Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 31. maja 2016[1]

Zadeva C-72/15

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (višje sodišče (Anglija in Wales), oddelek Queen's Bench (veččlanski senat), Združeno kraljestvo))

„Predhodno odločanje — Skupna zunanja in varnostna politika — Veljavnost nekaterih členov Sklepa 2014/512/SZVP in Uredbe (EU) št. 833/2014 — Omejevalni ukrepi zaradi delovanja Ruske federacije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini"

I – Uvod

1. Obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost in razlago Sklepa Sveta 2014/512/SZVP z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (v nadaljevanju: Sklep 2014/512/SZVP)[2] in Uredbe Sveta (EU) št. 833/2014 z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (v nadaljevanju: Uredba št. 833/2014)[3].

2. Ta predlog je zelo pomemben, ker bo moralo Sodišče zaradi njega odločiti, ali je v okviru predhodnega odločanja pristojno za nadzor veljavnosti in razlago aktov, ki jih Unija sprejme na področju skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), čeprav se zdi, da je s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in členom 275 PDEU ta možnost izključena.

3. Sodišče ima v obravnavani zadevi torej priložnost opredeliti akte, ki so, kot je navedlo v točki 252 svojega mnenja 2/13 (EU:C:2014:2454), „v trenutnem stanju prava Unije […] izvzeti iz sodnega nadzora Sodišča".

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL L 229, str. 13. Ta sklep je bil večkrat spremenjen. Ker se spor o glavni stvari nanaša le na spremembe, uvedene do decembra 2014, se bom v teh sklepnih predlogih skliceval na različico Sklepa 2014/512, veljavno decembra 2014, ki zajema spremembe, uvedene s Sklepom Sveta 2014/659/SZVP z dne 8. septembra 2014 (UL L 271, str. 54) in Sklepom Sveta 2014/872/SZVP z dne 4. decembra 2014 (UL L 349, str. 58).

3 — UL L 229, str. 1. Ta uredba je bila večkrat spremenjena. Ker se spor o glavni stvari nanaša le na spremembe, uvedene do decembra 2014, se bom v teh sklepnih predlogih skliceval na različico Uredbe št. 833/2014, veljavno decembra 2014, ki zajema spremembe, uvedene z Uredbo Sveta (EU) št. 960/2014 z dne 8. septembra 2014 (UL L 271, str. 3) in Uredbo Sveta (EU) št. 1290/2014 z dne 4. decembra 2014 (UL L 349, str. 20).

II – Pravni okvir

A – *Pogodba EU*

4. Člen 19, ki je del naslova III Pogodbe EU, „Določbe o institucijah“, v odstavku 1 določa:

„Sodišče Evropske unije sestavljajo Sodišče, Splošno sodišče in specializirana sodišča. Zagotavlja upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb.

Države članice vzpostavijo pravna sredstva potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije.“

5. Člen 21, ki je del poglavja 1, naslovljenega „Splošne določbe o zunanjem delovanju Unije“, pod naslovom V Pogodbe EU, „Splošne določbe o zunanjem delovanju Unije in posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki“, v prvem pododstavku odstavka 1 določa:

„Unijo pri njenem delovanju na mednarodni ravni vodijo načela, ki so bila podlaga njenega nastanka, razvoja in širitve in ki jih želi s svojim delovanjem tudi spodbujati v svetu: demokracija, pravna država, univerzalnost in nedeljivost človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovanje človekovega dostojanstva, enakost in solidarnost ter spoštovanje načel Ustanovne listine Združenih narodov in mednarodnega prava.“

6. Poglavje 2, naslovljeno „Posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki“, ki je del istega naslova navedene pogodbe, določa:

„Oddelek 1

Skupne določbe

Člen 23

Delovanje Unije na mednarodni ravni v smislu tega poglavja temelji na načelih in uresničuje cilje ter je v skladu s splošnimi določbami iz poglavja 1.

Člen 24

1. Pristojnost Unije na področju [SZVP] zajema vsa področja zunanje politike in vsa vprašanja, ki so povezana z varnostjo Unije, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike, ki lahko vodi do skupne obrambe.

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

[…]

3. Države članice dejavno in brez pridržkov podpirajo zunanjo in varnostno politiko Unije v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti ter upoštevajo delovanje Unije na tem področju.

Države članice si skupaj prizadevajo za krepitev in razvoj medsebojne politične solidarnosti. Vzdržijo se vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi Unije ali ki bi lahko zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih. […]

Člen 29

Svet sprejema sklepe, ki opredeljujejo pristop Unije do posamezne geografske ali vsebinske zadeve. Države članice zagotavljajo skladnost svoje nacionalne politike s stališči Unije. […]

Člen 40

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

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

[…]“

B – *Pogodba DEU*

7. Naslov I, „Splošne določbe o zunanjem delovanju Unije“, ki je v petem delu Pogodbe DEU, naslovljenem „Zunanje delovanje Unije“, določa:

„*Člen 205*

Delovanje Unije na mednarodni ravni, v okviru tega dela, temelji na načelih in uresničuje cilje iz poglavja 1 naslova V Pogodbe [EU] ter je v skladu s splošnimi določbami iz navedenega poglavja.“

8. Naslov IV istega dela Pogodbe DEU, „Omejevalni ukrepi“, določa:

„*Člen 215*

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

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

3. Akti iz tega člena vključujejo potrebne določbe o pravnih jamstvih.“

9. Člen 275, ki je del oddelka 5, naslovljenega „Sodišče Evropske unije“, iz poglavja 1, naslovljenega „Institucije“, ki je pod naslovom I, „Določbe o institucijah“, iz šestega dela Pogodbe DEU, naslovljenega „Določbe o institucijah in finančne določbe“, določa:

„Sodišče Evropske unije ni pristojno za določbe v zvezi s [SZVP] in akte, sprejete na njihovi podlagi.

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

C – *Sporazum o partnerstvu in sodelovanju*

10. Sporazum o partnerstvu in sodelovanju o vzpostavitvi partnerstva med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Rusko federacijo na drugi, ki je bil podpisan 24. junija 1994 na Krfu (v nadaljevanju: Sporazum o partnerstvu)[4] v naslovu III, „Blagovna menjava“, določa:

„*Člen 10*

1. Pogodbenici si medsebojno zagotavljata obravnavo po splošnem načelu največjih ugodnosti, določenim v odstavku 1 člena I GATT.

2. Določbe odstavka 1 se ne uporabljajo za:

(a) ugodnosti, odobrene sosednjim državam z namenom olajšanja obmejne trgovine;

(b) ugodnosti, odobrene z namenom oblikovanja carinske unije ali območja proste trgovine ali kot posledica oblikovanja take unije ali območja; izraza ‚carinska unija‘ in ‚območje proste trgovine‘ imata enak pomen kot tista v odstavku 8 člena XXIV GATT ali vzpostavljena s postopkom, navedenim v odstavku 10 istega člena GATT;

(c) ugodnosti, odobrene posameznim državam v skladu s pravili GATT in drugimi mednarodnimi dogovori v korist držav v razvoju.

[…]

Člen 12

1. Pogodbenici soglašata, da je načelo prostega prevoza temeljni pogoj za doseganje ciljev tega sporazuma.

V zvezi s tem vsaka pogodbenica zagotavlja neomejen prevoz čez svoje ozemlje ali preko njega za blago s poreklom s carinskega območja druge pogodbenice ali za blago, ki je namenjeno na carinsko območje druge pogodbenice.

2. Med pogodbenicama se uporabljajo pravila iz odstavkov 2, 3, 4 in 5 člena V GATT.

[…]

4 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 56, str. 5. Ta sporazum je bil v imenu Skupnosti potrjen s Sklepom Sveta in Komisije z dne 30. oktobra 1997 (97/800/ESPJ, ES, Euratom) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 26, str. 356).

Člen 19

Sporazum ne izključuje prepovedi ali omejitev pri uvozu, izvozu ali prevozu blaga utemeljenih na podlagi javne morale, javnega reda ali javne varnosti, varovanja zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin, varstva naravnih virov; varstva naravnih bogastev z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo; ali varstva intelektualne, industrijske in poslovne lastnine ali s predpisi v zvezi z zlatom in srebrom. Vendar pa take prepovedi ali omejitve ne smejo biti sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikritega omejevanja trgovine med pogodbenicama.“

11. Ta sporazum v členu 36, ki je pod naslovom IV, „Določbe o pogojih poslovanja in naložbah“, v okviru poglavja III z naslovom „Čezmejno opravljanje storitev“ določa:

„Za področja, našteta v Prilogi 5 k temu sporazumu, si pogodbenici glede čezmejnega opravljanja storitev gospodarskih družb Skupnosti ali ruskih gospodarskih družb na ozemlju Rusije oziroma Skupnosti medsebojno zagotavljata obravnavo, ki ni manj ugodna od obravnave, ki jo priznavata kateri koli tretji državi, in to v skladu z zakoni in drugimi predpisi, ki veljajo v posamezni pogodbenici.“

12. Navedeni sporazum v členu 52, ki je pod naslovom V, „Plačila in kapital“, določa:

„[…]

2. Zagotovi se prosti pretok kapitala med rezidenti Skupnosti in Rusije v obliki neposrednih naložb v gospodarske družbe, ustanovljene v skladu s predpisi države gostiteljice, in naložb v skladu z določbami poglavja II naslova IV, kakor tudi prenos teh naložb v tujino, vključno s kakršnimi koli plačili nadomestil, ki izhajajo iz ukrepov, kot so razlastitev, nacionalizacija ali ukrepi z enakim učinkom, in kakršnega koli dobička, ki iz njih izhaja.

[…]

5. Brez poseganja v določbe odstavka 6 in odstavka 7, po petletnem prehodnem obdobju od dneva veljavnosti tega sporazuma pogodbenici ne smeta uvesti nobene nove omejitve na pretok kapitala in s tem povezana tekoča plačila med rezidenti Skupnosti in Rusije in ne smeta zaostriti obstoječih ureditev. Uvajanje omejitev v prehodnem obdobju iz prvega stavka tega odstavka pa ne sme vplivati na pravice in obveznosti pogodbenic iz odstavkov 2, 3, 4 in 9 tega člena.

[…]

9. Pogodbenici si glede svobode tekočih plačil in pretoka kapitala ter načina plačil medsebojno priznavata obravnavo po načelu največjih ugodnosti.“

13. Isti sporazum v členu 99, ki je pod naslovom XI, „Institucionalne, splošne in končne določbe“, določa:

„Nobena določba tega sporazuma ne preprečuje pogodbenici, da sprejme katere koli ukrepe:

1. za katere meni, da so potrebni za varovanje njenih bistvenih varnostnih interesov:

[…]

(d) v primeru resnih notranjih nemirov, ki bi negativno vplivali na vzdrževanje javnega reda, v primeru vojne ali resnih mednarodnih napetosti, ki bi predstavljale vojno nevarnost, ali zaradi izpolnjevanja obveznosti, ki jih je prevzela zaradi ohranjanja miru in mednarodne varnosti; […]

[…]“

D – *Sklep 2014/512*

14. V okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe so upoštevne naslednje določbe Sklepa 2014/512:

„*Člen 1*

[…]

2. Prepovedani so neposredni ali posredni nakup ali prodaja, neposredno ali posredno zagotavljanje naložbenih storitev ali pomoč pri izdaji ali kakršno koli drugo trgovanje z obveznicami, lastniškim kapitalom ali podobnimi finančnimi instrumenti, z zapadlostjo, daljšo od 30 dni, ki so izdani po 12. septembru 2014, s strani:

[…]

(b) subjekti s sedežem v Rusiji, ki so pod javnim nadzorom ali katerih več kot 50-odstotni delež je v javni lasti, katerih ocenjeno skupno premoženje presega en bilijon ruskih rubljev in katerih ocenjeni prihodki od 12. septembra 2014 v vsaj 50 % izvirajo iz prodaje ali prevoza surove nafte ali naftnih proizvodov, kot so navedeni v Prilogi III[, to so družbe Rosneft, Transneft in Gazprom Neft];

(c) vsaka pravna oseba, subjekt ali organ, ustanovljeni zunaj Unije, ki so v več kot 50-odstotni lasti subjekta iz točk[e] (b), ali

(d) vsaka pravna oseba, subjekt ali organ, ki deluje v imenu ali po navodilih subjekta v okviru kategorije iz točke (c) ali s seznama v Prilogi […] III[, to so družbe Rosneft, Transneft in Gazprom Neft].

3. Prepovedano je neposredno ali posredno vzpostavljanje ali sodelovanje v kakršni koli ureditvi za dajanje novih posojil ali kreditov, katerih zapadlost presega 30 dni, kateri koli pravni osebi, subjektu ali organu iz odstavka 1 ali 2 po 12. septembru 2014, razen posojil ali kreditov, ki imajo poseben in dokumentiran namen zagotavljati financiranje za neposredne in posredne uvoze ali izvoze blaga in nefinančnih storitev med Unijo in Rusijo ter katero koli drugo tretjo državo, ki niso prepovedani, ali posojil, ki imajo poseben in dokumentiran namen zagotavljati nujna sredstva za doseganje meril solventnosti in likvidnosti za pravne osebe s sedežem v Uniji, ki so v več kot 50-odstotni lasti subjekta, navedenega v Prilogi I[, in sicer Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank in Rosselkhozbank].

[…]

Člen 4

1. Pristojni organ države članice izvoznice mora predhodno odobriti neposredno ali posredno prodajo, dobavo, prenos ali izvoz določene opreme, primerne za naslednje kategorije projektov iskanja in pridobivanja v Rusiji, tudi v njeni izključni ekonomski coni in epikontinentalnem pasu, s strani državljanov držav članic ali z ozemlja držav članic ali z uporabo plovil ali zrakoplovov pod pristojnostjo držav članic:

(a) iskanje in pridobivanje nafte v vodi na globinah več kot 150 metrov;

(b) iskanje in pridobivanje nafte na odprtem morju severno od polarnega kroga;

(c) projekti, ki imajo potencial, da bi se nafto pridobivalo iz virov, ki se nahajajo v formacijah skrilavca, s hidravličnim lomljenjem; ne uporablja se za iskanje in pridobivanje preko formacij skrilavca z namenom določitve rezervoarjev, ki se ne nahajajo v slojih skrilavca in črpanja iz teh rezervoarjev.

Unija sprejme potrebne ukrepe za določitev ustreznih predmetov, ki jih zajema ta odstavek.

2. Zagotavljanje:

(a) tehnične pomoči ali drugih storitev, povezanih z opremo iz odstavka 1;

(b) financiranja ali finančne pomoči za vsako prodajo, dobavo, prenos ali izvoz opreme iz odstavka 1 ali za zagotavljanje s tem povezane tehnične pomoči ali usposabljanja

mora prav tako predhodno odobriti pristojni organ države članice izvoznice.

3. Pristojni organi držav članic ne odobrijo nobene prodaje, dobave, prenosa ali izvoza opreme ali zagotavljanja storitev iz odstavkov 1 in 2, če ugotovijo, da se bo zadevna prodaja, dobava, prenos ali izvoz ali zagotavljanje zadevnih storitev uporabilo za eno od kategorij iskanja in pridobivanja nafte iz odstavka 1.

4. Odstavek 3 ne posega v izvrševanje pogodb, sklenjenih pred 1. avgusta [avgustom] 2014 ali pomožnih pogodb, potrebnih za izvrševanje takšnih pogodb.

5. Dovoljenje se lahko izda tudi, če je prodaja, dobava, prenos ali izvoz blaga ali zagotavljanje storitev iz odstavkov 1 in 2 potrebno za nujno preprečitev ali ublažitev dogodka, ki bi lahko imel resen in obsežen vpliv na človekovo zdravje in varnost ali na okolje. V ustrezno utemeljenih nujnih primerih se lahko prodaja, dobava, prenos ali izvoz ali zagotavljanje storitev iz odstavkov 1 in 2 opravi brez predhodnega dovoljenja, če izvoznik v petih delovnih dneh od prodaje, dobave, prenosa ali izvoza o tem obvesti pristojni organ, pri čemer podrobno ustrezno pojasni prodajo, dobavo, prenos ali izvoz brez predhodnega dovoljenja.

Člen 4a

1. Prepovedano je neposredno ali posredno zagotavljanje spremnih storitev, ki so potrebne za naslednje kategorije projektov iskanja in pridobivanja v Rusiji, tudi v njeni izključni ekonomski coni in epikontinentalnem pasu, s strani državljanov držav članic ali z ozemlja držav članic ali z uporabo plovil ali zrakoplovov pod pristojnostjo držav članic:

(a) iskanje in pridobivanje nafte v vodah na globinah več kot 150 metrov;

(b) iskanje in pridobivanje nafte na odprtem morju severno od polarnega kroga;

(c) projekti, ki imajo potencial, da bi se nafto pridobivalo iz virov, ki se nahajajo v formacijah skrilavca, s hidravličnim lomljenjem; ne uporablja se za iskanje in pridobivanje preko formacij skrilavca z namenom določitve rezervoarjev, ki se ne nahajajo v slojih skrilavca in črpanja iz teh rezervoarjev.

2. Prepoved iz odstavka 1 ne posega v izvrševanje pogodb ali okvirnih dogovorov, sklenjenih pred 12. septembrom 2014, ali pomožnih pogodb, potrebnih za izvrševanje takih pogodb.

3. Prepoved iz odstavka 1 se ne uporablja, kadar so zadevne storitve potrebne za nujno preprečitev ali ublažitev dogodka, ki bi lahko imel resen in obsežen vpliv na človekovo zdravje in varnost ali na okolje.

[…]

Člen 7

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

(a) subjekti iz točke (b) ali (c) člena 1(1) in točke (c) ali (d) člena 1(2), ali s seznama iz Priloge […] III […],

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

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

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

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

[…]“

E – *Uredba št. 833/2014*

15. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na naslednje določbe Uredbe št. 833/2014:

„Člen 3

1. Za neposredno ali posredno prodajo, dobavo, prenos ali izvoz blaga iz Priloge II, ne glede na to, ali izvira iz Unije ali ne, kateri koli fizični ali pravni osebi, subjektu ali organu v Rusiji, vključno z njeno izključno ekonomsko cono ali epikontinentalnim pasom, ali v kateri koli drugi državi, če je navedeno blago namenjeno za uporabo v Rusiji, vključno z njeno izključno ekonomsko cono ali epikontinentalnim pasom, je treba pridobiti predhodno dovoljenje.

2. Vsa dovoljenja za prodajo, dobavo, prenos ali izvoz, ki so potrebna v skladu s tem členom, izdajo pristojni organi države članice, v kateri ima izvoznik sedež, in so skladna s podrobnimi pravili iz člena 11 Uredbe (ES) št. 428/2009. Dovoljenja veljajo po vsej Uniji.

3. V Prilogi II je navedeno določeno blago, primerno za naslednje kategorije projektov iskanja in pridobivanja v Rusiji, vključno z njeno izključno ekonomsko cono in epikontinentalnim pasom:

(a) iskanje in pridobivanje nafte v vodah, na globinah več kot 150 metrov;

(b) iskanje in pridobivanje nafte na odprtem morju severno od polarnega kroga ali

(c) projekti, ki imajo potencial, da bi se nafto pridobivalo iz virov, ki se nahajajo v formacijah skrilavca, s hidravličnim lomljenjem; ne uporablja se za iskanje in pridobivanje preko formacij skrilavca z namenom določitve rezervoarjev, ki se ne nahajajo v slojih skrilavca in črpanja iz teh rezervoarjev.

4. Izvozniki pristojnim organom predložijo vse ustrezne informacije, ki se zahtevajo v zvezi z njihovo vlogo za izdajo izvoznega dovoljenja.

5. Pristojni organi ne izdajo nobenega dovoljenja za nobeno prodajo, dobavo, prenos ali izvoz blaga iz Priloge II, če lahko utemeljeno sklepajo, da so prodaja, dobava, prenos ali izvoz predmetov namenjeni za katero koli kategorijo projektov iskanja in pridobivanja iz odstavka 3.

Pristojni organi pa lahko izdajo dovoljenje, če je prodaja, dobava, prenos ali izvoz povezan z izpolnitvijo obveznosti, ki izhajajo iz pogodbe, sklenjene pred 1. avgustom 2014, ali pomožnih pogodb, potrebnih za izvrševanje takih pogodb.

Pristojni organi lahko izdajo dovoljenje tudi, če je prodaja, dobava, prenos ali izvoz blaga potreben za nujno preprečitev ali ublažitev dogodka, ki bi lahko imel resen in obsežen vpliv na človekovo zdravje in varnost ali na okolje. V ustrezno utemeljenih nujnih primerih se lahko prodaja, dobava, prenos ali izvoz opravi brez predhodnega dovoljenja, če izvoznik v petih delovnih dneh od prodaje, dobave, prenosa ali izvoza o tem obvesti pristojni organ, pri čemer podrobno ustrezno pojasni prodajo, dobavo, prenos ali izvoz brez predhodnega dovoljenja.

6. Pod pogoji iz odstavka 5 lahko pristojni organi razveljavijo, odložijo izvršitev, spremenijo ali prekličejo izvozno dovoljenje, ki so ga izdali.

7. Če pristojni organ zavrne izdajo dovoljenja ali razveljavi, odloži izvršitev, znatno omeji ali prekliče dovoljenje v skladu z odstavkom 5 ali 6, zadevna država članica o tem uradno obvesti druge države članice in Komisijo ter jim pošlje ustrezne informacije, pri tem pa upošteva določbe o zaupnosti takih podatkov iz Uredbe Sveta (ES) št. 515/97.

8. Preden država članica izda dovoljenje v skladu z odstavkom 5 za transakcijo, ki je v bistvenem delu enaka transakciji, katero je v skladu z odstavkoma 6 in 7 druga država članica zavrnila oziroma so jo druge države članice zavrnile in ta zavrnitev še velja, se najprej posvetuje z državo članico, ki je zavrnila, oziroma državami članicami, ki so zavrnile izdajo dovoljenja. Če se zadevna država članica po takih posvetovanjih odloči izdati dovoljenje, o tem obvesti druge države članice in Komisijo ter jim predloži vse ustrezne informacije za obrazložitev svoje odločitve.

Člen 3a

1. Prepovedano je neposredno ali posredno zagotavljanje spremnih storitev, ki so potrebne za naslednje kategorije projektov iskanja in pridobivanja v Rusiji, vključno z njeno izključno ekonomsko cono in epikontinentalnim pasom:

(a) iskanje in pridobivanje nafte v vodah, na globinah več kot 150 metrov;

(b) iskanje in pridobivanje nafte na odprtem morju severno od polarnega kroga ali

(c) projekti, ki imajo potencial, da bi se nafto pridobivalo iz virov, ki se nahajajo v formacijah skrilavca, s hidravličnim lomljenjem; ne uporablja se za iskanje in pridobivanje preko formacij skrilavca z namenom določitve rezervoarjev, ki se ne nahajajo v slojih skrilavca in črpanja iz teh rezervoarjev.

V tem odstavku spremne storitve pomenijo:

(i) vrtanje,

(ii) preskušanje vrtin,

(iii) storitve popisovanja in zaključne storitve,

(iv) dobava posebnih plavajočih konstrukcij.

2. Prepovedi iz odstavka 1 ne posegajo v izvrševanje obveznosti, ki izhajajo iz pogodb ali dogovorov, sklenjenih pred 12. septembrom 2014, ali pomožnih pogodb, potrebnih za izvrševanje takšne pogodbe.

3. Prepovedi iz odstavka 1 se ne uporabljajo, kadar so zadevne storitve potrebne za nujno preprečitev ali ublažitev dogodka, ki bi lahko imel resen in obsežen vpliv na človekovo zdravje in varnost ali na okolje.

Ponudnik storitev v petih delovnih dneh obvesti pristojni organ o kakršni koli dejavnosti, izvedeni na podlagi tega odstavka, pri čemer podrobno ustrezno pojasni prodajo, dobavo, prenos ali izvoz.

Člen 4

[…]

3. Dovoljenje zadevnega pristojnega organa je potrebno za zagotavljanje:

(a) tehnične pomoči ali posredniških storitev v zvezi z blagom iz Priloge II, ter za neposredno ali posredno zagotavljanje, proizvodnjo, vzdrževanje in uporabo tega blaga kateri koli fizični ali pravni osebi, subjektu ali organu v Rusiji, vključno z njeno izključno ekonomsko cono in epikontinentalnim pasom, ali, če taka pomoč zadeva blago za uporabo v Rusiji, vključno z njeno izključno ekonomsko cono in epikontinentalnim pasom, kateri koli osebi, subjektu ali organu v kateri koli drugi državi;

(b) financiranja ali finančne pomoči v zvezi z blagom iz Priloge II, vključno zlasti z nepovratnimi sredstvi, posojili in zavarovanjem kreditnih izvoznih poslov, za kakršno koli prodajo, dobavo, prenos ali izvoz tega blaga ali za kakršno koli neposredno ali posredno zagotavljanje s tem povezane tehnične pomoči kateri koli fizični ali pravni osebi, subjektu ali organu v Rusiji, vključno z njeno izključno ekonomsko cono in epikontinentalnim pasom, ali, če navedena pomoč zadeva blago za uporabo v Rusiji, vključno z njeno izključno ekonomsko cono in epikontinentalnim pasom, kateri koli osebi, subjektu ali organu v kateri koli drugi državi.

V ustrezno utemeljenih nujnih primerih iz člena 3(5), se lahko storitve iz tega odstavka zagotavljajo brez predhodnega soglasja, pod pogojem, da ponudnik storitev v petih delovnih dneh po opravljeni storitvi obvesti pristojni organ.

4. Če je v skladu z odstavkom 3 tega člena treba pridobiti dovoljenje, se smiselno uporablja člen 3, zlasti odstavka 2 in 5 navedenega člena.

Člen 5

[…]

2. Prepovedani so neposreden ali posreden nakup, prodaja, zagotavljanje investicijskih storitev ali pomoči pri izdaji ali drugem poslovanju s prenosljivimi vrednostnimi papirji in instrumenti denarnega trga z zapadlostjo, daljšo od 30 dni, ki so bili izdani po 12. septembru 2014, s strani:

[…]

(b) pravne osebe, subjekta ali organa s sedežem v Rusiji, ki je pod javnim nadzorom ali katerega več kot 50-odstotni delež je v javni lasti in ima ocenjena skupna sredstva več kot en bilijon ruskih rubljev ter katerega ocenjeni prihodni [prihodki] vsaj v 50 odstotkih izhajajo iz prodaje ali prevoza surove nafte ali naftnih derivatov s seznama iz Priloge VI[, to so družbe Rosneft, Transneft, Gazprom Neft];

(c) pravne osebe, subjekta ali organa s sedežem zunaj Unije, katerega več kot 50-odstotni delež je v neposredni ali posredni lasti subjekta iz točke (a) ali (b) tega odstavka, ali

(d) pravne osebe, subjekta ali organa, ki deluje v imenu ali po navodilih subjekta iz točke (a), (b) ali (c) tega odstavka.

3. Prepovedano je neposredno ali posredno vzpostavljanje ali sodelovanje v kakršni koli ureditvi za dajanje novih posojil ali kreditov, katerih zapadlost je daljša od 30 dni, kateri koli pravni osebi, subjektu ali organu iz odstavka 1 ali 2 po 12. septembru 2014.Prepoved se ne uporablja za:

(a) posojila ali kredite, ki imajo poseben in dokumentiran namen zagotavljati financiranje za uvoz ali izvoz blaga, ki ni prepovedan, in nefinančne storitve med Unijo in katero koli tretjo državo, vključno z izdatki za blago in storitve iz druge tretje države, ki so potrebni za izvrševanje izvozne ali uvozne pogodbe, ali

(b) posojila, ki imajo poseben in dokumentiran namen zagotavljati nujna sredstva za doseganje meril solventnosti in likvidnosti za pravne osebe s sedežem v Uniji, ki so v več kot 50-odstotni lasti subjekta iz Priloge III[, in sicer Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank in Rosselkhozbank].

[…]

Člen 8

1. Države članice sprejmejo pravila o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve določb te uredbe, in sprejmejo vse potrebne ukrepe, da se zagotovi njihovo izvajanje. Predvidene kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

2. Države članice po začetku veljavnosti te uredbe nemudoma uradno obvestijo Komisijo o pravilih iz odstavka 1 in jo uradno obveščajo o vseh naknadnih spremembah.

[…]

Člen 11

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

(a) subjekti iz točk (b) in (c) člena 5(1) ter točk (c) in (d) člena 5(2) ali s seznama iz [P]rilog[e] VI[, in sicer družbe Rosneft, Transneft, Gazprom Neft];

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

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

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

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

III – Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

16. Voditelji držav ali vlad držav članic Unije so 6. marca 2014 odločno obsodili „neizzvan poseg Ruske federacije v suverenost in ozemeljsko nedotakljivost Ukrajine“ [5]. Rusko federacijo so pozvali, naj svoje oborožene sile nemudoma umakne na območja, na katerih so v skladu z ustreznimi sporazumi stalno nameščene. Odločili so tudi, da se začasno prekinejo dvostranski pogovori z Rusko federacijo o vizumskih vprašanjih in pogovori s to državo o novem obsežnem sporazumu, ki bi moral nadomestiti Sporazum o partnerstvu. Vendar so poudarili, da je treba rešitev za krizo najti s pogajanji med vladama Ukrajine in Ruske federacije.

17. Voditelji držav ali vlad držav članic Unije so dodali, da če ta pogajanja ne bodo prinesla rezultatov v določenem časovnem okviru, bodo zoper osebe, odgovorne za ukrepe, ki bodo spodkopavali ali ogrožali ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, uvedene omejitve potovanj in zamrznitve sredstev.

18. Svet je za uresničitev te izjave sprejel Uredbo (EU) št. 269/2014 z dne 17. marca 2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine [6], s katero so bili zgoraj navedeni ukrepi uvedeni zoper nekatere osebe, naštete v Prilogi I k tej uredbi.

19. Ker je menil, da se Ruska federacija ni odzvala na zahteve Unije, ter zaradi nadaljnjih kršitev ozemeljske nedotakljivosti, suverenosti in neodvisnosti Ukrajine je Svet 31. julija 2014 sprejel sveženj dodatnih znatnih omejevalnih ukrepov, in sicer Sklep 2014/512 in Uredbo št. 833/2014, ki se nanašata na – poleg drugih ruskih podjetij – družbo Rosneft Oil Company OJSC (v nadaljevanju: Rosneft), katere dejavnosti zajemajo iskanje, pridobivanje in rafiniranje ogljikovodikov ter trženje surove nafte in plina v Rusiji in na tujem.

5 — Izjava voditeljev držav ali vlad o Ukrajini, Bruselj, 6. marec 2014.

6 — UL L 78, str. 6.

20. Družba Rosneft opravlja svoje dejavnosti iskanja in pridobivanja v ruskih pokrajinah, bogatih z ogljikovodiki, in v ruskem epikontinentalnem pasu. Njene dejavnosti iskanja vključujejo dejavnosti v vodah na globinah več kot 150 metrov in v formacijah skrilavca.

21. Večinski delež družbe Rosneft (69,5 %) je v lasti Rosneftegaz OJSC, delniške družbe, ki je v celoti v lasti Ruske federacije. Manjšinski delež družbe Rosneft (19,75 %) je v lasti BP Russian Investments Ltd., hčerinske družbe britanskega naftnega podjetja BP plc. Preostalih 10,75 % izdanega delniškega kapitala kotira na borzi.

22. Her Majesty's Treasury (ministrstvo za finance) in Secretary of State for Business, Innovation and Skills (ministrstvo za podjetništvo, inovacije in usposabljanje) sta organa, ki sta v Združenem kraljestvu odgovorna za izvajanje zakonodaje Unije o naložitvi omejevalnih ukrepov v odgovor na delovanje Ruske federacije v Ukrajini.

23. Financial Conduct Authority (organ za finančno poslovanje, v nadaljevanju: FCA) je prav tako vezan na Sklep 2014/512 in Uredbo št. 833/2014 ter mora preučevati njune učinke na njegove zakonske obveznosti in cilje. Posledično bi bil FCA, če bi se izkazalo, da bi bili lahko izdani prepovedani vrednostni papirji in da bi to lahko škodilo integriteti trgov, ki jih regulira, ali varstvu potrošnikov, dolžan preučiti, katere ukrepe bi bilo eventualno treba sprejeti, da bi se to tveganje predvidelo ali preprečilo.

24. Družba Rosneft je 9. oktobra 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti Sklepa 2014/512 in Uredbe št. 833/2014 na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU.[7]

25. Družba Rosneft z zahtevo za sodni nadzor, ki jo je 20. novembra 2014 vložila pri High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (višje sodišče (Anglija in Wales), oddelek Queen's Bench (veččlanski senat), Združeno kraljestvo), izpodbija zakonitost Sklepa 2014/512 in Uredbe št. 833/2014 ter nekaterih ukrepov, ki so jih sprejeli organi Združenega kraljestva za izvajanje nekaterih vidikov Uredbe št. 833/2014, zlasti kazenskih sankcij, predvidenih v primeru kršitve te uredbe,[8] nekaterih razlag pojma „finančna pomoč", ki jih je podal FCA, ter razlage in uporabe navedene uredbe s strani FCA za nekatere prenosljive vrednostne papirje[9].

26. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (višje sodišče (Anglija in Wales), oddelek Queen's Bench (veččlanski senat), Združeno kraljestvo), je v sodbi z dne 9. februarja 2015[10] menilo, da mora za rešitev spora, o katerem odloča, ugotoviti, ali so nekatere določbe Sklepa 2014/512 in Uredbe št. 833/2014 neveljavne, tega pa v skladu s sodbo Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) ne more storiti, ne da bi Sodišču predložilo vprašanja v predhodno odločanje.

27. Prav tako je menilo, da tudi če so te določbe veljavne, ni gotovo, da bodo druga sodišča držav članic prišla do enakih ugotovitev glede njihove razlage in uporabe. Poleg tega je opozorilo na nekatere bistvene točke, v katerih se razlage pristojnih organov različnih držav članic precej razhajajo.

7 — Gre za še nerešeno zadevo NK Rosneft in drugi/Svet (T-715/14).

8 — Glej pravilnik o Ukrajini (finančne sankcije Evropske unije) (št. 3) iz leta 2014 (The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) Regulations 2014, SI 2014/2054), spremenjen na podlagi pravilnika o Ukrajini (finančne sankcije Evropske unije) (št. 3) (sprememba) iz leta 2014 (The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) (Amendment) Regulations 2014, SI 2014/2445), in uredbo o nadzoru izvoza (sankcije v zvezi z Rusijo, Krimom in Sevastopolom) iz leta 2014 (The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) Order 2014, SI 2014/2357), spremenjeno na podlagi uredbe o nadzoru izvoza (sankcije v zvezi z Rusijo, Krimom in Sevastopolom) (sprememba) iz leta 2014 (The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) (Amendment) Order 2014, SI 2014/2932).

9 — Gre za novo izdane prenosljive vrednostne papirje v obliki globalnih potrdil o lastništvu („Global Depositary Receipts", v nadaljevanju: GDR), ki se nanašajo na delnice družbe Rosneft ter ki so vključena v uradno kotacijo in s katerimi se trguje na londonski borzi.

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

28. V teh okoliščinah je High Court of Justice (England &Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (višje sodišče (Anglija in Wales), oddelek Queen's Bench (veččlanski senat), Združeno kraljestvo), prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je Sodišče ob upoštevanju zlasti členov 19(1) PEU, 24 PEU in 40 PEU, člena 47 [Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)] ter člena 275, drugi odstavek, PDEU pristojno za odločitev o predlogu za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU o veljavnosti členov 1(2), od (b) do (d), in (3), 4, 4a in 7 ter Priloge III k Sklepu [2014/512]?

2. (a) Ali so neveljavne ena ali več naslednjih določb (v nadaljevanju: zadevni ukrepi) Uredbe [št. 833/2014] in – če je Sodišče pristojno – Sklepa [2014/512]:

(i) člena 4 in 4a Sklepa [2014/512];

(ii) členi 3, 3a, 4(3) in (4) ter Priloga II k Uredbi [št. 833/2014];

(skupaj v nadaljevanju: določbe o naftnem sektorju);

(iii) člen 1(2), od (b) do (d), in (3) ter Priloga III k Sklepu [2014/512];

(iv) člen 5(2), od (b) do (d), in (3) ter Priloga VI k Uredbi [št. 833/2014];

(skupaj v nadaljevanju: določbe o vrednostnih papirjih in posojilih);

(v) člen 7 Sklepa [2014/512] in

(vi) člen 11 Uredbe [št. 833/2014]?

2. (b) Če so zadevni ukrepi veljavni, ali je v nasprotju z načelom pravne varnosti in načelom *nulla poena sine lege certa*, če država članica naloži kazenske sankcije v skladu s členom 8 Uredbe [št. 833/2014], preden Sodišče v zadostni meri pojasni obseg zadevne kršitve?

3. Če so zadevne prepovedi ali omejitve, navedene v drugem vprašanju, točka (a), veljavne:

(a) ali izraz ‚finančna pomoč' iz člena 4(3) Uredbe [št. 833/2014] vsebuje izvedbo plačila, ki jo opravi banka ali druga finančna institucija;

(b) ali člen 5 Uredbe [št. 833/2014] prepoveduje izdajo ali drugo poslovanje z [GDR], ki so izdana na 12. september 2014 ali po njem na podlagi pogodbe o depozitu z enim od subjektov iz Priloge VI za delnice v enem od teh subjektov, ki so bile izdane pred 12. septembrom 2014;

(c) če Sodišče meni, da ni zadostne jasnosti, kar je mogoče ustrezno rešiti tako, da Sodišče poda nadaljnje usmeritve, kakšna je pravilna razlaga izrazov ‚skrilavec' in ‚v vodah na globinah več kot 150 metrov' iz člena 4 Sklepa [2014/512] ter členov 3 in 3a Uredbe [št. 833/2014]? Zlasti, ali lahko Sodišče, če meni, da je potrebno in primerno, poda geološko razlago pojma ‚skrilavec', ki naj se uporablja pri izvajanju Uredbe, in pojasni, ali je treba meritve ‚v vodah na globinah več kot 150 metrov' šteti od točke vrtanja ali od drugod?"

29. Predsednik Splošnega sodišča je s sklepom z dne 26. marca 2015 v skladu s členom 54, tretji odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije prekinil postopek v zvezi z ničnostno tožbo v zadevi NK Rosneft in drugi/Svet (T-715/14), dokler Sodišče ne izda sodbe v obravnavani zadevi.

IV – Postopek pred Sodiščem

30. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil pri Sodišču vložen 18. februarja 2015. Družba Rosneft, FCA, vlada Združenega kraljestva, češka, nemška, estonska in francoska vlada ter Svet in Komisija so vložili pisna stališča.

31. Na obravnavi, ki je bila 23. februarja 2016, so družba Rosneft, FCA, vlada Združenega kraljestva, češka, nemška, estonska, francoska in poljska vlada ter Svet in Komisija ustno podali stališča.

V – Analiza

A – *Prvo vprašanje*

32. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je Sodišče ob upoštevanju členov 19, 24 in 40 PEU, člena 275 PDEU ter člena 47 Listine pristojno za predhodno odločanje o veljavnosti členov 1(2), od (b) do (d), in (3), 4, 4a in 7 Sklepa 2014/512 ter Priloge III k temu sklepu.

1. Dopustnost

33. Estonska vlada in Svet izpodbijata dopustnost prvega vprašanja, ker naj odgovor nanj ne bi bil potreben, da bi se predložitvenemu sodišču omogočila rešitev spora o glavni stvari.

34. Sodišču predlagam, naj ta ugovor nedopustnosti zavrne, ker je pristojnost Sodišča za odgovor na to vprašanje za predhodno odločanje očitno prvi pogoj za analizo drugih vprašanj, ki jih postavlja predložitveno sodišče (in katerih upoštevnosti nihče ne izpodbija). Poleg tega je to vprašanje v skladu z ustaljeno sodno prakso „vprašanje javnega reda [in] ga lahko Sodišče preuči kadar koli med postopkom, tudi po uradni dolžnosti“ [11].

35. Poleg tega mora predložitveno sodišče nujno pridobiti pojasnilo o pristojnosti Sodišča, da bi vedelo, ali ga zavezuje monopol Sodišča za nadzor veljavnosti aktov sekundarne zakonodaje Unije ali ne. [12]

2. Pristojnost Sodišča za predhodno odločanje o veljavnosti in razlagi aktov SZVP

a) Splošno pravilo: sodni nadzor (člen 19 PEU ter členi 263 PDEU, 277 PDEU in 267 PDEU)

36. Sodišče je v točki 23 svoje znamenite sodbe Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166) razsodilo, da „[Unija] temelji na vladavini prava, saj se ne države članice ne institucije ne morejo izogniti nadzoru skladnosti svojih aktov s temeljno ustavno listino, Pogodbo [DEU]“. Tako je omogočilo, da se ničnostna tožba vloži zoper akte Evropskega parlamenta, čeprav ta v prvem odstavku nekdanjega člena 173 EGS (danes člen 263 PDEU) ni bil izrecno naveden kot institucija, katere akti bi bili lahko predmet nadzora zakonitosti. [13]

11 — Sodba Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, točka 37). Glej v tem smislu tudi sodbi Sahlstedt in drugi/Komisija (C-362/06 P, EU:C:2009:243, točka 22) ter Komisija/Ciper (C-340/10, EU:C:2012:143, točka 20).

12 — Glej stališče generalne pravobranilke J. Kokott glede mnenja 2/13 (EU:C:2014:2475, točka 100).

13 — Ta pasivna legitimacija Parlamenta na področju ničnostnih tožb je bila dopolnjena z njegovo aktivno legitimacijo, razglašeno s sodbo Parlament/Svet (C-70/88, EU:C:1990:217). V njej je Sodišče ugotovilo, da čeprav Parlament v besedilu Pogodbe EGS ni uvrščen med institucije, ki lahko vložijo ničnostno tožbo, to lahko pomeni „postopkovno praznino, [ki] ne more prevladati nad temeljnim interesom, povezanim z ohranitvijo in spoštovanjem institucionalnega ravnovesja, opredeljenega s Pogodbami, s katerimi so bile ustanovljene Evropske skupnosti“ (točka 26).

37. S členom 19 PEU se sodiščem Unije daje naloga, da „[z]agotavlja[jo] upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb“, državam članicam pa se nalaga obveznost, da vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije.

38. V skladu z ustaljeno sodno prakso je namreč „Pogodba DEU […] po eni strani s členoma 263 in 277 ter po drugi strani s členom 267 določila zaključen sistem pravnih sredstev in postopkov, ki je namenjen zagotavljanju nadzora nad zakonitostjo aktov Unije, ta nadzor pa je zaupan sodiščem Unije“ [14].

b) „Carve-out“: sodna imuniteta nekaterih aktov, sprejetih v okviru SZVP (člen 24(1), drugi pododstavek, PEU in člen 275, prvi odstavek, PDEU)

39. Na prvi pogled se zdi, da je s členom 24(1), drugi pododstavek, PEU in členom 275, prvi odstavek, PDEU pristojnost Sodišča na področju SZVP izključena.

40. Pred preučitvijo teh določb je treba opozoriti, da čeprav je Sodišče v sodbah Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472), Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025) ter Gbagbo in drugi/Svet (od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258) imelo priložnost obravnavati vprašanja, povezana z njegovo pristojnostjo na področju SZVP, je v točki 251 mnenja 2/13 (EU:C:2014:2454) menilo, da „še ni imelo priložnosti natančneje opredeliti obsega omejitev svoje pristojnosti, ki na področju SZVP izhajajo iz [člena 24(1), drugi pododstavek, PEU in člena 275 PDEU]“. Zato je Sodišče v točki 252 svojega mnenja presodilo, da je „dovolj, da se ugotovi, da so v trenutnem stanju prava Unije nekateri akti, sprejeti v okviru SZVP, izvzeti iz sodnega nadzora Sodišča“, pri čemer pa ni pojasnilo, kateri so ti akti. [15]

41. Poleg tega, če je nadzor zakonitosti aktov Unije pravilo (člen 19 PEU ter členi 263 PDEU, 277 PDEU in 267 PDEU), je posledično treba člen 24(1), drugi pododstavek, PEU in člen 275, prvi odstavek, PDEU, s katerima se uvaja klavzula „carve-out“ za pristojnost sodišč Unije ali ki, drugače povedano, „pomenita odstopanje od pravila splošne pristojnosti, ki je s členom 19 PEU podeljena Sodišču […], […] razlagati ozko“ [16].

42. Opozoriti je treba tudi na razhajanje med besedilom člena 24(1), drugi pododstavek, PEU in besedilom člena 275, prvi odstavek, PDEU.

43. V skladu s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU „Sodišče Evropske unije ni pristojno za *te določbe*“ [17], medtem ko člen 275, prvi odstavek, PDEU določa, da „Sodišče Evropske unije ni pristojno za *določbe v zvezi s [SZVP] in akte, sprejete na njihovi podlagi*“ [18].

44. Uporaba izraza „določbe v zvezi s [SZVP]“ v členu 275, prvi odstavek, PDEU bi lahko ustvarila napačen vtis, da sodišča Unije nimajo nikakršne pristojnosti za nobeno določbo Pogodbe DEU, ki je – čeprav ne spada v okvir SZVP – lahko v zvezi s to politiko.

14 — Sodba Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 92). Glej v tem smislu tudi sodbe Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, točka 23); Unión de Pequeños Agricultores/Svet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, točka 40); Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 57) in T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, točka 45) ter sklep Pesquerias Riveirenses in drugi/Svet (C-164/14 P, EU:C:2015:111, točka 40).

15 — Vendar Sodišče ni sprejelo zelo jasne teze generalne pravobranilke J. Kokott, v skladu s katero Sodišče ni pristojno za predhodno odločanje o veljavnosti aktov, ki se nanašajo na SZVP, kar bi sodiščem držav članic dopuščalo, da – čeprav morajo uporabljati pravo Unije – sama presojajo zakonitost tovrstnih aktov in jih ne uporabijo, če ugotovijo njihovo nezakonitost (glej točke od 82 do 103 stališča generalne pravobranilke J. Kokott glede mnenja 2/13, EU:C:2014:2475).

16 — Sodba Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 70). Glej v tem smislu tudi sodbo Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, točka 42).

17 — Moj poudarek.

18 — Moj poudarek.

45. Sodišče ni nikoli sprejelo te precej široke razlage člena 275, prvi odstavek, PDEU. Nasprotno, razsodilo je, da akt, ki temelji na členu 37 PEU, ki je del določb Pogodbe EU o SZVP, ter na členu 218(5) in (6) PDEU, ni izvzet iz sodnega nadzora, saj je člen 218 PDEU – to je določba, ki je očitno v zvezi s SZVP – „splošen in se zato načeloma uporablja za vse mednarodne sporazume, o katerih se Unija pogaja in jih sklene na vseh svojih področjih delovanja, vključno s SZVP“ [19].

46. Ker člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU izključuje pristojnost Sodišča le „za *te določbe*“ [20], se mi zdi, kot trdi Komisija v točki 40 svojih pisnih stališč, da gre pri tem za sklicevanje na poglavje 2 iz naslova V Pogodbe EU, ki je naslovljeno „Posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki“ in katerega del je navedeni člen.

47. Klavzula „carve-out“ v členu 24(1), drugi pododstavek, PEU in členu 275, prvi odstavek, PDEU se torej nanaša le na člene od 23 PEU do 46 PEU in na akte Unije, sprejete na njihovi podlagi. [21]

48. Iz navedene klavzule „carve-out“ so tako izvzete uredbe, ki jih sprejme Svet na podlagi člena 215 PDEU. Stranke v postopku v glavni stvari in vsi intervenienti v obravnavani zadevi se strinjajo, da uredbe, ki jih sprejme Svet na podlagi člena 215 PDEU, kot je v tem primeru Uredba št. 833/2014, spadajo v splošno pristojnost sodišč Unije za nadzor njihove zakonitosti v skladu s členom 19 PEU, pri čemer je razprava omejena na raven tega nadzora in na polje proste presoje, ki ga je treba priznati Svetu. Poleg tega je Sodišče že predhodno odločalo o razlagi Uredbe Sveta (ES) št. 765/2006 z dne 18. maja 2006 o omejevalnih ukrepih proti predsedniku Lukašenku in nekaterim uradnikom Belorusije [22], katere pravna podlaga je bil prav tako nekdanji člen 301 ES, ki je postal člen 215 PDEU. [23]

49. Poleg tega je za to, da je lahko neki akt SZVP deležen sodne imunitete iz člena 24(1), drugi pododstavek, PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU, potrebno ne le, da je njegova pravna podlaga kateri izmed členov od 23 PEU do 46 PEU, temveč tudi, da se z njegovo vsebino izvaja SZVP.

50. Tako je Sodišče v točkah 48 in 49 sodbe Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) v okviru tožbe za razglasitev ničnosti ukrepov, ki jih je sprejela misija na podlagi Skupnega ukrepa Sveta 2008/124/SZVP z dne 4. februarja 2008 o misiji Evropske unije za krepitev pravne države na Kosovem (EULEX KOSOVO) [24], kakor je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2011/752/SZVP z dne 24. novembra 2011 o spremembi Skupnega ukrepa 2008/124/SZVP o misiji Evropske unije za krepitev pravne države na Kosovu, EULEX KOSOVO [25], razsodilo, da so se „[…] sporni ukrepi, za katere je bila predlagana razglasitev ničnosti zaradi kršitve pravnih pravil, ki se uporabljajo za javna naročila Unije, nanašali na oddajo javnega naročila, ki je povzročilo nastanek stroškov v breme proračuna Unije. Iz tega izhaja, da se za zadevno naročilo uporabljajo določbe Finančne uredbe in da [o]b upoštevanju okoliščin obravnavane zadeve ni mogoče šteti, da omejitev pristojnosti Sodišča z odstopanjem iz člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275 PDEU pomeni tudi izključitev pristojnosti Sodišča za razlago in uporabo določb Finančne uredbe na področju oddaje javnih naročil“.

19 — Sodba Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 72).

20 — Moj poudarek.

21 — Glej sodbe Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, točka 99, ki napotuje na točke od 36 do 38 sodbe Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Svet, T-509/10, EU:T:2012:201); Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 73) in National Iranian Oil Company/Svet (T-578/12, EU:T:2014:678, točka 35), ki je bila potrjena s sodbo National Iranian Oil Company/Svet (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

22 — UL L 134, str. 1.

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

24 — UL L 42, str. 92.

25 — UL L 310, str. 10.

c) „Claw-back“: omejen sodni nadzor aktov SZVP (člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člen 275, drugi odstavek, PDEU)

i) Obseg

51. Če in samo če akt SZVP izpolnjuje pogoja, navedena v točkah 47 in 49 teh sklepnih predlogov, je treba preveriti še, ali tak akt na podlagi klavzule „claw-back“, uvedene s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in členom 275, drugi odstavek, PDEU, vseeno ne spada v splošno pristojnost, ki je s členom 19(1) PEU podeljena sodiščem Unije.

52. Opozarjam, da je omejitev pristojnosti Sodišča na področju SZVP, ki jo uvaja klavzula „carve-out“, utemeljena s tem, da naj bi akti SZVP načeloma izražali le popolnoma politične odločitve, povezane z izvajanjem SZVP, katerih sodni nadzor je težko združljiv z delitvijo oblasti. [26]

53. Vendar je s klavzulo „claw-back“ ta sodna imuniteta aktu SZVP odvzeta, če tak akt presega meje SZVP, kar velja v primeru sklepov SZVP, ki – čeprav so sprejeti na podlagi poglavja 2 iz naslova V Pogodbe EU – posegajo v pristojnosti, ki so s Pogodbo DEU podeljene Uniji, in sklepov SZVP, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam.

54. Sodišče je namreč že leta 1998 v točkah od 14 do 18 sodbe Komisija/Svet (C-170/96, EU:C:1998:219) razsodilo, da je na podlagi člena M Pogodbe EU (predhodnik člena 40 PEU) pristojno „paziti, da akti, za katere Svet trdi, da se zanje uporablja člen K.3(2) Pogodbe o Evropski uniji, ne posegajo v pristojnosti, ki jih določbe Pogodbe ES priznavajo Skupnosti“ [27].

55. Prav tako iz ustaljene sodne prakse Sodišča v zvezi z nadzorom zakonitosti omejevalnih ukrepov proti fizičnim ali pravnim osebam, ki so jih vsebovali akti, sprejeti pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, izhaja, da „je treba skupno stališče, ki bi zaradi svoje vsebine imelo širši obseg, kot ga Pogodba EU določa za tovrstne akte, predložiti v presojo Sodišču“ [28], ker mora biti „[m]ožnost, da se na Sodišče naslovi vprašanje za predhodno odločanje, […] odprta glede vseh določb, ki jih sprejme Svet, ne glede na vrsto ali obliko, ki ustvarjajo pravne učinke do tretjih strank“ [29].

56. Klavzula „claw-back“ iz člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275, drugi odstavek, PDEU ni bistveno spremenila položaja, ki je obstajal pred sprejetjem Lizbonske pogodbe.

57. Ugotavljam, da enako kot pri klavzuli „carve-out“ obstaja razlika med besedilom upoštevnih določb, vendar je tokrat člen 275 PDEU tisti, katerega besedilo je zasnovano ožje od besedila člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU.

58. Člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU namreč določa, da so sodišča Unije pristojna „za nadzor skladnosti s členom 40 [PEU] ter za *nadzor zakonitosti* nekaterih sklepov iz drugega odstavka člena 275 [PDEU]“ [30].

26 — V pravu več držav članic vprašanja, povezana z izvajanjem zunanje politike s strani vlade, niso predmet sodnega nadzora v skladu s tako imenovano teorijo aktov vladanja („actes de gouvernement“) (glej zlasti Conseil d'État (Francija), 19. februar 1875, Prince Napoléon, Recueil Lebon, str. 155) oziroma doktrino sodnega uveljavljanja („justiciability“) (glej zlasti *R (Abbasi and anor) v Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs and anor* (2002) EWCA Civ 1598, točki 99 in 106 (Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (pritožbeno sodišče (Anglija in Wales) (civilni oddelek), Združeno kraljestvo)).

27 — Točka 16. Glej v tem smislu tudi sodbe Komisija/Svet (C-176/03, EU:C:2005:542, točka 39); Komisija/Svet (C-440/05, EU:C:2007:625, točka 53) in Komisija/Svet (C-91/05, EU:C:2008:288, točka 33).

28 — Glej sodbi Gestoras Pro Amnistía in drugi/Svet (C-354/04 P, EU:C:2007:115, točka 54) ter Segi in drugi/Svet (C-355/04 P, EU:C:2007:116, točka 54).

29 — Glej sodbi Gestoras Pro Amnistía in drugi/Svet (C-354/04 P, EU:C:2007:115, točka 53) ter Segi in drugi/Svet (C-355/04 P, EU:C:2007:116, točka 53).

30 — Moj poudarek.

59. Člen 275, drugi odstavek, PDEU pa določa, da so sodišča Unije pristojna „za nadzor spoštovanja člena 40 [PEU] in za *odločanje o tožbah, vloženih v skladu s pogoji četrtega pododstavka člena 263 [PDEU*], v katerih se nadzira zakonitost sklepov, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V [PEU]“.

60. Kar zadeva nadzor skladnosti s členom 40 PEU oziroma spoštovanja tega člena, sta določbi v bistvu enaki. Sodišča Unije lahko opravijo nadzor nad vsakim aktom SZVP, ki spada v okvir klavzule „carve-out“, da zagotovijo skladnost s členom 40 PEU. Ta vidik klavzule „claw-back“ torej zajema med drugim akte, sprejete na podlagi člena 215(1) in (2) PDEU, ki vsebujejo hkrati ukrepe, ki predvidevajo delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami, ter omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam.

61. Vendar je med besedilom zadevnih dveh določb bistvena razlika, ker je v členu 275, drugi odstavek, PDEU nadzor zakonitosti sklepov, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, omejen na ničnostne tožbe, ki jih te osebe vložijo v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU, medtem ko se s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU ponovno vzpostavlja pristojnost Sodišča za to, da na splošno nadzira zakonitost „nekaterih sklepov iz drugega odstavka člena 275 [PDEU]“, in sicer „sklepov, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V [PEU]“.

62. Iz sodne prakse Sodišča, navedene v točki 38 teh sklepnih predlogov, pa je razvidno, da „nadzor zakonitosti“, na katerega se sklicuje člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU, vključuje ne samo ničnostne tožbe, vložene na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU, ampak tudi in predvsem mehanizem predloga za sprejetje predhodne odločbe iz člena 267 PDEU.

63. V skladu z že staro in ustaljeno sodno prakso Sodišča namreč „predlog za sprejetje predhodne odločbe glede presoje veljavnosti pomeni, *ravno tako kot ničnostna tožba*, način nadzora nad zakonitostjo aktov institucij [Unije]“ [31]. Kot je Sodišče razsodilo v točki 15 sodbe Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), je „namen pristojnosti, ki jih Sodišču priznava člen [267 PDEU,] zagotoviti, da nacionalna sodišča enotno uporabljajo pravo [Unije, saj bi r]azlike med sodišči držav članic glede veljavnosti aktov [Unije] lahko ogrozile enotnost pravnega reda [Unije] in spodkopale temeljno zahtevo po pravni varnosti“ [32].

64. Poleg tega, ker je treba v skladu s sodno prakso Sodišča [33] klavzulo „carve-out“, uvedeno s členom 275, prvi odstavek, PDEU, tako kot vsako izjemo razlagati ozko in ker obseg klavzule „claw-back“ ne more biti širši od obsega klavzule „carve-out“, [34] je treba klavzulo „claw-back“ iz člena 275, drugi odstavek, PDEU, ki ponovno pripelje do osnovnega pravila, razlagati široko, ob upoštevanju širšega besedila člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU.

31 — Sodba Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, točka 16). Moj poudarek. Glej v tem smislu tudi sodbe Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, točka 23); Unión de Pequeños Agricultores/Svet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, točka 40); Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, točka 22); Reynolds Tobacco in drugi/Komisija (C-131/03 P, EU:C:2006:541, točka 80); Melki in Abdeli (C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363, točka 54); A (C-112/13, EU:C:2014:2195, točka 41) ter Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 62).

32 — Sodba Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) temelji na dejstvu, da „člen [263] podeljuje Sodišču *izključno* pristojnost za razglasitev ničnosti akta institucije [Unije]“ (sodba Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, točka 17). Moj poudarek. Glej v tem smislu tudi sodbe Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, točka 53); Melki in Abdeli (C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363, točka 54); Otis in drugi (C-199/11, EU:C:2012:684, točka 53); A (C-112/13, EU:C:2014:2195, točka 41) ter Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 62). To načelo se mora uporabiti za vsak akt Unije, ki spada bodisi v okvir splošne klavzule o pristojnosti Sodišča (glej točke od 36 do 38 teh sklepnih predlogov) bodisi v okvir klavzule „claw-back“. Če se, nasprotno, postopek nanaša na akt v zvezi s SZVP, ki spada v okvir klavzule „carve-out“, ne pa v okvir klavzule „claw-back“, nadzor njegove zakonitosti ne bo v pristojnosti Sodišča, temveč bodo zanj pristojna sodišča držav članic, ki bodo morala posameznikom zagotoviti učinkovito sodno varstvo v skladu s členom 19 PEU. Kot določata člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člen 275, prvi odstavek, PDEU, bo namreč v tem primeru „Sodišče Evropske unije [tisto, ki] ni pristojno“, ne pa sodišča držav članic.

33 — Glej sodbi Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 70) in Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, točka 42).

34 — Ni namreč mogoče, da bi drugi odstavek člena 275 PDEU ponovno vzpostavljal pristojnost sodišč Unije za vprašanja, ki niso bila najprej izključena iz njihove pristojnosti s prvim odstavkom tega člena.

65. Tako menim, da klavzula „claw-back“ iz člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275, drugi stavek, PDEU sodiščem Unije omogoča, da nadzirajo skladnost vseh aktov SZVP s členom 40 PEU (bodisi prek ničnostne tožbe bodisi v okviru predhodnega odločanja)[35] in da nadzirajo zakonitost sklepov SZVP, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V PEU (bodisi prek ničnostne tožbe bodisi v okviru predhodnega odločanja).[36]

66. Nasprotna teza generalne pravobranilke J. Kokott v njenem stališču glede mnenja 2/13 (EU:C:2014:2475), ki jo v obravnavani zadevi zagovarjajo vlada Združenega kraljestva, češka, nemška, estonska, francoska in poljska vlada ter Svet, in sicer da „na področju SZVP […] s Pogodbama […] *ni predvidena* pristojnost za predhodno odločanje Sodišča“[37], bi bila po mojem mnenju težko združljiva s členom 23 PEU, ki zahteva, da „[d]elovanje Unije na mednarodni ravni […] temelji na načelih […] iz poglavja 1“, med katerimi so pravna država ter univerzalnost in nedeljivost človekovih pravic in temeljnih svoboščin,[38] ki nedvomno vključujejo pravico dostopa do sodišča in učinkovito sodno varstvo.

ii) Klavzula „claw-back-in“ ter sklepi Sveta, ki se sprejmejo na podlagi poglavja 2 naslova V Pogodbe EU in predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam

67. Ugotavljam, da čeprav klavzula „carve-out“, uvedena s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in členom 275, prvi odstavek, PDEU, zajema vse akte SZVP, se klavzula „claw-back-in“, uvedena s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in členom 275, drugi odstavek, PDEU, sklicuje samo na skladnost s členom 40 PEU oziroma spoštovanje tega člena in na nadzor zakonitosti *sklepov*, ki predvidevajo ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V PEU.

68. Glede skladnosti s členom 40 PEU oziroma spoštovanja tega člena je jasno, da klavzula „claw-back-in“ zajema vsak akt SZVP, ki je že zajet s klavzulo „carve-out“.

69. Nasprotno pa se glede nadzora zakonitosti člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člen 275, drugi odstavek, PDEU ter člen 215(2) PDEU sklicujejo na *sklepe*, ki predvidevajo ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V PEU, kar po mojem mnenju ne vključuje uredb – kot je v obravnavanem primeru Uredba št. 833/2014 – ki jih je Svet sprejel na podlagi člena 215(2) PDEU.

70. To potrjuje mojo tezo, podano v točkah 47 in 48 teh sklepnih predlogov, v skladu s katero klavzula „carve-out“ zajema le akte SZVP, katerih pravna podlaga je kateri izmed členov od 23 PEU do 46 PEU, in se torej ne nanaša na akte, ki jih je Svet sprejel na podlagi člena 215 PDEU.

71. Če bi bilo drugače, bi se pojavil protislovni položaj, v katerem bi bilo Sodišče pristojno za nadzor sklepov SZVP, ki predvidevajo ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V PEU, ne pa za nadzor uredb, sprejetih na podlagi teh sklepov.

35 — Glej v tem smislu Lenaerts, K., Maselis, I., in Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, odstavek 6.05.

36 — Naj dodam, da se obravnavana zadeva nanaša zgolj na pristojnost Sodišča za predhodno odločanje o veljavnosti in razlagi aktov SZVP, pri čemer so tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti in odškodninske tožbe, ki so usmerjene zoper akt SZVP, zajete s klavzulo „carve-out“ iz člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU, ne pa s klavzulo „claw-back“ iz člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275, drugi odstavek, PDEU.

37 — Točka 100 stališča. V točki 101 je dodala, da je „[n]edvomno […] z vidika politične integracije neobstoj pristojnosti za predhodno odločanje in monopola Sodišča za odločanje o veljavnosti aktov institucij v smislu sodbe Foto-Frost (EU:C:1987:452) pri vprašanjih SZVP vreden obžalovanja, ker tako ni mogoče zagotoviti enotne razlage in uporabe prava Unije v okviru SZVP“.

38 — Glej člen 21(1) PEU.

72. Poleg tega – v nasprotju s primerom omejevalnih ukrepov, ki predvidevajo delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami – [39] sprejetje uredbe na podlagi člena 215(2) PDEU ni obvezno, kar zadeva omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam. V tej določbi je namreč navedeno, da „[k]adar sklep [SZVP] tako predvideva, *lahko* Svet […] sprejme [take ukrepe]“ [40]. Omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam je torej mogoče sprejeti zgolj s sklepom SZVP. Ravno za to vrsto sklepa člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člen 275, drugi odstavek, PDEU vsebujeta klavzulo „claw-back“.

iii) Pristojnost za razlago

73. Ker klavzula „claw-back“, uvedena s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in členom 275, drugi odstavek, PDEU, omejuje pristojnost Sodišča na *nadzor zakonitosti* sklepov SZVP, ki predvidevajo ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V PEU, se zdi, da je pristojnost za razlago, ki je s členom 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU podeljena Sodišču, izključena iz njegove pristojnosti za te akte.

74. Sodišče pa je v primerljivem pravnem okviru, v katerem mu je bilo s členom 41 Pogodbe ESPJ dovoljeno „predhodno odločanje o *veljavnosti* aktov Visoke oblasti in Sveta“ [41], razsodilo, da „presoja veljavnosti nekega akta nujno vključuje njegovo predhodno razlago“ [42]. Na podlagi tega je presodilo, da „bi bilo v nasprotju z namenom in medsebojno povezanostjo Pogodb, če v zadevah v zvezi s pravili, ki izhajajo iz Pogodb EGS in ESAE, njihov pomen in obseg na zadnji stopnji določi Sodišče, tako kot je z identičnim besedilom predvideno v členu 177 Pogodbe EGS [(danes člen 267 PDEU)] in členu 150 Pogodbe ESAE [(danes razveljavljen)], s čimer je mogoče zagotoviti enotnost uporabe teh pravil, medtem ko bi bilo v zadevah v zvezi s predpisi, ki se nanašajo na Pogodbo ESPJ, še naprej pristojnih več nacionalnih sodišč, katerih razlage bi se lahko razlikovale, Sodišče pa ne bi moglo zagotoviti enotne razlage teh predpisov“ [43].

75. Iz teh razlogov menim, da če je sodiščem Unije dovoljeno največ, in sicer opraviti nadzor zakonitosti sklepa, ki predvideva ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V PEU, jim je gotovo dovoljeno najmanj, in sicer razlagati besedilo takih sklepov, zlasti da bi se preprečilo, da Sodišče razglasi ničnost ali neveljavnost akta v zvezi s SZVP, ki bi ga lahko z uveljavitvijo druge razlage ohranilo.

76. To velja toliko bolj, ker, kot navaja predložitveno sodišče v točkah od 30 do 34 predloga za sprejetje predhodne odločbe, že med pristojnimi organi različnih držav članic obstajajo razlike v pogledu na nekatera bistvena vprašanja, zlasti kar zadeva razlago pojma finančna pomoč iz člena 4(2)(b) Sklepa 2014/512 in člena 4(3) Uredbe št. 833/2014, kot to kažejo pisna stališča, ki so jih vložile vlada Združenega kraljestva ter nemška, estonska in francoska vlada.

3. Sklep 2014/512 z vidika člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275 PDEU

77. Na prvi pogled je Sklep 2014/512 deležen sodne imunitete, ki jo določa klavzula „carve-out“, uvedena s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in členom 275, prvi odstavek, PDEU, ker ta sklep izpolnjuje oba pogoja, navedena v točkah 47 in 49 teh sklepnih predlogov.

39 — Člen 215(1) PDEU zahteva, da delni ali popolni prekinitvi ali omejitvi gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami, predvideni s sklepom SZVP, sledi sprejetje akta Sveta na podlagi istega člena 215 PDEU oziroma, z drugimi besedami, nastop tega, kar je bil pred Lizbonsko pogodbo „steber Skupnosti“. V tej določbi je namreč uporabljen povedni naklon: „Svet […] sprejme potrebne ukrepe.“

40 — Moj poudarek.

41 — Moj poudarek.

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

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

78. Pravna podlaga Sklepa 2014/512 je namreč člen 29 PEU, ki je del poglavja 2, naslovljenega „Posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki“, iz naslova V Pogodbe EU, vsebina tega sklepa pa očitno spada v okvir SZVP, saj je Svet z njim uvedel omejevalne ukrepe „zaradi delovanja Rus[ke federac]ije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini“ [44].

79. Na podlagi klavzule „claw-back“, uvedene s členom 24(1), drugi pododstavek, PEU in členom 275, drugi odstavek, PDEU, je po mojem mnenju Sodišče pristojno za predhodno odločanje o združljivosti Sklepa 2014/512 s členom 40 PEU, saj družba Rosneft v točkah 21 in 22 svojih pisnih stališč izpodbija zakonitost Sklepa 2014/512 z vidika te določbe.

80. Da bi bilo Sodišče pristojno za nadzor zakonitosti Sklepa 2014/512 tudi z vidika katere koli druge nezakonitosti, razen kršitve člena 40 PEU, je nujno treba preveriti, ali ta sklep pomeni „sklep, ki predvideva omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V [PEU]“, v smislu člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275, drugi odstavek, PDEU.

81. V zvezi s tem vlada Združenega kraljestva, francoska in estonska vlada ter Svet in Komisija izpodbijajo, da Sklep 2014/512 vsebuje omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ker se po njihovem mnenju ukrepi, vsebovani v njem, uporabljajo za objektivno določene položaje in za kategorijo splošno določenih oseb.

82. Člena 4 in 4a [45] Sklepa 2014/512 se namreč ne nanašata na družbo Rosneft, tako kot se nanjo, nasprotno, nanašata njegova člena 1(2), od (b) do (d), in (3) [46] ter 7 [47], na področje uporabe katerih so vključene tri ruske družbe, med katerimi je družba Rosneft (glej Prilogo III k navedenemu sklepu).

83. V zvezi s tem je treba spomniti, da so v skladu z ustaljeno sodno prakso omejevalni ukrepi „hkrati splošni akti, ker kategoriji naslovnikov, ki je določena na splošno in abstraktno, prepovedujejo med drugim, da dajo sredstva in ekonomske vire na razpolago osebam in subjektom, ki so navedeni na seznamih, priloženih tem aktom, in sveženj posamičnih odločb, sprejetih v zvezi s temi osebami in subjekti“ [48]. Po mnenju Sodišča je „dostop do sodišča Unije […] omogočen s tem, da gre za posamične akte“ [49].

44 — Kot nakazuje naslov navedenega sklepa.

45 — Člena 4 in 4a Sklepa 2014/512 se nanašata na ruski naftni sektor, ker določata sistem predhodne odobritve za neposredno ali posredno prodajo, dobavo, prenos ali izvoz določene opreme, primerne v bistvu za iskanje in pridobivanje nafte v Ruski federaciji, s strani državljanov držav članic ali z ozemlja držav članic ter prepoved neposrednega ali posrednega zagotavljanja spremnih storitev, ki so potrebne za iskanje in pridobivanje nafte v Ruski federaciji, s strani državljanov držav članic ali z ozemlja držav članic.

46 — Člen 1(2), od (b) do (d), in (3) Sklepa 2014/512 določa splošno prepoved opravljanja sklopa storitev, povezanih s kapitalskim trgom, v korist subjektov s sedežem v Rusiji, naštetih v Prilogi III, med katerimi je posebej omenjena družba Rosneft, pri čemer ta prepoved velja za vse finančne institucije Unije.

47 — Člen 7 Sklepa 2014/512 vsebuje klavzulo o nepovračilu škode gospodarskim subjektom in se v odstavku 1(a) nanaša med drugim na subjekte, naštete v Prilogi III, med katerimi je posebej omenjena družba Rosneft.

48 — Sodba Gbagbo in drugi/Svet (od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, točka 56). Glej v tem smislu tudi sodbo Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točke od 241 do 244) ter sodbo Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, točka 99), ki napotuje na točke od 36 do 38 sodbe Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Svet (T-509/10, EU:T:2012:201).

49 — Sodba Gbagbo in drugi/Svet (od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, točka 57).

84. V tem smislu je bila ničnostna tožba, ki je bila obravnavana v sodbi Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Svet (T-509/10, EU:T:2012:201), zaradi nepristojnosti z vidika člena 275 PDEU zavrnjena v delu, v katerem se je nanašala na člen 4 Sklepa Sveta 2010/413/SZVP z dne 26. julija 2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Skupnega stališča 2007/140/SZVP (v nadaljevanju: Sklep 2010/413)[50], ki ni posebej zadeval tožeče stranke.[51] Sodišče je v točki 99 sodbe Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776) potrdilo to zavrnitev iz istih razlogov.

85. Ker je besedilo členov 4 in 4a Sklepa 2014/512 zelo podobno besedilu člena 4 Sklepa 2010/413,[52] se strinjam z mnenjem Komisije, v skladu s katerim navedene določbe ne vsebujejo omejevalnih ukrepov proti družbi Rosneft. Posledično Sodišče ni pristojno za nadzor njihove zakonitosti (in za njihovo razlago), saj se klavzula „claw-back“ iz člena 24(1), drugi pododstavek, PEU in člena 275, drugi odstavek, PDEU ne uporablja.

86. Vendar se ne strinjam s stališčem vlade Združenega kraljestva, češke, francoske, estonske in poljske vlade ter Sveta in Komisije, v skladu s katerim člena 1(2), od (b) do (d), in (3) ter 7 Sklepa 2014/512, ki se prek Priloge III izrecno nanašata na družbo Rosneft, ne predvidevata omejevalnih ukrepov proti njej, ker se ukrepi, ki jih vsebujeta, uporabljajo za objektivno določene položaje in za kategorijo splošno določenih oseb, pri čemer je Priloga III, ki vsebuje ime družbe Rosneft, zgolj ugotovitvene narave.

87. V zvezi s tem se Komisija opira na točko 39 sodbe Sina Bank/Svet (T-67/12, EU:T:2014:348) in točko 32 sodbe Hemmati/Svet (T-68/12, EU:T:2014:349), v katerih je Splošno sodišče v povezavi s členom 20(1)(b) Sklepa 2010/413 razsodilo, da „je treba ‚sklep, ki predvideva omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam‘, v smislu člena 275, drugi odstavek, PDEU iskati v aktu, s katerim je bil vpis imena tožeče stranke po ponovnem preizkusu ohranjen v Prilogi II k Sklepu 2010/413, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2010/644, od 1. decembra 2011“, in ne v dejstvu, da je bilo ime tožeče stranke navedeno v Prilogi II k prvotni različici Sklepa 2010/413. Iz tega razloga je Splošno sodišče odklonilo pristojnost in odločilo, da člen 20(1)(b) Sklepa 2010/413 ni uvedel omejevalnih ukrepov proti osebam, temveč splošne ukrepe.

50 — UL L 195, str. 39.

51 — „Prepovedi iz člena 4 Sklepa 2010/413 so […] splošni ukrepi, saj je njihovo področje uporabe opredeljeno z objektivnimi merili in ne glede na konkretne fizične ali pravne osebe. Zato člen 4 Sklepa 2010/413 – tako kot navajata Svet in Komisija – ni sklep, ki predvideva omejevalne ukrepe proti fizičnim in pravnim osebam, v smislu člena 275, drugi odstavek, PDEU“ (točka 37).

52 —
„1. Prodaja, dobava ali prevoz ključne opreme in tehnologije s strani državljanov držav članic ali z ozemlja držav članic ali z uporabo plovil ali zrakoplovov pod sodno pristojnostjo držav članic je ne glede na to, ali ta izvira z njihovega ozemlja, prepovedana, če je namenjena naslednjim ključnim panogam naftne industrije in industrije zemeljskega plina v Iranu ali iranskim podjetjem ali podjetjem v lasti Irana, ki so dejavna v teh panogah zunaj Irana:
(a) rafiniranjem;
(b) utekočinjenim zemeljskim plinom;
(c) raziskavami;
(d) proizvodnjo.
Unija sprejme potrebne ukrepe s katerimi določi, za katere predmete velja ta določba.
2. Podjetjem v Iranu, ki so dejavna v ključnih panogah iranske naftne industrije in industrije zemeljskega plina iz odstavka 1, ali iranskim podjetjem ali podjetjem v lasti Irana, ki so dejavna v teh panogah zunaj Irana, je prepovedano zagotavljati naslednje:
(a) tehnično pomoč ali usposabljanje in druge storitve v zvezi s ključno opremo in tehnologijo, kot je opredeljeno v skladu z odstavkom 1;
(b) financiranje ali finančno pomoč za vsako prodajo, dobavo, prevoz ali izvoz ključne opreme in tehnologije, kot je opredeljeno v skladu z odstavkom 1, ali za zagotavljanje s tem povezane tehnične pomoči ali usposabljanja.
3. Prepovedano je zavestno ali namerno sodelovati v dejavnostih, katerih namen ali učinek je izogibanje prepovedim iz odstavka 1 ali 2.“

88. Poleg tega je Splošno sodišče v točki 42 sodbe Sina Bank/Svet (T-67/12, EU:T:2014:348) in točki 35 sodbe Hemmati/Svet (T-68/12, EU:T:2014:349) razlagalo merilo „posamičnega“ nanašanja iz člena 16(2) uredbe, ki jo je Svet sprejel na podlagi Sklepa 2010/413[53], in je kot splošne ukrepe povzelo iste ukrepe kot člen 20(1)(b) Sklepa 2010/413 na enak način kot pojem „sklep, ki predvideva omejevalne ukrepe proti fizičnim in pravnim osebam“. Na podlagi tega je razsodilo, da je tožba za razglasitev ničnosti navedenega člena 16(2), ki jo je vložila tožeča stranka, nedopustna.

89. Po mojem mnenju ta sodna praksa Splošnega sodišča ni v skladu s sodno prakso Sodišča, ki izhaja iz točke 99 sodbe Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776).[54] Kot je namreč Splošno sodišče v drugi sestavi razsodilo v točki 36 sodbe National Iranian Oil Company/Svet (T-578/12, EU:T:2014:678), ki jo je Sodišče potrdilo v sodbi National Iranian Oil Company/Svet (C-440/14 P, EU:C:2016:128), „[č]len 263, četrti odstavek, PDEU […] vsaki fizični ali pravni osebi daje procesno upravičenje za izpodbijanje aktov institucij Unije, če so izpolnjeni pogoji, opredeljeni s to določbo, kar velja v tem primeru[, ker je tožeča stranka z navedenimi akti Unije vpisana na zadevne sezname ukrepov]“.

90. Poleg tega bi v skladu z isto točko sodbe National Iranian Oil Company/Svet (T-578/12, EU:T:2014:678) teza, ki jo je Splošno sodišče podalo v sodbah Sina Bank/Svet (T-67/12, EU:T:2014:348) in Hemmati/Svet (T-68/12, EU:T:2014:349) ter s katero je bil pojem omejevalni ukrep proti osebam v resnici izenačen z merilom posamičnega nanašanja zadevnega ukrepa, „pomenila kršitev določb členov 263 PDEU in 275, drugi odstavek, PDEU ter bi bila torej v nasprotju s sistemom sodnega varstva, ki je bil uveden s Pogodbo DEU, in s pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki jo določa člen 47 [Listine]“.

91. Ob tem je treba dodatno pojasniti, da bi zaradi tako stroge razlage klavzula „claw-back“ zelo pogosto postala iluzorna, če v nasprotju s tem, kar predlagam zgoraj, določbe sklepov SZVP, ki se tako kot člena 1(2), od (b) do (d), in (3) ter 7 Sklepa 2014/512 izrecno nanašajo na fizične ali pravne osebe, ne bi pomenile „omejevalnih ukrepov proti osebam“ v smislu klavzule „claw-back“, posledica tega pa bi bila, da ta klavzula ne bi vključevala možnosti vprašanja za predhodno odločanje glede veljavnosti.

92. Zato Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje odgovori, da je v skladu s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in členom 275 PDEU Sodišče pristojno za predhodno odločanje na podlagi člena 267 PDEU o veljavnosti Sklepa 2014/512 z vidika člena 40 PEU ter za razlago in nadzor zakonitosti členov 1(2), od (b) do (d), in (3) in 7 tega sklepa ter Priloge III k njemu.

93. Vseeno bi rad pojasnil, da kljub dejstvu, da omejevalni ukrepi, uvedeni s členoma 4 in 4a Sklepa 2014/512, spadajo na področje uporabe klavzule „carve-out“, in ne na področje uporabe klavzule „claw-back“, ni neobstoja sodnega varstva, ker je Uredba št. 833/2014, kot sem razložil v točkah 47, 49, 69 in 70 teh sklepnih predlogov, popolnoma v pristojnosti Sodišča ter je besedilo teh določb skoraj dobesedno ponovljeno v njenih členih 3, 3a in 4(3) in (4). Če bi moralo Sodišče razglasiti ničnost teh določb Uredbe št. 833/2014, bi moral Svet sprejeti ukrepe, potrebne za zagotovitev združljivosti enakovrednih določb Sklepa 2014/512 s sodbo Sodišča, in to – kot se je Svet strinjal na obravnavi – v skladu s členom 266 PDEU.

53 — Gre za Uredbo Sveta (EU) št. 961/2010 z dne 25. oktobra 2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 423/2007 (UL L 281, str. 1).

54 — Glej tudi točke od 36 do 38 sodbe Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Svet (T-509/10, EU:T:2012:201), v katerih je Splošno sodišče menilo, da zadevni ukrep ni omejevalni ukrep proti osebi, ker v njem ni naveden noben subjekt, na katerega se ukrep nanaša.

B – ***Drugo vprašanje, točka (a)***

94. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, točka (a), sprašuje Sodišče o veljavnosti členov 1(2), od (b) do (d), in (3), 4, 4a in 7 Sklepa 2014/512 in Priloge III k njemu ter členov 3, 3a, 4(3) in (4), 5(2), od (b) do (d), in (3) in 11 Uredbe št. 833/2014 ter prilog II in VI k njej.

95. Ob upoštevanju mojega odgovora na prvo vprašanje bom preizkusil skladnost Sklepa 2014/512 in Uredbe št. 833/2014 s členom 40 PEU ter veljavnost členov 1(2), od (b) do (d), in (3) in 7 Sklepa 2014/512 in Priloge III k njemu ter veljavnost členov 3, 3a, 4(3) in (4), 5(2), od (b) do (d), in (3) in 11 Uredbe št. 833/2014 ter prilog II in VI k njej.

1. Skladnost Sklepa 2014/512 in Uredbe št. 833/2014 s členom 40 PEU

96. Po mnenju družbe Rosneft je Svet s sprejetjem sklepa SZVP, ki je v bistvu zakonodajne narave, prekoračil svoja pooblastila. V skladu s členom 29 PEU naj bi bila vloga Sveta ta, da opredeljuje „pristop Unije do posamezne geografske ali vsebinske zadeve“. Nasprotno pa naj bi bilo na podlagi člena 31(1) PEU sprejemanje zakonodajnih aktov v okviru SZVP izključeno. Zato naj bi Svet s sprejetjem zelo podrobnih določb Sklepa 2014/512, ki so v bistvu v enaki obliki ponovljene v Uredbi št. 833/2014, kršil klavzulo nevplivanja, določeno v členu 40 PEU, ter naj bi posegel v pooblastilo Komisije in visokega predstavnika za skupni predlog, kot je to pooblastilo predvideno v členu 215 PDEU.

97. Po mojem mnenju Sklep 2014/512 in Uredba št. 833/2014 nista zakonodajna akta.

98. Čeprav so z „zakonodajnim aktom“ navadno mišljeni splošni ukrepi, ki se uporabljajo za objektivno določene položaje ter za kategorijo oseb, ki so določene na splošno in abstraktno, je opredelitev tega izraza, uporabljenega v členu 24 PEU, podana le v členu 289(3) PDEU. V tem členu pa je ta kategorija aktov opredeljena kot „[p]ravni akti, sprejeti po zakonodajnem postopku“, in sicer po rednem zakonodajnem postopku iz člena 289(1) PDEU ali posebnem zakonodajnem postopku iz člena 289(2) PDEU.

99. Torej je posledica členov 24(1), drugi pododstavek, tretji stavek, PEU in 31(1) PEU, ker vsebujeta prepoved sprejemanja zakonodajnih aktov, izključitev širše vloge, ki je s členom 289(1) in (2) PDEU podeljena Parlamentu in Komisiji.[55]

100. Sicer se postopek iz člena 24(1), drugi pododstavek, PEU za sprejetje Sklepa 2014/512 in postopek iz člena 215 PDEU za sprejetje Uredbe št. 833/2014 razlikujeta od postopkov, ki ju določa člen 289 PDEU za opredelitev akta kot zakonodajnega.

101. Ker družba Rosneft ne zatrjuje, da bi bilo treba Sklep 2014/512 in Uredbo št. 833/2014 sprejeti na drugi pravni podlagi, in ne na podlagi člena 29 PEU oziroma člena 215 PDEU, bi bilo treba njene trditve zavrniti.

55 — Poleg tega členov 24(1), drugi pododstavek, tretji stavek, PEU in 31(1) PEU ne bi bilo mogoče razlagati tako, da se z njima nalaga obveznost po zakonodajnem postopku sprejemati omejevalne ukrepe, ki predvidevajo delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami – to je ukrepe, ki so po definiciji splošni ter se uporabljajo za objektivno določene položaje in za kategorijo oseb, ki so določene na splošno in abstraktno – ker bi bila taka razlaga očitno v nasprotju z besedilom člena 215(1) PDEU, ki določa, da „Svet [odloča] s kvalificirano večino na skupni predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in Komisije [ter o] tem obvesti Evropski parlament“, kar ni ne redni ne posebni zakonodajni postopek.

2. Veljavnost členov 1(2), od (b) do (d), in (3) in 7 Sklepa 2014/512 in Priloge III k njemu ter členov 3, 3a, 4(3) in (4), 5(2), od (b) do (d), in (3) in 11 Uredbe št. 833/2014 ter prilog II in VI k njej

a) Obseg nadzora

102. Svet v točkah 64, 108 in 115 svojih stališč trdi, da Sodišče ni pristojno za nadzor zakonitosti zadevnih določb Uredbe št. 833/2014, ker skuša družba Rosneft z ničnostnimi razlogi, ki jih navaja, v bistvu izpodbijati načelne odločitve, ki v celoti spadajo na področje SZVP in jih je Svet sprejel s Sklepom 2014/512.

103. S tem stališčem se ne strinjam, ker po mojem mnenju sprejetje uredbe na podlagi člena 215 PDEU, tudi če so v njej dobesedno ponovljeni ali dopolnjeni ali natančneje določeni ukrepi, predvideni s sklepom v zvezi s SZVP, kot je v primeru Sklepa 2014/512 in Uredbe št. 833/2014, pomeni izgubo sodne imunitete, ki so je bili ti ukrepi lahko deležni na podlagi člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU. [56]

104. Nasprotna rešitev bi povzročila, da bi izključitev pristojnosti Sodišča na tem področju dobila široko razlago, medtem ko je ta izključitev izjema, in ne pravilo.

105. Ob tem menim, da ima Svet na tem področju, ki spada v okvir diplomacije ter zunanje in varnostne politike, široko diskrecijsko pravico. [57]

b) Razlog za neveljavnost, ki se nanaša na zatrjevano kršitev Sporazuma o partnerstvu

106. Po mnenju družbe Rosneft člen 1(2), od (b) do (d), in (3) Sklepa 2014/512 in Priloga III k njemu ter členi 3(1), (3) in (5), 3a(1) in 5(2), od (b) do (d), in (3) Uredbe št. 833/2014 ter prilogi II in VI k njej pomenijo kršitev členov 10(1) (klavzula o obravnavi po načelu največjih ugodnosti v zvezi z blagovno menjavo), 12 (prosti prevoz blaga), 36 (klavzula o obravnavi, ki ni manj ugodna, v zvezi s čezmejnim opravljanjem storitev) ter 52(2), (5) in (9) (prosti pretok kapitala) Sporazuma o partnerstvu.

107. Vlada Združenega kraljestva, estonska in francoska vlada ter Svet in Komisija poudarjajo, da so zadevni ukrepi utemeljeni, ker so „potrebni za varovanje […] bistvenih varnostnih interesov [pogodbenic] v primeru vojne ali resnih mednarodnih napetosti, ki bi predstavljale vojno nevarnost“, v skladu s členom 99(1)(d) Sporazuma o partnerstvu, ter da vsekakor določbe tega sporazuma, na katere se sklicuje družba Rosneft, nimajo neposrednega učinka.

108. Ker člen 99 Sporazuma o partnerstvu predpostavlja obstoj ukrepa, ki je v nasprotju z vsebinskimi določbami navedenega sporazuma, je treba najprej preučiti, ali člen 1(2), od (b) do (d), in (3) Sklepa 2014/512 in Priloga III k njemu ter členi 3(1), (3) in (5), 3a(1) in 5(2), od (b) do (d), in (3) Uredbe št. 833/2014 ter prilogi II in VI k njej pomenijo kršitev členov 10(1), 12, 36 ter 52(2), (5) in (9) navedenega sporazuma.

56 — To izhaja iz opisa člena 215 PDEU kot „most[a, vzpostavljenega] med dejavnostmi [Unije], ki zajemajo gospodarske sankcije […], ter cilji Pogodbe EU“ (sodba Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točka 59). Ukrepi SZVP, ki prečkajo ta „most“, postanejo ukrepi, ki morajo biti skladni s Pogodbo DEU.

57 — Glej sodbi Sison/Svet (C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 33) in Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, točka 120).

i) Neposredni učinek členov 10(1), 12, 36 ter 52(2), (5) in (9) Sporazuma o partnerstvu

109. V zvezi s tem je treba opozoriti, da ustaljena sodna praksa določa, da je sporazum med Unijo in eno ali več tretjimi državami, kar zadeva Unijo, akt, ki ga je sprejela ena od njenih institucij, v smislu člena 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU, da so določbe takega sporazuma od začetka njegove veljavnosti sestavni del pravnega reda Unije in da je Sodišče v tem pravnem redu pristojno za predhodno odločanje o razlagi tega sporazuma.[58]

110. Poleg tega je Sodišče v točki 37 sodbe Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494) razsodilo, da „se je mogoče na določbe mednarodnega sporazuma, katerega pogodbenica je Unija, v podporo […] ugovoru nezakonitosti takega akta sklicevati le pod pogojema, da narava in sistematika tega sporazuma temu ne nasprotujeta in so te določbe z vidika vsebine nepogojne in dovolj natančne […]. Zgolj če sta ta pogoja kumulativno izpolnjena, se je torej mogoče na take določbe sklicevati pred sodiščem Unije kot na merilo za presojo zakonitosti akta Unije“[59].

111. Ker člena 10(1) in 12 Sporazuma o partnerstvu vsebujeta sklicevanje na konkretne določbe GATT, se Svet in Komisija opirata na ustaljeno sodno prakso Sodišča v zvezi s sporazumi Svetovne trgovinske organizacije, v skladu s katero ti „glede na svojo naravo in sistematiko načeloma niso del pravil, na podlagi katerih je mogoče nadzirati zakonitost aktov institucij Unije“[60].

112. Sporazum o partnerstvu pa ni sporazum, ki bi zadeval zgolj blagovno menjavo, za katerega bi se lahko uporabila ta sodna praksa.[61]

113. Kot je namreč glede Sporazuma o partnerstvu Sodišče razsodilo v točki 27 sodbe Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213), „je njegov cilj vzpostavitev partnerstva med pogodbenicami, katerega namen je zlasti spodbujanje razvoja tesnih političnih odnosov med temi pogodbenicami, trgovine in skladnih gospodarskih odnosov med njimi, političnih in ekonomskih svoboščin kot tudi udejanjenje postopnega združevanja med Rusko federacijo in širšim območjem sodelovanja v Evropi“.

114. Poleg tega je Sodišče v točki 28 te sodbe dodalo, da „[o]količina, da se je omenjeni sporazum tako omejil na vzpostavitev partnerstva med pogodbenicami, ne da bi predvidel pridružitev ali bodoči pristop Ruske federacije k [Uniji], ni take narave, da bi preprečevala neposredni učinek njegovih posameznih določb. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da lahko, kadar sporazum vzpostavlja sodelovanje med pogodbenicami, njegove posamezne določbe[, če glede na svoje besedilo ter predmet in vrsto sporazuma vsebujejo jasne in nedvoumne obveznosti, katerih izpolnitev ali učinki niso odvisni od sprejetja nadaljnjega predpisa], neposredno urejajo pravni položaj posameznikov“.

58 — Glej sodbe Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, točke od 3 do 6) o Sporazumu o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Grčijo, ki je bil podpisan 9. julija 1961 v Atenah in v imenu Skupnosti sprejet s Sklepom Sveta z dne 25. septembra 1961 (63/106/EGS) (UL L 26, str. 293); Demirel (12/86, EU:C:1987:400, točka 7) o Sporazumu o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki je bil podpisan 12. septembra 1963 v Ankari in v imenu Skupnosti sprejet s Sklepom Sveta z dne 23. decembra 1963 (64/732/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 10); Andersson in Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, točki 26 in 27), Ospelt in Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, točka 27) in Établissements Rimbaud (C-72/09, EU:C:2010:645, točka 19) o Sporazumu o Evropskem gospodarskem prostoru (UL 1994, L 1, str. 3), ki je bil podpisan 2. maja 1992 ter odobren s Sklepom Sveta in Komisije z dne 13. decembra 1993 o sklenitvi Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Republiko Avstrijo, Republiko Finsko, Republiko Islandijo, Kneževino Lihtenštajn, Kraljevino Norveško in Kraljevino Švedsko in Švicarsko konfederacijo na drugi strani (94/1/ESPJ, ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 19, str. 146). Glej tudi točke od 32 do 35 mojih sklepnih predlogov v zadevi SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52).

59 — Glej v tem smislu tudi sodbo Svet in drugi/Vereniging Milieudefensie in Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, točka 54 in navedena sodna praksa).

60 — Sodba Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, točka 38). Glej v tem smislu tudi sodbe Portugalska/Svet (C-149/96, EU:C:1999:574, točka 47); Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, točka 39) in LVP (C-306/13, EU:C:2014:2465, točka 44).

61 — Sodišče je namreč v točki 39 sodbe Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494) pojasnilo, da sporazumi STO niso del pravil, na podlagi katerih je mogoče nadzirati zakonitost aktov institucij Unije („priznanje, da naloga zagotavljanja skladnosti prava Unije s pravili STO pripada neposredno sodišču Unije, [bi] prikrajšalo zakonodajne in izvršilne organe Unije za manevrski prostor, ki ga imajo podobni organi trgovinskih partnerjev Unije. Nedvomno so namreč nekatere pogodbenice, ki so med najpomembnejšimi trgovinskimi partnerji Unije, glede na predmet in cilj sporazumov STO ugotovile, da slednji niso med pravili, ki jih njihovi sodni organi uporabijo pri preverjanju zakonitosti pravil nacionalnega prava. Tak neobstoj vzajemnosti, če bi bil sprejet, bi lahko povzročil neuravnoteženo uporabo pravil STO“).

115. Zato je Sodišče v točki 22 navedene sodbe priznalo neposredni učinek člena 23(1) tega sporazuma, ki se nanaša na pogoje za zaposlitev.

116. V nasprotju s tem, kar zatrjujejo vlada Združenega kraljestva in francoska vlada ter Svet in Komisija, sam ne poznam razloga, zakaj besedilo določb Sporazuma o partnerstvu, ki se obravnavajo v tej zadevi, ne bi izpolnjevalo meril neposrednega učinka, kot so določena v točki 21 sodbe Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213) in povzeta v točki 37 sodbe Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494).

117. Namreč, člen 10(1) Sporazuma o partnerstvu določa, da si „[p]ogodbenici […] medsebojno zagotavljata obravnavo po splošnem načelu največjih ugodnosti, določenem v odstavku 1 člena I GATT“ [62]. Člen 12(1), drugi pododstavek, določa, da „vsaka pogodbenica zagotavlja neomejen prevoz čez svoje ozemlje ali preko njega za blago s poreklom s carinskega območja druge pogodbenice ali za blago, ki je namenjeno na carinsko območje druge pogodbenice“. Člen 36 določa, da „si pogodbenici glede čezmejnega opravljanja storitev […] medsebojno zagotavljata obravnavo, ki ni manj ugodna od obravnave, ki jo priznavata kateri koli tretji državi“. Nazadnje, v skladu s členom 52 pogodbenici Sporazuma o partnerstvu „[z]agotovi[ta] prosti pretok kapitala med rezidenti [Unije] in Rusije v obliki neposrednih naložb“ (odstavek 2), ne smeta uvesti nobene nove omejitve po petletnem prehodnem obdobju od začetka veljavnosti navedenega sporazuma (odstavek 5) ter „si glede svobode tekočih plačil in pretoka kapitala ter načina plačil medsebojno priznavata obravnavo po načelu največjih ugodnosti“ (odstavek 9).

118. Po mojem mnenju se besedilo teh določb v smislu nepogojnosti nikakor ne razlikuje od besedila člena 23(1) navedenega sporazuma, glede katerega je Sodišče že presodilo, da ima neposredni učinek. [63] Zato je to besedilo več kot „le dogovor o soglasju (‚an agreement to agree‘)“ [64].

ii) Obstoj omejitev pravic, podeljenih s členi 10(1), 12, 36 ter 52(2), (5) in (9) Sporazuma o partnerstvu

119. Preučiti je torej treba, ali ukrepi, uvedeni s členom 1(2), od (b) do (d), in (3) Sklepa 2014/512 in s Prilogo III k njemu ter s členi 3(1), (3) in (5), 3a(1) in 5(2), od (b) do (d), in (3) Uredbe št. 833/2014 ter s prilogama II in VI k njej, vključujejo omejitve členov 10(1), 12, 36 ter 52(2), (5) in (9) Sporazuma o partnerstvu.

– Člena 10(1) in 12 Sporazuma o partnerstvu (blagovna menjava)

120. Kar zadeva trditev, da se s členoma 3(1), (3) in (5) ter 3a(1) Uredbe št. 833/2014 krši člen 10(1) Sporazuma o partnerstvu, je treba poudariti, da je imel člen 10(1) Sporazuma o partnerstvu zgolj učinek razširitve uporabe člena I(1) GATT na odnose med Unijo in Rusko federacijo v času, ko zadnjenavedena država ni bila članica Svetovne trgovinske organizacije.

121. Vendar je s členom I(1) GATT njegov obseg omejen na „carine in […] obdavčitve, ki se plačajo za uvoz ali izvoz ali ob uvozu ali izvozu, ter tiste, ki se zaračunavajo za mednarodne prenose plačil za uvoz ali izvoz, na način pobiranja teh carin in […] obdavčitev, na vsa pravila in formalnosti v zvezi z uvozi ali izvozi ter na vse, kar je navedeno v odstavkih 2 in 4 člena III“.

62 — V členu I(1) GATT je obravnava po splošnem načelu največjih ugodnosti opredeljena tako: „[v]se prednosti, ugodnosti, privilegiji in imunitete, ki jih je pogodbenica zagotovila izdelku, ki izvira iz druge države oziroma je namenjen vanjo, se takoj in brezpogojno razširijo na vse podobne izvirne izdelke ali izdelke, namenjene na ozemlje vseh drugih pogodbenic. Ta določba se nanaša na carine in druge obdavčitve, ki se plačajo za uvoz ali izvoz ali ob uvozu ali izvozu, ter tiste, ki se zaračunavajo za mednarodne prenose plačil za uvoz ali izvoz, na način pobiranja teh carin in drugih obdavčitev, na vsa pravila in formalnosti v zvezi z uvozi ali izvozi ter na vse, kar je navedeno v odstavkih 2 in 4 člena III“.

63 — Glej točke od 20 do 29 sodbe Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213).

64 — Glej točko 79 mojih sklepnih predlogov v zadevi SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52).

122. Ker člen 3(1), (3) in (5) Uredbe št. 833/2014 nikakor ne zadeva carinskih tarif, ki se uporabljajo za izvoz blaga, na katero se nanašajo te določbe, temveč pogojuje njegov izvoz v Rusko federacijo s predhodnim dovoljenjem in natančneje določa pogoje, pod katerimi morajo države članice zavrniti izdajo tega dovoljenja, je očitno, da te določbe ne spadajo na področje uporabe člena 10(1) Sporazuma o partnerstvu.

123. *A fortiori*, člen 3a(1) Uredbe št. 833/2014, s katerim se prepoveduje opravljanje spremnih *storitev*, ki so potrebne za nekatere kategorije projektov iskanja in pridobivanja v Rusiji, prav tako ne spada v okvir člena 10(1) Sporazuma o partnerstvu.

124. Na podlagi člena 12(1), drugi pododstavek, Sporazuma o partnerstvu morajo Unija in njene države članice zagotavljati prosti prevoz [65] čez ozemlje Unije za blago s poreklom s carinskega območja Ruske federacije ali za blago, ki je namenjeno na to carinsko območje.

125. Unija in njene države članice so torej dolžne zagotavljati prost prehod blaga, ki je namenjeno v Rusko federacijo ali prihaja iz nje, čez svoje ozemlje.

126. S členom 3(1) Uredbe št. 833/2014 se prodaja, dobava, prenos ali izvoz blaga iz Priloge II ne glede na to, ali izvira iz Unije ali ne, pogojuje s predhodnim dovoljenjem, če je navedeno blago namenjeno za uporabo v Ruski federaciji. Poleg tega je s členom 3(5) te uredbe izdaja tega dovoljenja prepovedana, če so zadevna prodaja, dobava, prenos ali izvoz blaga namenjeni za katero koli kategorijo projektov iskanja in pridobivanja iz člena 3(3) navedene uredbe.

127. Po mojem mnenju te določbe nikakor ne vplivajo na prosti prevoz, zagotovljen s členom 12(1), drugi pododstavek, Sporazuma o partnerstvu.

128. Čeprav se člen 3(1) Uredbe št. 833/2014 sklicuje med drugim na prenos blaga iz Priloge II „ne glede na to, ali izvira iz Unije ali ne“, to ne spremeni dejstva, da se ta člen v odstavkih 2 in 4 sklicuje samo na izvoz.

129. V tem smislu „[v]sa dovoljenja za prodajo, dobavo, prenos ali izvoz, ki so potrebna […], izdajo pristojni organi države članice, *v kateri ima izvoznik sedež*“ [66]. Prav tako „[*i*]*zvozniki* pristojnim organom predložijo vse ustrezne informacije, ki se zahtevajo v zvezi z njihovo vlogo za izdajo *izvoznega* dovoljenja“ [67].

130. Zato se mi zdi jasno, da se te določbe Uredbe št. 833/2014 ne nanašajo na prevoz blaga iz Priloge II, temveč na primer prodaje, dobave, prenosa ali izvoza *z ozemlja držav članic*.

131. V tem smislu ni nobenega vpliva na prosti prevoz zadevnega blaga, ki prihaja iz tretjih držav in je namenjeno v Rusko federacijo.

132. Tudi če bi Sodišče ugotovilo obstoj omejitve členov 10(1) in 12(1), drugi pododstavek, Sporazuma o partnerstvu, bi bila ta omejitev, kot navaja Komisija, vsekakor utemeljena z javnim redom in javno varnostjo v skladu s členom 19 tega sporazuma.

65 — Prevoz se razume kot prehod čez ozemlje države, s pretovarjanjem, skladiščenjem, delitvijo tovora ali spremembo vrste prevoza ali brez, pri čemer je ta prehod le del celotne poti, ki se začne in konča čez mejo te države, čez ozemlje katere poteka. Glej v tem smislu člen V(1) GATT.

66 — Člen 3(2) Uredbe št. 833/2014. Moj poudarek.

67 — Člen 3(4) Uredbe št. 833/2014. Moj poudarek.

– *Člen 36 Sporazuma o partnerstvu (čezmejno opravljanje storitev)*

133. V skladu s členom 36 Sporazuma o partnerstvu so Unija in njene države članice glede čezmejnega opravljanja storitev gospodarskih družb Unije na ozemlju Ruske federacije dolžne zagotavljati obravnavo, ki ni manj ugodna od obravnave, ki jo priznavajo kateri koli tretji državi, in to v skladu z zakoni in drugimi predpisi, ki veljajo v Ruski federaciji.

134. V skladu s Prilogo 5 k temu sporazumu storitve iz člena 36 vključujejo inženirske storitve (CPC 8672)[68] ter tehnične preskuse in analize (CPC 8676)[69].

135. V nasprotju s tem, kar zatrjuje družba Rosneft, pa med storitvami, ki so navedene pod številkama CPC 8672 in CPC 8676, ni takih, ki bi zadevale vrtanje, preskušanje vrtin, storitve popisovanja in zaključne storitve ali dobavo posebnih plavajočih konstrukcij v skladu s členom 3a(1) Uredbe št. 833/2014.[70]

– *Člen 52(2), (5) in (9) Sporazuma o partnerstvu (prosti pretok kapitala)*

136. Z odstavkom 2 te določbe se zagotavlja prosti pretok kapitala med Unijo in Rusko federacijo „v obliki neposrednih naložb v gospodarske družbe, ustanovljene v skladu s predpisi države gostiteljice“.

137. Poleg tega mora Unija na podlagi odstavka 9 istega člena Ruski federaciji „glede svobode […] pretoka kapitala […] priznavat[i] obravnavo po načelu največjih ugodnosti“.

138. V skladu s Skupno izjavo o členu 52 (opredelitve) je izraz „neposredna naložba“ opredeljen kot:

„[…] naložba z namenom vzpostaviti trajne gospodarske odnose s podjetjem, kakršna je na primer naložba, ki omogoča dejanski vpliv na vodstvo tega podjetja, ki jo opravi nerezident v zadevni državi ali rezident v tujini z:

[…]

2. udeležbo v novem ali obstoječem podjetju;

3. posojilom na pet let ali več“.

139. Iz teh določb je zelo jasno razvidno, da lahko neposredni ali posredni nakup, prodaja in zagotavljanje naložbenih storitev ali pomoči pri izdaji obveznic, lastniškega kapitala ali podobnih finančnih instrumentov[71] pomenijo neposredno naložbo le, če vodijo k udeležbi v podjetju za vzpostavitev trajnih gospodarskih odnosov.

140. Iz teh določb je prav tako razvidno, da lahko vzpostavljanje ali sodelovanje v ureditvi za dajanje novih posojil ali kreditov, katerih zapadlost je daljša od 30 dni, družbi Rosneft po 12. septembru 2014[72] pomeni neposredno naložbo le, če gre za posojilo ali kredit na pet let ali več, ki se odobri za vzpostavitev trajnih gospodarskih odnosov.

68 — Na voljo na spletišču statističnega oddelka Združenih narodov (UNSD) (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8672). Številka CPC („central product classification“) je referenca na mednarodni sistem za klasifikacijo proizvodov v okviru Organizacije združenih narodov (OZN).

69 — Na voljo na spletišču statističnega oddelka Združenih narodov (UNSD) (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8676).

70 — Edine storitve, omenjene pod številko CPC 8676.1, ki bi bile lahko upoštevne, so „preskusi in analize kemičnih in bioloških lastnosti snovi, kot so […] goriva“. Vendar med njimi ni vrtanja, preskušanja vrtin, storitev popisovanja in zaključnih storitev ter dobave posebnih plavajočih konstrukcij.

71 — Glej člen 1(2), od (b) do (d), Sklepa 2014/512 in člen 5(2), od (b) do (d), Uredbe št. 833/2014.

72 — Glej člen 1(3) Sklepa 2014/512 in člen 5(3) Uredbe št. 833/2014.

141. Iz tega izhaja, da člen 1(2), od (b) do (d), in (3) Sklepa 2014/512 in Priloga III k njemu ter člen 5(2), od (b) do (d), in (3) Uredbe št. 833/2014 in Priloga VI k njej pomenijo omejitev prostega pretoka kapitala, zaščitenega s členom 52(2), (5) in (9) Sporazuma o partnerstvu, le, če se z njimi prepovedujejo neposredne naložbe iz točk 139 in 140 teh sklepnih predlogov.

iii) Utemeljitev

142. V nasprotju z blagovno menjavo, za katero je v členu 19 Sporazuma o partnerstvu predvidena – s skoraj istim besedilom, kot ga vsebuje člen 36 PDEU – možnost utemeljitve omejitev, navedeni sporazum ne določa nobene možnosti utemeljitve omejitve prostega pretoka kapitala.

143. Iz istih razlogov, kot so tisti, ki sem jih podal v točkah od 123 do 125 svojih sklepnih predlogov v zadevi SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52)[73], menim, da je mogoče omejitve prostega pretoka kapitala, zagotovljenega s členom 52 Sporazuma o partnerstvu, utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu.

144. Čeprav Svet ne navaja nobenega nujnega razloga v splošnem interesu, je po mojem mnenju mogoče iz njegovih trditev, ki temeljijo na členu 99 Sporazuma o partnerstvu, sklepati, da meni, da bi bila omejitev prostega pretoka kapitala utemeljena z javnim redom in javno varnostjo.

145. Ker so bili namreč omejevalni ukrepi, uvedeni s členom 1(2), od (b) do (d), in (3) Sklepa 2014/512 in s Prilogo III k njemu ter s členom 5(2), od (b) do (d), in (3) Uredbe št. 833/2014 in s Prilogo VI k njej, sprejeti „v odziv na delovanje Rus[ke federac]ije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini“[74], in „za povečanje stroškov delovanja Rusije, ki spodkopavajo [spodkopava] ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, ter […] za spodbujanje mirne rešitve krize“[75], se mi zdi, da jih je mogoče utemeljiti z javnim redom in javno varnostjo.

146. Iz uvodnih izjav Sklepa 2014/512 in Uredbe št. 833/2014 je razvidno, da so Unija in njene države članice najprej javno napovedale sprejetje omejevalnih ukrepov proti Ruski federaciji ter da so bili ti sprejeti in postopno razširjeni šele, ko se Ruska federacija ni odzvala.

147. Ker je namen omejevalnih ukrepov „povečanje stroškov delovanja Rus[ke] [federacije], ki spodkopavajo [spodkopava] ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, ter […] spodbujanje mirne rešitve krize“[76] in glede na to, da je Rosneft naftna družba z največjimi zalogami nafte in najobsežnejšo proizvodnjo med vsemi naftnimi družbami, katerih delnice kotirajo na ruski borzi (več kot 40 % nafte, pridobljene v Ruski federaciji[77]), in da je 69,5 % kapitala družbe v lasti ruske države, menim, da so omejitve, naložene s členom 1(2), od (b) do (d), in (3) Sklepa 2014/512 in s Prilogo III k njemu ter s členom 5(2), od (b) do (d), in (3) Uredbe št. 833/2014 in s Prilogo VI k njej, potrebne za izvajanje pritiska, s katerim je mogoče doseči cilj, ki se uresničuje z navedenim sklepom in navedeno uredbo, to je „povečanje stroškov delovanja Rus[ke] [federacije], ki spodkopavajo [spodkopava] ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, ter […] spodbujanje mirne rešitve krize“[78]. Zato so omejevalni ukrepi v skladu z načelom sorazmernosti.

73 — Tudi ta zadeva se je nanašala na omejitve prostega pretoka kapitala, ki so bile v nasprotju z Evro-mediteranskim sporazumom o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Republiko Tunizijo na drugi strani, ki je bil podpisan 17. julija 1995 v Bruslju ter v imenu Evropske skupnosti in Evropske skupnosti za premog in jeklo odobren s Sklepom Sveta in Komisije z dne 26. januarja 1998 (98/238/ES, ESPJ) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 28, str. 187) in z Evro-mediteranskim sporazumom o pridružitvi med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani ter Libanonsko republiko na drugi strani, ki je bil podpisan 17. junija 2002 v Luxembourgu in v imenu Evropske skupnosti odobren s Sklepom Sveta z dne 14. februarja 2006 (2006/356/ES) (UL L 143, str. 1).

74 — Uvodna izjava 8 Sklepa 2014/512.

75 — Uvodna izjava 2 Uredbe št. 833/2014.

76 — Uvodna izjava 2 Uredbe št. 833/2014.

77 — Glej spletišče družbe Rosneft (http://www.rosneft.com/about/).

78 — Uvodna izjava 2 Uredbe št. 833/2014.

iv) Člen 99 Sporazuma o partnerstvu

148. Če bi Sodišče presodilo, da obstaja neutemeljena omejitev členov 10(1), 12, 36 ter 52(2), (5) in (9) Sporazuma o partnerstvu, menim – enako kot vlada Združenega kraljestva, estonska in francoska vlada ter Svet in Komisija – da bi jo bilo mogoče utemeljiti s členom 99(1)(d) navedenega sporazuma, ki Uniji omogoča, da sprejme „ukrepe[,] za katere meni, da so potrebni za varovanje njenih bistvenih varnostnih interesov […] v primeru vojne ali resnih mednarodnih napetosti, ki bi predstavljale vojno nevarnost“ [79].

149. Če ima Svet, kot sem omenil v točki 105 teh sklepnih predlogov, na področjih zunanje in varnostne politike široko diskrecijsko pravico, potem to velja tudi, kadar ugotavlja obstoj resnih mednarodnih napetosti, ki bi predstavljale vojno nevarnost.

150. Na eni strani je treba spomniti, da se je Svet za sprejetje omejevalnih ukrepov, obravnavanih v tej zadevi, oprl na „neizzvano kršitev suverenosti in ozemeljske nedotakljivosti Ukrajine s strani Ruske federacije“ [80], na „sestrelit[ev] letala Malaysian Airlines na letu MH17 v Donetsku“ [81] ter na „nezakonito priključitev Krima in Sevastopola“ [82].

151. Na drugi strani je treba poudariti, da ima Ruska federacija pravico veta v Varnostnem svetu OZN. Zato je zaman iskati ugotovitev grožnje za mir v resolucijah Varnostnega sveta [83] ali celo v osnutkih resolucij, ki jih ta svet ni sprejel zaradi (dejanskega ali mogočega) uveljavljanja pravice veta s strani Ruske federacije. [84]

152. Na podlagi navedenega menim, da Svet ni storil očitne napake pri presoji resnosti položaja mednarodnih napetosti, ki je obstajal ob sprejetju Sklepa 2014/512 in Uredbe št. 833/2014.

c) Razlog za neveljavnost, ki se nanaša na zatrjevano kršitev obveznosti obrazložitve (člen 296 PDEU)

153. Po mnenju družbe Rosneft členi 3, 3a ter 4(3) in (4) Uredbe št. 833/2014 ter Priloga II k njej pomenijo kršitev obveznosti obrazložitve, ki jo ima Svet na podlagi člena 296 PDEU, ker v tej uredbi ni pojasnjeno, niti kako niti zakaj bo osredotočanje na rusko naftno industrijo oziroma na to družbo na način, izbran s temi določbami, prispevalo k doseganju cilja zadevnih ukrepov, kot je predstavljen v uvodnih izjavah 2 [85] in 4 [86] navedene uredbe.

79 — Francoska različica, podprta z romunsko različico, govori o „cas de guerre ou de grave tension internationale *menaçant de déboucher sur un conflit armé*“, medtem ko angleška različica, podprta z vsemi drugimi jezikovnimi različicami in tudi rusko različico, govori o „time of war or serious international tension *constituting threat of war*“. Moj poudarek.

80 — Uvodna izjava 1 Sklepa 2014/512. Svet je na obravnavi omenil pridružitveni sporazum, ki ga je Unija leta 2014 podpisala z Ukrajino, in dejstvo, da je Ukrajina del evropske sosedske politike. Svet je poudaril, da mednarodna napetost, ki predstavlja vojno nevarnost, ne zadeva zgolj ozemlja Unije. Poleg tega je bilo jasno ugotovljeno, da na ozemlju ene od držav, ki so sosede Unije, poteka oboroženi spopad.

81 — Uvodna izjava 5 Sklepa 2014/512.

82 — Uvodna izjava 1 Uredbe št. 833/2014.

83 — Glej Resolucijo 2166 (2014), ki jo je sprejel Varnostni svet OZN in je na voljo na njegovem spletišču (http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9 %7D/s_res_2166.pdf).

84 — Gre za osnutka resolucij S/2014/189 in S/2015/562, ki sta na voljo na spletišču Varnostnega sveta OZN (http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/ukraine/).

85 — „Zato se zdi primerno, da se uvedejo dodatni omejevalni ukrepi za povečanje stroškov delovanja Rusije, ki spodkopavajo [spodkopava] ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, ter dodatni omejevalni ukrepi za spodbujanje mirne rešitve krize.“

86 — „Prav tako je primerno uvesti omejitve posredne ali neposredne prodaje, dobave, prenosa ali izvoza določenih tehnologij za naftno industrijo v Rusiji, in sicer v obliki zahteve po predhodni pridobitvi dovoljenja.“

154. Družba Rosneft zatrjuje kršitev člena 296 PDEU tudi v zvezi s členom 1(2), od (b) do (d), in (3) Sklepa 2014/512 in s Prilogo III k njemu ter s členom 5(2), od (b) do (d), in (3) Uredbe št. 833/2014 in s Prilogo VI k njej, ker ji te določbe, čeprav se izrecno nanašajo nanjo, ne omogočajo, da bi presodila razlog, zaradi katerega bi bilo mogoče zgolj na podlagi okoliščine, da je ruska država njen večinski delničar, doseči cilj zadevnih ukrepov, kot je predstavljen v uvodnih izjavah 2[87] in 5[88] Uredbe št. 833/2014.

155. Po mojem mnenju v obravnavanem primeru ni nobene kršitve obveznosti obrazložitve.

156. Kot je Sodišče razsodilo v točki 53 sodbe Svet/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), „mora biti obrazložitev, ki se zahteva s členom 296 PDEU, prilagojena naravi zadevnega akta in okoliščinam, v katerih je bil sprejet. Obveznost obrazložitve je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino zadevnega akta, lastnosti podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki ali druge osebe, ki jih ukrep neposredno in posamično zadeva. Ni treba, da se v obrazložitvi podrobno navedejo vse upoštevne dejanske in pravne okoliščine, ker je treba zadostnost obrazložitve presojati ne le glede na besedilo tega člena, ampak tudi glede na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje.“

157. Poleg tega je Sodišče glede omejevalnih ukrepov proti fizičnim ali pravnim osebam, kot je zamrznitev sredstev, ki je bila predmet zadeve, v kateri je bila izdana sodba Svet/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), v točki 54 te sodbe razsodilo, da je „[a]kt, s katerim se posega v položaj, […] dovolj obrazložen, če je bil sprejet v okviru, ki ga zadevna oseba pozna in ji omogoča, da razume ukrep, sprejet v zvezi z njo“.

158. Ker gre za največjo rusko naftno družbo, katere 69,5-odstotni delež je v lasti ruske države,[89] ki ima ocenjena skupna sredstva več kot en bilijon ruskih rubljev in katere ocenjeni prihodki vsaj v 50 odstotkih izhajajo iz prodaje ali prevoza surove nafte ali naftnih derivatov,[90] je družba Rosneft dejansko zmožna presoditi pomen naftnega sektorja v smislu prihodkov za proračun Ruske federacije[91] in razlog, zaradi katerega ima lahko okoliščina, da se omejevalni ukrepi iz člena 1(2), od (b) do (d), in (3) Sklepa 2014/512 in iz Priloge III k njemu ter iz člena 5(2), od (b) do (d), in (3) Uredbe št. 833/2014 in iz Priloge VI k njej nanašajo na to družbo, učinek *„povečanj[a] stroškov delovanja Rusije*, ki spodkopavajo [spodkopava] ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, ter […] spodbujanj[a] mirne rešitve krize“[92].

159. Enako velja za ukrepe iz členov 3, 3a ter 4(3) in (4) Uredbe št. 833/2014 ter iz Priloge II k njej, ki niso omejevalni ukrepi proti družbi Rosneft,[93] temveč se nanašajo na splošno na rusko naftno industrijo.

87 — Glej opombo 85.

88 — „Primerno je uvesti tudi omejitve dostopa do kapitalskih trgov za nekatere finančne institucije, razen institucije mednarodnega značaja, ki imajo sedež v Rusiji in so bile ustanovljene z medvladnimi sporazumi, sklenjenimi z Rusijo kot eno od delničarjev.“

89 — Glej točko 147 teh sklepnih predlogov. Naj dodam, da je iz letnih računovodskih izkazov družbe Rosneft za leto 2013 razvidno, da je svojim delničarjem izplačala dividende v višini 85 milijard ruskih rubljev in da je v Rusiji plačala več kot eno milijardo ruskih rubljev iz naslova davkov, ki niso dohodnina (glej spletišče družbe Rosneft, http://www.rosneft.com/attach/0/02/90/Rosneft_FS_2013_ENG_SIGNED_FINAL.pdf).

90 — Glej člen 5(2)(b) Uredbe št. 833/2014 in Prilogo VI k njej.

91 — Po besedah predsednika Vladimirja V. Putina so prihodki, ki jih je proračunu Ruske federacije leta 2013 prinesla naftna industrija, znašali približno 191–194 milijard ameriških dolarjev (glej 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 — Uvodna izjava 2 Uredbe št. 833/2014. Moj poudarek.

93 — Glej točke od 82 do 85 teh sklepnih predlogov.

d) Razlog za neveljavnost, ki se nanaša na zatrjevano kršitev pravic do obrambe, do učinkovitega sodnega varstva in do vpogleda v spis

160. Po mnenju družbe Rosneft to, da ji je Svet zavrnil privilegiran dostop do informacij in dokazov v zvezi s tako bistvenimi vprašanji, kot je razlog, zaradi katerega je ta družba omenjena v Sklepu 2014/512 in Uredbi št. 833/2014, ali to, zakaj se ukrepi nanašajo na nekatere sektorje naftne industrije, ne pa na druge, pomeni kršitev njenih pravic do obrambe, do učinkovitega sodnega varstva in do vpogleda v spis.

161. Iz dokumentov, priloženih pisnim stališčem družbe Rosneft in Sveta, je razvidno, da je skušala družba Rosneft na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije [94] pridobiti privilegiran dostop („privileged access“) do dokumentov Sveta, da bi jih uporabila v okviru ničnostne tožbe pred Splošnim sodiščem v še nerešeni zadevi NK Rosneft in drugi/Svet (T-715/14).

162. Ob branju teh dokumentov je mogoče sklepati, da je družba Rosneft uporabila načine dostopanja javnosti do dokumentov, uvedene s to uredbo, kot tako imenovani „document discovery“, to je postopek zaprosila za dokumente, poznan v pravnih sistemih „common law“ in mednarodni arbitraži. [95]

163. Čeprav po mojem mnenju Uredba št. 1049/2001 ni prilagojena za primerno zagotavljanje privilegiranega dostopa do dokumentov, ki so potrebni v okviru spora, [96] je iz dokumentov, priloženih pisnim stališčem družbe Rosneft in Sveta, razvidno, da ta ni zavrnil teh zaprosil za predložitev dokumentov, temveč jih je obravnaval kot prošnje na podlagi Uredbe št. 1049/2001.

164. Ker pa družba Rosneft s tem razlogom za neveljavnost trdi, da ji je Svet nepravilno zavrnil dostop do večine dokumentov, za predložitev katerih je zaprosila, je po mojem mnenju ta razlog nedopusten, in sicer v skladu s sodno prakso, ki izhaja iz zadeve, v okviru katere je bila izdana sodba TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), v kateri je Sodišče razsodilo, da „pravna varnost zahteva izključitev možnosti upravičenca do pomoči […], ki bi lahko to odločbo izpodbijal, vendar je čakal na iztek imperativnega roka, v zvezi s tem določenega v členu [263], [šesti] odstavek, Pogodbe [DEU], da bi odločbo izpodbijal pred nacionalnim sodiščem s tožbo, usmerjeno proti ukrepom za izvršitev te odločbe, ki so jih sprejeli nacionalni organi“ [97].

165. V zvezi s tem opozarjam, da je iz dopisov Sveta, poslanih družbi Rosneft, razvidno, da jo je Svet v skladu s členom 8(1) Uredbe št. 1049/2001 opomnil na možnost vložitve ničnostne tožbe zoper delno zavrnitev njenih prošenj za predložitev dokumentov na podlagi člena 263 PDEU.

166. Ker so se odločbe Sveta, s katerimi je ta družbi Rosneft odobril delni dostop do dokumentov, za katere je zaprosila, nanjo nanašale neposredno in posamično, bi bila njena tožba brez dvoma dopustna. [98]

94 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331.

95 — Če mora v civilnopravnih sistemih praviloma vsaka stranka predložiti svoje dokaze, sistemi „common law“ strankam omogočajo, da pod nadzorom sodišča druga na drugo naslavljajo zaprosila za predložitev dokumentov („request for document production“).

96 — Na primer, člen 4(1)(a) te uredbe institucijam Unije omogoča, za zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje oslabilo varstvo javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose (kar se ujema s pojmom „Crown privilege“ oziroma „public-interest immunity“). Nasprotno pa bi lahko postopek „document discovery“ pripeljal do tega, da bi sodišče odredilo predložitev dokumenta iz te kategorije, za katerega velja zaupnost, če bi se izkazalo, da je potreben za to, da lahko stranka, ki prosi za njegovo predložitev, zaščiti svoje pravice.

97 — Točka 17. Glej v tem smislu tudi sodbi Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, točki 29 in 30) in National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, točka 26).

98 — Glej sodbe Accrington Beef in drugi (C-241/95, EU:C:1996:496, točka 15); Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, točka 40) ter Bavaria in Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, točka 40).

167. V vsakem primeru iz pregleda prošenj za privilegiran dostop do dokumentov, ki jih je družba Rosneft naslovila na Svet, izhaja, da:

— te prošnje zelo pogosto niso vsebovale dovolj podrobnega opisa posebne in omejene kategorije dokumentov, ki je lahko po mnenju družbe Rosneft razumno obstajala;

— teh prošenj ni spremljala pojasnitev upoštevnosti zaprošenih dokumentov za spor ali njihovega pomena za njegovo rešitev in da

— teh prošenj ni spremljala niti izjava, da ta družba še nima teh dokumentov ali da niso v njeni hrambi ali pod njenim nadzorom, niti pojasnitev razlogov, iz katerih domneva, da jih ima Svet ali da so v njegovi hrambi ali pod njegovim nadzorom.

168. Kljub temu je Svet predložil seznam dokumentov, za katere je menil, da so predmet prošenj družbe Rosneft, in ji delno zavrnil dostop do več dokumentov, pri tem pa podal razloge za to.

169. Poleg tega, ker je vlada Združenega kraljestva stranka v postopku v glavni stvari, družbi Rosneft nič ne preprečuje, da v skladu s pravili za predložitev dokumentov, veljavnimi v angleškem pravu, zaprosi to vlado, naj predloži dokumente, ki jih ima ali ki so v hrambi ali pod nadzorom navedene vlade kot članice Sveta. Predložitveno sodišče mora zagotoviti, da so pravila angleškega prava, ki se uporabljajo za predložitev dokumentov, v skladu z načeloma učinkovitosti in enakovrednosti. [99]

170. V teh okoliščinah menim, da Svet prošenj družbe Rosneft za privilegiran dostop ni obravnaval tako, da bi bile ogrožene njene pravice do obrambe, do učinkovitega sodnega varstva in do vpogleda v spis.

e) Razlog za neveljavnost, ki se nanaša na zatrjevano kršitev načela enakega obravnavanja

171. Po mnenju družbe Rosneft Svet s tem, da je zadevne omejevalne ukrepe osredotočil na ruski naftni sektor, ni spoštoval načela enakega obravnavanja, ker – če je bil izraženi cilj omejevalnih ukrepov, obravnavanih v postopku v glavni stvari, spodbuditi mirno rešitev krize v Ukrajini, kot je navedeno v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 833/2014 – ta cilj še zdaleč ne pojasnjuje in nič bolj ne upravičuje različnega obravnavanja, namenjenega podjetjem, ki so, tako kot ta družba, del ruskega naftnega sektorja, in podjetjem, ki opravljajo dejavnosti v drugih sektorjih.

172. V skladu z ustaljeno sodno prakso „načelo prepovedi diskriminacije zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno“ [100].

173. Po mojem mnenju družba Rosneft ne more utemeljeno trditi, da je žrtev diskriminacije.

174. Najprej, ruski naftni sektor ni edini sektor ruskega gospodarstva, na katerega se nanašajo zadevni omejevalni ukrepi. Sklep 2014/512 in Uredba št. 833/2014 vsebujeta določbe, ki se nanašajo tudi na sektorje orožja, jedrske energije, aeronavtike in vesoljske industrije ter bančni sektor. [101]

99 — Glej v tem smislu sodbo Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, točke 24, 30 in 31).

100 — Sodba National Farmers' Union in drugi (C-354/95, EU:C:1997:379, točka 61). Glej v tem smislu tudi sodbi SCAC (C-56/94, EU:C:1995:209, točka 27) in Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, točka 31).

101 — Gre za člena 1(1) in (2)(a) ter 3a Sklepa 2014/512 in člena 2a ter 5(1)(a) in (2)(a) Uredbe št. 833/2014.

175. Poleg tega družba Rosneft ni predložila dokazov o tem, da obstajajo druge ruske naftne družbe, ki izpolnjujejo merila, določena v členu 1(2), od (b) do (d), Sklepa 2014/512 in členu 5(2), od (a) do (d), Uredbe št. 833/2014, ter na katere bi se na podlagi tega omejevalni ukrepi morali nanašati, vendar se niso oziroma se ne.

176. Kot opozarja Komisija, če bi bilo treba slediti sklepanju družbe Rosneft vsakič, ko bi hotel Svet naložiti omejevalne ukrepe tretjim državam, ne bi bilo druge možnosti, kot da se gospodarski in finančni odnosi s to državo popolnoma prekinejo, kar bi bilo sicer v nasprotju z besedilom člena 215(1) PDEU, ki se sklicuje na „sklep [Sveta], sprejet v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe [EU], [ki] predvideva *delno ali popolno* prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov“ [102].

177. Zato je treba ta razlog zavrniti.

f) Razlog za neveljavnost, ki se nanaša na zatrjevano zlorabo pooblastil

178. Družba Rosneft trdi, da je Svet s tem, da je v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 833/2014 navedel, da je cilj omejevalnih ukrepov „povečanje stroškov delovanja Rusije, ki spodkopavajo [spodkopava] ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, ter […] spodbujanje mirne rešitve krize“ [103], zlorabil pooblastila, saj je bil njegov resnični namen omejiti zmožnost ruskih družb za nadaljnjo rast in dolgoročno povzročiti škodo ruskemu energetskemu sektorju.

179. V skladu s sodno prakso Sodišča „[zloraba pooblastil] obstaja, kadar institucija svoja pooblastila izvršuje z izključnim ali vsaj odločilnim namenom, da doseže drugačne cilje, kot so tisti, ki jih navaja, ali da se izogne postopku, ki je posebej predviden s Pogodbo za obravnavanje okoliščin predmetne zadeve“ [104].

180. Glede tega se družba Rosneft opira na delovni dokument Komisije [105], v skladu s katerim je cilj omejevalnih ukrepov proti ruskim naftnim družbam „odrezati nekatera ruska strateška državna podjetja od mednarodnih in evropskih finančnih virov ter s tem naložiti posredne finančne stroške državi in omejiti njihovo zmožnost rasti v prihodnje“ [106].

181. Ta dokument pa nikakor ne podpira trditve, da je bil „*edini* namen Sveta omejiti zmožnost ruskih družb za nadaljnjo rast“ [107]. Nasprotno, cilj zadevnih omejevalnih ukrepov, kot je bil izražen, je bil „povečanje stroškov delovanja Rusije, ki spodkopavajo [spodkopava] ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine“ [108], kar se ujema s ciljem, ki je bil povzet v delovnem dokumentu Komisije.

182. V vsakem primeru en sam dokument, ki je opredeljen kot „delovni“ in ga je izdala druga institucija od tiste, ki je sprejela zadevni akt, ne more zadoščati za podkrepitev obstoja zlorabe pooblastil.

183. Zato je treba ta razlog zavrniti.

102 — Moj poudarek.

103 — Glej tudi uvodni izjavi 4 in 5 te uredbe ter uvodno izjavo 8 Sklepa 2014/512.

104 — Sodba Dalmine/Komisija (C-407/04 P, EU:C:2007:53, točka 99). Glej v tem smislu tudi točko 50 sodbe Bank Melli Iran/Svet (T-390/08, EU:T:2009:401), potrjeno v točki 74 sodbe Bank Melli Iran/Svet (C-548/09 P, EU:C:2011:735).

105 — Delovni dokument služb Komisije o pretoku kapitala in prostem pretoku plačil (5. marec 2015), 6902/15 – SWD(2015) 58 final, na voljo na spletišču Sveta na naslovu http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6902-2015-INIT/en/pdf.

106 — *Ibidem*, str. 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“). Moj prevod.

107 — Moj poudarek.

108 — Uvodna izjava 2 Uredbe št. 833/2014.

g) Razlog za neveljavnost, ki se nanaša na zatrjevano nasprotovanje med Sklepom 2014/512 in Uredbo št. 833/2014

184. Družba Rosneft trdi, da si besedilo člena 4(4) Sklepa 2014/512 in besedilo člena 3(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 833/2014 nasprotujeta. Medtem ko naj prva določba ne bi dajala državam članicam nobenega polja proste presoje glede prepovedi izdaje dovoljenj v zvezi s pogodbami, sklenjenimi pred 1. avgustom 2014, naj bi jim druga določba omogočala, da dovolijo in torej zavrnejo izpolnitev obveznosti, ki izhaja iz takih pogodb.

185. Naj spomnim, da je Uredba št. 833/2014 akt Unije, sprejet na podlagi člena 215 PDEU, ki Svetu omogoča, da sprejme „potrebne ukrepe“, v tem primeru omejevalne ukrepe, „[k]adar sklep, sprejet v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe [EU], predvideva“ prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov s tretjo državo ali sprejetje omejevalnih ukrepov proti fizičnim ali pravnim osebam.

186. Sodišče je v zvezi s tem razsodilo, da „mora [Unija] zaradi sprejetja [sklepa SZVP] sprejeti v okviru Pogodbe [DEU] ukrepe, ki jih ta akt nalaga“ [109]. Posledično je Svet – kot opozarja francoska vlada – kadar sprejme uredbo na podlagi člena 215 PDEU, vezan na besedilo predhodno sprejetega sklepa SZVP.

187. Ne strinjam se s stališčem Sveta, da je uredba, sprejeta na podlagi člena 215 PDEU, neodvisna od sklepa SZVP, sprejetega v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe EU, in da mu lahko celo nasprotuje.

188. Svet se je na obravnavi v zvezi s tem oprl na točko 70 sodbe Bank Melli Iran/Svet (C-548/09 P, EU:C:2011:735), v kateri je Sodišče razsodilo, da „[k]ar zadeva trditev […], da bi bilo treba Skupno stališče 2007/140 vključiti med pravne podlage, zadošča navesti, da temu nasprotuje sámo besedilo člena 301 ES, v katerem je predvidena možnost sprejetja ukrepov Skupnosti, kadar skupno stališče ali skupni ukrep, sprejet v skladu z določbami Pogodbe EU – *v različici pred Lizbonsko pogodbo* – glede SZVP predvideva ukrepanje Skupnosti. To besedilo navaja, da mora obstajati skupno stališče ali skupno delovanje, da se lahko sprejmejo ukrepi Skupnosti, ne pa, da morajo ti ukrepi temeljiti na tem skupnem stališču ali tem skupnem delovanju“ [110].

189. Natančno tako, kot Sodišče navaja v poudarjenem odlomku svoje sodbe, besedilo člena 215 PDEU ni enako besedilu člena 301 ES, ki se je skliceval na primer, v katerem je „skupno stališče ali skupni ukrep, sprejet v skladu z določbami Pogodbe o Evropski uniji glede skupne zunanje in varnostne politike, predvideva[l], da Skupnost delno ali v celoti prekine ali omeji gospodarske odnose z eno ali več tretjimi državami“.

190. Nasprotno, kar zadeva omejevalne ukrepe, ki spremljajo delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov s tretjo državo, kakršni so predvideni v členu 4 Sklepa 2014/512, [111] je Svetu s členom 215(1) PDEU naloženo sprejetje uredbe za izvajanje potrebnih ukrepov. [112]

191. Ker so bili s Sklepom 2014/512 uvedeni omejevalni ukrepi za uresničitev delne ali popolne prekinitve ali omejitve gospodarskih in finančnih odnosov s tretjo državo, je torej moral biti ta sklep skupaj s členom 215 PDEU naveden – in tudi je naveden – v pravni podlagi Uredbe št. 833/2014. [113]

109 — Točka 296 sodbe Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461).

110 — Moj poudarek.

111 — Glej točko 85 teh sklepnih predlogov.

112 — Glej točko 72 teh sklepnih predlogov.

113 —
„[…] ob upoštevanju Pogodbe [DEU] in zlasti člena 215 Pogodbe,
ob upoštevanju Sklepa [2014/512] […]
[…]“.

192. Iz tega izhaja, da določbe Uredbe št. 833/2014 ne morejo nasprotovati določbam Sklepa 2014/512, ne da bi se kršilo načelo zakonitosti, s katerim mora biti skladna ta uredba, tako kot mora biti z njim skladen vsak akt Unije.

193. V obravnavanem primeru se besedilo zadevnih dveh določb razlikuje. Člen 4(4) Sklepa 2014/512 določa, da prepoved izdaje dovoljenja za prodajo, dobavo, prenos ali izvoz opreme ali za zagotavljanje nekaterih storitev iz člena 4(1) in (2) tega sklepa „*ne posega* v izvrševanje pogodb, sklenjenih pred 1. avgusta [avgustom] 2014“ [114], medtem ko člen 3(5) Uredbe št. 833/2014 določa, da „[p]ristojni organi […] *lahko* izdajo“ [115] tako dovoljenje, če je prodaja, dobava, prenos ali izvoz povezan z izpolnitvijo obveznosti, ki izhajajo iz pogodbe, sklenjene pred 1. avgustom 2014.

194. Povedano drugače, s Sklepom 2014/512 ostanejo pogodbe, sklenjene pred 1. avgustom 2014, neprizadete, medtem ko Uredba št. 833/2014 organom držav članic omogoča, da dovolijo ali zavrnejo prodajo, dobavo, prenos ali izvoz pri izpolnjevanju obveznosti, ki izhaja iz pogodbe, sklenjene pred 1. avgustom 2014.

195. Po mojem mnenju si zadevni besedili nezdružljivo nasprotujeta, in iz razlogov, ki sem jih navedel v točkah od 185 do 192 teh sklepnih predlogov, menim, da je člen 3(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 833/2014 neveljaven.

h) Razlog za neveljavnost, ki se nanaša na zatrjevano kršitev načela sorazmernosti in temeljnih pravic družbe Rosneft

196. Družba Rosneft navaja, da so člena 1(2), od (b) do (d), in (3) in 7 Sklepa 2014/512 in Priloga III k njemu ter členi 3, 3a, 4(3) in (4), 5(2), od (b) do (d), in (3) in 11(1) Uredbe št. 833/2014 ter prilogi II in VI k njej neveljavni, ker so nesorazmerni s svojim ciljem, kot je bil izražen, ter pomenijo kršitev členov 16 (svoboda gospodarske pobude) in 17(1) (lastninska pravica) Listine.

197. Ob opiranju zlasti na sodbi Bank Melli Iran/Svet (EU:T:2009:401) in Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) družba Rosneft meni, da ukrepi, ki jih je sprejel Svet, niso niti potrebni niti primerni, saj med uporabljenimi sredstvi in ciljem, ki se uresničuje z navedenimi ukrepi, ni razumne zveze.

198. Družba Rosneft trdi, da je s členom 7(1)(a) Sklepa 2014/512 in členom 11(1) Uredbe št. 833/2014 dovoljeno, da se ji odvzame premoženje in da se posega v njene pridobljene pogodbene pravice, to je v njene lastninske pravice, ki so varovane s členom 17(1) Listine. Te določbe naj bi presegale to, kar je potrebno, ker naj bi v bistvu določale, da so lahko neruske pogodbene stranke odvezane vsakršne obveznosti iz pogodb, sklenjenih s subjekti, ki so imenovani v navedeni uredbi, tudi če bi šlo za obveznost dobave cele vrste opreme, od katere bi se le majhen del nanašal na tehnologije iz Priloge II k navedeni uredbi.

199. S temi trditvami se ne strinjam.

200. Tako kot vlada Združenega kraljestva, estonska in francoska vlada ter Svet in Komisija menim, da je poseganje, ki ga opisuje družba Rosneft, zgolj neizogibna posledica odločitve Sveta, da na eni strani omeji gospodarske in finančne odnose z Rusko federacijo ter na drugi strani uvede omejevalne ukrepe proti družbi Rosneft.

114 — Moj poudarek.

115 — Moj poudarek.

201. Kot je Sodišče navedlo v točki 113 sodbe Bank Melli Iran/Svet (C-548/09 P, EU:C:2011:735), „zadevne temeljne pravice niso absolutne pravice in […] njihovo izvajanje [je lahko] predmet omejitev, utemeljenih z razlogi v splošnem interesu, ki jim sledi [Unija]“ [116].

202. V zvezi s tem je Sodišče v točkah 22 in 23 sodbe Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312) razsodilo, da „vsaka sankcija po definiciji povzroča učinke, ki posegajo v lastninsko pravico in svobodno opravljanje poklicnih dejavnosti, in škodi osebam, ki ne nosijo nobene odgovornosti za položaj, zaradi katerega so bile sankcije sprejete“, in da [je] [p]oleg tega […] treba opozoriti, da se lahko s pomenom ciljev, ki jih uresničujejo sporni predpisi, utemeljijo negativne, celo zelo negativne posledice za nekatere subjekte“ [117].

203. V obravnavanem primeru je namen zadevnih določb ravno to, da se omejita oskrba ruskega naftnega sektorja z opremo in njegovo financiranje, tako da spadajo na natančno opredeljeno področje, ki ne učinkuje tako, da bi bili brez razlikovanja prizadeti vsi ruski gospodarski subjekti ne glede na strateški pomen, ki ga imajo za rusko gospodarstvo.

204. Tako je Svet, kot poudarja francoska vlada, glede na okoliščine sprejetja izpodbijanih določb in njihov cilj, to je povečati stroške delovanja Ruske federacije z osredotočanjem na strateške sektorje ruskega gospodarstva, med katerimi je naftni sektor, lahko sprejel zadevne določbe, ne da bi prekoračil meje tega, kar je primerno in potrebno za doseganje uresničevanega cilja.

205. Iz teh razlogov Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje, točka (a), odgovori tako:

(a) Preučitev tega vprašanja ni razkrila nobenega elementa, ki bi lahko vplival na veljavnost členov

— 1(2), od (b) do (d), in (3) in

— 7 Sklepa 2014/512 in

— Priloge III k njemu

ter členov

— 3, od (1) do (4), (5), prvi in tretji pododstavek, in od (6) do (8),

— 3a,

— 4(3) in (4),

— 5(2), od (b) do (d), in (3) in

— 11 Uredbe št. 833/2014 ter

— prilog II in VI k njej.

(b) Člen 3(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 833/2014 je neveljaven.

116 — Glej v tem smislu tudi sodbo Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, točka 21 in navedena sodna praksa).

117 — Glej v tem smislu tudi sodbo Bank Melli Iran/Svet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, točka 114).

C – *Drugo vprašanje, točka (b)*

206. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, točka (b), sprašuje Sodišče, ali bi bilo – če bi bili omejevalni ukrepi, ki jih izpodbija družba Rosneft, veljavni – v nasprotju z načeloma pravne varnosti in določnosti zakona, ki se uporablja (*nulla poena sine lege certa*), če država članica naloži kazenske sankcije na podlagi člena 8 Uredbe št. 833/2014, preden Sodišče v zadostni meri pojasni področje uporabe zadevne kršitve.

1. Dopustnost

207. Po mnenju Sveta je to vprašanje nedopustno, ker se ne nanaša niti na veljavnost niti na razlago aktov Unije, temveč zadeva veljavnost nacionalnih predpisov z vidika načel pravne varnosti in določnosti zakona, ki se uporablja (*nulla poena sine lege certa*).

208. Vlada Združenega kraljestva in Svet tudi trdita, da je vprašanje hipotetično, ker se ne nanaša na konkreten primer uporabe kazenskih sankcij, določenih z zadevnimi predpisi Združenega kraljestva, kar je v zvezi z družbo Rosneft vsekakor nemogoče, saj kazenske sankcije zaradi kršitve določb Sklepa 2014/512 in Uredbe št. 833/2014 zadevajo le osebe s sedežem v Združenem kraljestvu.

209. S temi trditvami se ne strinjam. Po mojem mnenju je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe jasno razvidno, da predložitveno sodišče Sodišču ne postavlja vprašanj o veljavnosti predpisov Združenega kraljestva, sprejetih v skladu s členom 8(1) Uredbe št. 833/2014,[118] z vidika načel nacionalnega prava. V bistvu želi izvedeti, ali je treba načeli pravne varnosti[119] in določnosti kazenskega zakona, ki se uporablja (člen 49 Listine), razlagati tako, da je sprejetje kazenskih sankcij izključeno, če Sodišče ni dovolj pojasnilo izrazov, ki opisujejo kršitev.

210. Prav tako ne mislim, da je drugo vprašanje, točka (b), hipotetično. Prvič, čeprav se člen 3 Uredbe št. 833/2014 nanaša le na prodajo, dobavo, prenos ali izvoz z ozemlja držav članic,[120] se mi zdi, da sankcije, uvedene z uredbo o nadzoru izvoza (sankcije v zvezi z Rusijo, Krimom in Sevastopolom) iz leta 2014, ne zadevajo zgolj oseb s sedežem v Združenem kraljestvu in Uniji.[121] Na obravnavi je namreč družba Rosneft trdila, da bi bila lahko v primeru kršitve omejevalnih ukrepov podana njena kazenska odgovornost kot sostorilke, česar vlada Združenega kraljestva ni izpodbijala.

211. V vsakem primeru okoliščina, da družba Rosneft ne bi mogla biti predmet teh sankcij, ne povzroči hipotetičnosti vprašanja, ker iz predloga za sprejetje predhodne odločbe nikakor ne izhaja, da družba Rosneft nima pravice do izpodbijanja ukrepov, ki jih je vlada Združenega kraljestva sprejela v skladu s členom 8 Uredbe št. 833/2014.

212. Drugič, okoliščina, da družba Rosneft še ni bila deležna kazenske sankcije, je nepomembna. Sodišče je namreč v točki 64 sodbe Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163) razsodilo, da „[č]e bi bila [stranka] prisiljena v upravni ali kazenski postopek oziroma v sankcije, ki bi lahko izhajale iz tega, to kot edino pravno sredstvo za izpodbijanje skladnosti spornih nacionalnih določb s pravom [Unije] ne bi zadostovalo za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva“.

213. Zato je treba odgovoriti na to vprašanje.

118 — Gre za nacionalne predpise, navedene v točki 25 teh sklepnih predlogov, ki določajo kazenske sankcije za kršitev določb Uredbe št. 833/2014.

119 — To načelo je v pravu Unije priznano že dolgo časa (glej sodbo Racke, 98/78, EU:C:1979:14, točka 20).

120 — Glej točko 127 teh sklepnih predlogov.

121 — Glej člen 1(2)(a), v skladu s katerim „[a]n offence may be committed under this Order […] in the United Kingdom by any person“, in člen 4(2), v skladu s katerim „[a] person commits an offence and may be arrested if that person […] is concerned in an activity […] for which EU authorisation is required“.

2. Vsebinska presoja

214. Po mnenju družbe Rosneft izrazi, ki opisujejo kršitve, in zlasti izrazi „vode na globinah več kot 150 metrov“ [122], „skrilavec“ [123], „finančna pomoč“ [124] in „prenosljivi vrednostni papirji […], ki so bili izdani po 12. septembru 2014“ [125], ne dosegajo ravni jasnosti in gotovosti, ki bi bila primerna za kazenske sankcije. Zato ta družba meni, da je v nasprotju z načeloma pravne varnosti in določnosti zakona, ki se uporablja (*nulla poena sine lege certa*), če država članica naloži kazenske sankcije na podlagi člena 8 Uredbe št. 833/2014, ne da bi Sodišče podalo enotno razlago teh izrazov oziroma preden Sodišče to stori.

215. Enako kot predložitveno sodišče menim, da imajo zadevni izrazi nedvomno širok obseg, vendar dvomim, da so nejasnosti, ki jih ti izrazi vsebujejo, na koncu dovolj za nastanek pravne negotovosti.

216. Kot je Sodišče razsodilo v točki 217 sodbe Dansk Rørindustri in drugi/Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P in C-213/02 P, EU:C:2005:408), „načel[a] zakonitosti v kazenskem pravu (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) ni mogoče razlagati tako, da predpisuje postopno razjasnjevanje pravil glede kazenske odgovornosti“.

217. V nadaljevanju razlogovanja je Sodišče tako presodilo, da „je obseg izraza predvidljivost pretežno odvisen od vsebine besedila, ki ga zadeva, področja, ki ga pokriva, ter od števila in statusa njegovih naslovnikov. Predvidljivost zakona ne nasprotuje temu, da bi bila zadevna oseba prisiljena poseči po pojasnjevalnih nasvetih, da bi v okoliščinah zadeve razumno ocenila posledice, ki lahko nastanejo zaradi določenega dejanja. To zlasti velja za strokovnjake, ki so navajeni, da morajo dokazovati visoko skrbnost pri opravljanju svoje dejavnosti. Od njih je mogoče tudi pričakovati, da posebej pazijo na to, da ocenijo tveganja, ki jih ta prinaša.“ [126]

218. Iz te sodbe izhaja, da kazenska določba zgolj zato, ker obstajajo različne mogoče razlage zanjo, ni samodejno v nasprotju z načeloma pravne varnosti in določnosti zakona, ki se uporablja (*nulla poena sine lege certa*). Obstaja namreč veliko kazenskih določb, ki vsebujejo izraze, ki jim ni mogoče takoj dati ene same razlage.

219. Kot sta pred predložitvenim sodiščem poudarili ministrstvo za finance ter ministrstvo za podjetništvo, inovacije in usposabljanje, bi imelo, če bi obstajali resnični dvomi glede razlage, ki jo je treba dati kateremu od zadevnih izrazov, „prizadeto podjetje vedno možnost zaprositi organe pregona za pojasnila in tako odpraviti vsakršno tveganje pregona zaradi načeloma nenamernih kršitev zadevnih določb“ [127].

220. V zvezi s tem opozarjam, da morajo države članice v skladu s členom 19 PEU vzpostaviti potrebna pravna sredstva, da lahko gospodarski subjekti izpodbijajo razlago, ki so jo organi držav članic dali izrazom iz Sklepa 2014/512 in Uredbe št. 833/2014.

122 — Člena 3(3)(a) in 3a(1)(a) Uredbe št. 833/2014. Družba Rosneft navaja, da obstajajo obsežna območja, kjer se globina vode močno spreminja, tako da je na nekaterih mestih voda globoka več kot 150 metrov, na drugih pa manj kot 150 metrov. V tem okviru v Uredbi št. 833/2014 prav tako ni opredeljeno – kot navaja družba Rosneft – od katere točke je treba meriti 150 metrov oziroma ali je prepovedano vrtati navpično na točki, kjer je morje globoko manj kot 150 metrov, in nato vrtati navzven proti točki, ki je v skali v vodi, globoki več kot 150 metrov.

123 — Člena 3(3)(c) in 3a(1)(c) Uredbe št. 833/2014. Po navedbah družbe Rosneft ne v geološkem sektorju ne drugod ne obstaja soglasje o opredelitvi skrilavca, ta pojem pa tudi v Uredbi št. 833/2014 ni opredeljen.

124 — Člen 4(3)(b) Uredbe št. 833/2014. Družba Rosneft navaja, da ne v okviru OZN ne na ravni Unije ni nobene opredelitve pojma finančna pomoč, ki tudi v Uredbi št. 833/2014 ni opredeljen.

125 — Člen 5(2) Uredbe št. 833/2014. Kot navaja družba Rosneft, ni mogoče vedeti, ali je s to določbo prepovedano po 12. septembru 2014 izdajati GDR, ki predstavljajo delnice, izdane pred tem datumom. Za celovito opredelitev GDR glej opombo 133 teh sklepnih predlogov.

126 — Sodba Dansk Rørindustri in drugi/Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P in C-213/02 P, EU:C:2005:408, točka 219).

127 — *R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors* (2015) EWHC 248 (Admin), točka 53. V nasprotju s teoretičnim primerom, ki sem ga grajal v točki 62 svojih sklepnih predlogov v zadevi Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2013:335), se v obravnavani zadevi zdi ta možnost resnična.

221. Ta sodišča bi potem lahko v skladu s členom 267 PDEU vložila predloge za sprejetje predhodne odločbe vsakič, ko bi presodila, da izrazi iz Uredbe št. 833/2014 in Sklepa 2014/512 (če bi bilo Sodišče pristojno) niso dovolj jasni, tako kot je predložitveno sodišče sicer storilo s svojim tretjim vprašanjem, ki se nanaša prav na razlago izrazov iz drugega vprašanja, točka (b).

222. Zato Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje, točka (b), odgovori, da načeli pravne varnosti in določnosti zakona, ki se uporablja (*nulla poena sine lege certa*), ne izključujeta, da država članica naloži kazenske sankcije na podlagi člena 8 Uredbe št. 833/2014, preden je Sodišče dovolj pojasnilo pomen izrazov, ki so uporabljeni v tej uredbi za opredelitev področja uporabe zadevne kršitve.

D – *Tretje vprašanje, točka (a)*

223. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem, točka (a), sprašuje Sodišče, ali izraz „finančna pomoč“, uporabljen v členu 4(3)(b) Uredbe št. 833/2014, vključuje obdelavo plačil s strani banke ali finančne institucije.

224. Po mnenju družbe Rosneft je treba izraza „financiranje in finančna pomoč“ razlagati skupaj in ju razumeti tako, da pomenita zagotavljanje financiranja in povezanih storitev, kar ne vključuje obdelave plačil, medtem ko ministrstvo za podjetništvo, inovacije in usposabljanje nasprotuje tej tezi ter meni, da obdelava plačil pomeni finančno pomoč v smislu člena 4(3)(b) Uredbe št. 833/2014.

225. Kot navaja predložitveno sodišče, je to vprašanje še posebej pomembno, ker iz dokazov, ki so mu bili predloženi, izhaja, da pristojni organi držav članic ta izraza razlagajo različno.

226. Iz pisnih stališč, vloženih v okviru tega postopka, je namreč razvidno, da se estonska vlada in Komisija [128] strinjata z razlago, ki jo v zvezi s tema izrazoma podaja vlada Združenega kraljestva, medtem ko nemška vlada podpira razlago, ki jo predlaga družba Rosneft. Francoska vlada pa meni, da je obdelava plačil vključena v pojem „finančna pomoč“ pod pogojem, da finančna institucija v okviru takih plačil na njihove prejemnike prenese nova sredstva.

227. Poleg tega opozarjam, da sta zadevna izraza uporabljena v več uredbah o naložitvi omejevalnih ukrepov. Zato bi lahko odločitev Sodišča imela posledice, ki bodo presegale meje obravnavane zadeve. [129]

228. Po mojem mnenju odgovor na to vprašanje ne more biti kategorično nikalen ali pritrdilen.

229. Naj najprej navedem, da je v skladu z besedilom zadevne določbe predhodno dovoljenje potrebno za zagotavljanje „financiranja ali finančne pomoči v zvezi z blagom iz Priloge II, vključno zlasti z nepovratnimi sredstvi, posojili in zavarovanjem kreditnih izvoznih poslov, za kakršno koli prodajo, dobavo, prenos ali izvoz tega blaga ali za kakršno koli […] zagotavljanje s tem povezane tehnične pomoči“.

230. Iz tega besedila izhaja, kot ugotavlja vlada Združenega kraljestva, da je finančna pomoč alternativa financiranju, in ne njegova sopomenka ali pojem, ki bi bil vključen v pojem financiranje. Posledično mora pojem finančna pomoč nujno zajemati dejavnosti, ki niso dejavnosti, vključene v pojem financiranje.

128 — Svet ni predstavil stališč glede odgovora, ki ga je treba dati na tretje vprašanje.

129 — Glej zlasti člena 2(b) in 4(1)(a) Uredbe Sveta (ES) št. 314/2004 z dne 19. februarja 2004 o nekaterih omejevalnih ukrepih proti Zimbabveju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 3, str. 50), kakor je bila pozneje spremenjena, ter člena 2(b) in 3 Uredbe Sveta (EU) št. 747/2014 z dne 10. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi razmer v Sudanu ter razveljavitvi uredb (ES) št. 131/2004 in (ES) št. 1184/2005 (UL L 203, str. 1).

231. Poleg tega besedilo zadevne določbe vsebuje nekaj primerov, kaj je mišljeno s „financiranjem ali finančno pomočjo“, in sicer „nepovratna sredstva, posojila in zavarovanje kreditnih izvoznih poslov“. Vendar je pred tem seznamom uporabljen izraz „vključno z“, kar nakazuje, da so mišljene tudi druge dejavnosti, ne da bi bila obdelava plačil izrecno omenjena.

232. V zvezi s tem opozarjam, da je Komisija v svojem navodilu z dne 16. decembra 2014 o izvajanju nekaterih določb Uredbe (EU) št. 833/2014 [130] pojasnila, da „plačilne storitve in izdajanje garantnih pisem oziroma akreditivov pomenijo finančno pomoč in so prepovedani, če so povezani z osnovno poslovno transakcijo, za katero velja prepoved iz člena 2“ [131].

233. Komisija je prav tako pojasnila, da bi „[b]anke, ki delujejo v imenu ali v korist svoje stranke, […] morale izkazovati ustrezno skrbnost glede plačil, ki jih izvajajo njihove stranke, in nasprotovati vsem plačilom, ki kršijo uredbo. Kar zadeva banke, ki delujejo kot korespondenčne banke, bi morale nasprotovati plačilom, kadar so na voljo informacije o tovrstni kršitvi.“ [132]

234. Namen zadevne določbe je prepovedati vsako pomoč finančne narave pri transakciji, ki je prepovedana s členoma 4(4) in 3(5) Uredbe št. 833/2014, to so prodaja, dobava, prenos ali izvoz blaga iz Priloge II, če je mogoče utemeljeno sklepati, da so prodaja, dobava, prenos ali izvoz blaga namenjeni za katero koli kategorijo projektov iskanja in pridobivanja nafte iz člena 3(3) te uredbe.

235. Kot sem pojasnil v točkah od 126 do 131 teh sklepnih predlogov, so transakcije, na katere se nanaša in jih prepoveduje člen 3(5) Uredbe št. 833/2014, tiste, ki potekajo z ozemlja držav članic.

236. Če Uredba št. 833/2014 ni ovira za prevoz blaga iz Priloge II, ki prihaja iz tretje države in je namenjeno v Rusko federacijo, čez ozemlje Unije, iz tega sledi, da obdelava plačil za te transakcije ne spada v pojem „finančna pomoč“ v smislu člena 4(3)(b) Uredbe št. 833/2014.

237. V zvezi s tem napotujem na uvodno izjavo 5 te uredbe, v kateri – čeprav se navezuje na omejitve dostopa do kapitalskih trgov za nekatere finančne institucije, naložene s členom 5 – je navedeno, da „[t]a uredba ne zajema drugih finančnih storitev, kot so […] plačilne storitve […]“.

238. Nasprotno pa za obdelavo plačil za prodajo, dobavo, prenos ali izvoz blaga iz Priloge II z ozemlja Unije velja obveznost predložiti vlogo za izdajo dovoljenja, da lahko pristojni organi držav članic preverijo, ali se zadevno plačilo in transakcija, ki je osnova zanj, nanašata na trojico primerov iz člena 3(3) Uredbe št. 833/2014. Samo če je zadevno blago namenjeno za tako uporabo v Rusiji, ki je v skladu s temi tremi primeri, morajo pristojni organi zavrniti izdajo dovoljenja.

239. Iz teh razlogov Sodišču predlagam, naj na tretje vprašanje, točka (a), odgovori, da izraz „finančna pomoč“ iz člena 4(3) Uredbe št. 833/2014 vključuje obdelavo plačila s strani banke ali druge finančne institucije, če gre za plačilo, ki temelji na transakciji iz člena 3(1) te uredbe.

130 — C(2014) 9950 final.

131 — C(2014) 9950, str. 2.

132 — C(2014) 9950, str. 2.

E – *Tretje vprašanje, točka (b)*

240. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem, točka (b), spražuje Sodišče, ali sta s členom 5(2) Uredbe št. 833/2014 prepovedana izdaja GDR [133] od 12. septembra 2014 na podlagi pogodbe o depozitu, sklenjene s katerim od subjektov iz Priloge VI, ali drugo poslovanje s temi GDR, če ta potrdila predstavljajo delnice katerega od teh subjektov, ki so bile izdane pred tem datumom.

241. Družba Rosneft trdi, da prepoved izdaje GDR od 12. septembra 2014 ne vključuje GDR, katerih osnovne delnice so bile izdane pred 12. septembrom 2014. Tej razlagi nasprotuje FCA, ki meni, da se prepoved uporablja od tega datuma neodvisno od datuma izdaje osnovnih delnic, s čimer se strinja tudi predložitveno sodišče.

242. Po mojem mnenju je iz besedila zadevne določbe zelo jasno razvidno, da je izdaja GDR prepovedana od 12. septembra 2014 neodvisno od datuma izdaje osnovnih delnic.

243. V skladu s členom 5(2) Uredbe št. 833/2014 so „[p]repovedani […] neposreden ali posreden nakup, prodaja, zagotavljanje investicijskih storitev ali pomoči pri izdaji […] prenosljivi[h] vrednostni[h] papirj[ev] […] z zapadlostjo, daljšo od 30 dni, ki so bili izdani po 12. septembru 2014“.

244. Izraz „prenosljivi vrednostni papirji“ je v členu 1(f)(i) opredeljen kot „delnice družb in drugi vrednostni papirji, enakovredni delnicam v družbah, osebnih družbah ali drugih subjektih ter *delniški certifikati* [*potrdila o lastništvu v zvezi z delnicami*]“ [134].

245. Ker besedilo teh določb ne vsebuje nobene natančnejše navedbe mejnega datuma za osnovne delnice, je jasno, da se prepoved izdaje GDR uporablja neodvisno od datuma izdaje osnovnih delnic. [135]

246. To se mi zdi sicer normalno glede na to, da so GDR, kot opozarja FCA, naložbeni instrumenti, ki so resda vezani na delnice neke družbe, vendar na borzi kotirajo in se z njimi trguje ločeno od delnic, ki jih predstavljajo. V tem smislu GDR omogočajo družbam iz tretjih držav, da dostopajo do kapitalskih trgov Unije in na njih zbirajo kapital, ne da bi nujno izpolnjevale merila in pogoje, ki se zahtevajo za to, da bi lahko na borzah na teh trgih kotirale njihove delnice.

247. Pomembno je tudi opozoriti, da – kot navaja FCA – potrdila GDR, ki so trenutno izdana za delnice družbe Rosneft, predstavljajo le 7,5 % njenega skupnega delniškega kapitala, medtem ko bi najvišji znesek, ki ga je FCA že odobril za uvrstitev in sprejem v trgovanje, omogočal, da bi se v GDR trgovalo z do približno 90 % njenega kapitala.

248. To pomeni, da bi bil, če bi se sprejela teza družbe Rosneft, omejevalni ukrep, ki je bil uveden z zadevno določbo, brez pomena, ker je bila večina delnic družbe Rosneft izdana pred 12. septembrom 2014 in bi jih lahko ta družba še naprej svobodno pretvarjala v GDR.

249. Iz teh razlogov Sodišču predlagam, naj na tretje vprašanje, točka (b), odgovori, da se s členom 5(2) Uredbe št. 833/2014 prepoveduje izdaja GDR za delnice subjektov iz Priloge VI od 12. septembra 2014, neodvisno od datuma izdaje teh delnic.

133 — GDR so potrdila, ki predstavljajo lastništvo določenega števila delnic neke družbe. Ker so ta potrdila prenosljiva, gre za samostojne prenosljive vrednostne papirje, ki lahko kotirajo in s katerimi je mogoče trgovati na kapitalskem trgu neodvisno od osnovnih delnic, ki lahko ločeno kotirajo na tujem trgu. GDR izdajajo depozitarji (pogosto investicijske banke) na podlagi pogodb o depozitu, ki jih sklenejo ti depozitarji in izdajatelji osnovnih delnic.

134 — Moj poudarek.

135 — Glej v tem smislu tudi Navodilo Komisije z dne 16. decembra 2014 o izvajanju nekaterih določb Uredbe (EU) št. 833/2014, C(2014) 9950 final, str. 7.

F – *Tretje vprašanje, točka (c)*

250. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem, točka (c), sprašuje Sodišče, kakšno opredelitev je treba dati izrazu „skrilavec“ iz členov 3(3) in 3a(1)(c) Uredbe št. 833/2014 ter ali je treba izraz „vode na globinah več kot 150 metrov“ iz členov 3(3) in 3a(1)(a) te uredbe razlagati tako, da je treba meritev 150 metrov opraviti na točki vrtanja ali drugje.

1. Pojem „vode na globinah več kot 150 metrov“

251. Kot sem omenil v točki 214 in opombi 122 teh sklepnih predlogov, obstajajo v vodah obsežna območja, kjer se globina vode močno spreminja, tako da je na nekaterih mestih globoka več kot 150 metrov, na drugih pa manj kot 150 metrov. Kot navaja družba Rosneft, v Uredbi št. 833/2014 ni opredeljeno, od katere točke je treba meriti 150 metrov, niti ni pojasnjeno, ali je prepovedano vrtati navpično na točki, kjer je voda globoka manj kot 150 metrov, in nato vrtati navzven proti točki, ki je v skali v vodi, globoki več kot 150 metrov.

252. Naj navedem, da med družbo Rosneft, vlado Združenega kraljestva in francosko vlado ter Komisijo [136] obstaja soglasje glede razlage, ki jo je treba dati temu izrazu, ker vse navedene stranke menijo, da je treba meritev globine opraviti na točki vrtanja, namenjenega pridobivanju nafte.

253. Tudi sam soglašam s to razlago, ki se mi zdi logična.

254. Tako kot Komisija menim, da je treba meritev 150 metrov opraviti navpično, kar izključuje možnost, da bi podjetje vrtalo poševno od točke, kjer je voda globoka 150 metrov ali manj, proti naftnemu polju, ki je pod vodo z globino več kot 150 metrov.

255. Prav tako je izključeno navpično vrtanje na točki, kjer je voda globoka manj kot 150 metrov, in nato vrtanje navzven v smeri naftnega polja, ki je pod vodo z globino več kot 150 metrov.

256. Če bi se dovolilo nasprotno, bi bilo – pod pogojem, da bi to dopuščali tehnologija in donosnost – mogoče omejevalni ukrep obiti.

257. Poleg tega družba Rosneft, francoska vlada in Komisija (vlada Združenega kraljestva se do tega ni opredelila) menijo, da je treba merilo 150 metrov uporabljati na mestu samega vrtanja, in ne v obsegu naftnega polja, ki je predmet vrtanja.

258. To pomeni, da se člena 3(3) in 3a(1)(a) ne nanašata na vrtanje na naftnem polju, ki je delno pod vodo z globino več kot 150 metrov in delno pod vodo z globino manj kot 150 metrov, če to vrtanje poteka na točki, kjer je voda globoka 150 metrov ali manj.

259. Tudi s to razlago se strinjam.

2. Pojem „skrilavec“

260. Razlaga pojma „skrilavec“ je bolj zapletena.

261. Vlada Združenega kraljestva meni, da Sodišče ni zmožno opraviti preučitve znanstvenih in geoloških dokazov, medtem ko francoska vlada navaja, da se ta pojem ujema z natančnim geološkim pojmom, ki ne potrebuje razlage Sodišča.

136 — Druge stranke v postopku v glavni stvari in intervenientke niso vložile stališč glede tega.

262. Družba Rosneft in Komisija pa ponujata lastni razlagi pojma „skrilavec“, ki si popolnoma nasprotujeta.

263. Družba Rosneft na podlagi pričanja svojega geološkega izvedenca predlaga, naj se kot opredelitev „skrilavca“ sprejmejo usedline, ki vsebujejo kerogen, imajo pretežno glineno sestavo (z več kot 35-odstotnim deležem glinenih mineralov) in ne vsebujejo tekoče nafte.

264. Po mnenju Komisije zadevne določbe zajemajo projekte, ki imajo potencial za pridobivanje nafte, neodvisno od okoliščine, ali so viri, ki so v formacijah skrilavca, iz kerogena ali surove nafte, kadar koli se uporabi hidravlično lomljenje.

265. Ta razlika v razlagi dokazuje, da je v nasprotju s tezo francoske vlade geološki pojem „skrilavec“ predmet razprav. Poleg tega enako kot vlada Združenega kraljestva menim, da Sodišče ni zmožno podati znanstvenih opredelitev geoloških izrazov, kot je skrilavec, zlasti v primeru, ko avtor zadevnega akta, in sicer Svet, tega izraza ni opredelil.

266. Zato brez želje dati pojmu „skrilavec“ opredelitev geološkega strokovnjaka ugotavljam, da se – kot opozarja Komisija – zadevni izraz pojavi v stavku „projekti, ki imajo potencial, da bi se nafto pridobivalo iz virov, ki se nahajajo v formacijah skrilavca, s hidravličnim lomljenjem“.

267. Dvomim, da ta stavek strokovnjakom s tega področja, tako tistim iz zadevnih podjetij kot tistim iz pristojnih organov držav članic, ne omogoča, da bi ga izvajali. Kot namreč opozarja predložitveno sodišče, „vsaj v veliki večini primerov strokovnjaki z zadevnega področja razumejo meje teh opredelitev in […] težave, ki jih ugotavlja [družba Rosneft, se] zato zdijo bolj hipotetične kot resnične ali pa vsaj nastopajo na robu opredelitev“ [137].

268. Vseeno je treba poudariti, da ker omejevalni ukrepi zadevajo iskanje in pridobivanje nafte v Rusiji, je treba v opredelitvi, ki bo dana izrazu „skrilavec“, upoštevati naravo formacij skrilavca, ki obstajajo v tej državi.

269. Zato po mojem mnenju Sodišče izrazu „skrilavec“ ne more dati znanstvene opredelitve, poleg tega pa ta opredelitev ni nujna za izvajanje zadevnih členov Uredbe št. 833/2014.

270. Iz teh razlogov Sodišču predlagam, naj na tretje vprašanje, točka (c), odgovori, da je treba meritev „vod na globinah več kot 150 metrov“ opraviti navpično na točki vrtanja.

VI – Predlog

271. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (višje sodišče (Anglija in Wales), oddelek Queen's Bench (veččlanski senat)), odgovori:

1. V skladu s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in členom 275 PDEU je Sodišče pristojno za predhodno odločanje na podlagi člena 267 PDEU o veljavnosti Sklepa Sveta 2014/512/SZVP z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini z vidika člena 40 PEU ter za nadzor zakonitosti členov 1(2), od (b) do (d), in (3) ter 7 tega sklepa.

2. (a) Preučitev tega vprašanja ni razkrila nobenega elementa, ki bi lahko vplival na veljavnost členov

   — 1(2), od (b) do (d), in (3) in

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

— 7 in

— Priloge III k Sklepu 2014/512

ter členov

— 3, od (1) do (4), (5), prvi in tretji pododstavek, in od (6) do (8),

— 3a,

— 4(3) in (4),

— 5(2), od (b) do (d), in (3) in

— 11 Uredbe Sveta (EU) št. 833/2014 z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini ter

— prilog II in VI k tej uredbi.

Člen 3(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 833/2014 je neveljaven.

(b) Načeli pravne varnosti in določnosti zakona, ki se uporablja (*nulla poena sine lege certa*), ne izključujeta, da država članica naloži kazenske sankcije na podlagi člena 8 Uredbe št. 833/2014, preden je Sodišče dovolj pojasnilo izraze, ki so uporabljeni v tej uredbi in s katerimi je opredeljeno področje uporabe zadevne kršitve.

3. (a) Izraz „finančna pomoč“ iz člena 4(3) Uredbe št. 833/2014 vključuje obdelavo plačila s strani banke ali druge finančne institucije, če gre za plačilo, ki temelji na transakciji iz člena 3(1) te uredbe.

(b) S členom 5(2) Uredbe št. 833/2014 se prepoveduje izdaja mednarodnih potrdil vrednostnih papirjev za delnice subjektov iz Priloge VI od 12. septembra 2014, neodvisno od datuma izdaje teh delnic.

(c) Meritev „vod na globinah več kot 150 metrov“ v smislu členov 3(3) in 3a(1)(a) Uredbe št. 833/2014 je treba opraviti navpično na točki vrtanja.