Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MELCHIOR WATHELET
föredraget den 31 maj 2016[1]

Mål C-72/15

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

(begäran om förhandsavgörande från High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) ((överrätten för England och Wales), Queen's Bench Division (skiljeavdelningen)), Förenade kungariket)

"Begäran om förhandsavgörande — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Giltigheten av vissa artiklar i beslut 2014/512/Gusp och förordning (EU) nr 833/2014 — Restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina"

In

I – ledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande rör giltigheten och tolkningen av rådets beslut 2014/512/Gusp av den 31 juli 2014, om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina[2] (nedan kallat beslut 2014/512) och tolkningen av rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina[3] (nedan kallad förordning nr 833/2014).

2. Denna begäran har mycket stor betydelse, därför att den föranleder domstolen att ta ställning till sin behörighet att genom ett förhandsavgörande pröva giltigheten av och tolka rättsakter som antagits av unionen på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (nedan kallad Gusp), samtidigt som artiklarna 24.1 andra stycket sista meningen FEU och 275 FEUF förefaller utesluta denna möjlighet.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 229, s. 13. Detta beslut har ändrats flera gånger. Eftersom det nationella målet endast rör ändringar som gjorts till och med december 2014, kommer jag i detta förslag till avgörande att hänvisa till beslut 2014/512 i den lydelse som var i kraft i december 2014 och som inbegrep de ändringar som skett genom rådets beslut 2014/659/Gusp av den 8 september 2014 (EUT L 271, s. 54) och genom rådets beslut 2014/872/Gusp av den 4 december 2014 (EUT L 349, s. 58).

3 — EUT L 229, s. 1. Denna förordning har ändrats flera gånger. Eftersom det nationella målet endast rör de ändringar som gjorts till och med december 2014, kommer jag i detta förslag till avgörande att hänvisa till förordning nr 833/2014 i den lydelse som var i kraft i december 2014 och som inbegrep de ändringar som skett genom rådets förordning (EU) nr 960/2014 av den 8 september 2014 (EUT L 271, s. 3) och genom rådets förordning (EU) nr 1290/2014 av den 4 december 2014 (EUT L 349, s. 20)

3. Genom det aktuella målet ges således domstolen tillfälle att slå fast vilka rättsakter som enligt punkt 252 i dess yttrande 2/13 (EU:C:2014:2454), ”på unionsrättens nuvarande stadium, inte kan bli föremål för domstolens prövning”.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – EU-fördraget

4. Artikel 19.1 i avdelning III, med rubriken ”Institutionella bestämmelser”, i EU-fördraget har följande lydelse:

”Europeiska unionens domstol ska bestå av domstolen, tribunalen och specialdomstolar. Den ska säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen.

Medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.”

5. I artikel 21.1 första stycket FEU som återfinns i kapitel 1, med rubriken ”Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder” i avdelning V, med rubriken ”Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om [Gusp]” i EU-fördraget föreskrivs följande:

”Unionens åtgärder i internationella sammanhang ska utgå från de principer som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen: demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten.”

6. Kapitel 2, som har rubriken ”Särskilda bestämmelser om [Gusp]” och som återfinns i avdelning V i EU-fördraget, har följande lydelse:

”Avsnitt 1

Gemensamma bestämmelser

Artikel 23

Unionens åtgärder i internationella sammanhang ska enligt detta kapitel utgå från principerna i, eftersträva målen i och genomföras i enlighet med de allmänna bestämmelserna i kapitel 1.

Artikel 24

1. Unionens befogenhet i fråga om [Gusp] ska omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar.

[Gusp] ska omfattas av särskilda regler och förfaranden. Den ska fastställas och genomföras av Europeiska rådet och rådet med enhällighet, om inte annat föreskrivs i fördragen. Antagandet av lagstiftningsakter ska undantas. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska genomföras av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och medlemsstaterna, i enlighet med

fördragen. Europaparlamentets och [Europeiska] kommissionens särskilda roller på området fastställs i fördragen. Europeiska unionens domstol ska inte vara behörig med avseende på dessa bestämmelser, med undantag av dess behörighet att kontrollera att artikel 40 i detta fördrag följs och att kontrollera lagenligheten av vissa beslut som avses i artikel 275 andra stycket i [EUF-fördraget].

…

3. Medlemsstaterna ska aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet och ska respektera unionens åtgärder på detta område.

Medlemsstaterna ska arbeta tillsammans för att förstärka och utveckla sin ömsesidiga politiska solidaritet. De ska avstå från varje handling som strider mot unionens intressen eller kan minska dess effektivitet som en sammanhållande kraft i de internationella relationerna. …

Artikel 29

Rådet ska anta beslut som anger unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär. Medlemsstaterna ska se till att deras nationella politik överensstämmer med unionens ståndpunkter. …

Artikel 40

Genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska inte påverka tillämpningen av de förfaranden för eller respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av de unionsbefogenheter som avses i artiklarna 3–6 i [EUF-fördraget].

På samma sätt ska genomförandet av den politik som avses i nämnda artiklar inte påverka tillämpningen av de förfaranden för och respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av unionsbefogenheterna enligt detta kapitel.

…”

B – EUF-fördraget

7. I avdelning I, med rubriken ”Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder”, i femte delen i EUF-fördraget, vilken har rubriken ”Unionens yttre åtgärder”, anges följande:

”Artikel 205

Unionens åtgärder i internationella sammanhang ska enligt denna del utgå från principerna i, eftersträva målen i och genomföras i enlighet med de allmänna bestämmelserna i avdelning V kapitel 1 i [EU-fördraget].”

8. Avdelning IV, med rubriken ”Restriktiva åtgärder”, i femte delen av EUF-fördraget har följande lydelse:

”Artikel 215

1. Om ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i [EU-fördraget] föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas, ska rådet på gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen med kvalificerad majoritet besluta om de åtgärder som krävs. Rådet ska underrätta Europaparlamentet om detta.

2. Om så föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i [EU-fördraget] får rådet i enlighet med förfarandet i punkt 1 besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater.

3. De akter som avses i denna artikel ska innehålla nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier."

9. Artikel 275, som återfinns i avsnitt 5, med rubriken "Europeiska unionens domstol", i kapitel 1, med rubriken "Institutionerna", i avdelning I, med rubriken "Institutionella bestämmelser", i sjätte delen av EUF-fördraget, vilken har rubriken "Institutionella och finansiella bestämmelser", har följande lydelse:

"Europeiska unionens domstol är inte behörig med avseende på bestämmelserna om [Gusp] eller med avseende på akter som antas på grundval av dessa bestämmelser.

Domstolen är dock behörig att kontrollera att artikel 40 i [EU-fördraget] följs och att pröva talan, utformad enligt artikel 263 fjärde stycket i det här fördraget om kontroll av lagenligheten av beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 i [EU-fördraget]."

C – Avtalet om partnerskap och samarbete

10. I det avtal om partnerskap och samarbete som upprättar ett partnerskap mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Ryska federationen, å andra sidan, vilket undertecknades i Korfu den 24 juni 1994[4] (nedan kallat partnerskapsavtalet) föreskrivs i avdelning III, med rubriken "Varuhandel", följande:

"Artikel 10

1. Parterna skall bevilja varandra behandling som mest gynnad nation enligt artikel I.1 i GATT.

2. Punkt 1 ska inte tillämpas på

a) fördelar som ges till angränsande länder för att underlätta gränstrafiken,

b) fördelar som beviljas i syfte att upprätta en tullunion eller ett frihandelsområde eller som följer av upprättandet av en sådan union eller ett sådant område, begreppen 'tullunion' och 'frihandelsområde' skall ha samma innebörd som de begrepp som beskrivs i artikel XXIV.8 i GATT eller som skapats genom det förfarande som avses i punkt 10 i samma artikel i GATT,

c) förmåner som beviljas vissa länder i enlighet med GATT och med andra internationella arrangemang till förmån för utvecklingsländer,

…

Artikel 12

1. Parterna är eniga om att principen om rätt till fri transitering av varor är ett nödvändigt villkor för att uppnå målen i detta avtal.

I detta sammanhang skall parterna se till att varor med ursprung i eller avsedda för den andra partens tullområde kan transiteras obehindrat via eller genom deras territorium.

4 — EGT L 327, s. 3. Avtalet har godkänts på gemenskapernas vägnar genom rådets och kommissionens beslut 97/800/EKSG, EG, Euratom av den 30 oktober 1997 (EGT L 327, s. 1).

2. De regler som beskrivs i artikel V punkterna 2–5 i GATT är tillämpliga mellan de två parterna.

…

Artikel 19

Avtalet skall inte hindra sådana förbud mot eller begränsningar av import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, ordning eller säkerhet eller intresset att skydda människors, djurs eller växters hälsa och liv, att bevara naturresurser, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt eller regler som har samband med guld och silver. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan parterna.”

11. I kapitel III, med rubriken ”Gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster”, som återfinns i avdelning IV, med rubriken ”Bestämmelser om affärsverksamhet och investeringar i avtalet”, föreskrivs följande i artikel 36:

”I fråga om de sektorer som anges i bilaga 5 till detta avtal skall parterna bevilja varandra en behandling som inte är mindre gynnsam än den som beviljas tredje land i fråga om de villkor som påverkar gemenskapsbolags eller ryska bolags gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster till Rysslands respektive gemenskapens territorium, i enlighet med de lagar och författningar som gäller hos vardera parten.”

12. Avdelning V, med rubriken ”Betalningar och kapital”, i avtalet, har följande lydelse:

”…

2. Den fria rörligheten för kapital mellan personer bosatta i gemenskapen och i Ryssland i form av direkta investeringar i bolag som bildats i enlighet med lagstiftningen i värdlandet, och investeringar som görs i enlighet med bestämmelserna i kapitel II i avdelning IV skall garanteras liksom överföring till utlandet av sådana investeringar, inbegripet sådan kompensationsbetalning som görs på grund av åtgärder som expropriering, nationalisering eller åtgärder med motsvarande verkan och vinster som uppkommer därigenom.

…

5. Utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 6 och 7 får parterna efter en övergångsperiod på fem år från och med detta avtals ikraftträdande inte införa några nya restriktioner på kapitalrörelser och löpande betalningar som har samband med dessa mellan i gemenskapen respektive i Ryssland bosatta personer och inte göra befintliga ordningar mer restriktiva. Dock får införandet av restriktioner under den övergångsperiod som avses i första meningen i denna punkt inte påverka parternas rättigheter och skyldigheter enligt punkterna 2, 3, 4 och 9 i denna artikel.

…

9. Parterna skall bevilja varandra behandling som mest gynnad nation med avseende på fri rörlighet för löpande betalningar, kapitalrörelser och betalningsmetoder.”

13. I artikel 99, i avdelning XI, med rubriken ”Institutionella och allmänna bestämmelser samt slutbestämmelser” i avtalet anges följande:

”Inget i detta avtal får hindra en part från att vidta sådana åtgärder

1) som den anser nödvändiga för att kunna skydda sina väsentliga säkerhetsintressen

…

d) i händelse av att allvarliga inre störningar påverkar upprätthållandet av lag och ordning, i händelse av krig eller allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara eller för att fullgöra de skyldigheter de har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet, eller,

…”

D – Beslut 2014/512

14. Följande bestämmelser i beslut 2014/512 är föremål för denna begäran om förhandsavgörande:

”Artikel 1

…

2. Direkt eller indirekt inköp eller försäljning av, direkt eller indirekt tillhandahållande av investeringstjänster för eller stöd vid utfärdandet av, eller annan handel med obligationer, aktiekapital eller liknande finansiella instrument med en löptid på över 30 dagar, som utfärdats efter den 12 september 2014 av

…

b) enheter etablerade i Ryssland som är offentligt kontrollerade eller med mer än 50 % offentligt ägarskap vilka har uppskattade totala tillgångar på mer än en biljon ryska rubler och vilkas beräknade inkomster till minst 50 % härrör från försäljning eller transport av råolja eller petroleumprodukter per den 12 september 2014 enligt förteckningen i bilaga III [det vill säga, Rosneft, Transneft och Gazprom Neft],

c) juridiska personer, enheter eller organ etablerade utanför unionen som till mer än 50 % ägs av en sådan enhet som avses i [led] … b, eller

d) juridiska personer, enheter eller organ som agerar för eller på uppdrag av en enhet i den kategori som avses i led c eller förtecknas i bilaga … III [det vill säga, Rosneft, Transneft och Gazprom Neft],

ska förbjudas.

3. Det ska för de juridiska personer, enheter eller organ som avses i punkt 1 eller 2 vara förbjudet att direkt eller indirekt bilda eller delta i arrangemang för lån- eller kreditgivning med en löptid på över 30 dagar efter den 12 september 2014 förutom för lån- eller kreditgivning där det finns ett särskilt och dokumenterat syfte att tillhandahålla finansiering för icke-förbjuden import eller export av varor samt icke-finansiella tjänster mellan unionen och Ryssland eller för långivning där det finns ett särskilt och dokumenterat syfte att tillhandahålla finansiering i nödsituationer för att uppfylla kapitaltäcknings- och likviditetskrav för juridiska personer som är etablerade i unionen, vilkas äganderätt till mer än 50 % innehas av en enhet som avses i bilaga I [det vill säga, Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank och Rosselkhozbank].

…

Artikel 4

1. Direkt eller indirekt försäljning, leverans, överföring eller export av viss utrustning lämpad för följande kategorier av prospekterings- och produktionsprojekt i Ryssland, inbegripet dess exklusiva ekonomiska zon och kontinentalsockel, av medborgare i medlemsstaterna, eller från medlemsstaternas territorier, eller med användning av fartyg eller luftfartyg som står under medlemsstaternas jurisdiktion, ska vara föremål för förhandsgodkännande från den behöriga myndigheten i den exporterande medlemsstaten:

a) Oljeprospektering, inklusive provborrning, och oljeproduktion i vatten på mer än 150 meters djup.

b) Oljeprospektering, inklusive provborrning, och oljeproduktion i havsområdet norr om norra polcirkeln.

c) Projekt som har potential att producera olja från reserver som befinner sig i skifferformationer genom hydraulisk spräckning; detta gäller inte prospektering, inklusive provborrning, och produktion genom skifferformationer för att lokalisera, eller utvinna olja från, andra reservoarer än skifferreservoarer.

Unionen ska vidta de åtgärder som krävs för att fastställa de relevanta varor som ska omfattas av denna punkt.

2. Tillhandahållande av

a) tekniskt bistånd eller andra tjänster som rör den utrustning som avses i punkt 1,

b) finansiering eller ekonomiskt bistånd för all försäljning, leverans, överföring eller export av den utrustning som avses punkt 1 eller för tillhandahållande av därmed sammanhörande tekniskt bistånd eller utbildning,

ska också omfattas av godkännande från den exporterande medlemsstatens behöriga myndighet.

3. Medlemsstaternas behöriga myndigheter får inte bevilja godkännande för försäljning, leverans, överföring eller export av utrustning eller tillhandahållande av tjänster som avses i punkterna 1 och 2 om de fastställer att den berörda försäljningen, leveransen, överföringen eller exporten eller tillhandahållandet av den berörda tjänsten avser någon av de kategorier av prospektering och produktion som avses i punkt 1.

4. Punkt 3 ska inte påverka fullgörandet av avtal som ingicks före den 1 augusti 2014 eller biavtal som är nödvändiga för fullgörandet av sådana avtal.

5. Ett tillstånd får beviljas om försäljningen, leveransen, överföringen eller exporten av produkterna är nödvändig, eller tillhandahållandet av de tjänster som avses i punkterna 1 och 2 är nödvändigt, för att i ett brådskande läge förhindra eller dämpa effekterna av en händelse som sannolikt kommer att ha allvarliga och betydande konsekvenser för människors hälsa och säkerhet eller för miljön. I vederbörligen motiverade brådskande fall får försäljningen, leveransen, överföringen eller exporten, eller tillhandahållandet av de tjänster som avses i punkterna 1 och 2 genomföras utan förhandstillstånd under förutsättning att exportören underrättar den behöriga myndigheten inom tre arbetsdagar efter det att försäljningen, leveransen, överföringen eller exporten har ägt rum och lämnar detaljerade uppgifter om det relevanta motivet för försäljningen, leveransen, överföringen eller exporten, eller tillhandahållandet av tjänster utan förhandstillstånd.

Artikel 4a

1. Direkt eller indirekt tillhandahållande av nödvändiga kringtjänster för följande kategorier av prospekterings- och produktionsprojekt i Ryssland, inbegripet dess exklusiva ekonomiska zon och kontinentalsockel, av medborgare i medlemsstaterna, eller från medlemsstaternas territorier, eller med användning av fartyg eller luftfartyg som står under medlemsstaternas jurisdiktion, ska vara förbjudet:

a) Oljeprospektering, inklusive provborrning, och oljeproduktion i vatten på mer än 150 meters djup.

b) Oljeprospektering, inklusive provborrning, och oljeproduktion i havsområdet runt Nordpolen norr om norra polcirkeln.

c) Projekt som har potential att producera olja från reserver som befinner sig i skifferformationer genom hydraulisk spräckning; detta gäller inte prospektering, inklusive provborrning, och produktion genom skifferformationer för att lokalisera, eller utvinna olja från, andra reservoarer än skifferreservoarer.

2. Det förbud som föreskrivs i punkt 1 ska inte påverka fullgörandet av avtal eller ramavtal som ingicks före den 12 september 2014 eller biavtal som är nödvändiga för fullgörandet av sådana avtal.

3. Förbudet i punkt 1 ska inte vara tillämpligt om de berörda tjänsterna är nödvändiga för akut förhindrande eller begränsning av en händelse som sannolikt skulle få allvarliga och betydande konsekvenser för människors hälsa och säkerhet eller för miljön.

…

Artikel 7

1. Inga krav får beviljas i samband med ett avtal eller en transaktion, vars genomförande har påverkats direkt eller indirekt, helt eller delvis, av de åtgärder som införs genom denna förordning, inbegripet krav på kompensation eller andra anspråk av detta slag, till exempel ett kvittningsanspråk eller anspråk enligt en garanti, särskilt ett krav på förlängning eller betalning av en garanti eller motgaranti, i synnerhet en finansiell garanti eller motgaranti, oavsett form, om kraven ställs av

a) enheter som avses i artikel 1.1 b eller c och i artikel 1.2 c eller d, eller förtecknas i bilaga … III …

b) andra ryska personer, enheter eller organ, eller

c) andra personer, enheter eller organ som agerar via de personer, enheter eller organ som avses i leden a och b eller för deras räkning.

2. I alla förfaranden som syftar till indrivning av en fordran åligger det den person som begär indrivningen att visa att betalning av fordran inte strider mot punkt 1.

3. Denna artikel ska inte påverka den rätt som de personer, enheter och organ som avses i punkt 1 har till rättslig prövning av lagligheten av att skyldigheterna enligt avtalet inte uppfylls i enlighet med detta beslut.

…”

E – Förordning nr 833/2014

15. Följande bestämmelser i förordning nr 833/2014 är föremål för denna begäran om förhandsavgörande:

”Artikel 3

1. Ett förhandstillstånd ska krävas för direkt eller indirekt försäljning, leverans, överföring eller export av de produkter som förtecknas i bilaga II, oavsett om de har sitt ursprung i unionen eller inte, till fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i Ryssland, inbegripet dess exklusiva ekonomiska zon och kontinentalsockel, eller i något annan stat, om produkterna är avsedda för användning i Ryssland, inbegripet dess exklusiva ekonomiska zon och kontinentalsockel.

2. För all försäljning, leverans, överföring eller export som kräver tillstånd enligt den här artikeln ska ett sådant tillstånd beviljas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där exportören är etablerad och uppfylla villkoren i artikel 11 i förordning (EG) nr 428/2009. Tillståndet ska vara giltigt i hela unionen.

3. Bilaga II ska omfatta vissa produkter som är anpassade för följande kategorier av prospekteringsprojekt, inklusive provborrning, och produktionsprojekt i Ryssland, inbegripet dess exklusiva ekonomiska zon och kontinentalsockel:

a) Oljeprospektering, inklusive provborrning, och oljeproduktion i vatten på mer än 150 meters djup.

b) Oljeprospektering, inklusive provborrning, och oljeproduktion i havsområdet norr om norra polcirkeln.

c) Projekt som har potential att producera olja från reserver som befinner sig i skifferformationer genom hydraulisk spräckning; detta gäller inte prospektering, inklusive provborrning, och produktion genom skifferformationer för att lokalisera, eller utvinna olja från, andra reservoarer än skifferreservoarer.

4. Exportörer ska lämna all relevant information som behövs för deras ansökan om exporttillstånd till de behöriga myndigheterna.

5. De behöriga myndigheterna får inte bevilja tillstånd för någon försäljning, leverans, överföring eller export av de produkter som omfattas av bilaga II om de på rimlig grund kan fastställa att sådan försäljning, leverans, överföring eller export av de produkterna är avsedd för någon av de kategorier av prospekteringsprojekt, inklusive provborrning, och produktionsprojekt som avses i punkt 3.

De behöriga myndigheterna får dock bevilja tillstånd om försäljningen, leveransen, överföringen eller exporten avser fullgörande av en skyldighet i enlighet med ett avtal som ingicks före den 1 augusti 2014, eller biavtal som är nödvändiga för fullgörandet av ett sådant avtal.

De behöriga myndigheterna får också bevilja tillstånd om försäljningen, leveransen, överföringen eller exporten av produkterna är nödvändig för att i ett brådskande läge förhindra eller dämpa effekterna av en händelse som sannolikt kommer att ha allvarliga och betydande konsekvenser för människors hälsa och säkerhet eller för miljön. I vederbörligen motiverade brådskande fall får försäljningen, leveransen, överföringen eller exporten genomföras utan förhandstillstånd under förutsättning att exportören underrättar den behöriga myndigheten inom fem arbetsdagar efter det att försäljningen, leveransen, överföringen eller exporten har ägt rum och lämnar detaljerade uppgifter om det relevanta motivet för försäljningen, leveransen, överföringen eller exporten utan förhandstillstånd.

6. Enligt de villkor som anges i punkt 5 får de behöriga myndigheterna ogiltigförklara, tillfälligt upphäva, ändra eller återkalla ett exporttillstånd som de en gång har beviljat.

7. Om en behörig myndighet i enlighet med punkt 5 eller 6 vägrar att bevilja ett tillstånd eller ogiltigförklarar, tillfälligt upphäver, kraftigt begränsar eller återkallar ett tillstånd ska den berörda medlemsstaten anmäla detta till de övriga medlemsstaterna och till kommissionen och göra de relevanta uppgifterna tillgängliga för dem, varvid de ska följa bestämmelserna om sekretesskydd av sådana uppgifter i rådets förordning (EG) nr 515/97.

8. Innan en medlemsstat i enlighet med punkt 5 beviljar ett tillstånd för en transaktion som i stort sett är identisk med en transaktion som är föremål för ett fortfarande giltigt avslag som är utfärdat av en eller flera andra medlemsstater enligt punkterna 6 och 7 ska denna medlemsstat först samråda med den eller de medlemsstater som utfärdade avslaget. Om den berörda medlemsstaten efter ett sådant samråd beslutar att bevilja ett tillstånd ska den underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om detta och lämna alla relevanta uppgifter för att förklara beslutet.

Artikel 3a

1. Det ska vara förbjudet att direkt eller indirekt tillhandahålla kringtjänster som är nödvändiga för följande kategorier av prospekteringsprojekt, inklusive provborrning, och produktionsprojekt i Ryssland, inbegripet dess exklusiva ekonomiska zon och kontinentalsockel:

a) Oljeprospektering, inklusive provborrning, och oljeproduktion i vatten på mer än 150 meters djup.

b) Oljeprospektering, inklusive provborrning, och oljeproduktion i havsområdet norr om norra polcirkeln.

c) Projekt som har potential att producera olja från reserver som befinner sig i skifferformationer genom hydraulisk spräckning; detta gäller inte prospektering, inklusive provborrning, och produktion genom skifferformationer för att lokalisera, eller utvinna olja från, andra reservoarer än skifferreservoarer.

I denna punkt avses med kringtjänster

i) borrning,

ii) borrhålsprovning,

iii) geofysisk borrhålsmätning (loggning) och färdigställande,

iv) leverans av specialiserade flytande farkoster.

2. Förbuden i punkt 1 ska inte påverka fullgörandet av en skyldighet i enlighet med ett avtal eller ett ramavtal som ingicks före den 12 september 2014 eller biavtal som är nödvändiga för fullgörandet av ett sådant avtal.

3. Förbudet i punkt 1 ska inte vara tillämpligt om de berörda tjänsterna är nödvändiga för att i ett brådskande läge förhindra eller dämpa effekterna av en händelse som sannolikt kommer att ha allvarliga och betydande konsekvenser för människors hälsa och säkerhet eller för miljön.

Den som tillhandahåller tjänsten ska inom fem arbetsdagar underrätta den behöriga myndigheten om eventuell verksamhet som genomförs enligt denna punkt och lämna detaljerade uppgifter om det relevanta motivet för försäljningen, leveransen, överföringen eller exporten.

Artikel 4

…

3. Det ska krävas tillstånd av den berörda behöriga myndigheten för tillhandahållande av följande:

a) Tekniskt bistånd eller förmedlingstjänster som rör produkter som förtecknas i bilaga II samt tillhandahållande, tillverkning, underhåll och användning av sådana produkter, direkt eller indirekt, till fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i Ryssland, inbegripet dess exklusiva ekonomiska zon och kontinentalsockel, eller i något annan stat, om sådant bistånd avser produkter avsedda för användning i Ryssland, inbegripet dess exklusiva ekonomiska zon och kontinentalsockel.

b) Finansiering eller ekonomiskt bistånd som rör produkter som avses i bilaga II, särskilt gåvobistånd, lån och exportkreditförsäkring, för all försäljning, leverans, överföring eller export av sådana produkter eller för allt därmed sammanhörande tekniskt bistånd, direkt eller indirekt, till fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i Ryssland, inbegripet dess exklusiva ekonomiska zon och kontinentalsockel, eller i något annan stat, om sådant bistånd avser produkter avsedda för användning i Ryssland, inbegripet dess exklusiva ekonomiska zon och kontinentalsockel.

I vederbörligen motiverade brådskande fall som avses i artikel 3.5 får tillhandahållandet av de tjänster som avses i denna punkt genomföras utan förhandstillstånd under förutsättning att exportören underrättar den behöriga myndigheten inom fem arbetsdagar efter det att tjänsterna har tillhandahållits.

4. I samband med ansökningar om tillstånd i enlighet med punkt 2 i denna artikel ska artikel 3, i synnerhet punkterna 2 och 5, gälla i tillämpliga delar.

Artikel 5

…

2. Det ska vara förbjudet att direkt eller indirekt köpa, sälja eller tillhandahålla investeringstjänster för eller bistånd vid utfärdande av, eller på annat sätt hantera, överlåtbara värdepapper och penningsmarknadsinstrument med en löptid som överstiger 30 dagar och som efter den 12 september 2014 utfärdas av

…

b) juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland, som är kontrollerade av ett offentligt organ eller som till mer än 50 % är offentligägda, som har beräknade totala tillgångar på mer än 1 biljon ryska rubel och vilkas beräknade intäkter till minst 50 % härrör från försäljning eller transport av råolja eller petroleumprodukter enligt förteckningen i bilaga VI [det vill säga Rosneft, Transneft och Gazprom Neft],

c) juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade utanför unionen och vilkas äganderättigheter till minst 50 % direkt eller indirekt ägs av en enhet som förtecknas i led a eller b i denna punkt, eller

d) juridiska personer, enheter eller organ som agerar för, eller på uppdrag av, en enhet som avses i led a, b eller c i denna punkt.

3. Det ska vara förbjudet att direkt eller indirekt ingå eller delta i ett arrangemang för att bevilja nya lån eller ny kredit med en löptid som överstiger 30 dagar till juridiska personer, enheter eller organ som avses i punkterna 1 eller 2 efter den 12 september 2014.Förbudet ska inte gälla

a) lån och kredit som har som särskilt och dokumenterat mål att tillhandahålla finansiering till import eller export som inte omfattas av förbud av varor och icke finansiella tjänster mellan unionen och en tredjestat, inbegripet utgifter för varor och tjänster från en tredjestat som är nödvändiga för att fullgöra export- eller importavtalen, eller

b) lån som har som särskilt och dokumenterat mål att tillhandahålla nödfinansiering för att uppfylla solvens- och likviditetskriterier för juridiska personer etablerade i unionen, vilkas äganderättigheter till mer än 50 % direkt eller indirekt ägs av en enhet som avses i bilaga III [det vill säga, Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank och Rosselkhozbank].

…

Artikel 8

1. Medlemsstaterna ska fastställa reglerna för de sanktioner som ska införas vid överträdelser av bestämmelserna i denna förordning och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att bestämmelserna följs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

2. Medlemsstaterna ska utan dröjsmål underrätta kommissionen om de regler som avses i punkt 1 så snart som denna förordning har trätt i kraft och underrätta kommissionen om senare ändringar.

…

Artikel 11

1. Inga krav får beviljas i samband med ett avtal eller en transaktion, vars genomförande har påverkats direkt eller indirekt, helt eller delvis, av de åtgärder som införs genom denna förordning, inbegripet krav på kompensation eller andra anspråk av detta slag, till exempel kvittningsanspråk eller anspråk enligt en garanti, särskilt krav på förlängning eller betalning av särskilt en finansiell garanti eller motgaranti, oavsett form, om kraven ställs av

a) enheter som avses i artikel 5.1 a och b och artikel 5.2 c och d, eller förtecknas i [bilaga] … VI [det vill säga, Rosneft, Transneft, och Gazprom Neft],

b) andra ryska personer, enheter eller organ,

c) andra personer, enheter eller organ som agerar via de personer, enheter eller organ som avses i leden a och b eller för deras räkning.

2. I alla förfaranden som syftar till indrivning av en fordran åligger det den person som begär indrivningen att visa att betalning av fordran inte strider mot punkt 1.

3. Denna artikel ska inte påverka den rätt som de personer, enheter och organ som avses i punkt 1 har till prövning av lagligheten av att skyldigheterna enligt avtalet inte uppfylls, i enlighet med denna förordning.”

III – Målet vid den nationella domstolen samt giltighets- och tolkningsfrågorna

16. Den 6 mars 2014 fördömde stats- och regeringscheferna i unionens medlemsstater kraftfullt Ryska federationens oprovocerade ”kränkning av Ukrainas suveränitet och territoriella integritet”.[5] De uppmanade Ryska federationen att omedelbart dra tillbaka sina väpnade styrkor till de områden där de är permanent stationerade, i enlighet med relevanta avtal. De beslutade även att skjuta upp de bilaterala samtalen med Ryska federationen om viseringsfrågor och om det nya avtal som skulle ersätta partnerskapsavtalet. De underströk emellertid att lösningen på krisen måste sökas genom förhandlingar mellan regeringarna i Ukraina och Ryska federationen.

17. Stats- och regeringscheferna för unionens medlemsstater tillade att om inga resultat uppnåddes inom en begränsad tidsram, skulle reseförbud och frysning av tillgångar att införas gentemot personer som är ansvariga för handlingar som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

18. I syfte att genomföra detta uttalande antog rådet förordning nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.[6] Genom förordning nr 269/2014 vidtas ovannämnda åtgärder gentemot vissa personer som räknas upp i bilaga I till förordningen.

19. Då rådet ansåg att Ryska federationen inte hade uppfyllt unionens krav och eftersom angreppen på Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende fortsatte, vidtog det, den 31 juli 2014, ett antal nya och omfattande restriktiva åtgärder, nämligen beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 som, bland andra ryska företag, riktar sig till OJSC Rosneft Oil Company (nedan kallat Rosneft) vars verksamhet inbegriper prospektering, produktion och raffinering av kolväten samt saluföring av råolja och gas i Ryssland och utlandet.

20. Rosneft bedriver verksamhet för prospektering och produktion i de ryska provinser som är rika på kolväten och på den ryska kontinentalsockeln. I bolagets verksamhet ingår prospektering i vatten på mer än 150 meters djup och i skifferformationer.

21. Majoriteten av aktierna i Rosneft (69,5 procent) innehas av aktiebolaget OJSC Rosneftegaz vilket helt och hållet ägs av Ryska federationen. En minoritet av aktierna (19,75 procent) innehas av BP Russian Investments Ltd., som är ett dotterbolag till det brittiska oljebolaget BP plc. Återstående 10,75 procent av aktiekapitalet är börsnoterat.

22. Her Majesty’s Treasury (finansministeriet) och Secretary of State for Business, Innovation and Skills (ministern för näringsliv, innovation och yrkeskvalifikationer) är myndigheter som i Förenade kungariket ansvarar för införlivandet av den unionsrättliga lagstiftning med stöd av vilken restriktiva åtgärder vidtas som svar på Ryska federationens agerande i Ukraina.

23. Financial Conduct Authority (en tillsynsmyndighet för finansinstitut, nedan kallat FCA) på vilken beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 även är tillämpliga, ska studera dessa rättsakters verkningar på myndighetens egna rättsliga skyldigheter och syften. Om det visar sig att förbjudna värdepapper utfärdats och att detta skulle riskera att skada de marknaders integritet vilka regleras av FCA eller skada konsumentskyddet, är denna myndighet följaktligen skyldig att undersöka vilka åtgärder som den i förekommande fall bör vidta för att förebygga eller undvika dessa risker.

5 — Uttalande från stats- och regeringscheferna om Ukraina, Bryssel, den 6 mars 2014.

6 — EUT L 78, s. 6.

24. Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 9 oktober 2014, väckte Rosneft talan om ogiltigförklaring av beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 i enlighet med artikel 263 fjärde stycket FEUF.[7]

25. Rosneft väckte talan vid High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) ((överrätten för England och Wales), Queen's Bench Division (skiljeavdelningen)), Förenade kungariket) den 20 november 2014, varvid bolaget bestred lagenligheten av beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 samt lagenligheten av vissa åtgärder som antagits av Förenade kungariket för att införliva vissa aspekter av förordning nr 833/2014, bland annat de sanktioner som föreskrivits för överträdelser av denna förordning,[8] vissa tolkningar som FCA gjort av begreppet ”ekonomiskt bistånd” samt dess tolkning och tillämpning av förordningen på vissa värdepapper.[9]

26. I dom av den 9 februari 2015[10] fann High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) ((överrätten för England och Wales), Queen's Bench Division (skiljeavdelningen)), Förenade kungariket) att för att det anhängiggjorda målet skulle kunna avgöras måste det fastställas huruvida vissa bestämmelser i beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 var ogiltiga, vilket den hänskjutande domstolen inte kunde göra utan att ställa frågor till domstolen i en begäran om förhandsavgörande i enlighet med domen i målet Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452).

27. Dessutom anser den hänskjutande domstolen att även om dessa bestämmelser var giltiga, var det inte säkert att andra medlemsstaters domstolar skulle komma fram till samma resultat i fråga om deras tolkning och tillämpning. Den har dessutom påpekat att det gjorts mycket skiljaktiga tolkningar på vissa väsentliga punkter av behöriga myndigheter i de olika medlemsstaterna.

28. I detta sammanhang beslutade High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) ((överrätten för England och Wales), Queen's Bench Division (skiljeavdelningen)), Förenade kungariket) att förklara målet vilande och att ställa följande tolknings- och giltighetsfrågor till domstolen:

”1) Är EU-domstolen, med beaktande av artikel 19.1 FEU, artikel 24 FEU, artikel 40 FEU, artikel 47 [i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna] och artikel 275 andra stycket FEUF, behörig att lämna ett förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF avseende giltigheten av artiklarna 1.2 b–d, 1.3, 4, 4a och 7 samt bilaga III till [beslut 2014/512]?

2) a) Är en eller flera av följande bestämmelser (nedan kallade de berörda åtgärderna) i förordningen och, i den mån domstolen är behörig, i beslutet ogiltiga:

i) artiklarna 4 och 4a i [beslut 2014/512],

ii) artiklarna 3, 3a, 4.3 och 4.4 samt bilaga II till [förordning nr 833/2014],

(tillsammans kallade bestämmelserna om oljesektorn),

7 — Det rör sig om mål NK Rosneft m.fl./rådet (T-715/14) som ännu inte avgjorts av tribunalen.

8 — Se förordningarna angående Ukraina (Europeiska unionens ekonomiska sanktioner) (nr 3) från år 2014 (The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) Regulations 2014, SI 2014/2054), därefter ändrade genom förordningarna om Ukraina (Europeiska unionens ekonomiska sanktioner) (nr 3) (Revidering) från år 2014 (The Ukraina (European Union Financial Sanctions) (No. 3) (Amendment) Regulations 2014, SI 2014/2445), och beslutet om exportkontroll (sanktioner angående Ryssland, Krim och Sevastopol) från år 2014 (The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) Order 2014, SI 2014/2357), därefter ändrad genom beslutet om exportkontroll (sanktioner angående Ryssland, Krim och Sevastopol) (Revidering) från år 2014 (The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) (Amendment) Order 2014, SI 2014/2932).

9 — Det rör sig om överlåtbara värdepapper som nyligen utfärdats i form av internationella bevis som representerar andelar, så kallade globala depåbevis (Global Depository Receipts, GDR), vilka avser aktier i Rosneft och är noterade på den officiella listan (Official List, som FCA ansvarar för) och omsätts på Londonbörsen.

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

iii) artikel 1.2 b–d och 1.3 samt bilaga III till [beslut 2014/512],

iv) artikel 5.2 b–d och 5.3 samt bilaga VI till [förordning nr 33/2014],

(tillsammans kallade värdepappers- och kreditbestämmelserna),

v) artikel 7 i [beslut 2014/512], och

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

2) b) För det fall att de berörda åtgärderna är giltiga, strider det mot rättssäkerhetsprincipen och principen *nulla poena sine lege certa* att en medlemsstat inför straffrättsliga påföljder enligt artikel 8 i [förordning nr 833/2014] innan EU-domstolen har klargjort räckvidden av den ifrågavarande överträdelsen?

3) För det fall att de berörda förbud eller restriktioner som avses i fråga 2 a är giltiga:

a) Omfattar termen ’ekonomiskt bistånd’ i artikel 4.3 i [förordning nr 833/2014] en banks eller ett annat finansinstituts hantering av en betalning?

b) Innebär artikel 5 i förordningen ett förbud mot utfärdande av, eller andra transaktioner med globala depåbevis (GDR) som utfärdats den 12 september 2014 eller därefter enligt ett depåavtal med en av de enheter som anges i bilaga VI, med avseende på aktier i en av enheterna som utfärdats före den 12 september 2014?

c) Om domstolen finner att rättsläget är oklart och detta kan avhjälpas genom att domstolen uttalar sig, hur ska uttrycken ’skiffer’ och ’vatten på mer än 150 meters djup’ i artikel 4 i beslutet och artiklarna 3 och 3a i förordningen tolkas? Om domstolen finner det lämpligt och nödvändigt, skulle den kunna göra en geologisk tolkning av termen ’skiffer’ som kan användas vid införlivandet av förordningen, och klargöra om mätningen, vad gäller ’vatten på mer än 150 meters djup’, ska göras på platsen där borrning sker eller på någon annan plats?”

29. Genom beslut av den 26 mars 2015, förklarade tribunalens ordförande mål NK Rosneft m.fl./rådet (T-715/14) vilande, i vilket talan väckts om ogiltigförklaring, till dess att domstolen avkunnat domen i förevarande mål, i enlighet med artikel 54 tredje stycket i stadgan för domstolen.

IV – Förfarandet vid domstolen

30. Förevarande begäran om förhandsavgörande inkom till domstolen den 18 februari 2015. Rosneft, FCA, Förenade kungarikets regering, den tjeckiska, den tyska, den estniska, den franska och den polska regeringen samt rådet och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

31. Förhandling i målet hölls den 23 februari 2016, vid vilken Rosneft, FCA, Förenade kungarikets regering, den tjeckiska, den tyska, den estniska, den franska och den polska regeringen samt rådet och kommissionen yttrade sig muntligen.

V – Bedömning

A – Fråga 1

32. I fråga 1 har den hänskjutande domstolen önskat få utrett i ett förhandsavgörande huruvida EU-domstolen är behörig att avgöra giltigheten av artikel 1.2 b-d och 1.3, artiklarna 4, 4a och 7 i bilaga III till beslut 2014/512, mot bakgrund av artiklarna 19, 24 och 40 FEU, artikel 275 FEUF samt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

1. Upptagande till sakprövning

33. Den estniska regeringen och rådet har bestritt möjligheten att pröva fråga 1, därför att det inte behövs något svar på denna fråga för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra det nationella målet.

34. Jag föreslår att domstolen underkänner denna processinvändning, eftersom domstolens behörighet att besvara förevarande begäran om förhandsavgörande naturligtvis är en förutsättning för att de övriga frågor som den hänskjutande domstolen har ställt ska kunna analyseras (vilkas relevans ingen bestrider). Dessutom kan denna fråga som enligt fast rättspraxis ”rör tvingande rätt … när som helst under förfarandet prövas av domstolen, även ex officio”. [11]

35. Den hänskjutande domstolen måste dessutom få domstolens behörighet fastställd för att veta om den är bunden eller ej av domstolens monopol vad gäller prövningen av huruvida rättsakter i unionens sekundärrätt är giltiga. [12]

2. Huruvida domstolen är behörig att lämna förhandsavgöranden angående giltigheten och tolkningen av Gusp-rättsakter

a) Huvudregeln: Domstolsprövning (artiklarna 19 FEU, 263 FEUF, 277 FEUF och 267 FEUF)

36. Domstolen fann i punkt 23 i sin berömda dom Les Verts/parlamentet (294/83, EU:C:1986:166), att ”[Europeiska unionen] är en rättslig [union] av sådant slag att varken medlemsstaterna eller [unions]institutionerna kan undgå kontroll av om deras rättsakter står i överensstämmelse med [unionens] grundläggande konstitutionella urkund, dvs. [EU-]fördraget”. Den har således tillåtit att en talan om ogiltigförklaring väcks mot Europaparlamentets rättsakter även om detta inte uttryckligen nämns som institution vars rättsakter kan bli föremål för domstolsprövning av lagenligheten enligt första stycket i före detta artikel 173 EEG (nu 263 FEUF) [13].

37. Artikel 19 FEU anförtror unionsdomstolarna uppdraget att ”säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen” och uppdrar åt medlemsstaternas domstolar att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.

11 — Dom Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkt 37). Se även, för ett liknande resonemang, dom Sahlstedt m.fl./kommissionen (C-362/06 P, EU:C:2009:243, punkt 22) och dom kommissionen/Cypern (C-340/10, EU:C:2012:143, punkt 20).

12 — Se ställningstagande av generaladvokaten Kokott avseende yttrande 2/13 (EU:C:2014:2475, punkt 100).

13 — Denna passiva legitimering av parlamentet på området för talan om ogiltigförklaring kompletterades av en aktiv legitimering uttalad i dom parlamentet/rådet (C-70/88, EU:C:1990:217). Domstolen konstaterade där att i EEG-fördraget fanns parlamentet inte med bland det antal institutioner som kunde väcka talan om ogiltigförklaring och att ”detta kan utgöra en processuell brist, men denna omständighet kan inte väga tyngre än det grundläggande intresset av att upprätthålla och respektera den institutionella jämvikt som slagits fast i Europeiska gemenskapernas grundläggande fördrag” (punkt 26).

38. Det har nämligen enligt fast rättspraxis ”genom, å ena sidan, artiklarna 263 och 277 FEU och, å andra sidan, artikel 267 FEUF, inrättats ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden för prövning av huruvida unionsakterna är lagenliga. Denna prövning har anförtrotts unionsdomstolarna”. [14]

b) ”Carve out”: Immunitet mot domstolsprövning av vissa rättsakter som har antagits inom ramen för Gusp (artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF)

39. Vid en första anblick förefaller domstolens behörighet på området för Gusp vara utesluten genom artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF.

40. Innan dessa bestämmelser studeras bör det framhållas att trots den omständigheten att domstolen i domen i målet parlamentet/rådet (C-130/10, EU:C:2012:472), i målet rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), i målet parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025) och i målet Gbagbo m.fl./rådet (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258) fick möjlighet att pröva de frågor som rör dess behörighet på området för Gusp, slog den fast i punkt 251 i yttrande 2/13 (EU:C:2014:2454) att ”[den] ännu inte ha[de] haft tillfälle att precisera begränsningarna i dess behörighet på området för Gusp till följd av [artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 FEUF]”. Domstolen fann således i punkt 252 i sitt yttrande att ”redan den omständigheten att vissa akter som antas inom Gusp, på unionsrättens nuvarande stadium, inte kan bli föremål för domstolens prövning är tillräcklig”, dock utan att precisera vilka dessa rättsakter var [15].

41. Även om sedan prövningen av unionens rättsakters lagenlighet är regel (artiklarna 19 FEU, 263 FEUF, 277 FEUF och 267 FEUF), införs emellertid genom artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF en carve-out-klausul i unionsdomstolarnas behörighet, eller med andra ord ”ett undantag från den regel som föreskrivs i artikel 19 FEU om generell behörighet för domstolen [varför] dessa bestämmelser ska tolkas restriktivt”. [16]

42. Det ska också nämnas att ordalydelsen i artikel 24.1 andra stycket FEU inte är densamma som ordalydelsen i artikel 275 första stycket FEUF.

43. Enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEUF ska ”[e]uropeiska unionens domstol … inte vara behörig med avseende på *dessa bestämmelser*” [17] medan artikel 275 första stycket FEUF föreskriver att ”[e]uropeiska unionens domstol … inte [är] behörig med avseende på *bestämmelserna om [Gusp] eller med avseende på akter som antas på grundval av dessa bestämmelser*”. [18]

44. Användningen i artikel 275 första stycket FEUF av orden ”bestämmelserna om [Gusp]” skulle kunna skapa det falska intrycket att unionsdomstolarna inte har någon som helst behörighet i fråga om en bestämmelse i EU-fördraget som samtidigt som den inte hänför sig till Gusp ändå kan angå den.

14 — Dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 92). Se även, för ett liknande resonemang, dom Les Verts/parlamentet (294/83, EU:C:1986:166, punkt 23), dom Unión de Pequeños Agricultores/rådet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkt 40), dom Telefónica/kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 57), dom T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 45), samt beslut Pesquerias Riveirenses m.fl./rådet (C-164/14 P, EU:C:2015:111, punkt 40).

15 — Domstolen godtog emellertid inte generaladvokaten Kokotts tydliga uppfattning att domstolen inte är behörig att lämna förhandsavgöranden angående giltigheten av Gusp-rättsakter, vilket skulle göra det möjligt för medlemsstaternas domstolar att samtidigt som de är skyldiga att tillämpa unionsrätten, själva bedöma huruvida denna typ av rättsakter är giltiga och att inte tillämpa dem för det fall att de finner att rättsakterna är rättsstridiga (se punkterna 82–103 i ställningstagande av generaladvokaten Kokott avseende yttrande 2/13, EU:C:2014:2475).

16 — Dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 70). Se även, för ett liknande resonemang, dom Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkt 42).

17 — Min kursivering.

18 — Min kursivering.

45. Domstolen har aldrig godtagit denna ganska vida tolkning av artikel 275 första stycket FEUF. Den har tvärtom slagit fast att en rättsakt som grundas på artikel 37 FEU som ingår i EU-fördragets Gusp-bestämmelser och artikel 218.5 och 218.6 FEUF inte undgår domstolsprövning, eftersom artikel 218 FEUF, som tydligtvis är en bestämmelse som rör Gusp gäller ett förfarande som ”är generellt tillämpligt och … i princip [kan] tillämpas på samtliga internationella avtal som förhandlas och ingås av unionen på samtliga av unionens verksamhetsområden, däribland Gusp”. [19]

46. Då artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU endast utesluter att domstolen är behörig ”med avseende på *dessa bestämmelser*”, [20] anser jag, i likhet med vad kommissionen hävdat i punkt 40 i sitt skriftliga yttrande, att hänvisningen görs till rubriken till kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget, med lydelsen ”Särskilda bestämmelser om [Gusp]” i vilken den nämnda artikeln ingår.

47. Carve-out-klausulen i artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF avser således endast artiklarna 23 FEU–46 FEU och de unionsrättsakter som antagits på grundval av dem. [21]

48. De förordningar som rådet antagit med stöd av artikel 215 FEUF undgår således den så kallade carve-out-klausulen. Parterna i det nationella målet och samtliga intervenienter i förevarande mål är överens om att de förordningar som antagits av rådet på grundval av artikel 215 FEUF, som i detta fall förordning nr 833/2014, omfattas av unionsdomstolarnas generella behörighet att pröva deras lagenlighet i enlighet med artikel 19 FEU, i och med att diskussionen är begränsad till den grad av prövning och till det utrymme för skönsmässig bedömning som ska medges rådet. Vidare har domstolen redan lämnat ett förhandsavgörande angående tolkningen av rådets förordning (EG) nr 765/2006 av den 18 maj 2006 om restriktiva åtgärder mot president Lukasjenko och vissa tjänstemän i Vitryssland [22] vars rättsliga grund också var före detta artikel 301 EG, nu artikel 215 FEUF. [23]

49. För att en Gusp-rättsakt sedan ska kunna komma i åtnjutande av immuniteten mot domstolsprövning i artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF, måste inte endast dess rättsliga grund finnas bland artiklarna 23 FEU–46 FEU utan dess innehåll ska omfattas av utövandet av Gusp.

50. Inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av åtgärder som vidtagits genom det uppdrag som inletts på grundval av rådets gemensamma åtgärd 2008/124/Gusp av den 4 februari 2008 om Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo, Eulex Kosovo [24] i dess lydelse enligt rådets beslut 2011/752/Gusp av den 24 november 2011 om ändring av gemensam åtgärd 2008/124/Gusp om Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo, Eulex Kosovo, [25] uttalade domstolen i punkterna 48 och 49 i dom Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) följande:

”… de omtvistade åtgärderna, vilka det har yrkats att de ska ogiltigförklaras på grund av åsidosättande av rättsregler som är tillämpliga på unionens offentliga upphandlingar, [avser] en upphandling som har gett upphov till kostnader som belastar unionens budget. Härav följer att den aktuella upphandlingen omfattas av budgetförordningens bestämmelser.

19 — Dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 72).

20 — Min kursivering.

21 — Se dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 99, som hänvisar till punkterna 36-38 i dom Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/rådet T-509/10, EU:T:2012:201), dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 73) och dom National Iranian Oil Company/rådet (T-578/12, EU:T:2014:678, punkt 35, fastställd genom dom National Iranian Oil Company/rådet, C-440/14 P, EU:C:2016:128).

22 — EUT L 134, s. 1.

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

24 — EUT L 42, s. 92.

25 — EUT L 310, s. 10.

Mot bakgrund av omständigheterna i det aktuella målet kan det inte anses att den begränsning av domstolens behörighet, i form av ett undantag, som föreskrivs i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF första stycket, är så omfattande att domstolen skulle sakna behörighet att tolka och tillämpa bestämmelserna om offentlig upphandling i budgetförordningen.”

c) ”Claw-back”: Begränsad domstolsprövning av Gusp-rättsakter (artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF)

i) Räckvidd

51. Om och endast om en Gusp-rättsakt uppfyller de båda villkor som angetts i punkterna 47 och 49 i detta förslag till avgörande, ska det undersökas om en sådan, på grundval av Claw-back-klausulen vilken införts genom artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF, inte desto mindre omfattas av den generella behörighet som artikel 19.1 FEU tillerkänner unionsdomstolarna på området för Gusp.

52. Jag framhåller att begränsningen av domstolens behörighet på området för Gusp, genom carve-out-klausulen, är motiverad av den omständigheten att Gusp-rättsakter i princip endast anses ge uttryck för beslut av rent politisk karaktär som har samband med utövandet av Gusp, i fråga om vilka en domstolsprövning svårligen kan förlikas med maktfördelningen. [26]

53. Claw-back-klausulen fråntar emellertid en Gusp-rättsakt dess immunitet mot domstolsprövning när den överskrider gränserna för Gusp, vilket är fallet med Gusp-beslut som samtidigt som de antagits på grundval av avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget inkräktar på de befogenheter som tillerkänns unionen genom EU-fördraget och med de Gusp-beslut som föreskriver restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer.

54. Redan år 1998 fann domstolen nämligen – i punkterna 14–18 i domen i målet kommissionen/rådet (C-170/96, EU:C:1998:219) – att det med stöd av artikel M i EU-fördraget (föregångare till artikel 40 FEU) ”ankommer … på domstolen att övervaka att de rättsakter som rådet påstår omfattas av artikel K 3.2 i fördraget om Europeiska unionen inte inkräktar på den kompetens som bestämmelserna i EG-fördraget ger gemenskapen”. [27]

55. Enligt domstolens fasta rättpraxis angående prövningen av huruvida restriktiva åtgärder är lagenliga som vidtas mot fysiska eller juridiska personer vilka ingår i rättsakter som hänför sig till tiden före Lissabonfördragets ikraftträdande ”måste en gemensam ståndpunkt som på grund av sitt innehåll har en innebörd som går utöver den innebörd som denna typ av rättsakt skall ha enligt fördraget kunna bli föremål för domstolens prövning” [28] därför att ”[d]et måste … vara möjligt att framställa en begäran om förhandsavgörande till domstolen angående samtliga bestämmelser som antas av rådet – oavsett av vilken art de är och i vilken form de har antagits – och som syftar till att få rättsverkan gentemot tredje man” [29].

26 — I flera medlemsstaters rätt är frågorna i samband med den av regeringen förda utrikespolitiken inte föremål för någon domstolsprövning i enlighet med den så kallade teorin om handlingar av regeringskaraktär (se, exempelvis, Conseil d'État (Frankrike), 19 februari 1875, Prince Napoléon, Recueil Lebon, s. 155) och doktrinen om ”justiciability” (se, exempelvis, *R (Abbasi and anor) v Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs and anor* (2002) EWCA Civ 1598, punkterna 99 och 106) (appellationsdomstol (avdelningen för tvistemål), Förenade kungariket)).

27 — Punkt 16. Se även, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/rådet (C-176/03, EU:C:2005:542, punkt 39), dom kommissionen/rådet (C-440/05, EU:C:2007:625, punkt 53) och dom kommissionen/rådet (C-91/05, EU:C:2008:288, punkt 33).

28 — Se dom Gestoras Pro Amnistía m.fl./rådet (C-354/04 P, EU:C:2007:115, punkt 54) och dom Segi m.fl./rådet (355/04 P, EU:C:2007:116, punkt 54).

29 — Se dom Gestoras Pro Amnistía m.fl./rådet (C-354/04 P, EU:C:2007:115, punkt 53) och dom Segi m.fl./rådet (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punkt 53).

56. Den claw-back-klausul som anges i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF har inte avsevärt förändrat den situation som rådde före antagandet av Lissabonfördraget.

57. Jag konstaterar att, såsom i fallet med carve-out-klausulen, det finns en skillnad mellan det sätt på vilket de relevanta bestämmelserna är formulerade, men denna gång är det artikel 275 FEUF som är snävare uttryckt än artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU.

58. I artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU anges nämligen att unionsdomstolarna är behöriga ”att kontrollera att artikel 40 [FEU] följs och att *kontrollera lagenligheten* av vissa beslut som avses i artikel 275 andra stycket [FEUF]”. [30]

59. Enligt artikel 275 andra stycket FEUF däremot, är unionsdomstolarna behöriga ”att kontrollera att artikel 40 [FEU] följs och att *pröva talan, utformad enligt artikel 263 fjärde stycket [FEUF*] om kontroll av lagenligheten av beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 [FEU]”.

60. Vad angår kontrollen av att artikel 40 FEU följs, är de båda bestämmelserna identiska. Varje Gusp-rättsakt som faller under carve-out-klausulen kan prövas av unionsdomstolarna i syfte att säkerställa iakttagandet av artikel 40 FEU. Denna aspekt av claw-back-klausulen omfattar således, bland annat, de rättsakter om antagits med stöd av artikel 215.1 och 215.2 FEUF som både innehåller åtgärder som föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas och restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer.

61. Det finns emellertid en påtaglig skillnad mellan utformningen av de båda ifrågavarande bestämmelserna, såtillvida att artikel 275 andra stycket FEUF begränsar prövningen av lagenligheten av beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer till talan om ogiltigförklaring som väcks av dessa personer i enlighet med artikel 263 fjärde stycket FEUF, medan domstolen enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU är behörig att kontrollera lagenligheten av ”vissa beslut som avses i artikel 275 andra stycket [FEUF]”, närmare bestämt ”beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 [FEU]”.

62. Det framgår emellertid av den rättspraxis från domstolen som angetts i punkt 38 i detta förslag till avgörande att behörigheten att ”kontrollera lagenligheten” enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU inte endast inbegriper talan om ogiltigförklaring som väckts med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF utan även bland annat den mekanism för hänskjutande för förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 267 FEUF.

63. Enligt domstolens fasta rättspraxis är nämligen ”hänskjutandet för en bedömning av giltigheten *på samma sätt som talan om ogiltigförklaring* … ett sätt att granska lagenligheten av rättsakter som antagits av [unionens] institutioner”. [31] Såsom domstolen fann i punkt 15 i domen i målet Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) ”är det huvudsakliga syftet med den behörighet som tillerkänts domstolen genom artikel [267 FEUF] att säkerställa att de nationella domstolarna tillämpar gemenskapsrätten

30 — Min kursivering.

31 — Dom Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punkt 16). Min kursivering. Se även, för ett liknande resonemang, dom Les Verts/parlamentet (294/83, EU:C:1986:166, punkt 23), dom Unión de Pequeños Agricultores/rådet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkt 40), dom Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, punkt 22), dom Reynolds Tobacco m.fl./kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punkt 80), dom Melki och Abdeli (C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 54), dom A (EU:C:2014:2195, punkt 41), och dom Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 62).

enhetligt. Denna enhetliga tillämpning är särskilt viktig när giltigheten av en gemenskapsrättsakt ifrågasätts. Om det rådde skilda uppfattningar mellan medlemsstaternas domstolar i fråga om giltigheten av gemenskapens rättsakter skulle detta innebära ett äventyrande av enhetligheten i själva gemenskapens rättsordning och ett intrång i grundläggande rättssäkerhetskrav”.[32]

64. Dessutom ska, enligt domstolens rättspraxis,[33] den carve-out-klausul som införts genom artikel 275 första stycket FEUF, såsom alla undantag, tolkas restriktivt och räckvidden för en claw-back-klausul kan inte vara mer omfattande än räckvidden för en carve-out-klausul.[34] Claw-back-klausulen i artikel 275 andra stycket FEUF, som leder tillbaka till huvudregeln, ska ges en vidare tolkning med beaktande av den vidare ordalydelsen i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU.

65. Jag anser således att claw-back-klausulen i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF gör det möjligt för unionsdomstolarna att kontrollera att artikel 40 FEU iakttas i alla Gusp-rättsakter (antingen via en talan om ogiltigförklaring eller genom ett förhandsavgörande)[35] samt att kontrollera lagenligheten av Gusp-beslut som antagits i överensstämmelse med artikel 215.2 FEUF i vilka de föreskrivs restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer och som antagits av rådet på grundval av avdelning V kapitel 2 FEU (antingen genom en talan om ogiltigförklaring eller genom ett förhandsavgörande).[36]

66. En motsatt ståndpunkt som uttrycktes av generaladvokaten Kokott i hennes ställningstagande angående yttrande 2/13 (EU:C:2014:2475) och som har hävdats inom ramen för det aktuella målet av Förenade kungarikets regering, den tjeckiska, den tyska, den estniska, den franska och den polska regeringen samt av rådet, enligt vilken ”domstolen [enligt fördragen] *inte* [har] *någon* behörighet att meddela förhandsavgöranden avseende bestämmelserna om [Gusp]”[37], skulle enligt min mening svårligen kunna anses vara förenlig med artikel 23 FEU som föreskriver att ”[u]nionens åtgärder i internationella sammanhang ska … utgå från principerna … i kapitel 1”, däribland rättsstaten samt de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet[38] som utan tvivel inbegriper rätten till domstolsprövning och rätten till ett effektivt domstolsskydd.

32 — Dom Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) bygger på den omständigheten att ”[a]rtikel 263 ger domstolen *exklusiv* behörighet att ogiltigförklara en rättsakt som antagits av en [unions]institution” (dom Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punkt 17). Min kursivering. Se även, för ett liknande resonemang, dom Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punkt 53), dom Melki och Abdeli (C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 54), dom Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 53), dom A (EU:C:2014:2195, punkt 41), och dom Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 62). Denna princip ska tillämpas på samtliga unionsrättsakter som antingen faller under domstolens generella behörighet (se punkterna 36–38 i detta förslag till avgörande) eller under claw-back-klausulen. Om däremot ett förfarande som gäller en Gusp-rättsakt omfattas av carve-out-klausulen men inte av claw-back-klausulen, ska prövningen av dess lagenlighet inte omfattas av domstolens behörighet utan av medlemsstaternas domstolars behörighet, på vilka det ankommer att garantera rättssubjekten ett effektivt domstolsskydd i enlighet med artikel 19 FEU. Såsom anges i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket, är det nämligen då ”Europeiska unionens domstol [som] inte [är] behörig” och inte medlemsstaternas domstolar.

33 — Se dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 70) och dom Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkt 42).

34 — Det är nämligen inte möjligt att andra stycket i artikel 275 FEUF återinför unionsdomstolarnas behörighet i frågor som inte redan har uteslutits från deras behörighet i första stycket i artikeln.

35 — Se, för ett liknande resonemang, Lenaerts, K., Maselis, I. och Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, punkt 6.05.

36 — Jag tillägger att det aktuella målet endast rör domstolens behörighet att lämna ett förhandsavgörande angående giltigheten och tolkningen av Gusp-rättsakter, eftersom en talan om fördragsbrott samt en skadeståndstalan mot en Gusp-rättsakt omfattas av carve-out-klausulen i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF och inte av claw-back-klausulen i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF.

37 — Punkt 100 i ställningstagandet. I punkt 101 tillade hon att ”[f]rån integrationspolitisk synpunkt är det otvivelaktigt högst beklagligt att domstolen inte har behörighet att meddela förhandsavgöranden avseende frågor som rör [Gusp] och att den inte heller har sådan exklusiv behörighet att utföra lagenlighetsprövning som avses i domen i målet Foto-Frost [EU:C:1987:452]. Avsaknaden av behörighet medför nämligen att det är omöjligt att säkerställa en enhetlig tolkning och tillämpning av unionsbestämmelserna rörande [Gusp]”.

38 — Se artikel 21.1 FEU.

ii) Claw-back-klausulen och de beslut som rådet antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget och som föreskriver restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer

67. Jag konstaterar att även om den carve-out-klausul som införts genom artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF omfattar alla Gusp-rättsakter, så nämns i den claw-back-klausul som införts genom artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF endast iakttagandet av artikel 40 FEU och kontrollen av lagenligheten av de *beslut* som föreskriver åtgärder mot fysiska eller juridiska personer vilka antagits av rådet på grundval av avdelning V kapitel 2 FEU.

68. När det gäller iakttagandet av artikel 40 FEU är det tydligt att claw-back-klausulen omfattar alla Gusp-rättsakter som redan omfattas av carve-out-klausulen.

69. I fråga om kontrollen av lagenligheten däremot, anges det i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF samt i artikel 215.2 FEUF att det rör sig om *beslut* som föreskriver åtgärder mot fysiska eller juridiska personer vilka antagits av rådet i enlighet med avdelning V kapitel 2 FEU, vilket enligt min mening inte inbegriper de förordningar som i likhet med förordning nr 833/2014 har antagits av rådet på grundval av artikel 215.2 FEUF.

70. Detta stärker min uppfattning, som redogjorts för i punkterna 47 och 48 i detta förslag till avgörande, att carve-out-klausulen enbart omfattar Gusp-rättsakter vilkas rättsliga grund återfinns bland artiklarna 23 FEU–46 FEU och att den följaktligen inte avser rättsakter som antagits av rådet på grundval av artikel 215 FEUF.

71. Om det förhöll sig annorledes skulle vi hamna i den paradoxala situationen att domstolen skulle vara behörig att pröva de Gusp-beslut som föreskriver åtgärder mot fysiska eller juridiska personer vilka antagits av rådet på grundval av avdelning V kapitel 2 FEU, men inte de förordningar som antagits på grundval av dessa beslut.

72. Tvärtemot vad som gäller fallet med restriktiva åtgärder som föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas,[39] är det inte obligatoriskt att anta en förordning på grundval av artikel 215.2 FEUF vad beträffar restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer. Det anges nämligen i denna bestämmelse att ”[o]m så föreskrivs i ett [Gusp-beslut] *får* rådet besluta om [sådana åtgärder]”.[40] Det är således möjligt att anta restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer enbart genom ett Gusp-beslut. Det är just för detta slags beslut som artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF föreskriver claw-back-klausulen.

iii) Hur förhåller det sig med tolkningsbefogenheten?

73. Såsom den claw-back-klausul som infördes genom artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF begränsar domstolens prövning till en *kontroll av lagenligheten* av Gusp-beslut som föreskriver åtgärder mot fysiska eller juridiska personer vilka rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 FEU, verkar den tolkningsbefogenhet som domstolen har enligt artikel 267 första stycket b FEUF vara utesluten från domstolens behörighet vad angår dessa rättsakter.

39 — Artikel 215.1 FEUF innebär att ett Gusp-beslut som föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas måste åtföljas av att rådet antar en rättsakt på grundval av samma artikel 215 FEUF, med andra ord, genom ett ingripande av vad som före Lissabonfördraget var ”gemenskapspelaren”. I denna bestämmelse används nämligen uttrycket ”ska rådet … besluta om de åtgärder som krävs”.

40 — Min kursivering.

74. I ett jämförbart rättsligt sammanhang där artikel 41 i EKSG-fördraget tillät domstolen att ”lämna ett förhandsavgörande angående *giltigheten* av diskussioner mellan Höga myndigheten och rådet” [41], ansåg domstolen att ”bedömningen av en rättsakts giltighet med nödvändighet [dock förutsätter] en föregående tolkning av rättsakten”. [42] På grundval härav fann domstolen att ”[d]et … således [skulle] strida mot syftet med och sammanhanget mellan fördragen om domstolen i fråga om bestämmelser som härrör från EEG-fördraget och Euratomfördraget är behörig att i sista instans fastställa bestämmelsernas innebörd och räckvidd, såsom framgår av de likalydande föreskrifterna i artikel 177 i EEG-fördraget [nu artikel 267 FEUF] respektive artikel 150 i Euratomfördraget [nu upphävd] och varigenom en enhetlig tillämpning av bestämmelserna säkerställs, medan däremot sådan behörighet i fråga om bestämmelser som härrör från EKSG-fördraget uteslutande skulle tillkomma de talrika nationella domstolarna, vars tolkningar skulle kunna skilja sig åt samtidigt som EG-domstolen inte skulle vara behörig att säkerställa en enhetlig tolkning av dessa bestämmelser”. [43]

75. Av dessa skäl anser jag att om unionsdomstolarna kan göra den mera omfattande bedömningen, det vill säga, pröva om ett beslut är lagenligt som föreskriver åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som antagits av rådet på grundval av avdelning V kapitel 2 FEU, kan de med säkerhet göra den mindre omfattande bedömningen som består i att tolka dessa besluts ordalydelse för att bland annat undvika att domstolen upphäver eller ogiltigförklarar en Gusp-rättsakt som den skulle kunna behålla genom att göra en annan tolkning.

76. Detta gäller i ännu högre grad som, enligt vad den hänskjutande domstolen angett i punkterna 30–34 i sin begäran om förhandsavgörande, de behöriga myndigheterna i olika medlemsstater redan har olika synsätt på vissa väsentliga punkter, bland annat vad gäller tolkningen av begreppet ekonomiskt stöd i artikel 4.2 b i beslut 2014/512 och artikel 4.3 i förordning nr 833/2014, såsom framgår av de skriftliga yttranden som inkommit från Förenade kungarikets regering, den tyska, den estniska och den franska regeringen.

3. Beslut 2014/512 betraktat mot bakgrund av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF

77. Beslut 2014/512 åtnjuter vid en första anblick den immunitet mot domstolsprövning som föreskrivs i carve-out-klausulen, vilken införts genom artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och i artikel 275 första stycket FEUF, därför att det uppfyller de båda villkor som anges i punkterna 47 och 49 i detta förslag till avgörande.

78. Den rättsliga grunden för beslut 2014/512 är artikel 29 FEU, som ingår i avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget, med rubriken ”Särskilda bestämmelser om [Gusp]”, och dess innehåll hänför sig tydligtvis till Gusp i och med att rådet genom detta beslut införde restriktiva åtgärder ”med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina”. [44]

79. Med tillämpning av den claw-back-klausul som införts i artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 andra stycket FEUF anser jag att domstolen är behörig att lämna ett förhandsavgörande angående förenligheten mellan beslut 2014/512 och artikel 40 FEU, i och med att Rosneft, i punkterna 21 och 22 i sitt skriftliga yttrande, har bestritt att beslut 2014/512 är lagenligt mot bakgrund av denna bestämmelse.

41 — Min kursivering.

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

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

44 — Såsom anges i beslutets rubrik.

80. För att domstolen även ska vara behörig att pröva lagenligheten av beslut 2014/512 med avseende på all annan rättstridighet än åsidosättande av artikel 40 FEU, måste den kontrollera om detta beslut utgör ett ”beslut som föreskriver restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som antagits av rådet på grundval av avdelning V kapitel 2 [FEU]” i den mening som avses i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF.

81. Härvidlag har Förenade kungarikets regering, den franska och den estniska regeringen samt rådet och kommissionen bestritt att beslut 2014/512 innehåller restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, eftersom de åtgärder som beslutet innehåller, enligt dem, är tillämpliga på objektivt fastställda situationer och en allmänt angiven personkrets.

82. Artiklarna 4 och 4a [45] i beslut 2014/512 avser nämligen inte Rosneft, vilket däremot artiklarna 1.2 b–d, 1.3 [46] och 7 [47] gör, vilkas tillämpningsområde avser ryska bolag, däribland Rosneft (se bilaga III till beslutet).

83. Härvidlag ska det erinras om att enligt fast rättspraxis kan de restriktiva åtgärderna nämligen betraktas ”både som rättsakter med allmän giltighet – då de innehåller ett allmänt och abstrakt förbud för en grupp särskilda personer mot att bland annat ställa penningmedel och ekonomiska resurser till förfogande för personer och enheter vilkas namn återfinns i förteckningarna i bilagorna – och som en rad individuella beslut i förhållande till dessa personer och enheter” [48]. Enligt domstolen ”är möjligheten att väcka talan vid unionsdomstolen … beroende av rättsakternas individuella karaktär”. [49]

84. Genom ett liknande resonemang avvisades den talan om ogiltigförklaring som var föremål för domen Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/rådet (T-509/10, EU:T:2012:201) på grund av bristande behörighet enligt artikel 275 FEUF såvitt talan avsåg artikel 4 i rådets beslut 2010/413/Gusp av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp [50] (nedan kallat beslut 2010/413), vilket inte specifikt riktade sig till sökanden. [51] I punkt 99 i domen (C-348/12P, EU:C:2013:776), fastställde domstolen tribunalens dom genom att avvisa överklagandet med samma motivering.

85. Eftersom artiklarna 4 och 4a i beslut 2014/512 är formulerade på ett sätt som ligger väldigt nära artikel 4 i beslut 2010/413 [52] delar jag kommissionens åsikt att bestämmelserna inte innehåller några restriktiva åtgärder mot Rosneft. Följaktligen är domstolen inte behörig att pröva deras lagenlighet (och att tolka dem), då claw-back-klausulen i artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 andra stycket FEUF inte är tillämplig.

45 — Artiklarna 4 och 4a i beslut 2014/512 avser den ryska oljesektorn, såtillvida att de föreskriver ett system med förhandstillstånd för försäljning, tillhandahållande, överföring eller export direkt eller indirekt av innevånare i medlemsstaterna eller från medlemsstaternas territorier av viss utrustning som väsentligen är avsedd för prospektering och produktion av olja i Ryska federationen samt ett förbud mot direkt eller indirekt tillhandahållande av innevånare i medlemsstaterna eller från medlemsstaters territorier av tillhörande tjänster som är nödvändiga för prospektering och produktion av olja i Ryska federationen.

46 — Artikel 1.2 b–d och 1.3 i beslut 2014/512 innehåller ett generellt förbud som är tillämpligt på samtliga finansinstitut i unionen mot att tillhandahålla en rad tjänster som rör kapitalmarknaden till förmån för enheter som är etablerade i Ryssland och som räknas upp i bilaga III där Rosneft finns angivet.

47 — Artikel 7 i beslut 2014/512 innehåller en klausul om att ekonomiska aktörer inte ska erhålla skadestånd, som enligt punkt 1, bland andra, avser de enheter som räknas upp i bilaga III, där Rosneft anges.

48 — Dom Gbagbo m.fl./rådet (C-478/11P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punkt 56). Se även, för ett liknande resonemang, dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkterna 241-244) och dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12P, EU:C:2013:776, punkt 99), som hänvisar till punkterna 36–38 i dom Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/rådet (T-509/10, EU:T:2012:201).

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

50 — EUT L 195, s. 39.

51 — ”[D]e förbud som fastslås i artikel 4 i beslut 2010/413 är emellertid av allmän natur, vars tillämpningsområde fastställs genom objektiva kriterier och inte med hänsyn till angivna fysiska eller juridiska personer. Följaktligen, och i likhet med vad rådet och kommissionen har hävdat, utgör artikel 4 i beslut 2010/413 inte ett beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer i den mening som avses i artikel 275 andra stycket FEUF” (punkt 37).

52 —

86. Jag delar dock inte den ståndpunkt som intagits av Förenade kungarikets regering, den tjeckiska, den franska, den estniska och den polska regeringen samt rådet och kommissionen, enligt vilken artiklarna 1.2 b–d, 1.3 och 7 i beslut 2014/512 som via bilaga III uttryckligen syftar på Rosneft, inte föreskriver några restriktiva åtgärder mot det sistnämnda bolaget, därför att de åtgärder som anges där endast ska tillämpas på objektivt fastställda situationer och en allmänt angiven personkrets och att den omständigheten att Rosnefts namn återges där endast är ett uttalande.

87. Kommissionen stöder sig på punkt 39 i domen Sina Bank/rådet (T-67/12, EU:T:2014:348) och punkt 32 i domen Hemmati/rådet (T-68/12, EU:T:2014:349) i vilka tribunalen slog fast angående artikel 20.1 b i beslut 2010/413 att ”det beslut som förskriver restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer i den mening som avses i artikel 275 andra stycket FEUF står att finna i den rättsakt i vilken inskrivningen av sökandens namn har bibehållits efter omprövning i bilaga II till beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644, räknat från den 1 december 2011” och inte i det faktum att sökandens namn fanns i bilaga II till beslut 2010/413 i dess ursprungliga lydelse. Av detta skäl hade tribunalen ansett sig sakna behörighet.

88. I punkt 42 i domen Sina Bank/rådet (T-67/12, EU:T:2014:348) och punkt 35 i dom Hemmati/rådet (T-68/12, EU:T:2014:349) tolkade dessutom tribunalen kriteriet att vara personligen berörd, som avses i artikel 16.2 i den förordning som antogs av rådet på grundval av beslut 2010/413 [53] och slog fast att åtgärderna i artikel 20.1 b i beslut 2010/413 på samma sätt som begreppet ”beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer” utgjorde åtgärder med allmän räckvidd. På denna grund slog tribunalen fast att den talan om ogiltigförklaring av artikel 16.2 i förordningen som väckts av sökanden inte kunde upptas till sakprövning.

89. Enligt min åsikt överensstämmer inte denna rättspraxis från tribunalen med domstolens rättspraxis som framgår av punkt 99 i dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776) [54]. Såsom tribunalen i en annan sammansättning fann i punkt 36 i domen National Iranian Oil Company/rådet (T-578/12, EU:T:2014:678), vilken fastställdes av domstolen genom domen National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128), ”[ger] artikel 263 fjärde stycket FEUF … varje fysisk eller juridisk person rätt att väcka talan mot unionsinstitutionernas rättsakter, så snart villkoren i denna bestämmelse är uppfyllda vilket är fallet i förevarande mål [därför att den berörde finns införd i förteckningarna över åtgärderna i fråga i de nämnda unionsrättsakterna]”.

”1. Försäljning, leverans eller överföring av viktig utrustning och teknik till följande nyckelsektorer inom olje- och naturgasindustrin i Iran, eller till iranska eller iranskägda företag med verksamhet inom dessa sektorer utanför Iran, från medlemsstaternas medborgare, eller från medlemsstaternas territorium, eller med användning av fartyg eller luftfartyg som står under medlemsstaternas jurisdiktion ska vara förbjuden, vare sig utrustningen och tekniken har ursprung i medlemsstaternas territorium eller inte:

a) Raffinering
b) Flytande naturgas
c) Prospektering
d) Produktion.

Unionen ska vidta de åtgärder som krävs för att fastställa vilka relevanta artiklar som ska omfattas av denna bestämmelse.

2. Det ska vara förbjudet att till företag i Iran med verksamhet inom de nyckelsektorer inom olje- och naturgasindustrin i Iran som avses i punkt 1, eller till iranska eller iranskägda företag med verksamhet inom dessa sektorer utanför Iran tillhandahålla:

a) Tekniskt bistånd eller teknisk utbildning och andra tjänster som avser viktig utrustning och teknik enligt punkt 1.
b) Finansiering eller finansiellt bistånd till all försäljning, leverans, överföring eller export av viktig utrustning och teknik enligt vad som fastställs i punkt 1 eller tillhandahållande av därtill kopplat tekniskt bistånd eller teknisk utbildning.

3. Det ska vara förbjudet att medvetet eller avsiktligt delta i verksamhet som har till syfte eller resultat att kringgå de restriktioner som avses i punkterna 1 och 2.”

53 — Det rör sig om rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007 (EUT L 281, s. 1).

54 — Se även, punkterna 36–38 i dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (T-509/10, EU:T:2012:201) där tribunalen ansåg att den ifrågavarande åtgärden inte var en restriktiv åtgärd mot en fysisk person därefter att den inte innehöll någon uppräkning av berörda enheter.

90. Enligt samma punkt 36 i domen National Iranian Oil Company/rådet (T-578/12, EU:T:2014:678), innebär tribunalens resonemang i domen Sina Bank/rådet (T-67/12, EU:T:2014:348) och domen Hemmati/rådet (T-68/12, EU:T:2014:349) att begreppet restriktiv åtgärd mot personer i realiteten ska likställas med kriteriet att vara personligen berörd av åtgärden i fråga, ”ett åsidosättande av artikel 263 och artikel 275 andra stycket FEUF och det strider således mot det av EU-fördraget införda systemet med domstolsskydd och rätten till ett effektivt rättsmedel vilken stadfästs i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna”.

91. För fullständighetens skull vill jag påpeka att en så sträng tolkning får till följd att claw-back-klausulen mycket ofta blir illusorisk, om tvärtemot vad jag har föreslagit ovan, bestämmelser i Gusp-beslut som artiklarna 1.2 b–d, 1.3 och 7 i beslut 2014/512, vilka uttryckligen avser fysiska eller juridiska personer inte utgjorde ”restriktiva åtgärder mot … personer” i den mening som avses i claw-back-klausulen med konsekvensen att denna klausul inte skulle inbegripa möjligheten av att begära ett förhandsavgörande angående en giltighetsfråga.

92. Jag föreslår således att domstolen besvarar fråga 1 så, att i överensstämmelse med artikel. 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF är domstolen behörig att lämna ett förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 FEUF angående giltigheten av beslut 2014/512 mot bakgrund av artikel 40 FEU samt att tolka och pröva lagenligheten av artiklarna 1.2 b-d, 1.3 och 7 i beslutet och dess bilaga III.

93. Jag skulle emellertid vilja förtydliga att trots den omständigheten att de restriktiva åtgärder som införts genom artiklarna 4 och 4a i beslut 2014/512 omfattas av tillämpningsområdet för carve-out-klausulen och inte claw-back-klausulen, saknas inte domstolsskydd, eftersom förordning nr 833/2014 angående vilken jag har förklarat i punkterna 47, 49, 69 och 70 i detta förslag till avgörande att den helt och hållet omfattas av domstolens behörighet och nästan ord för ord återger dessa bestämmelsers lydelse i artiklarna 3, 3a, 4.3 och 4.4. I en situation där domstolen är föranledd att ogiltigförklara dessa bestämmelser i förordning nr 833/2014, borde rådet vidta de åtgärder som krävs för att tillse att de motsvarande bestämmelserna i beslut 2014/512 blir förenliga med domstolens dom, enligt vad rådet godtog vid förhandlingen i enlighet med artikel 266 FEUF.

B – Fråga 2 a

94. I fråga 2a har den hänskjutande domstolen velat få klarhet i giltigheten av artiklarna 1.2 b–d, 1.3, 4, 4a och 7 samt bilaga III till beslut 2014/512 och giltigheten av artiklarna 3, 3a, 4.3, 4.4, 5.2 b–d, 5.3 och 11 samt bilagorna II och VI till förordning nr 833/2014.

95. Mot bakgrund av mitt svar på fråga 1, ska jag undersöka huruvida artikel 40 FEU iakttas i beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 samt giltigheten av artiklarna 1.2 b–d, 1.3 och 7 samt bilaga III till beslut 2014/512 och artiklarna 3, 3a, 4.3, 4.4, 5.2 b–d, 5.3 och 11 samt bilagorna II och VI till förordning nr 833/2014.

1. Huruvida beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 är förenliga med artikel 40 FEU

96. Enligt Rosneft har rådet genom att anta ett Gusp-beslut som väsentligen är av lagstiftningskaraktär överskridit sina befogenheter. Enligt artikel 29 FEU består rådets roll i att ange ”unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär”. Antagandet av lagstiftningsakter inom ramen för Gusp är däremot uteslutet enligt artikel 31.1 FEU. Genom att anta de mycket detaljerade bestämmelserna i beslut 2014/512 som väsentligen har återgetts exakt i förordning nr 833/2014 har

rådet således åsidosatt artikel 40 FEU där det föreskrivs att unionens befogenheter inom området för Gusp respektive inom övriga politikområden inte ska påverka varandra. Rådet har enligt Rosneft även inkräktat på kommissionens befogenhet att tillsammans med unionens höga representant inge ett gemensamt förslag i enlighet med artikel 215 FEUF.

97. Enligt min mening är beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 inte lagstiftningsakter.

98. Även om man i allmänhet med ”lagstiftningsakter” menar åtgärder med allmän räckvidd som är tillämpliga på objektivt fastställda situationer och en allmänt angiven personkrets, är det endast i artikel 289.3 FEUF som man finner en definition av dessa termer som används i artikel 24 FEU. I denna artikel definieras emellertid kategorin som ”rättsakter som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande” det vill säga det ordinarie lagstiftningsförfarande som föreskrivs i artikel 289.1 FEUF eller det särskilda lagstiftningsförfarande som föreskrivs i artikel 289.2 FEUF.

99. Genom att förbjuda antagandet av rättsakter får således artikel 24.1 andra stycket tredje meningen och artikel 31.1 FEU till följd att den mer omfattande roll som artikel 289.1 och 289.2 FEUF tillerkänner parlamentet och kommissionen utesluts. [55]

100. För övrigt skiljer sig förfarandet enligt 24.1 andra stycket FEU för antagande av beslutet och förfarandet enligt artikel 215 FEUF för antagande av förordning nr 833/2014 från de förfaranden som anges i artikel 289 FEUF för att en rättsakt ska kvalificeras som lagstiftningsakt.

101. Eftersom Rosneft inte har påstått att beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 borde ha antagits på en annan rättslig grund än artikel 29 FEU, respektive artikel 215 FEUF, kan Rosnefts argument inte godtas.

2. Angående giltigheten av artiklarna 1.2 b–d, 1.3 och 7 samt bilaga III till beslut 2014/512 och artiklarna 3, 3a, 4.3, 4.4, 5.2 b–d, 5.3 och 11 samt bilagorna II och VI till förordning nr 833/2014

a) Prövningens omfattning

102. Rådet har i punkterna 64, 108 och 115 i sitt yttrande hävdat att domstolen inte är behörig att pröva huruvida de ifrågavarande bestämmelserna i förordning nr 833/201 är lagenliga, eftersom de yrkanden om ogiltigförklaring som framställts av Rosneft väsentligen syftar till att bestrida principbeslut som helt och hållet hänför sig till området för Gusp vilka rådet har antagit genom beslut 2014/512.

103. Jag delar inte denna ståndpunkt då antagandet av en förordning på grundval av artikel 215 FEUF, även om den återger ord för ord, kompletterar eller specificerar de åtgärder som föreskrivs i ett Gusp-beslut, som är fallet i detta mål med beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014, medför förlust av den immunitet mot domstolsprövning som dessa åtgärder skulle kunna åtnjuta på grundval av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF. [56]

55 — Det skulle för övrigt vara omöjligt att tolka artikel 24.1 andra stycket tredje meningen och artikel 31.1 FEU, som om det var obligatoriskt att, genom ett lagstiftningsförfarande anta restriktiva åtgärder som innebar att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis skulle avbrytas. Dessa åtgärder är ju per definition åtgärder med allmän giltighet som är tillämpliga på objektivt fastställda situationer och en allmänt och abstrakt angiven personkrets. En sådan tolkning skulle nämligen uttryckligen strida mot ordalydelsen i artikel 215.1 FEUF som föreskriver att ”rådet på gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen … [ska] besluta om de åtgärder som krävs. Rådet ska informera Europaparlamentet om detta”, vilket varken är ett ordinarie lagstiftningsförfarande eller ett särskilt lagstiftningsförfarande.

56 — Detta följer av att artikel 215 FEUF beskrivits som ”en länk [som] införts mellan [unionens] genomförande av ekonomiska sanktionsåtgärder … och EU-fördragets utrikespolitiska mål” (dom parlamentet/rådet C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 59). De Gusp-åtgärder som utgör denna länk blir åtgärder som är underordnade iakttagandet av EUF-fördraget.

104. En motsatt lösning skulle få till följd att uteslutandet av domstolens behörighet på detta område gavs en vidare tolkning, när detta uteslutande är undantaget och inte regeln.

105. Härmed anser jag att rådet på detta område som inte hänför sig till diplomati eller utrikes- och säkerhetspolitik åtnjuter ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. [57]

b) Den grund för ogiltighet som bygger på ett påstått åsidosättande av partnerskapsavtalet

106. Enligt Rosneft åsidosätter artikel 1.2 b–d och 1.3 samt bilaga III till beslut 2014/512 och artiklarna 3.1, 3.3, 3.5, 3a.1, 5.2 b–d och 5.3, samt bilagorna II och VI till förordning nr 833/2014 artikel 10.1 (klausul om behandling som mest gynnad nation vad gäller handel med varor), artikel 12 (rätten till fri transitering av varor), artikel 36 (klausul om behandling som inte är mindre gynnsam i fråga om gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster) samt artikel 52.2, 52.5 och 52.9 (fri rörlighet för kapital) i partnerskapsavtalet.

107. Förenade kungarikets regering, den estniska och den franska regeringen samt rådet och kommissionen har anfört att åtgärderna i fråga är motiverade därför att de är ”nödvändiga för att skydda [parternas] väsentliga säkerhetsintressen i händelse av allvarliga inre störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning, under krig eller allvarlig internationell spänning som utgör ett krigshot” i enlighet med artikel 99.1 d i partnerskapsavtalet och att de bestämmelser som Rosneft har åberopat i vart fall saknar direkt effekt.

108. Eftersom artikel 99 förutsätter att det finns en åtgärd som strider mot avtalets materiella bestämmelser ska det först undersökas om artikel 1.2 b–d och 1.3 samt bilaga III till beslut 2014/512 och artiklarna 3.1, 3.3, 3.5, 3a.1, 5.2 b–d och 5.3, samt bilagorna II och VI till förordning nr 833/2014 åsidosätter artiklarna 10.1, 12, 36 och 52.2, 52.5 och 52.9 i partnerskapsavtalet.

i) Den direkta effekten av artiklarna 10.1, 12, 36, 52.2, 52.5 och 52.9 i partnerskapsavtalet

109. Det ska här erinras om att enligt fast rättspraxis utgör ett avtal som har ingåtts av unionen och en eller flera medlemsstater, vad unionen beträffar, en rättsakt som beslutats av en av unionens institutioner enligt vad som avses i artikel 267 första stycket b FEUF, att bestämmelserna i ett sådant avtal från och med dagen för avtalets ikraftträdande utgör en integrerad del av unionens rättsordning och att domstolen inom ramen för denna rättsordning är behörig att meddela förhandsavgörande om tolkningen av detta avtal. [58]

57 — Se dom Sison/rådet (C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 33) och dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 120).

58 — Se dom Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, punkterna 3–6) angående det avtal om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Grekland som undertecknades i Aten den 9 juli 1961 och ingicks för gemenskapens räkning genom rådets beslut 63/106/EEG av den 25 september 1961 (EGT L 26, s. 293), dom Demirel (12/86, EU:C:1987:400, punkt 7), angående det avtal om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet som undertecknades i Ankara den 12 september 1963 och ingicks för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT L 217, 1964, s. 3685), dom Andersson och Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, punkterna 26 och 27), dom Ospelt och Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punkt 27), och dom Établissements Rimbaud (C-72/09, EU:C:2010:645, punkt 19) angående avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, undertecknat den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3) och godkänt genom rådets och kommissionens beslut 94/1/EKSG, EG av den 13 december 1993 om ingående av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet mellan Europeiska gemenskaperna, deras medlemsstater och Finland, Island, Liechtenstein, Norge, Schweiz, Sverige och Österrike (EGT L 1, 1994, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 11 s. 37). Se även, punkterna 32–35 i mitt förslag till avgörande i målet SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52).

110. Domstolen fann dessutom, i punkt 37 i domen kommissionen/Rusal Armenal (C-21/14P, EU:C:2015:494), att ”bestämmelserna i ett internationellt avtal som unionen har ingått … endast [kan] åberopas som grund för … en invändning att en sådan rättsakt är rättsstridig under förutsättning att det aktuella avtalets beskaffenhet och systematik inte utgör hinder därför och bestämmelserna till sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa. Det är när dessa båda villkor är kumulativt uppfyllda som sådana bestämmelser kan åberopas vid unionsdomstolen såsom ett kriterium för att bedöma en unionsrättsakts lagenlighet”. [59]

111. Eftersom artiklarna 10.1 och 12 i partnerskapsavtalet nämner specifika bestämmelser i GATT-avtalet, har rådet och kommissionen grundat sin uppfattning på domstolens fasta rättspraxis på området för WTO-avtalen enligt vilken ”med hänsyn till deras beskaffenhet och systematik, ingår de i princip inte bland de regler som domstolen ska beakta när den prövar lagenligheten av unionsinstitutionernas rättsakter”. [60]

112. Partnerskapsavtalet är emellertid inte ett avtal som enbart angår handel med varor på vilket denna rättspraxis skulle kunna tillämpas. [61]

113. Såsom domstolen fann angående partnerskapsavtalet i punkt 27 i dom Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213), ”syftar [avtalet] till att upprätta ett partnerskap mellan parterna, som är ägnat att främja bland annat utvecklingen av nära politiska förbindelser, handel och harmoniska ekonomiska förbindelser mellan parterna, att stärka den politiska och ekonomiska friheten samt att förverkliga en gradvis integrering mellan Ryska federationen och ett vidare samarbetsområde i Europa”.

114. I punkt 28 i domen tillade domstolen dessutom att ”[d]en omständigheten att parterna genom avtalet således endast har upprättat ett partnerskap sig emellan och inte har föreskrivit något om associering eller om Ryska federationens framtida anslutning till [unionen] utgör inte hinder för att vissa av avtalsbestämmelserna har direkt effekt. Det följer nämligen av domstolens rättspraxis att, när det i ett avtal upprättas ett samarbete mellan parterna, kan vissa av bestämmelserna i avtalet, [om de med hänsyn till sin lydelse och till avtalets syfte och art, medför klara och precisa skyldigheter som för sitt genomförande eller verkningar inte är beroende av någon senare rättsakt], direkt reglera enskildas rättsliga ställning”.

115. Domstolen slog i punkt 22 i domen fast att artikel 23.1 i detta avtal angående anställningsvillkor hade direkt effekt.

116. I motsats till vad Förenade kungarikets regering och den franska regeringen samt rådet och kommissionen har hävdat, kan jag inte inse varför lydelsen i de i det aktuella målet ifrågavarande bestämmelserna i partnerskapsavtalet inte uppfyller kriterierna för direkt effekt såsom de slogs fast i punkt 21 i domen Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213) och återgavs i punkt 37 i domen kommissionen/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494).

59 — Se även, för ett liknande resonemang, dom rådet m.fl./Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, punkt 54) och där angiven rättspraxis.

60 — Dom kommissionen/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punkt 38). Se även, för ett liknande resonemang, dom Portugal/rådet (C-149/96, EU:C:1999:574, punkt 47), dom Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, punkt 39) och dom LVP (C-306/13, EU:C:2014:2465, punkt 44).

61 — I punkt 39 i domen kommissionen/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), förklarade domstolen nämligen logiken bakom sin ståndpunkt att WTO-avtalen inte ingår i de normer med avseende på vilka lagenligheten av unionsinstitutionernas rättsakter kan prövas (”om det ankom direkt på unionsdomstolen att säkerställa unionsrättens förenlighet med WTO:s bestämmelser skulle detta innebära att unionens lagstiftande eller verkställande organ berövades den handlingsfrihet som motsvarande organ hos unionens handelspartners åtnjuter. Det är nämligen utrett att vissa av avtalsparterna, däribland unionens viktigaste handelspartner, just har dragit slutsatsen, mot bakgrund av WTO-avtalens föremål och syfte, att dessa bestämmelser inte ingår bland de normer i förhållande till vilka deras dömande organ ska kontrollera lagenligheten av bestämmelser i deras nationella rätt. En sådan bristande ömsesidighet skulle, om den godtogs, riskera att leda till en obalanserad tillämpning av WTO:s bestämmelser”).

117. Det föreskrivs nämligen i artikel 10.1 i partnerskapsavtalet att ”[p]arterna skall bevilja varandra behandling som mest gynnad nation enligt artikel I.1 i GATT”.[62] Artikel 12.1 andra stycket anger att ”parterna [skall] se till att varor med ursprung i eller avsedda för den andra partens tullområde kan transiteras obehindrat via eller genom deras territorium”. I artikel 36 föreskrivs att ”[i] fråga om de sektorer som anges i bilaga 5 till detta avtal skall parterna bevilja varandra en behandling som inte är mindre gynnsam än den som beviljas tredje land i fråga om de villkor som påverkar … gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster”. Enligt artikel 52 slutligen, ska parterna i partnerskapsavtalet säkerställa ”[d]en fria rörligheten för kapital mellan personer bosatta i [unionen] och i Ryssland i form av direkta investeringar” (punkt 2), avstå från att införa nya restriktioner efter en övergångsperiod på fem år, räknat från avtalets ikraftträdande (punkt 5) och ”bevilja varandra behandling som mest gynnad nation med avseende på fri rörlighet för löpande betalningar, kapitalrörelser och betalningsmetoder” (punkt 9).

118. Enligt min åsikt skiljer sig dessa bestämmelsers lydelse inte alls vad gäller deras egenskap att vara ovillkorliga från lydelsen i artikel 23.1 i partnerskapsavtalet vars direkta effekt domstolen redan har konstaterat[63]. De utgör således mer än ”en överenskommelse om att komma överens (’an agreement to agree’)”.[64]

ii) Huruvida det föreligger inskränkningar av de rättigheter som parterna tillerkänns genom artiklarna 10.1, 12, 36, 52.2, 52.5 och 52.9 i partnerskapsavtalet

119. Det ska således undersökas om de åtgärder som införts genom artikel 1.2 b–d och 1.3 samt bilaga III till beslut 2014/512 och artiklarna 3.1, 3.3, 3.5, 3a.1, 5.2 bd och 5.3, samt bilagorna II och VI till förordning nr 833/2014 innebär inskränkningar av artiklarna 10.1, 12, 36, 52.2, 52.5 och 52.9 i partnerskapsavtalet.

– Artiklarna 10.1 och 12 i partnerskapsavtalet (handel med varor)

120. Vad angår påståendet att det skett ett åsidosättande av artikel 10.1 i partnerskapsavtalet genom artiklarna 3.1, 3.3, 3.5, och 3a.1 i förordning nr 833/2014, ska det understrykas att artikel 10.1 i partnerskapsavtalet endast hade den verkan att tillämpningen av artikel I:1 i GATT-avtalet utsträcktes till att även avse relationerna mellan unionen och Ryska federationen, vid den tid då denna inte ingick i Världshandelsorganisationen.

121. Artikel I:1 i GATT-avtalet begränsar emellertid sin räckvidd till ”tullar och avgifter av varje slag, som utgår på eller i samband med import eller export eller på internationell överföring av betalningar för import eller export, i fråga om sättet för upptagande av sådana tullar och avgifter, i fråga om alla regler och formaliteter i samband med import och export samt i fråga om alla förhållanden, som avses i momenten 2 och 4 i artikel III”.

122. Eftersom artikel 3.1, 3.3, 3.5 i förordning nr 833/2014 inte alls rör de tulltaxor som ska tillämpas på de varor som avses i dessa bestämmelser, men förutsätter för deras export till Ryska federationen ett förhandstillstånd och preciserar under vilka förhållanden medlemsstaterna ska vägra att bevilja detta tillstånd, är det uppenbart att dessa bestämmelser inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 10.1 i partnerskapsavtalet.

62 — I artikel I:1 i GATT-avtalet definieras behandling som mest gynnad nation på följande sätt: ”I fråga om tullar och avgifter av varje slag, som utgår på eller i samband med import eller export eller på internationell överföring av betalningar för import eller export, i fråga om sättet för upptagande av sådana tullar och avgifter, i fråga om alla regler och formaliteter i samband med import och export samt i fråga om alla förhållanden, som avses i momenten 2 och 4 i artikel III, skall varje fördel, förmån, frihet eller rättighet, som av någon avtalsslutande part medges för någon vara, härrörande från eller destinerad till något annat land, omedelbart och ovillkorligt medges för vara av samma slag, härrörande från eller destinerad till alla andra avtalsslutande parters områden.”

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

64 — Se punkt 79 i mitt förslag till avgörande i målet SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52).

123. Ännu mindre omfattas artikel 3a.1 i förordning nr 833/2014, som förbjuder tillhandahållande av *kringtjänster* som är nödvändiga för vissa kategorier av projekterings- och produktionsprojekt i Ryssland av tillämpningsområdet för artikel 10.1 i partnerskapsavtalet.

124. Enligt artikel 12.1 andra stycket i partnerskapsavtalet är unionen och dess medlemsstater skyldiga att säkerställa rätten till fri transitering [65] genom unionens territorium för varor med ursprung i eller avsedda för Ryska federationens tullområde.

125. Unionen och dess medlemsstater är således skyldiga att garantera fri passage genom sitt territorium för varor avsedda för eller med ursprung i Ryska federationen.

126. Enligt artikel 3.1 i förordning nr 833/2014 krävs ett förhandstillstånd för försäljning, leverans, överföring eller export av de produkter som förtecknas i bilaga II, oavsett om de har sitt ursprung i unionen eller inte när sådana produkter är avsedda för användning i Ryska federationen. Dessutom är det enligt artikel 3.5 i förordningen förbjudet att bevilja tillstånd för någon försäljning, leverans, överföring eller export av produkter som är avsedda för någon av de kategorier av prospekterings- och produktionsprojekt som avses i punkt 3 i denna artikel.

127. Enligt min mening har dessa bestämmelser inte någon som helst inverkan på den transiteringsfrihet som garanteras i artikel 12.1 andra stycket i partnerskapsavtalet.

128. Även om det i artikel 3.1 i förordning nr 833/2014 bland annat nämns överföring av produkter som förtecknas i bilaga II ”oavsett om de har sitt ursprung i unionen eller inte” kvarstår inte desto mindre att det i punkterna 2 och 4 i denna artikel endast nämns export.

129. Se, exempelvis, ”[f]ör all försäljning, leverans, överföring eller export som kräver tillstånd enligt den här artikeln ska ett sådant tillstånd beviljas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat *där exportören är etablerad*”. [66] Likaledes, ”*exportörer* ska tillhandahålla de behöriga myndigheterna all relevant information som behövs för deras ansökan om *exporttillstånd*”. [67]

130. Det förefaller således vara tydligt att bestämmelserna i förordning nr 833/2014 inte avser den transitering som anges i bilaga II utan det fall där försäljning, överföring eller export sker *från medlemsstaternas territorier*.

131. I den meningen påverkas, enligt artiklarna i fråga, inte alls transiteringsfriheten med ursprung i tredjeländer och destination Ryska Federationen.

132. Även om domstolen konstaterade att det förelåg en inskränkning av artiklarna 10.1 och 12.1 andra stycket i partnerskapsavtalet skulle denna inskränkning, såsom kommissionen har påpekat, vara motiverad med hänsyn till allmän ordning och säkerhet i enlighet med artikel 19 i partnerskapsavtalet.

– Artikel 36 i partnerskapsavtalet (gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster)

133. Enligt artikel 36 i partnerskapsavtalet är unionen och dess medlemsstater skyldiga att bevilja en behandling som inte är mindre gynnsam än den som beviljas tredje land i fråga om de villkor som påverkar unionsbolags gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster på Ryska federationens territorium, i enlighet med de lagar och författningar som gäller i detta land.

65 — Med transitering avses transport genom en stats territorium, med eller utan omlastning, lagring, uppdelning av partier eller byte av transportmedel, där transporten endast utgör en del av en komplett färd som inleds och avslutas bortom gränsen för den stat genom vars territorium transporten sker. Se, för ett liknande resonemang, artikel V:1 i GATT-avtalet.

66 — Artikel 3.2 i förordning nr 833/2014. Min kursivering.

67 — Artikel 3.4 i förordning nr 833/2014. Min kursivering.

134. Enligt bilaga 5 till detta avtal ska de tjänster som nämns i artikel 36 inbegripa ingenjörstjänster (CPC 8672) [68] samt teknisk provning och analystjänster (CPC 8676) [69].

135. Tvärtemot vad Rosneft har påstått är det ingen av de tjänster som återges med numren CPC 8672 och CPC 8676 som rör borrning, borrhålsprövning, geofysisk borrhålsmätning (loggning) och färdigställande eller leverans av flytande farkoster vilka anges i artikel 3a.1 i förordning nr 833/2014 [70].

– Artikel 52.2, 52.5 och 52.9 i partnerskapsavtalet (fri rörlighet för kapital)

136. I artikel 52.2 säkerställs den fria rörligheten för kapital mellan unionen och Ryska federationen ”i form av direkta investeringar i bolag som bildats i enlighet med lagstiftningen i värdlandet”.

137. Enligt artikel 52.9 i avtalet ska unionen dessutom bevilja Ryska federationen ”behandling som mest gynnad nation med avseende på fri rörlighet för … kapitalrörelser”.

138. Enligt den Gemensamma förklaringen om artikel 52 (Definitioner) definieras termen ”direkta investeringar” som

”… investeringar i syfte att etablera varaktiga ekonomiska relationer med ett företag, t.ex. investeringar som gör det möjligt för dem som inte är etablerade i landet i fråga eller som är etablerade utomlands att utöva ett effektivt inflytande på förvaltningen av företaget genom

…

2) delaktighet i ett nytt eller befintligt företag,

3) ett lån på minst fem år.”

139. Det framgår mycket tydligt av dessa bestämmelser att direkt eller indirekt inköp, försäljning och tillhandahållande av investeringstjänster för eller stöd vid utfärdandet av, eller annan handel med obligationer, aktiekapital eller liknande finansiella instrument, [71] endast kan utgöra en direkt investering om de leder till aktieinnehav i ett företag i syfte att upprätta varaktiga ekonomiska förbindelser.

140. Det framgår även av dessa bestämmelser att ingående av ett avtal eller deltagande i ett sådant i syfte att efter den 12 september 2014 bevilja Rosneft nya lån eller krediter vilkas löptid överstiger 30 dagar [72] endast kan utgöra en direkt investering om det rör sig om ett lån eller en kredit med en löptid på minst fem år som beviljats i syfte att upprätta varaktiga ekonomiska förbindelser.

141. Härav följer att artikel 1.2 b–d och 1.3 samt bilaga III till beslut 2014/512 och artiklarna 5.2 b–d och 5.3 samt bilaga VI till förordning nr 833/2014 endast innebär en inskränkning av den fria rörligheten för kapital som skyddas av artikel 52.2, 52.5 och 52.9 i partnerskapsavtalet, i den mån de förbjuder de direkta investeringar som anges i punkterna 139 och 140 i detta förslag till avgörande.

68 — Tillgänglig på webbplatsen för United Nations Statistics Division (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8672). CPC-numret (”central product classification”) är en hänvisning till ett internationellt referenssystem för klassificering under överinseende av Förenta nationerna (FN).

69 — Tillgänglig på webbplatsen för United Nations Statistics Division (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8676).

70 — De enda tjänster som nämns i CPC 86761 och som skulle kunna vara relevanta är ”teknisk provning och analystjänster avseende kemiska och biologiska egenskaper av sådana ämnen som … bränslen”. Emellertid ingår inte här sådana tjänster som avser borrning, borrhålsprövning, geofysisk borrhålsmätning (loggning) och färdigställande eller leverans av flytande farkoster.

71 — Se artikel 1.2 b–d i beslut 2014/512 och artikel 5.2b–d i förordning nr 833/2014.

72 — Se artikel 1.3 i beslut 2014/512 och artikel 5.3 i förordning nr 833/2014.

iii) Motivering

142. I motsats till handeln med varor för vilken artikel 19 i partnerskapsavtalet föreskriver en möjlighet att motivera restriktioner i nästan identiska ordalag som i artikel 36 FEUF, anges inte någon möjlighet i partnerskapsavtalet att motivera en inskränkning av den fria rörligheten för kapital.

143. Av samma skäl som jag angav i punkterna 123–125 i mitt förslag till avgörande i målet SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52),[73] anser jag att det med hänsyn till tvingande skäl av allmänintresse är möjligt att motivera inskränkningar av den fria rörligheten för kapital som garanteras av artikel 52 i partnerskapsavtalet.

144. Även om rådet inte har anfört något skäl av allmänintresse, anser jag att det är möjligt att dra slutsatsen av dess argument som bygger på artikel 99 i partnerskapsavtalet att en inskränkning av den fria rörligheten för kapital skulle vara motiverad med hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

145. Eftersom de restriktiva åtgärder som införts genom artikel 1.2 b-d och 1.3 samt bilaga III till beslut 2014/512 och artikel 5.2 b-d och 5.3 samt bilaga VI till förordning nr 833/2014, antogs som en reaktion på ”[Ryska federationens] åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina”.[74] och ”i syfte att öka kostnaderna för Rysslands agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och i syfte att främja en fredlig lösning på krisen”[75], förefaller de mig kunna motiveras med hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

146. Det framgår av skälen i beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 att den omständigheten att restriktiva åtgärder hade vidtagits mot Ryska federationen först offentliggjordes av unionen och dess medlemsstater och att de hade vidtagits och utvidgats successivt i förhållande till den uteblivna reaktionen från Ryska federationens sida.

147. Eftersom de restriktiva åtgärderna syftar till ”att öka kostnaderna för Rysslands agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och … att främja en fredlig lösning på krisen”[76] och i och med att Rosneft är det oljebolag som har de största oljereserverna och den största produktionen bland de oljebolag som är noterade på den ryska börsen (mer än 40 procent av den olja som produceras i Ryska federationen)[77] samt att ryska staten innehar 69,5 procent av dess aktiekapital, anser jag att de restriktioner som införts genom artikel 1.2 b-d och 1.3 samt bilaga III till beslut 2014/512 och genom artikel 5.2 b-d och 5.3 samt bilaga VI till förordning nr 833/2014 är nödvändiga för att sätta sådan press på Ryssland att det syfte som eftersträvas med beslutet och förordningen kan uppnås, vilket består i att ”öka kostnaderna för Rysslands agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och … att främja en fredlig lösning på krisen”.[78] Således är åtgärderna förenliga med proportionalitetsprincipen.

73 — Detta mål gällde också inskränkningar av den fria rörligheten för kapital som stred mot Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Tunisien, å andra sidan, vilket undertecknades i Bryssel den 17 juli 1995 och godkändes på Europeiska gemenskapens och Europeiska kol- och stålgemenskapens vägnar genom rådets och kommissionens beslut 98/238/EG, EKSG av den 26 januari 1998 (EGT L 97, s. 1) och Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Libanon, å andra sidan, vilket undertecknades i Luxemburg den 17 juni 2002 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2006/356/EG av den 14 februari 2006 (EUT L 143, s. 1).

74 — Skäl 8 i beslut 2014/512.

75 — Skäl 2 i förordning nr 833/2014.

76 — Skäl 2 i förordning nr 833/2014.

77 — Se Rosnefts webbplats (http://www.rosneft.com/about/).

78 — Skäl 2 i förordning nr 833/2014.

iv) Artikel 99 i partnerskapsavtalet

148. För det fall att domstolen skulle finna att det rör sig om en omotiverad inskränkning av artiklarna 10.1, 12, 36, 5.2, 52.5 och 52.9 i partnerskapsavtalet, anser jag, i likhet med Förenade kungarikets regering, den estniska och den franska regeringen samt rådet och kommissionen att den kan vara motiverad enligt artikel 99.1 d i partnerskapsavtalet som tillåter att unionen vidtar ”sådana åtgärder som [den] anser nödvändiga för att kunna skydda sina väsentliga säkerhetsintressen … under krig eller allvarlig internationell spänning som utgör ett krigshot”. [79]

149. Om rådet, såsom jag tagit upp i punkt 105 i detta förslag till avgörande, åtnjuter ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på områdena för utrikes- och säkerhetspolitik, gäller detta även när rådet konstaterar att det finns en allvarlig internationell spänning som utgör ett krigshot.

150. Det måste erinras om att för att vidta de i förevarande mål aktuella restriktiva åtgärderna grundade sig rådet på ”Ryska federationens oprovocerade kränkning av Ukrainas suveränitet och territoriella integritet”, [80] olyckan med ”Malaysian Airlines flygning MH17 i Donetsk” [81] och ”den olagliga annekteringen av Krim och Sevastopol”. [82]

151. Vidare ska det betonas att Ryska federationen har vetorätt i FN:s säkerhetsråd. Det är således meningslöst att leta efter ett konstaterande av att det föreligger ett hot mot freden i Säkerhetsrådets resolutioner [83] eller ens i de förslag till resolutioner som Säkerhetsrådet inte antagit till följd av (det faktiska eller möjliga) utövandet av Ryska federationens vetorätt. [84]

152. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att rådet inte har gjort sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning av allvaret i den situation med internationell spänning som förelåg vid tidpunkten för antagandet av beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014.

c) Den grund om ogiltighet som bygger på ett påstått åsidosättande av motiveringsskyldigheten (artikel 296 FEUF)

153. Enligt Rosneft åsidosätts genom artiklarna 3, 3a, 4.3 och 4.4 samt bilaga II till förordning nr 833/2014 den motiveringsskyldighet som åligger rådet enligt artikel 296 FEUF, såtillvida att det i denna förordning inte förklaras vare sig hur eller varför den omständigheten att förordningen eller rådet självt riktar sig till den ryska oljeindustrin på det sätt som valts i dessa bestämmelser, kommer att bidra till att de berörda åtgärdernas mål uppnås, såsom det beskrivs i skälen 2 [85] och 4 [86] i förordningen.

79 — I den franska versionen vars lydelse stöds av den rumänska versionen hänvisas till ”en cas de guerre ou de grave tension internationale *menaçant de déboucher sur un conflit armé*” (under krig eller allvarlig internationell spänning *som hotar att utmynna i en väpnad konflikt*) medan det i den engelska versionen, med stöd av alla andra språkversioner och den ryska versionen, hänvisas till ”time of war or serious international tension *constituting threat of war*”. Min kursivering.

80 — Skäl 1 i beslut 2014/512. Vid förhandlingen tog rådet upp det associeringsavtal som unionen hade undertecknat med Ukraina år 2014 och att Ukraina var en del av den europeiska grannskapspolitiken. Rådet betonade att kapaciteten att utmynna i en väpnad konflikt inte med nödvändighet enbart skulle angå unionens territorium. Det var dessutom helt vedertaget att en väpnad konflikt pågick på ett territorium tillhörande en grannstat till unionen.

81 — Skäl 5 i beslut 2014/512.

82 — Skäl 1 i förordning nr 833/2014.

83 — Se resolution 2166(2014) som har antagits av FN:s säkerhetsråd och som finns tillgänglig på webbplatsen för FN:s säkerhetsråd (http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2166.pdf).

84 — Det rör sig om förslagen till resolution S/2014/189 och S/2015/562 vilka finns tillgängliga på webbplatsen för FN:s säkerhetsråd (http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/Ukraina/).

85 — ”Därför anses det lämpligt att tillämpa ytterligare restriktiva åtgärder i syfte att öka kostnaderna för Rysslands agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och i syfte att främja en fredlig lösning på krisen.”

86 — ”Det är också lämpligt att tillämpa restriktioner på direkt eller indirekt försäljning, leverans, överföring eller export av vissa tekniker för oljeindustrin i Ryssland, i form av ett krav på förhandstillstånd.”

154. Rosneft har gjort gällande att det skett ett åsidosättande av artikel 296 FEUF vad gäller artikel 1.2 b-d och 1.3 samt bilaga III till beslut 2014/512 och artikel 5.2 b-d och 5.3 samt bilaga VI till förordning nr 833/2014, såtillvida att dessa bestämmelser, även om de uttryckligen är riktade till Rosneft, inte gör det möjligt för bolaget att bedöma orsaken till att enbart den omständigheten att ryska staten äger en majoritet av dess aktier kan leda till att de berörda åtgärdernas mål uppnås, såsom det redogörs för i skälen 2 [87] och 5 [88] i förordning nr 833/2014.

155. Enligt min mening har det i det aktuella fallet inte skett något som helst åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

156. Enligt vad domstolen slog fast i punkt 53 i sin dom rådet/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718) ”[ska] den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF … emellertid vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och till det sammanhang i vilket den antagits. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att samtliga faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida en motivering är tillräcklig inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området”.

157. Vad sedan angår restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, exempelvis frysning av tillgångar som var föremål för prövning i dom rådet/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), ansåg domstolen, i punkt 54 i den domen, att ”[e]n rättsakt som går någon emot ska särskilt anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörde, så att han har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot honom”.

158. Rosneft är det största ryska oljebolaget och ägs till 69,5 procent av ryska staten [89] och dess sammanlagda tillgångar beräknas uppgå till mer än en biljon RUB varav minst 50 procent av de uppskattade inkomsterna härrör från försäljning eller transport av råolja och oljeprodukter. [90] Rosneft är således kapabelt att bedöma oljesektorns betydelse uttryckt i inkomster till Ryska federationens budget [91] och skälet till att den omständigheten att bolaget är föremål för de restriktiva åtgärder som föreskrivs i artikel 1.2 b-d och 1.3 samt bilaga III till beslut 2014/512 och artikel 5.2 b-d och 5.3 samt bilaga VI till förordning nr 833/2014 kan få till följd *”att öka kostnaderna för Rysslands agerande* för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och i syfte att främja en fredlig lösning på krisen”. [92]

159. Detsamma gäller de åtgärder som föreskrivs i artiklarna 3, 3a, 4.3 och 4.4 samt bilaga II till förordning nr 833/2014 som inte utgör restriktiva åtgärder mot Rosneft [93] utan är riktade mot den ryska oljeindustrin i allmänhet.

87 — Se fotnot 85.

88 — ”Det är också lämpligt att tillämpa restriktioner avseende tillträde till kapitalmarknaden för vissa finansinstitut, med undantag för Rysslandsbaserade institut med internationell status som inrättats genom mellanstatliga avtal och i vilka Ryssland är aktieägare.”

89 — Se punkt 147 i detta förslag till avgörande. Jag tillägger att enligt årsredovisningen för år 2013 betalade Rosneft utdelning till sina aktieägare på 85 miljarder RUB och erlade i Ryssland mer än en miljard RUB i skatt som inte utgjorde skatt på bolagets intäkter (se Rosnefts webbplats, http://www.Rosneft.com/attach/0/02/90/Rosneft_FS_2013_ENG_SIGNED_FINAL.pdf).

90 — Se artikel 5.2 b och bilaga VI till förordning nr 833/2014.

91 — Enligt president Vladimir V. Putin uppgick inkomsterna till Ryska federationens budget från oljeindustrin år 2013 till omkring 191–194 miljarder USD (Se 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 — Skäl 2 i förordning nr 833/2014. Min kursivering.

93 — Se punkterna 82–85 i detta förslag till avgörande.

d) Den grund för ogiltighet som bygger på det påstådda åsidosättandet av rätten till försvar, rätten till ett effektivt domstolsskydd och rätten att få tillgång till handlingarna i målet

160. Enligt Rosneft innebar rådets vägran att ge bolaget tillgång till information och bevis angående så grundläggande frågor som orsaken till att Rosneft nämndes i beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 eller varför åtgärderna riktades mot vissa sektorer av oljeindustrin till skillnad från andra, att rådet åsidosatte dess rätt till försvar, rätt till ett effektivt domstolsskydd och rätt att få tillgång till handlingarna i målet.

161. Det framgår av de handlingar som bifogats Rosnefts och rådets skriftliga yttranden att Rosneft, med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar[94] (nedan kallad förordning nr 1049/2001), försökte få privilegierad tillgång (”privileged access”) till rådets handlingar med syftet att använda dem inom ramen för den talan om ogiltigförklaring som ännu i avgjorts av tribunalen i mål NK Rosneft m.fl./rådet (T-715/14).

162. En läsning av dessa handlingar gör det möjligt att sluta sig till att Rosneft använde de medel för allmänhetens tillgång till handlingar som införts genom denna förordning som ”document discovery”, det vill säga, ett förfarande för ansökan om tillgång till handlingar som tillämpas i rättssystem med common law och i internationella förlikningar.[95]

163. Även om förordning nr 1049/2001 enligt min mening inte är anpassad till att, såsom krävs, ge priviligierad tillgång till de nödvändiga handlingarna inom ramen för en tvist,[96] framgår det av de handlingar som bifogats Rosnefts och rådets skriftliga yttranden att rådet inte avslog dessa ansökningar om att handlingar skulle företes utan behandlade dem i enlighet med förordning nr 1049/2001.

164. Eftersom Rosneft emellertid genom denna grund har påstått att rådet med orätt hade vägrat bolaget tillgång till de flesta av de handlingar som det hade ansökt om att få tillgång till, anser jag att talan inte kan tas upp till sakprövning i överensstämmelse med rättspraxis från domen TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), i vilken domstolen fann att ”[p]å grund av … rättssäkerhetskrav är det inte heller möjligt för en stödmottagare – som hade kunnat väcka talan mot [detta] beslut, … men som låtit den i detta hänseende i artikel [263] [sjätte] stycket i [EUF-fördraget] föreskrivna tvingande tidsfristen löpa ut – att ifrågasätta lagenligheten av detta beslut vid de nationella domstolarna i samband med en talan som väckts mot de åtgärder som de nationella myndigheterna har vidtagit för att genomföra beslutet”.[97]

165. Jag framhåller härvidlag att det framgår av rådets skrivelser till Rosneft att rådet hade upplyst bolaget i enlighet med artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001 om möjligheten att väcka talan om ogiltigförklaring mot det partiella avslaget av dess ansökan om att handlingar skulle företes i enlighet med artikel 263 FEUF.

94 — EGT 145, s. 43.

95 — Medan vardera parten i allmänhet ska förebringa sin egen bevisning i de kontinentaleuropeiska systemen, tillåter systemen med common law att parterna vänder sig till varandra under överinseende av domstolen med en begäran om att handlingar ska företes (”request for document production”).

96 — Enligt artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 är det exempelvis tillåtet för unionsinstitutionerna att vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser (vilket motsvarar begreppet ”Crown privilege” eller ”public-interest immunity”). Ett förfarande för ”document discovery” skulle däremot kunna leda till att en domstol förordnar om att en handling ska företes som tillhör denna kategori med risk för att bryta mot sekretessen om det visar sig att denna handling är nödvändig för att den part som begärt att den ska företes ska kunna ta vara på sina rättigheter.

97 — Punkt 17. Se även, för ett liknande resonemang, dom Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, punkterna 29 och 30) och dom National Farmers’ Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punkt 26).

166. Eftersom rådets beslut att bevilja Rosneft partiell tillgång till de handlingar som bolaget hade begärt, berörde bolaget direkt och personligen skulle dess talan utan tvivel ha kunnat tas upp till sakprövning. [98]

167. Av en läsning av ansökningarna om priviligierad tillgång till de handlingar som Rosneft riktade till rådet framgår i vart fall att

— ansökningarna mycket ofta saknade en tillräckligt detaljerad beskrivning av en specifik och avgränsad kategori handlingar som rimligen och enligt Rosneft kunde existera,

— ansökningarna inte åtföljdes av någon förklaring vare sig om de begärda handlingarnas relevans för tvisten eller om deras betydelse för dess utgång, och

— ansökningarna inte åtföljdes av någon förklaring om att handlingarna inte redan fanns i bolagets besittning, att det bevarade eller hade kontroll över dem och inte heller av någon förklaring till varför det antog att rådet hade dem i sin besittning, bevarade dem eller hade kontroll över dem.

168. Trots detta, företedde rådet en förteckning över handlingar som det ansåg att Rosnefts ansökningar avsåg och avslog partiellt Rosnefts ansökan om tillgång till en rad handlingar samt förklarade samtidigt skälen till detta.

169. Eftersom Förenade kungarikets regering dessutom är part i det nationella målet, finns det inget som hindrar att Rosneft av denna regering begär att den i enlighet med bestämmelserna om tillgång till handlingar i engelsk rätt företer handlingar i dess besittning, som den förvarar eller har kontroll över i sin egenskap av medlem i rådet. Den hänskjutande domstolen ska tillse att de bestämmelser i engelsk rätt som rör tillgång till handlingar inte strider mot effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen. [99]

170. I detta sammanhang anser jag inte att rådet har behandlat Rosnefts ansökan om priviligierad tillgång på ett sätt som undergräver dess rätt till försvar, rätt till ett effektivt domstolsskydd och rätt att få tillgång till handlingarna i målet.

e) Den grund om ogiltighet som bygger på ett påstått åsidosättande av principen om likabehandling

171. Eftersom rådet har vidtagit de ifrågavarande restriktiva åtgärderna i syfte att de ska drabba den ryska oljesektorn, anser Rosneft att rådet inte har iakttagit likabehandlingsprincipen, såtillvida att även om det uttalade målet med de restriktiva åtgärder som är i fråga i det nationella målet, vilket i skäl 2 i förordning nr 833/2014 uppges vara att främja en fredlig lösning av krisen i Ukraina, har rådet långt ifrån förklarat och än mindre motiverat skillnaden i behandling av de företag som i likhet med Rosneft är en del av den ryska oljesektorn i jämförelse med de företag som bedriver verksamhet i andra sektorer.

172. Enligt fast rättspraxis ”innebär likabehandlingsprincipen eller icke-diskrimineringsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling”. [100]

173. Jag anser inte att Rosneft med framgång kan påstå sig vara offer för diskriminering.

98 — Se dom Accrington Beef m.fl. (C-241/95, EU:C:1996:496, punkt 15), dom Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, punkt 40) och dom Bavaria och Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punkt 40).

99 — Se, för ett liknande resonemang, dom Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, punkterna 24, 30 och 31).

100 — Dom National Farmers’ Union m.fl. (C-354/95, EU:C:1997:379, punkt 61). Se även, för ett liknande resonemang, dom SCAC (C-56/94, EU:C:1995:209, punkt 27) och dom Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punkt 31).

174. Först och främst är den ryska oljesektorn inte den enda sektor i den ryska ekonomin som blivit föremål för de restriktiva åtgärderna i fråga. Beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 innehåller bestämmelser som även avser sektorerna för militär utrustning, och kärnenergi samt rymdsektorn och banksektorn [101].

175. Vidare har Rosneft inte lagt fram några bevis som styrker att det finns andra ryska oljebolag som uppfyller kriterierna i artikel 1.2 b–d i beslut 2014/512 och artikel 5.2 a–d i förordning nr 833/2014 vilka på grund härav borde ha blivit föremål för restriktiva åtgärder och inte har blivit det eller inte är det.

176. Om man, såsom kommissionen har anmärkt, följde den av Rosneft tillämpade logiken varje gång som rådet önskade införa restriktiva åtgärder mot ett tredje land, skulle det inte finnas något annat val än att fullständigt avbryta de ekonomiska och finansiella förbindelserna med detta land, vilket för övrigt skulle stå i strid med ordalydelsen i artikel 215.1 FEUF där det hänvisas till ”ett beslut som antagits [av rådet] i enlighet med kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget [som] föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer *helt eller delvis* ska avbrytas eller begränsas”. [102]

177. Talan kan inte vinna bifall såvitt avser denna grund.

f) Den grund om ogiltighet som bygger på ett påstått maktmissbruk

178. Rosneft har påstått att rådet genom att i skäl 2 i förordning nr 833/2014 ange att syftet med de restriktiva åtgärderna är ”att öka kostnaderna för Rysslands agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och … att främja en fredlig lösning på krisen”, [103] har gjort sig skyldigt till maktmissbruk, eftersom dess verkliga avsikt var att begränsa de ryska bolagens kapacitet att fortsätta att växa och att orsaka den ryska energisektorn långsiktig skada.

179. Enligt domstolens rättspraxis föreligger ”[maktmissbruk] när en institution utövar sin behörighet uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet”. [104]

180. Rosneft har härvidlag grundat sig på ett arbetsdokument av kommissionen [105] enligt vilket de restriktiva åtgärderna mot ryska oljebolag ”syftar till att beröva vissa strategiska statliga ryska bolag internationella och europeiska källor till finansiering genom att indirekt påföra staten en finansiell kostnad och begränsa deras framtida tillväxtmöjligheter”. [106]

101 — Det rör sig om artiklarna 1.1, 1.2 och 3a i beslut 2014/512 samt artiklarna 2a, 5.1a och 5.2 a i förordning nr 833/2014.

102 — Min kursivering.

103 — Se även, skälen 4 och 5 i denna förordning samt skäl 8 i beslut 2014/512.

104 — Dom Dalmine/kommissionen (C-407/04 P, EU:C:2007:53, punkt 99). Se även, för ett liknande resonemang, dom Bank Melli Iran/rådet (T-390/08, EU:T:2009:401, punkt 50), fastställd genom dom Bank Melli Iran/rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punkt 74).

105 — Arbetsdokument från kommissionens avdelningar angående kapitalrörelser och frihet att ge utdelning (5 mars 2015) 6902/15 – SWD(2015) 58 final, tillgängligt på rådets webbplats med följande adress: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6902-2015-INIT/en/pdf.

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

181. Detta dokument stöder emellertid inte påståendet att ”rådets *enda* avsikt var att begränsa de ryska bolagens förmåga att fortsätta att växa”. [107] Det uttalade målet med de restriktiva åtgärderna i fråga var tvärtom ”att öka kostnaderna för Rysslands agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende”, [108] vilket överensstämmer med det mål som anges i kommissionens arbetsdokument.

182. I vart fall räcker det inte med en enda handling som betecknas som ”arbetsdokument” och som härrör från en annan institution än den som antog rättsakten i fråga, för att visa att det förekommit maktmissbruk.

183. Talan kan inte bifallas på den grunden.

g) Den grund om ogiltighet som bygger på en påstådd motstridighet mellan beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014

184. Rosneft har hävdat att det finns en motsägelse mellan ordalydelsen i artikel 4.4 i beslut 2014/512 och artikel 3.5 andra stycket i förordning nr 833/2014. Medan den förstnämnda bestämmelsen inte ger medlemsstaterna något som helst utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller förbudet mot att vägra tillstånd för avtal som ingåtts före den 1 augusti 2014, tillåter den sistnämnda bestämmelse dem att ge tillstånd och således att vägra att fullgöra en skyldighet som följer av sådana avtal.

185. Jag erinrar om att förordning nr 833/2014 är en unionsrättsakt som antagits på grundval av artikel 215 FEUF som gör det möjligt för rådet att besluta om ”de åtgärder som krävs”, i det aktuella fallet restriktiva åtgärder ”[o]m så föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i [EU-fördraget]” att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett tredjeland ska avbrytas eller begränsas eller att restriktiva åtgärder ska vidtas mot fysiska eller juridiska personer.

186. Domstolen fann i detta ämne att ”till följd av att [ett Gusp-beslut] har antagits är [unionen] skyldig att inom ramen för EG-fördraget vidta de åtgärder som föreskrivs i denna [rättsakt]”. [109] Följaktligen är rådet, såsom den franska regeringen har anmärkt, bundet av innehållet i det föregående Gusp-beslutet, när det antar en förordning på grundval av artikel 215 FEUF.

187. Jag delar inte rådets ståndpunkt att den förordning som antagits i enlighet med artikel 215 FEUF är oberoende av ett Gusp-beslut som antagits med stöd av kapitel 2 avdelning V i EU-fördraget och att den till och med kan motsäga det.

188. Vid förhandlingen stödde sig rådet i detta avseende på punkt 70 i domen Bank Melli Iran/rådet (C-548/09P, EU:C:2011:735), i vilken domstolen hade funnit att ”[när] det gäller … nödvändigheten av att inkludera gemensam ståndpunkt 2007/140 bland de rättsliga grunderna, räcker det att konstatera att den motsägs av själva ordalydelsen i artikel 301 EG, som föreskriver en möjlighet att anta gemenskapsåtgärder när en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har beslutats enligt bestämmelserna om [Gusp] i EU-fördraget, *i dess lydelse före Lissabonfördraget*, förutsätter ett handlande från gemenskapens sida. I den bestämmelsen anges att den gemensamma ståndpunkten eller den gemensamma åtgärden måste finnas för att gemenskapsåtgärder ska kunna antas, men inte att dessa åtgärder måste grundas på denna gemensamma ståndpunkt eller denna gemensamma åtgärd.” [110]

107 — Min kursivering.

108 — Skäl 2 i förordning nr 833/2014.

109 — Punkt 296 i domen Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461).

110 — Min kursivering.

189. Precis som domstolen angav i den kursiverade passusen i sin dom, är emellertid ordalydelsen i artikel 215 FEUF inte densamma som ordalydelsen i artikel 301 EG som avsåg en situation där ”en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som ha[de] beslutats enligt bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i EU-fördraget föruts[atte] ett handlande från gemenskapens sida som syfta[de] till att helt eller delvis avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer”.

190. Vad däremot gäller de restriktiva åtgärder som åtföljer avbrottet eller begränsningen, helt eller delvis, av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett tredjeland, såsom i det aktuella fallet artikel 4 i beslut 2014/512, [111] ankommer det enligt artikel 215.1 FEUF på rådet att anta en förordning som genomför de nödvändiga åtgärderna. [112]

191. Eftersom det genom beslut 2014/512 infördes restriktiva åtgärder för att avbrottet eller begränsningen, helt eller delvis, av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett tredjeland skulle kunna sättas i verket, måste beslutet anges tillsammans med artikel 215 FEUF i den rättsliga grunden för nr 833/2014, vilket för övrigt har skett [113].

192. Härav följer att bestämmelserna i förordning nr 833/2014 inte kan strida mot bestämmelserna i beslut 2014/512 utan att åsidosätta legalitetsprincipen som denna förordning i likhet med varje unionsrättsakt måste iaktta.

193. De båda bestämmelser som är i fråga i det aktuella fallet har olika lydelse. Artikel 4.4 i beslut 2014/512 föreskriver att förbudet mot att bevilja godkännande för försäljning, leverans, överföring eller export av utrustning eller tillhandahållande av vissa tjänster som avses i punkterna 1 och 2 i denna artikel inte ”*ska … påverka* fullgörandet av avtal som ingicks före den 1 augusti 2014”, [114] medan artikel 3.5 i förordning nr 833/2014 föreskriver att ”[d]e behöriga myndigheterna *får* dock bevilja tillstånd” [115] om försäljningen, leveransen, överföringen eller exporten avser fullgörande av en skyldighet i enlighet med ett avtal som ingicks före den 1 augusti 2014.

194. Med andra ord låter beslut 2014/512 de avtal som ingåtts före den 1 augusti 2014 vara opåverkade, medan förordning nr 833/2014 tillåter att medlemsstaterna godkänner en försäljning, en leverans, en överföring eller en export som avser fullgörande av en skyldighet i enlighet med ett avtal som ingicks den 1 augusti 2014.

195. Enligt min åsikt finns det en oförenlig motsägelse mellan de båda texterna och av skäl som jag angett i punkterna 185–192 i detta förslag till avgörande, anser jag att artikel 3.5 andra stycket i förordning nr 833/2014 är ogiltig.

h) Den grund om ogiltighet som bygger på ett påstått åsidosättande av proportionalitetsprincipen och av Rosnefts grundläggande rättigheter

196. Rosneft har gjort gällande att artiklarna 1.2 b–d, 1.3 och 7 samt bilaga III till beslut 2014/512 och artiklarna 3, 3a, 4.3, 4.4, 5.2 b–d, 5.3 och 11.1 samt bilagorna II och VI till förordning nr 833/2014 är ogiltiga därför att de är oproportionerliga i förhållande till sitt uttalade syfte och utgör ett åsidosättande av artiklarna 16 (näringsfrihet) och 17.1 (rätten till egendom) i stadgan.

111 — Se punkt 85 i detta förslag till avgörande.

112 — Se punkt 72 i detta förslag till avgörande.

113 — ”… med beaktande av [EUF-fördraget], särskilt artikel 215, med beaktande av beslut [2014/512] …, …”

114 — Min kursivering.

115 — Min kursivering.

197. Under åberopande, särskilt av dom Bank Melli Iran/rådet (EU:T:2009:401) och dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), anser Rosneft att de åtgärder som rådet har vidtagit varken är nödvändiga eller lämpliga, eftersom det inte finns något rimligt samband mellan de medel som använts och det avsedda målet med åtgärderna.

198. Rosneft har hävdat att artikel 7.1 a i beslut 2014/512 och artikel 11.1 i förordning nr 833/2014 tillåter, vad bolaget angår, konfiskering av tillgångar och kränkning av förvärvade avtalsrättigheter, det vill säga, av dess rätt till egendom som skyddas genom artikel 17.1 i stadgan. Denna bestämmelse går utöver vad som är nödvändigt genom att den väsentligen föreskriver att de avtalsslutande icke-ryska parterna skulle kunna befrias från varje skyldighet som föreskrivs i avtal som har ingåtts med enheter som anges i den nämnda förordningen, till och med när det rör sig om en skyldighet att leverera en hel uppsättning med utrustning varav endast en liten del skulle avse de teknologier som nämns i bilaga II i förordningen.

199. Jag godtar inte dessa argument.

200. Precis som Förenade kungarikets regering, den estniska och den franska regeringen samt rådet och kommissionen, bedömer jag att den av Rosneft beskrivna kränkningen endast är den oundvikliga konsekvensen av rådets beslut att dels begränsa de ekonomiska och finansiella förbindelserna med Ryska federationen, dels införa restriktiva åtgärder mot Rosneft.

201. I punkt 113 i dom Bank Melli Iran/rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735), slog domstolen fast ”att de grundläggande rättigheterna som är i fråga i målet inte är absoluta rättigheter och att utövandet av dem kan bli föremål för begränsningar rättfärdigade av mål av allmänintresse som [unionen] eftersträvar”. [116]

202. I detta avseende uttalade domstolen i punkterna 22 och 23 i dom Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312) att: ”… [a]lla sanktionsåtgärder per definition innefattar verkningar som berör äganderätten och friheten att bedriva yrkesverksamhet, vilka således inverkar menligt på de parter som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna vidtogs.” och att ”[d]et finns anledning att därefter påpeka att vikten av de mål som eftersträvas genom de omtvistade bestämmelserna är av sådant slag att det är berättigat att negativa följder, även betydande sådana, drabbar vissa aktörer.” [117]

203. De i det aktuella fallet ifrågavarande bestämmelserna syftar just till att begränsa möjligheterna till att den ryska oljesektorn förses med utrustning och finansiering och de tillhör således ett område som just är avgränsat, och inte har den verkan att de utan urskiljning slår mot de ryska ekonomiska aktörerna i deras helhet utan hänsyn till den strategiska betydelse de har för den ryska ekonomin.

204. Såsom den franska regeringen har anfört med hänsyn till det sammanhang i vilket de angripna bestämmelserna har antagits och deras syfte som är att öka kostnaderna för Ryska federationen, genom att rikta in sig på strategiska sektorer i den ryska ekonomin, däribland oljesektorn, kunde rådet anta bestämmelserna i fråga utan att överskrida gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att nå det eftersträvade målet.

205. Av dessa skäl föreslår jag att domstolen besvarar fråga 2 a enligt följande:

i) Vid prövningen av denna fråga har det inte framkommit någon omständighet ägnad att påverka giltigheten av artiklarna

116 — Se även, för ett liknande resonemang, dom Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

117 — Se även, för ett liknande resonemang, dom Bank Melli Iran/rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punkt 114).

— 1.2 b–d och 1.3,

— 7, samt

— bilaga III till beslut 2014/512

och artiklarna

— 3.1–3.4, 5 första och tredje stycket samt 6–8,

— 3a,

— 4.3 och 4.4,

— 5.2 b–d och 5.3,

— 11, samt

— bilagorna II och VI till förordning nr 833/2014.

b) Artikel 3.5 andra stycket i förordning nr 833/2014 är ogiltig.

C – Fråga 2 b

206. Den hänskjutande domstolen har i fråga 2 b önskat få klarhet i, för det fall att de restriktiva åtgärder som Rosneft har bestritt var giltiga, huruvida det skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen och principen *nulla poena sine lege certa* att en medlemsstat inför straffrättsliga påföljder på grundval av artikel 8 i förordning nr 833/2014 innan domstolen har klargjort räckvidden av den ifrågavarande överträdelsen.

1. Upptagande till sakprövning

207. Enligt rådet kan denna fråga inte tas upp till sakprövning, eftersom den varken rör unionsrättsakters giltighet eller deras tolkning, utan en nationell förordnings giltighet med avseende på rättssäkerhetsprincipen och principen *nulla poena sine lege certa*.

208. Förenade kungarikets regering och rådet har även gjort gällande att frågan är hypotetisk, då den inte gäller tillämpning på ett konkret fall av straffrättsliga påföljder som föreskrivs i Förenade kungarikets ifrågavarande bestämmelser. Detta skulle i vart fall vara omöjligt vad angår Rosneft, eftersom de straffrättsliga påföljderna för att ha åsidosatt bestämmelserna i beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014 endast avser personer som är etablerade i Förenade kungariket.

209. Jag godtar inte dessa argument. Enligt min åsikt framgår det klart av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen inte ställer några frågor till domstolen som rör giltigheten av Förenade kungarikets bestämmelser som antagits med genomförande av artikel 8.1 i förordning nr 833/2014,[118] med avseende på principer i nationell rätt. Den önskar väsentligen få klarhet i huruvida rättssäkerhetsprincipen[119] och principen *nulla poena sine lege certa* (artikel 49 i stadgan) ska tolkas på ett sätt som utesluter att straffrättsliga påföljder införs när de termer som beskriver överträdelsen inte i tillräcklig mån har preciserats av domstolen.

210. Jag tror inte heller att fråga 2 b är hypotetisk. Även om artikel 3 i förordning nr 833/2014 endast avser försäljning, leverans, överföring och export från medlemsstaternas territorier,[120] anser jag att de påföljder som införts genom 2014 års beslut om exportkontroll (sanktioner angående Ryssland, Krim och Sevastopol) inte enbart avser personer som är etablerade i Förenade kungariket eller i unionen[121]. Rosneft har nämligen vid förhandlingen hävdat att dess straffrättsliga ansvar skulle kunna aktualiseras vid fall av åsidosättande av restriktiva åtgärder, på grund av dess egenskap av medskyldig, vilket Förenade kungarikets regering inte har bestritt.

211. Den omständigheten att Rosneft inte kan bli föremål för dessa påföljder gör inte frågan hypotetisk, eftersom det på intet sätt framgår av begäran om förhandsavgörande att Rosneft inte har rätt att bestrida de åtgärder som vidtagits av Förenade kungarikets regering i enlighet med artikel 8 i förordning nr 833/2014.

212. Den omständigheten däremot att Rosneft ännu inte har blivit föremål för någon straffrättslig påföljd saknar betydelse. Såsom domstolen fann i punkt 64 i domen Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), skulle ”[en part] inte anses tillförsäkrad … ett sådant effektivt domstolsskydd, om det enda rättsliga förfarande som stod [parten] till buds för att få till stånd en prövning av huruvida de nationella bestämmelserna i fråga strider mot [unionsrätten] bestod … i att utsätta sig för förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga ingripanden och för de sanktioner som kan bli följden därav”.

213. Denna fråga ska således besvaras.

118 — Det handlar om de nationella bestämmelser som nämnts i punkt 25 i detta förslag till avgörande som föreskriver straffrättsliga påföljder för åsidosättande av bestämmelserna i förordning nr 833/2014.

119 — Erkänd sedan länge i unionsrätten (se dom Racke 98/78, EU:C:1979:14, punkt 20).

120 — Se punkt 127 i detta förslag till avgörande.

121 — Se artikel 1.2 a som föreskriver ”[a]n offence may be committed under this Order … in the United Kingdom by any person”, och artikel 4.2 enligt vilken ”[a] person commits an offence and may be arrested if that person … is concerned in an activity … for which EU authorisation is required”.

2. Saken

214. Rosneft anser att de termer som beskriver överträdelserna, särskilt termerna ”vatten på mer än 150 meters djup”,[122] ”skiffer”,[123] ”ekonomiskt bistånd”[124] och ”överlåtbara värdepapper … som utfärdats den 12 september 2014 eller därefter”[125], inte når upp till den grad av precision och säkerhet som är kännetecknande för straffrättsliga påföljder. Följaktligen anser Rosneft att det skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen och principen *nulla poena sine lege certa* om en medlemsstat införde straffrättsliga påföljder på grundval av artikel 8 i förordning nr 833/2014 utan att ge eller innan domstolen har gett termerna en enhetlig tolkning.

215. I likhet med den hänskjutande domstolen anser jag att termerna i fråga onekligen har en stor räckvidd men jag tvivlar på att termernas inneboende tvetydighet i realiteten är tillräcklig för att ge upphov till rättsosäkerhet.

216. Domstolen slog fast i punkt 217 i dom Dansk Rørindustri m.fl./kommissionen (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P och C-213/02 P, EU:C:2005:408), att ”den straffrättsliga legalitetsprincipen (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) … inte kan tolkas som ett förbud mot gradvis klargörande av bestämmelserna om straffrättsligt ansvar”.

217. Domstolen fullföljde sitt resonemang och slog fast att ”räckvidden av begreppet förutsebarhet i hög grad beror på innehållet i den text som det är fråga om, vilket område den omfattar, vilka mottagarna är och hur många de är. Att lagen är förutsebar innebär inte att den berörda personen inte kan se sig nödsakad att anlita kvalificerade rådgivare för att, i rimlig grad med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, bedöma vilka konsekvenser ett visst agerande kan få. Detta gäller särskilt yrkesmän som är vana vid att vara tvungna att vara mycket försiktiga vid utövandet av sitt yrke. Av dessa personer kan förväntas att de gör en särskilt noggrann bedömning av riskerna med sin verksamhet”.[126]

218. Det framgår av denna dom att enbart den omständigheten att det finns olika möjliga tolkningar av en straffrättslig bestämmelse inte innebär att den automatiskt strider mot rättssäkerhetsprincipen och principen *nulla poena sine lege certa*. Det existerar nämligen många straffrättsliga bestämmelser som inte utan vidare kan tolkas på ett enda sätt.

219. Såsom Her Majesty’s Treasury och Secretary of State for Business, Innovation and Skills har hävdat inför den hänskjutande domstolen är det i fall där det föreligger verkliga tvivel om hur en av de ifrågavarande termerna ska tolkas ”alltid tillåtet för det berörda företaget att begära förtydliganden av de brottsbekämpande myndigheterna och att på så sätt undvika risken för att rättsliga åtgärder vidtas mot det för i princip oavsiktliga överträdelser av bestämmelserna i fråga”.[127]

122 — Artiklarna 3.3 a, och 3a.1 a i förordning nr 833/2014. Enligt Rosneft finns det vidsträckta områden där vattendjupet varierar avsevärt, så att vattnet på vissa ställen är djupare än 150 meter, medan det på andra ställen har ett djup som understiger 150 meter. I detta sammanhang fastställs enligt Rosneft inte heller i förordning nr 833/2014 den punkt från vilken dessa 150 meter ska uppmätas eller om det är förbjudet att borra vertikalt till en punkt där havsdjupet är minde än 150 meter och sedan borra utåt mot en punkt i berget som är belägen i vatten som är djupare än 150.

123 — Artiklarna 3.3 c och 3a.1 c i förordning nr 833/2014. Enligt Rosneft, föreligger inte någon consensus, vare sig inom eller utanför den geologiska sektorn om hur skiffer ska definieras och förordning nr 833/2014 tillhandahåller inte heller någon definition.

124 — Artikel 4.3 b i förordning nr 833/2014. Enligt Rosneft, finns det inte någon definition av begreppet ekonomiskt bistånd vare sig inom FN eller unionen, och förordning nr 833/2014 tillhandahåller inte någon sådan.

125 — Artikel 5.2 i förordning nr 833/2014. Enligt Rosneft är det omöjligt att veta huruvida denna bestämmelse förbjuder utfärdande efter den 12 september 2014 av globala depåbevis som representerar aktier som utfärdats före denna dag. För en fullständig definition av globala depåbevis, se fotnot 133 i detta förslag till avgörande.

126 — Dom Dansk Rørindustri m.fl./kommissionen (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P och C-213/02 P, EU:C:2005:408, punkt 219).

127 — *R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty’s Treasury and ors* (2015) EWHC 248 (Admin) punkt 53. Till skillnad från vad som gällde det teoretiska typfall som jag kritiserade i punkt 62 i mitt förslag till avgörande i målet Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen (C-132/12 P, EU:C:2013:335), verkar det finnas en sådan möjlighet i det aktuella fallet.

220. Jag framhåller härvidlag att medlemsstaterna enligt artikel 19 FEU är skyldiga att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att göra det möjligt för de ekonomiska aktörerna att bestrida medlemsstaternas myndigheters tolkning av termerna i beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014.

221. Dessa domstolar skulle då kunna framställa en begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 FEU, varje gång de anser att termerna i förordning nr 833/2014 och beslut 2014/512 (i den mån domstolen är behörig) inte är tillräckligt tydliga, vilket för övrigt den hänskjutande domstolen har gjort i fråga 3 som just angår tolkningen av de termer som anges i fråga 2 b.

222. Jag föreslår således att domstolen besvarar fråga 2 b så, att rättssäkerhetsprincipen och principen *nulla poena sine lege certa* inte utesluter att en medlemsstat inför straffrättsliga påföljder, på grundval av artikel 8 i förordning nr 833/2014, innan innebörden av de termer som används i denna förordning för att definiera tillämpningsområdet för den berörda överträdelsen i tillräcklig mån har preciserats av domstolen.

D – Fråga 3 a

223. Genom fråga 3 a har den hänskjutande domstolen sökt klarhet i om termen ”ekonomiskt bistånd”, vilka används i artikel 4.3 b i förordning nr 833/2014 inbegriper bankers eller andra finansinstituts hantering av betalningar.

224. Enligt Rosneft ska termerna ”finansiering eller ekonomiskt bistånd” läsas tillsammans och förstås så, att de avser tillhandahållande av finansiering och tillhörande tjänster, vilket inte inbegriper hantering av betalningar. Mot denna uppfattning har Secretary of State for Business, Innovation and Skills invänt att hantering av betalningar utgör ekonomiskt bistånd i den mening som avses i artikel 4.3 b i förordning nr 833/2014.

225. Såsom den hänskjutande domstolen har angett, är denna fråga särskilt viktig därför att det framgår av de bevis som förebringats att dessa termer är föremål för olika tolkningar av medlemsstaternas behöriga myndigheter.

226. Det framgår nämligen av de skriftliga yttranden som inkommit inom ramen för detta förfarande att den estniska regeringen och kommissionen [128] delar den tolkning av termerna som Förenade kungarikets regering har gjort, medan den tyska regeringen stöder den av Rosneft föreslagna tolkningen. Den franska regeringen anser för sin del att hantering av betalningar ska inbegripas i begreppet ”ekonomiskt bistånd” under förutsättning att det rör sig om ett finansinstituts överföring av nya tillgångar till betalningarnas adressater.

227. Jag vill även uppmärksamma att de ifrågavarande termerna används i flera förordningar genom vilka restriktiva åtgärder införs. Följaktligen skulle domstolens beslut kunna få följder som överskrider gränserna för detta mål. [129]

228. Enligt min mening kan svaret på frågan varken vara kategoriskt nekande eller jakande.

128 — Rådet har inte yttrat sig om hur fråga 3 bör besvaras.

129 — Se, exempelvis, artiklarna 2 b och 4.1 a i rådets förordning (EG) nr 314/2004 av den 19 februari 2004 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EUT L 55, s. 1), i därefter ändrad lydelse, och artiklarna 2 b och 3 i rådets förordning (EU) nr 747/2014 av den 10 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Sudan och om upphävande av förordningarna (EG) nr 131/2004 och (EG) nr 1184/2005 (EUT L 203, s. 1).

229. Jag nämner inledningsvis att enligt ordalydelsen i bestämmelsen i fråga krävs det förhandstillstånd för ”[f]inansiering eller ekonomiskt bistånd som rör produkter som avses i bilaga II, särskilt gåvobistånd, lån och exportkreditförsäkring, för all försäljning, leverans, överföring eller export av sådana produkter eller för allt därmed sammanhörande tekniskt bistånd”.

230. Denna ordalydelse betyder enligt vad Förenade kungarikets regering har påpekat, att ekonomiskt bistånd är ett alternativ till finansiering och inte en synonym eller ett begrepp som är inkorporerat i begreppet finansiering. Följaktligen måste begreppet ekonomiskt bistånd med nödvändighet inbegripa verksamheter som går utöver de dem som inbegrips i begreppet finansiering.

231. I den ifrågavarande bestämmelsen ges vidare några exempel på vad som menas med ”finansiering eller ekonomiskt bistånd”, nämligen ”gåvobistånd, lån och exportkreditförsäkring”. Denna uppräkning föregås emellertid av ordet ”inklusive” [i den svenska språkversionen av bestämmelsen har detta ord utelämnats], vilket visar att även andra transaktioner åsyftas utan att hantering av betalningar uttryckligen nämns.

232. Jag framhåller härvidlag att kommissionen preciserade i sin vägledande not av den 16 december 2014 om tillämpningen av vissa bestämmelser i förordning (EU) nr 833/2014,[130] att ”tillhandahållande av betaltjänster och utfärdande av garantibrev/remburser [utgör] finansiellt eller ekonomiskt bistånd och det är förbjudet om det är kopplat till den underliggande kommersiella transaktion som omfattas av ett förbud enligt artikel 2”.[131]

233. Kommissionen preciserade även att ”[b]anker som agerar för sin kunds räkning eller till gagn för denne bör visa tillbörlig aktsamhet när det gäller betalningar som görs av kunden och motsätta sig eventuella betalningar som strider mot förordningen. Banker som fungerar som korrespondentbanker bör motsätta sig betalningar om det finns information om en sådan överträdelse av förordningen.”[132]

234. Den ifrågavarande bestämmelsens mål är således att förbjuda varje stöd av ekonomisk karaktär åt en transaktion som är förbjuden enligt artiklarna 4.4 och 3.5 i förordning nr 833/2014, det vill säga försäljning, leverans, överföring eller export av produkter som räknas upp i bilaga II, om det finns rimliga skäl att tro att denna försäljning, leverans, överföring eller export rör produkter som är avsedda för en av de kategorier av prospekterings- och oljeproduktionsprojekt som avses i artikel 3.3 i denna förordning.

235. Enligt vad jag har förklarat i punkterna 126–131 i detta förslag till avgörande är de transaktioner som anges och förbjuds i artikel 3.5 i förordning nr 833/2014 sådana som sker från medlemsstaternas territorier.

236. Om förordning nr 833/2014 således inte utgör hinder för transitering genom unionens territorium av de produkter som räknas upp i bilaga II från tredjeländer med destination Ryska federationen, följer härav att hantering av betalningar för dessa transaktioner inte ingår i begreppet ekonomiskt bistånd i den mening som avses i artikel 4.3 b i förordning nr 833/2014.

237. Jag hänvisar här till skäl 5 i förordningen som, även om den rör restriktioner avseende tillträde till kapitalmarknaden för vissa finansinstitut som införs enligt artikel 5, preciserar att ”[a]ndra finansiella tjänster, däribland … betaltjänster … omfattas inte av denna förordning”.

130 — C(2014) 9950 final.

131 — C(2014) 9950, s. 2.

132 — C(2014) 9950, s. 3.

238. Vid hantering av betalningar för försäljning, leverans, överföring eller export av de produkter som räknas upp i bilaga II från unionens territorium, krävs däremot en ansökan om tillstånd, så att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ska kunna kontrollera om betalningen i fråga och den underliggande transaktionen rör de tre typfall som anges i artikel 3.3 i förordning nr 833/2014. Det är endast om produkterna i fråga är avsedda att användas i Ryssland på ett sätt som är förenligt med dessa tre typfall som de behöriga myndigheterna är skyldiga att vägra att ge tillstånd.

239. Av dessa skäl föreslår jag att domstolen besvarar fråga 3 a så, att termen ekonomiskt bistånd i artikel 4.3 i förordning nr 833/2014 inbegriper en banks eller ett annat finansinstituts hantering av en betalning vars underliggande transaktion anges i artikel 3.1 i förordningen.

E – Fråga 3 b

240. I fråga 3b ställer den hänskjutande domstolen frågan till domstolen huruvida artikel 5.2 i förordning nr833/2014 innebär ett förbud mot utfärdande av globala depåbevis [133] som utfärdats den 12 september 2014 eller därefter enligt ett depåavtal med en av de enheter som anges i bilaga VI, med avseende på aktier i en av enheterna som utfärdats före denna dag.

241. Rosneft har hävdat att förbudet mot att utfärda globala depåbevis från och med den 12 september 2014 inte inbegriper de globala depåbevis vilkas underliggande aktier utfärdades före den 12 september 2014. FCA har invänt mot den tolkningen och anser att förbudet är tillämpligt från och med denna dag, oberoende av dagen för den underliggande aktieemissionen, en ståndpunkt som även delas av den hänskjutande domstolen.

242. Enligt min åsikt framgår det helt klart av ordalydelsen i den ifrågavarande bestämmelsen att utfärdandet av globala depåbevis är förbjudet från och med den 12 september 2014, oberoende av dagen för emissionen av de underliggande aktierna.

243. Enligt artikel 5.2 i förordning nr 833/2014 ska ”[d]et … vara förbjudet att direkt eller indirekt köpa, sälja eller tillhandahålla investeringstjänster för eller bistånd vid utfärdande av, överlåtbara värdepapper … med en löptid som överstiger 30 dagar och som [utfärdats] efter den 12 september 2014”.

244. Termen ”överlåtbara värdepapper” definieras i artikel 1 f i som ”aktier och andra värdepapper som motsvarar andelar i aktiebolag, bolag med personligt ansvar eller andra enheter samt *depåbevis för aktier*”. [134]

245. Eftersom det inte preciseras i bestämmelserna när de underliggande aktierna senast ska ha utfärdats, är det tydligt att förbudet mot utfärdande av globala depåbevis ska tillämpas oberoende av dagen för utfärdandet av de underliggande aktierna. [135]

246. Det förefaller mig normalt i och med att, såsom FCA har anmärkt, globala depåbevis är planeringsinstrument som förvisso är förbundna med ett bolags aktier men som börsnoteras och omsätts avskilda från de aktier som de representerar. På så vis gör de globala depåbevisen det möjligt för bolag i tredjeländer att få tillgång till unionens kapitalmarknader och att flytta kapital dit utan att med nödvändighet uppfylla de kriterier och villkor som krävs för börsnotering på dessa marknader.

133 — Globala depåbevis är certifikat som representerar innehav av ett visst antal aktier i ett bolag. I och med att dessa certifikat kan överlåtas utgör de överlåtbara värdepapper som kan börsnoteras och omsättas på kapitalmarknaderna, oberoende av de underliggande aktierna, vilka kan börsnoteras och omsättas separat på en utländsk marknad. Globala depåbevis utfärdas av förvaringsinstitut (ofta investeringsbanker) på grundval av depåavtal som ingås mellan dessa förvaringsinstitut och de enheter som utfärdar de underliggande aktierna.

134 — Min kursivering.

135 — Se även, för ett liknande resonemang, kommissionens vägledande not av den 16 december 2014 om tillämpningen av vissa bestämmelser i förordning (EU) nr 833/2014, C(2014) 9950 final, s 7.

247. Det är också viktigt att notera att enligt FCA utgör för närvarande de globala depåbevis som utfärdats avseende Rosnefts aktier endast 7,5 procent av det totala aktiekapitalet, medan det högsta belopp för vilket FCA redan har gett tillstånd till börsnotering och upptagande till handel skulle göra det möjligt att konvertera upp till omkring 90 procent av dess aktiekapital till globala depåbevis.

248. Om Rosnefts tes godtogs, skulle den restriktiva åtgärd som införts genom bestämmelsen i fråga förlora sitt innehåll, eftersom majoriteten av Rosnefts aktier utfärdades före den 12 september 2014 och Rosneft skulle kunna fortsätta att fritt konvertera dem till globala depåbevis.

249. Av dessa skäl föreslår jag att domstolen besvarar fråga 3 b så, att artikel 5.2 i förordning nr 833/2014 innebär ett förbud mot utfärdande av globala depåbevis avseende aktier som utfärdats av de enheter som räknas upp i bilaga VI från och med den 12 september 2014, oberoende av dagen för aktieemissionen.

F – Fråga 3 c

250. I fråga 3 c önskar den hänskjutande domstolen att EU-domstolen definierar termen ”skiffer” i artiklarna 3.3 och 3a.1 c i förordning nr 833/2014 och förklarar om uttrycket ”vatten på mer än 150 meters djup” vilket förekommer i artiklarna 3.3 och 3a.1 a i förordningen ska tolkas så, att mätningen av dessa 150 meter ska ske på platsen för borrhålet eller på någon annan plats.

1. Begreppet ”vatten på mer än 150 meters djup”

251. Såsom jag nämnt i punkt 214 i detta förslag till avgörande och i fotnot 122, finns det vidsträckta områden där vattendjupet varierar avsevärt, så att vattnet på vissa ställen är djupare än 150 meter, medan vattendjupet på andra ställen understiger 150 meter. Enligt Rosneft fastställs i detta sammanhang i förordning nr 833/2014 varken den punkt från vilken dessa 150 meter ska uppmätas eller om det är förbjudet att borra vertikalt till en punkt där havsdjupet är minde än 150 meter och sedan borra utåt mot en punkt i berget som är belägen i vatten som är djupare än 150 meter.

252. Jag påpekar att Rosneft, Förenade kungarikets regering, den franska regeringen och kommissionen [136] har samma uppfattning om hur dessa termer ska tolkas, såtillvida att samtliga är överens om att mätningen av vattendjupet ska göras vid den punkt där oljeborrningen sker.

253. Jag delar också denna tolkning som verkar logisk.

254. I likhet med kommissionen, anser jag att uppmätningen av dessa 150 meter ska göras vertikalt vilket utesluter att ett företag borrar diagonalt från en punkt där vattendjupet är lika stort eller mindre än 150 meter mot ett oljefält som befinner sig under vattnet på mer än 150 meters djup.

255. Det är också uteslutet att borra vertikalt vid en punkt där vattendjupet är mindre 150 meter och sedan utåt i riktning mot ett oljefält som är beläget under vatten som är djupare än 150 meter.

256. Om motsatsen var tillåten, med förbehåll för att tekniken och lönsamheten gjorde det möjligt, skulle den restriktiva åtgärden kunna kringgås.

257. Dessutom är Rosneft, den franska regeringen och kommissionen (Förenade kungarikets regering tar inte ställning i detta hänseende) av den åsikten att kriteriet 150 meter ska tillämpas på platsen för själva borrhålet och inte på det oljefälts periferi som är föremål för borrningen.

136 — De övriga parterna i det nationella förfarandet har i likhet med intervenienterna inte inkommit med synpunkter på detta.

258. Detta medför att borrning på ett oljefält som delvis ligger under vatten på mer än 150 meters djup och delvis under vatten på mindre än 150 meters djup inte omfattas av artiklarna 3.3 och 3a.1 a i förordning nr 833/2014, såvida borrningen sker på en punkt där vattendjupet är 150 meter eller mindre.

259. Jag delar också denna tolkning.

2. Begreppet ”skiffer”

260. Det visar sig vara mer komplicerat att tolka begreppet skiffer.

261. Förenade kungarikets regering bedömer att domstolen inte är förmögen att utföra en vetenskaplig prövning av vetenskapliga och geologiska bevis, medan den franska regeringen anser att detta begrepp motsvarar ett precist geologiskt begrepp som inte behöver någon tolkning från domstolens sida.

262. Rosneft och kommissionen har däremot gjort sina egna tolkningar av begreppet skiffer som är diametralt motsatta.

263. Rosneft har på grundval av ett expertutlåtande från sin geolog föreslagit att ”skiffer” ska definieras som lager innehållande kerogen som främst består av lera (varav proportionen lermineraler är högre än 35 procent) och inte innehåller någon flytande mineralolja.

264. Enligt kommissionen omfattar bestämmelserna i fråga projekt som har potential att producera olja, oberoende av om fyndigheter som förekommer i skifferformationer är kerogen eller råolja, så snart hydraulisk spräckning används.

265. Dessa skiljaktiga tolkningar bevisar tvärtemot den franska regeringens tes att det geologiska begreppet skiffer har gett upphov till en debatt. Vidare anser jag i likhet med Förenade kungarikets regering att domstolen inte är förmögen att ge vetenskapliga definitioner av geologiska termer som skiffer när den ifrågavarande rättsaktens författare, i det aktuella fallet rådet, inte har definierat denna term.

266. Utan att göra anspråk på att ge en geologisk experts definition av begreppet skiffer framhåller jag, såsom kommissionen har anmärkt, att termen i fråga förekommer i meningen ”[p]rojekt som har potential att producera olja från reserver som befinner sig i skifferformationer genom hydraulisk spräckning”.

267. Jag tvivlar på att denna mening inte skulle göra det möjligt för experterna på området, såväl i de berörda företagen som vid de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna att tillämpa den. Enligt vad den hänskjutande domstolen noterade, ”skulle experterna på det berörda området åtminstone i de allra flesta fall, förstå vilka gränserna är för dessa definitioner och … de problem som [Rosneft] har identifierat visar sig således vara mer hypotetiska än reella och kan möjligtvis uppkomma i definitionernas marginaler”. [137]

268. Det ska emellertid understrykas att eftersom de restriktiva åtgärderna avser oljeprospektering och oljeproduktion i Ryssland, måste definitionen av termen skiffer beakta karaktären hos de skifferformationer som finns i detta land.

269. Följaktligen anser jag inte att termen skiffer kan definieras vetenskapligt av domstolen och för övrigt inte heller att denna definition är oundgänglig för tillämpningen av artiklarna i fråga i förordning nr 833/2014.

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

270. Av dessa skäl föreslår jag att domstolen besvarar fråga 3 c så, att mätningen vad avser vatten på mer än 150 meters djup ska ske vertikalt från platsen för borrhålet.

VI – Förslag till avgörande

271. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de giltighets- och tolkningsfrågor som ställts av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) ((överrätten för England och Wales), Queen's Bench Division (skiljeavdelningen)), Förenade kungariket) på följande sätt:

1) Domstolen är enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF behörig att lämna ett förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 FEUF angående giltigheten av rådets beslut 2014/512/Gusp av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina, mot bakgrund av artikel 40 FEU samt att tolka och pröva lagenligheten av artiklarna 1.2 b–d, 1.3 och 7 i beslutet.

2) a) Vid prövningen av denna fråga har det inte framkommit någon omständighet ägnad att påverka giltigheten av artiklarna

   — 1.2 b-d och 1.3,

   — 7, samt

   — bilaga III till rådets beslut 2014/512

   och artiklarna

   — 3.1–4, 5 första och tredje stycket samt 6–8,

   — 3a,

   — 4.3 och 4.4,

   — 5.2 b–d och 5.3,

   — 11, samt

   — bilagorna II och VI till rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

   Artikel 3.5 andra stycket i förordning nr 833/2014 är ogiltig.

   b) Rättssäkerhetsprincipen och principen *nulla poena sine lege certa* utesluter inte att en medlemsstat inför straffrättsliga påföljder, på grundval av artikel 8 i förordning nr 833/2014, innan innebörden av de termer som används i denna förordning för att definiera tillämpningsområdet för den berörda överträdelsen i tillräcklig mån har preciserats av domstolen.

3) a) Termen ”ekonomiskt bistånd” i artikel 4.3 i förordning nr 833/2014 inbegriper en banks eller ett annat finansinstituts hantering av en betalning vars underliggande transaktion anges i artikel 3.1 i förordningen.

b) Artikel 5.2 i förordning nr 833/2014 innebär ett förbud mot att utfärda globala depåbevis (GDR) avseende aktier som utfärdats av de enheter som räknas upp i bilaga VI från och med den 12 september 2014, oberoende av dagen för aktieemissionen.

c) Mätningen vad gäller ”vatten på mer än 150 meters djup” i den mening som avses i artiklarna 3.3 och 3a.1 a i förordning nr 833/2014 ska ske vertikalt från platsen för borrhålet.