



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

28. März 2017*

Inhaltsverzeichnis

Rechtlicher Rahmen	4
EU-Vertrag und AEU-Vertrag	4
Partnerschaftsabkommen EU–Russland	6
Streitige Rechtsakte	6
Beschluss 2014/512	6
Verordnung Nr. 833/2014	9
Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorlagefragen	14
Zum Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens	17
Zu den Vorlagefragen	18
Zur ersten Frage	18
Zur Zulässigkeit	18
Zur Beantwortung der Frage	19
Zu Buchst. a der zweiten Frage	23
Zur Einhaltung von Art. 40 EUV durch den Beschluss 2014/512 und die Verordnung Nr. 833/2014 ..	23
Zur Gültigkeit der im Beschluss 2014/512 und in der Verordnung Nr. 833/2014 vorgesehenen restriktiven Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen	25
– Vorbemerkungen	25
– Zur Vereinbarkeit der streitigen Rechtsakte mit dem Partnerschaftsabkommen EU–Russland ...	26

* Verfahrenssprache: Englisch.

– Zur Begründungspflicht und zur Beachtung der Verteidigungsrechte, des Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz und des Rechts auf Akteneinsicht	28
– Zum Grundsatz der Gleichbehandlung	30
– Zum Befugnismissbrauch	30
– Zum Vorliegen eines Widerspruchs zwischen dem Wortlaut des Beschlusses 2014/512 und dem Wortlaut der Verordnung Nr. 833/2014	31
– Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und zu den Grundrechten von Rosneft	31
Zu Buchst. b der zweiten Frage	33
Zur Zulässigkeit	33
Zur Beantwortung der Frage	34
Zu Buchst. a der dritten Frage	36
Zu Buchst. b der dritten Frage	38
Zu Buchst. c der dritten Frage	38
Kosten	39

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) — Restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen der Russischen Föderation, die die Lage in der Ukraine destabilisieren — Vorschriften des Beschlusses 2014/512/GASP und der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 — Gültigkeit — Zuständigkeit des Gerichtshofs — Partnerschaftsabkommen EU–Russland — Begründungspflicht — Grundsätze der Rechtssicherheit und der Bestimmtheit — Zugang zu den Kapitalmärkten — Finanzhilfe — Global Depositary Receipts — Erdölsektor — Ersuchen um Auslegung der Begriffe ‚Ton- und Schiefergestein‘ und ‚unter Wasser in Tiefen von mehr als 150 Metern‘ — Unzulässigkeit“

In der Rechtssache C-72/15

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Divisional Court) (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen’s Bench [Kammer], Vereinigtes Königreich), mit Entscheidung vom 9. Februar 2015, beim Gerichtshof eingegangen am 18. Februar 2015, in dem Verfahren

The Queen, auf Antrag der

PJSC Rosneft Oil Company, vormals Rosneft Oil Company OJSC

gegen

Her Majesty’s Treasury,

Secretary of State for Business, Innovation and Skills,

The Financial Conduct Authority

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten M. Ilešič und J. L. da Cruz Vilaça, der Richter A. Rosas (Berichterstatter), J.-C. Bonichot und A. Arabadjiev, der Richterin C. Toader sowie der Richter M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin und F. Biltgen,

Generalanwalt: M. Wathelet,

Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 23. Februar 2016,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der PJSC Rosneft Oil Company, vormals Rosneft Oil Company OJSC, zunächst vertreten durch T. Beazley, QC, P. Saini, QC, S. Tulip, Barrister, und P. Farmer, Barrister, dann durch L. Van Den Hende, advocaat, M. Schonberg, Solicitor, und K. Krissinel, Solicitor,
- der The Financial Conduct Authority, vertreten durch J. McClelland, Barrister, S. Tolaney, QC, und A. Chapman, Solicitor,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch V. Kaye als Bevollmächtigte im Beistand von G. Facenna, Barrister,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Hedvábná, J. Vlácil, M. Smolek und E. Ruffer als Bevollmächtigte,
- der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und A. Lippstreu als Bevollmächtigte,
- der estnischen Regierung, vertreten durch K. Kraavi-Käerdi als Bevollmächtigte,
- der französischen Regierung, vertreten durch F. Fize, B. Fodda, G. de Bergues und D. Colas als Bevollmächtigte,
- der polnischen Regierung, vertreten durch A. Miłkowska und B. Majczyna als Bevollmächtigte,
- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch A. de Elera-San Miguel Hurtado und S. Boelaert als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch T. Scharf, L. Havas und D. Gauci als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 31. Mai 2016

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Gültigkeit bestimmter Vorschriften des Beschlusses 2014/512/GASP des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren (ABl. 2014, L 229, S. 13), in der durch den Beschluss 2014/872/GASP des Rates vom 4. Dezember 2014 (ABl. 2014, L 349, S. 58) geänderten Fassung (im Folgenden: Beschluss 2014/512) sowie die Gültigkeit und die Auslegung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren (ABl. 2014, L 229, S. 1, berichtigt im ABl. 2014, L 246, S. 59), in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1290/2014 des Rates vom 4. Dezember 2014 (ABl. 2014, L 349, S. 20) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 833/2014) (im Folgenden gemeinsam: streitige Rechtsakte).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der PJSC Rosneft Oil Company, vormals Rosneft Oil Company OJSC (im Folgenden: Rosneft), einer in Russland in das Handelsregister eingetragenen Gesellschaft, und Her Majesty's Treasury (Schatzamt), dem Secretary of State for Business, Innovation and Skills (Minister für Unternehmen, Innovation und Qualifikationen) und der The Financial Conduct Authority (Finanzaufsichtsbehörde des Vereinigten Königreichs, im Folgenden: FCA) wegen restriktiver Maßnahmen, die die Europäische Union gegen bestimmte russische Unternehmen, darunter Rosneft, erlassen hat.

Rechtlicher Rahmen

EU-Vertrag und AEU-Vertrag

- 3 In Titel III („Bestimmungen über die Organe“) des EU-Vertrags bestimmt Art. 19:

„(1) Der Gerichtshof der Europäischen Union umfasst den Gerichtshof, das Gericht und Fachgerichte. Er sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge.

Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.

...

(3) Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet nach Maßgabe der Verträge

...

b) im Wege der Vorabentscheidung auf Antrag der einzelstaatlichen Gerichte über die Auslegung des Unionsrechts oder über die Gültigkeit der Handlungen der Organe;

...“

- 4 Titel V des EU-Vertrags ist mit „Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ überschrieben. In seinem Kapitel 2 („Besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“) bestimmt Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2:

„Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gelten besondere Bestimmungen und Verfahren. Sie wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt, soweit in den Verträgen nichts anderes vorgesehen ist. Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen. Die

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und von den Mitgliedstaaten gemäß den Verträgen durchgeführt. Die spezifische Rolle des Europäischen Parlaments und der Kommission in diesem Bereich ist in den Verträgen festgelegt. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist in Bezug auf diese Bestimmungen nicht zuständig; hiervon ausgenommen ist die Kontrolle der Einhaltung des Artikels 40 dieses Vertrags und die Überwachung der Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Artikel 275 Absatz 2 des [AEU-Vertrags].“

- 5 Im selben Kapitel bestimmt Art. 29 EUV:

„Der Rat erlässt Beschlüsse, in denen der Standpunkt der Union zu einer bestimmten Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt wird. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Standpunkten der Union in Einklang steht.“

- 6 Art. 40 EUV, der ebenfalls zu Kapitel 2 von Titel V gehört, lautet:

„Die Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik lässt die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der in den Artikeln 3 bis 6 des [AEU-Vertrags] aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt.

Ebenso lässt die Durchführung der Politik nach den genannten Artikeln die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nach diesem Kapitel vorgesehen sind, unberührt.“

- 7 Im Fünften Teil des AEU-Vertrags ist das auswärtige Handeln der Union geregelt. In dessen Titel IV („Restriktive Maßnahmen“) bestimmt Art. 215:

„(1) Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des [EU-Vertrags] erlassener Beschluss die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vor, so erlässt der Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission. Er unterrichtet hierüber das Europäische Parlament.

(2) Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des [EU-Vertrags] erlassener Beschluss dies vor, so kann der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 1 restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten erlassen.

...“

- 8 Der sechste Teil des AEU-Vertrags enthält institutionelle Bestimmungen und Finanzvorschriften. In dessen Titel I („Vorschriften über die Organe“) enthält Abschnitt 5 („Der Gerichtshof der Europäischen Union“) den Art. 267, in dem es heißt:

„Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung

- a) über die Auslegung der Verträge,
- b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union.

Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen.

...“

- 9 Im selben Abschnitt bestimmt Art. 275 AEUV:

„Der Gerichtshof der Europäischen Union ist nicht zuständig für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte.

Der Gerichtshof ist jedoch zuständig für die Kontrolle der Einhaltung von Artikel 40 des [EU-Vertrags] und für die unter den Voraussetzungen des Artikels 263 Absatz 4 dieses Vertrags erhobenen Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 des [EU-Vertrags] erlassen hat.“

Partnerschaftsabkommen EU–Russland

- 10 Das am 24. Juni 1994 auf Korfu unterzeichnete und mit dem Beschluss 97/800/EGKS, EG, Euratom des Rates und der Kommission vom 30. Oktober 1997 im Namen der Europäischen Gemeinschaften genehmigte Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits (ABl. 1997, L 327, S. 1, im Folgenden: Partnerschaftsabkommen EU–Russland) enthält einen Titel XI („Institutionelle, allgemeine und Schlussbestimmungen“), in dem Art. 99 bestimmt:

„Dieses Abkommen hindert eine Vertragspartei nicht daran, alle Maßnahmen zu ergreifen,

1. die sie zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen für notwendig erachtet:

...“

- d) im Falle schwerwiegender innerstaatlicher Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der von ihr übernommenen Verpflichtungen zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit; ...

...“

Streitige Rechtsakte

Beschluss 2014/512

- 11 Der Beschluss 2014/512 wurde gemäß Art. 29 EUV erlassen.
- 12 In seinen Erwägungsgründen 1 bis 8 wird die Vorgeschichte der restriktiven Maßnahmen dargestellt, die er vorsieht.
- 13 Art. 1 Abs. 2 und 3 des Beschlusses bestimmt:

„(2) Der unmittelbare oder mittelbare Kauf oder Verkauf von, die unmittelbare oder mittelbare Erbringung von Investitionsdiensten für oder Unterstützung bei der Begebung von oder der sonstige Handel mit Schuldverschreibungen, Kapitalbeteiligungen oder vergleichbaren Finanzinstrumenten mit einer Laufzeit von mehr als 30 Tagen, die nach dem 12. September 2014 begeben werden, von

...

- b) in Anhang III aufgeführten in Russland niedergelassenen Organisationen, die sich mit Wirkung vom 12. September 2014 unter öffentlicher Kontrolle oder zu über 50 % in öffentlicher Inhaberschaft befinden und deren geschätzte Gesamtvermögenswerte sich auf über 1 Billion russische Rubel belaufen und deren geschätzte Einnahmen zu mindestens 50 % aus dem Verkauf oder der Beförderung von Rohöl oder Erdölzerzeugnissen stammen [(Rosneft, Transneft und Gazprom Neft)],
- c) jeglicher außerhalb der Union niedergelassener juristischen Person, Organisation oder Einrichtung, die sich zu über 50 % in der Inhaberschaft einer unter ... Buchstab[e] ... b genannten Organisation befindet, oder
- d) jeglicher juristischen Person, Organisation oder Einrichtung, die im Namen oder auf Anweisung einer Organisation handelt, die unter die in Buchstabe c genannte Kategorie fällt oder in Anhang II oder III aufgeführt ist,

sind verboten.

(3) Es ist verboten, unmittelbar oder mittelbar Vereinbarungen zu treffen oder an Vereinbarungen beteiligt zu sein, die die Neuvergabe von Darlehen oder Krediten mit einer Laufzeit von mehr als 30 Tagen nach dem 12. September 2014 an die in [Absatz 2] genannten juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen vorsehen, mit Ausnahme von Darlehen oder Krediten, die nachweislich ein spezifisches Ziel der Finanzierung nicht verbotener unmittelbarer oder mittelbarer Ein- oder Ausfuhren von Gütern oder nichtfinanzieller Dienstleistungen zwischen der Union und Russland oder einem anderen Drittstaat verfolgen, oder von Darlehen, die nachweislich ein spezifisches Ziel der Bereitstellung finanzieller Soforthilfe verfolgen, um die Solvabilitäts- und Liquiditätsanforderungen für in der Union niedergelassene juristische Personen, deren Eigentumsrechte zu mehr als 50 % bei einer in Anhang I genannten Organisation [(größere Kreditinstitute oder Entwicklungsfinanzierungsinstitute, die in Russland niedergelassen sind und sich mit Wirkung vom 1. August 2014 zu über 50 % in öffentlicher Inhaberschaft oder unter öffentlicher Kontrolle befinden: Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank und Rosselkhozbank)] liegen, zu erfüllen.“

14 Art. 4 des Beschlusses 2014/512 lautet:

„(1) Der unmittelbare oder mittelbare Verkauf, die unmittelbare oder mittelbare Lieferung, Verbringung oder Ausfuhr von bestimmter Ausrüstung, die für die folgenden Kategorien von Explorations- und Fördervorhaben in Russland – einschließlich seiner ausschließlichen Wirtschaftszone und seines Festlandsockels – geeignet ist, durch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten oder vom Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten aus oder durch Schiffe oder Fluggeräte unter ihrer Flagge unterliegen der vorherigen Genehmigung durch die zuständige Behörde des Ausfuhrmitgliedstaats:

- a) Erdölexploration und -förderung unter Wasser in Tiefen von mehr als 150 Metern;
- b) Erdölexploration und -förderung im Offshore-Gebiet nördlich des Polarkreises;
- c) Projekte, die das Potential haben, Erdöl aus Ressourcen in Ton- und Schiefergesteinformationen durch Hydrofracking zu gewinnen; das gilt nicht für Exploration und Förderung durch Ton- und Schiefergesteinformationen hindurch, um andere als Ton- und Schiefergesteinlagerstätten aufzufinden, oder Erdöl aus anderen als Ton- oder Schiefergesteinlagerstätten zu gewinnen.

Die Union trifft die notwendigen Maßnahmen zur Festlegung der relevanten Güter, die von diesem Absatz erfasst werden.

(2) Die Bereitstellung von

- a) technischer Hilfe oder anderen Diensten im Zusammenhang mit der Ausrüstung nach Absatz 1,
- b) Finanzmitteln oder Finanzhilfen für den Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr der Ausrüstung gemäß Absatz 1 oder für die Erbringung damit verbundener technischer Hilfe oder Ausbildung,

unterliegt ebenfalls der vorherigen Genehmigung durch die zuständige Behörde des Ausfuhrmitgliedstaats.

(3) Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erteilen keine Genehmigung für den Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr der Ausrüstung oder für die Erbringung der Dienste gemäß den Absätzen 1 und 2, wenn sie feststellen, dass der betreffende Verkauf, die betreffende Lieferung, Verbringung oder Ausfuhr oder die Erbringung des betreffenden Dienstes für eine der in Absatz 1 genannten Explorations- und Förderkategorien bestimmt ist.

(4) Absatz 3 gilt unbeschadet der Erfüllung von Verträgen, die vor dem 1. August 2014 geschlossen wurden, oder von akzessorischen Verträgen, die für die Erfüllung dieser Verträge erforderlich sind.

(5) Eine Genehmigung darf außerdem erteilt werden, wenn der Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr von Gütern oder die Erbringung von Diensten gemäß den Absätzen 1 oder 2 zur dringenden Abwendung oder Eindämmung eines Ereignisses erforderlich ist, das voraussichtlich schwerwiegende und wesentliche Auswirkungen auf die Gesundheit und Sicherheit von Menschen oder die Umwelt haben wird. In hinreichend begründeten dringenden Fällen kann der Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr oder die Erbringung von Diensten gemäß den Absätzen 1 oder 2 ohne vorherige Genehmigung erfolgen, sofern der Ausführer die zuständige Behörde innerhalb von fünf Arbeitstagen nach dem Verkauf, der Lieferung, der Verbringung, der Ausfuhr oder der Erbringung von Diensten davon unterrichtet und die einschlägigen Gründe für den Verkauf, die Lieferung, die Verbringung, die Ausfuhr oder die Erbringung von Diensten ohne vorherige Genehmigung ausführlich darlegt.“

15 Art. 4a des Beschlusses lautet:

„(1) Die unmittelbare oder mittelbare Erbringung von akzessorischen Diensten, die für die folgenden Kategorien von Explorations- und Fördervorhaben in Russland – einschließlich seiner ausschließlichen Wirtschaftszone und seines Festlandssockels – erforderlich sind, durch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten oder vom Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten aus oder durch Schiffe oder Flugzeuge unter ihrer Flagge sind verboten:

- a) Erdölexploration und -förderung unter Wasser in Tiefen von mehr als 150 Metern;
- b) Erdölexploration und -förderung im Offshore-Gebiet nördlich des Polarkreises;
- c) Projekte, die das Potential haben, Erdöl aus Ressourcen in Ton- und Schiefergesteinformationen durch Hydrofracking zu gewinnen; das gilt nicht für Exploration und Förderung durch Ton- und Schiefergesteinformationen hindurch, um andere als Ton- und Schiefergesteinlagerstätten aufzufinden, oder Erdöl aus anderen als Ton- oder Schiefergesteinlagerstätten zu gewinnen.

(2) Das in Absatz 1 genannte Verbot gilt unbeschadet der Erfüllung von Verträgen oder Rahmenvereinbarungen, die vor dem 12. September 2014 geschlossen wurden, oder von akzessorischen Verträgen, die für die Erfüllung dieser Verträge erforderlich sind.

(3) Das in Absatz 1 genannte Verbot gilt nicht, wenn die betreffenden Dienstleistungen zur dringenden Abwendung oder Eindämmung eines Ereignisses erforderlich sind, das voraussichtlich schwerwiegende und wesentliche Auswirkungen auf die Gesundheit und Sicherheit von Menschen oder die Umwelt haben wird.“

16 Art. 7 des Beschlusses bestimmt:

„(1) Forderungen im Zusammenhang mit Verträgen oder Geschäften, deren Erfüllung bzw. Durchführung von den mit diesem Beschluss verhängten Maßnahmen unmittelbar oder mittelbar, ganz oder teilweise berührt wird, einschließlich Schadensersatzansprüchen und ähnlichen Ansprüchen, wie etwa Entschädigungsansprüche oder Garantieansprüche, vor allem Ansprüche auf Verlängerung oder Zahlung einer Schuldverschreibung, einer Garantie oder eines Schadensersatzanspruchs, insbesondere einer finanziellen Garantie oder eines finanziellen Schadensersatzanspruchs in jeglicher Form, wird nicht stattgegeben, sofern sie von einer der folgenden natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen geltend gemacht werden:

- a) den ... in Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben c oder d genannten oder in [Anhang III] aufgeführten Organisationen [Rosneft, Transneft und Gazprom Neft],
- b) sonstigen russischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen oder
- c) sonstigen Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die über eine der unter den Buchstaben a oder b genannten Personen, Organisationen oder Einrichtungen oder in deren Namen handeln.

(2) In Verfahren zur Durchsetzung eines Anspruchs trägt die Person, die den Anspruch geltend macht, die Beweislast dafür, dass die Erfüllung des Anspruchs nicht nach Absatz 1 verboten ist.

(3) Dieser Artikel berührt nicht das Recht der in Absatz 1 genannten Personen, Organisationen und Einrichtungen auf gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Nichterfüllung vertraglicher Pflichten nach diesem Beschluss.“

Verordnung Nr. 833/2014

17 Im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 833/2014 heißt es:

„... [E]s wird ... als angemessen erachtet, weitere restriktive Maßnahmen zu ergreifen, um die Kosten für die Handlungen Russlands zu erhöhen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben, und um eine friedliche Beilegung der Krise zu unterstützen. ...“

18 Nach der Begriffsbestimmung in Art. 1 Buchst. f Ziff. i der Verordnung bezeichnet „übertragbare Wertpapiere“ u. a. Aktien und andere Anteile an Gesellschaften, Personengesellschaften oder anderen Rechtspersonlichkeiten gleichzustellende Wertpapiere sowie Aktienzertifikate.

19 Art. 3 der Verordnung bestimmt:

„(1) Güter gemäß Anhang II mit oder ohne Ursprung in der Union dürfen nur mit vorheriger Genehmigung unmittelbar oder mittelbar an natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen in Russland, einschließlich seiner ausschließlichen Wirtschaftszone und seines Festlandssockels, oder – wenn diese Güter für eine Nutzung in Russland, einschließlich seiner ausschließlichen Wirtschaftszone und seines Festlandssockels, bestimmt sind – in einem anderen Staat verkauft, geliefert, verbracht oder ausgeführt werden.“

(2) Für alle nach diesem Artikel genehmigungspflichtigen Verkäufe, Lieferungen, Verbringungen oder Ausfuhren wird die Genehmigung von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem der Ausführer niedergelassen ist, und nach den Vorgaben des Artikels 11 der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 [des Rates vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (ABl. 2009, L 134, S. 1)] erteilt. Die Genehmigung ist in der gesamten Union gültig.

(3) Anhang II umfasst bestimmte für die folgenden Kategorien von Explorations- und Förderprojekten in Russland, einschließlich seiner ausschließlichen Wirtschaftszone und seines Festlandsockels, geeignete Güter:

- a) Erdölexploration und -förderung unter Wasser in Tiefen von mehr als 150 Metern;
- b) Erdölexploration und -förderung im Offshore-Gebiet nördlich des Polarkreises; oder
- c) Projekte, die das Potential haben, Erdöl aus Ressourcen in Ton- und Schiefergesteinformationen durch Hydrofracking zu gewinnen; das gilt nicht für Exploration und Förderung durch Ton- und Schiefergesteinformationen hindurch, um andere als Ton- und Schiefergesteinlagerstätten aufzufinden, oder Erdöl aus anderen als Ton- oder Schiefergesteinlagerstätten zu gewinnen.

(4) Die Ausführer übermitteln den zuständigen Behörden alle erforderlichen Angaben zu ihrem Antrag auf Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung.

(5) Die zuständigen Behörden erteilen keine Genehmigung für den Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr von in Anhang II aufgeführten Gütern, wenn sie hinreichende Gründe zu der Annahme haben, dass die verkauften, gelieferten, verbrachten oder ausgeführten Güter für eine der in Absatz 3 genannten Kategorien von Explorations- und Förderprojekten bestimmt sind.

Die zuständigen Behörden können jedoch eine Genehmigung erteilen, wenn durch den Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr eine Verpflichtung aus einem Vertrag, der vor dem 1. August 2014 geschlossen wurde, oder von akzessorischen Verträgen, die für die Erfüllung eines solchen Vertrags erforderlich sind, erfüllt wird.

Die zuständigen Behörden können außerdem eine Genehmigung erteilen, wenn der Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr der Güter zur dringenden Abwendung oder Eindämmung eines Ereignisses erforderlich ist, das voraussichtlich schwerwiegende und wesentliche Auswirkungen auf die Gesundheit und Sicherheit von Menschen oder die Umwelt haben wird. In hinreichend begründeten dringenden Fällen kann der Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr ohne vorherige Genehmigung erfolgen, sofern der Ausführer die zuständige Behörde innerhalb von fünf Arbeitstagen nach dem Verkauf, der Lieferung, der Verbringung oder der Ausfuhr davon unterrichtet und die einschlägigen Gründe für den Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr ohne vorherige Genehmigung ausführlich darlegt.

(6) Unter den Voraussetzungen des Absatzes 5 können die zuständigen Behörden eine von ihnen erteilte Ausfuhrgenehmigung für ungültig erklären, aussetzen, ändern oder widerrufen.

(7) Wenn eine zuständige Behörde nach Absatz 5 oder 6 eine Genehmigung ablehnt, für ungültig erklärt, aussetzt, erheblich einschränkt oder widerruft, meldet der betreffende Mitgliedstaat dies den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission, macht ihnen die einschlägigen Informationen zugänglich und beachtet dabei die Vertraulichkeit dieser Informationen betreffenden Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates [vom 13. März 1997 über die gegenseitige

Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (ABl. 1997, L 82, S. 1)].

(8) Bevor ein Mitgliedstaat eine Genehmigung nach Absatz 5 für eine Transaktion erteilt, die im Wesentlichen die gleiche ist wie eine Transaktion, die einer noch gültigen Ablehnung unterliegt, die von einem anderen Mitgliedstaat oder von anderen Mitgliedstaaten nach den Absätzen 6 und 7 erteilt wurde, konsultiert er zunächst den Mitgliedstaat oder die Mitgliedstaaten, die die Ablehnung erteilt haben. Beschließt der betreffende Mitgliedstaat nach diesen Konsultationen, die Genehmigung zu erteilen, so unterrichtet er die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission hiervon und übermittelt ihnen alle zur Erläuterung seines Beschlusses sachdienlichen Informationen.“

20 Art. 3a der Verordnung bestimmt:

„(1) Es ist verboten, unmittelbar oder mittelbar für die folgenden Kategorien von Explorations- und Förderprojekten in Russland, einschließlich seiner ausschließlichen Wirtschaftszone und seines Festlandssockels, erforderlichen zugehörigen Dienstleistungen zu erbringen:

- a) Erdölexploration und -förderung unter Wasser in Tiefen von mehr als 150 Metern;
- b) Erdölexploration und -förderung im Offshore-Gebiet nördlich des Polarkreises; oder
- c) Projekte, die das Potential haben, Erdöl aus Ressourcen in Ton- und Schiefergesteinformationen durch Hydrofracking zu gewinnen; das gilt nicht für Exploration und Förderung durch Ton- und Schiefergesteininformationen hindurch, um andere als Ton- und Schiefergesteinlagerstätten aufzufinden, oder Erdöl aus anderen als Ton- oder Schiefergesteinlagerstätten zu gewinnen.

Für die Zwecke dieses Absatzes bezeichnet der Ausdruck ‚zugehörige Dienstleistungen‘:

- i) Bohrungen,
- ii) Bohrlochprüfungen,
- iii) Bohrlochmessungen und Komplettierungsdienste,
- iv) Lieferung spezialisierter schwimmender Plattformen.

(2) Die Verbote gemäß Absatz 1 gelten unbeschadet der Erfüllung von Verpflichtungen aus einem Vertrag oder einer Rahmenvereinbarung, der bzw. die vor dem 12. September 2014 geschlossen wurde, oder von akzessorischen Verträgen, die für die Erfüllung eines solchen Vertrags erforderlich sind.

(3) Das Verbot gemäß Absatz 1 gilt nicht, wenn die betreffenden Dienstleistungen zur dringenden Abwendung oder Eindämmung eines Ereignisses erforderlich sind, das voraussichtlich schwerwiegende und wesentliche Auswirkungen auf die Gesundheit und Sicherheit von Menschen oder die Umwelt haben wird.

Der Dienstleister unterrichtet die zuständige Behörde innerhalb von fünf Arbeitstagen von jedweder Tätigkeit nach diesem Absatz und legt die einschlägigen Gründe für den Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr ausführlich dar.“

21 In Art. 4 der Verordnung Nr. 833/2014 heißt es:

„...“

- (3) Einer Genehmigung durch die betreffende zuständige Behörde bedarf bzw. bedürfen
- a) unmittelbare oder mittelbare technische Hilfe oder Vermittlungsdienste im Zusammenhang mit den in Anhang II aufgeführten Gütern sowie mit deren Bereitstellung, Herstellung, Wartung und Verwendung für natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen in Russland, einschließlich seiner ausschließlichen Wirtschaftszone und seines Festlandssockels, oder, wenn eine solche Hilfe Güter zur Verwendung in Russland, einschließlich seiner ausschließlichen Wirtschaftszone und seines Festlandssockels, betrifft, für Personen, Organisationen oder Einrichtungen in jedem anderen Staat;
 - b) die unmittelbare oder mittelbare Bereitstellung von Finanzmitteln oder Finanzhilfe, insbesondere in Form von Zuschüssen, Darlehen und Ausfuhrkreditversicherungen, im Zusammenhang mit den in Anhang II aufgeführten Gütern für deren Verkauf, Lieferung, Verbringung oder Ausfuhr oder für die Leistung von damit verbundener technischer Hilfe für natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen in Russland, einschließlich seiner ausschließlichen Wirtschaftszone und seines Festlandssockels, oder, wenn eine solche Hilfe Güter zur Verwendung in Russland, einschließlich seiner ausschließlichen Wirtschaftszone und seines Festlandssockels, betrifft, für Personen, Organisationen oder Einrichtungen in jedem anderen Staat.

In hinreichend begründeten dringenden Fällen gemäß Artikel 3 Absatz 5 kann die Erbringung der im vorliegenden Absatz genannten Dienstleistungen ohne vorherige Genehmigung erfolgen, sofern der Erbringer die zuständige Behörde innerhalb von fünf Arbeitstagen nach Erbringung der Dienstleistung davon unterrichtet.

(4) Werden Genehmigungen gemäß Absatz 3 dieses Artikels beantragt, so gilt Artikel 3, insbesondere dessen Absätze 2 und 5, entsprechend.“

22 Art. 5 der Verordnung bestimmt:

„...“

(2) Es ist verboten, übertragbare Wertpapiere und Geldmarktinstrumente mit einer Laufzeit von mehr als 30 Tagen, die nach dem 12. September 2014 begeben wurden, unmittelbar oder mittelbar zu kaufen, zu verkaufen, Wertpapierdienstleistungen oder Hilfsdienste bei der Begebung zu erbringen oder anderweitig damit zu handeln, wenn sie von einer der nachstehend aufgeführten Personen, Organisationen oder Einrichtungen begeben wurden:

...

- b) einer in Russland niedergelassenen in Anhang VI aufgeführten juristischen Person, Organisation oder Einrichtung, die sich unter öffentlicher Kontrolle oder zu über 50 % in öffentlicher Inhaberschaft befindet, über geschätzte Gesamtvermögenswerte von über 1 Billion russische Rubel verfügt und deren geschätzte Einnahmen zu mindestens 50 % aus dem Verkauf oder der Beförderung von Rohöl oder Erdölerzeugnissen stammen [(Rosneft, Transneft und Gazprom Neft)];
- c) einer außerhalb der Union niedergelassenen juristischen Person, Organisation oder Einrichtung, deren Anteile zu über 50 % unmittelbar oder mittelbar von einer der unter den Buchstaben a oder b aufgeführten Organisationen gehalten werden, oder
- d) einer juristischen Person, Organisation oder Einrichtung, die im Namen oder auf Anweisung einer der unter den Buchstaben a, b oder c aufgeführten Organisationen handelt.

(3) Es ist verboten, unmittelbar oder mittelbar Vereinbarungen zu treffen oder an Vereinbarungen beteiligt zu sein, die die Neuvergabe von Darlehen oder Krediten mit einer Laufzeit von mehr als 30 Tagen an die in den Absätzen 1 und 2 genannten juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen nach dem 12. September 2014 vorsehen.

Das Verbot gilt nicht für

- a) Darlehen oder Kredite, die spezifisch und nachweislich zur Finanzierung nicht verbotener Einfuhren und Ausfuhren von Gütern und nichtfinanziellen Dienstleistungen zwischen der Union und einem Drittstaat bestimmt sind, einschließlich der Finanzierung von Ausgaben für Güter und Dienstleistungen aus einem anderen Drittstaat, die zur Erfüllung der Ausfuhr- oder Einfuhrverträge erforderlich sind, oder
- b) Darlehen, die nachweislich ein spezifisches Ziel der Bereitstellung finanzieller Soforthilfe verfolgen, um Solvabilitäts- und Liquiditätsanforderungen für in der Union niedergelassene juristische Personen, deren Eigentumsrechte zu mehr als 50 % bei einer in Anhang III genannten Organisation [(Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank [VEB] und Rosselkhozbank)] liegen, zu erfüllen.

...“

23 Art. 8 Abs. 1 der Verordnung lautet:

„Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen diese Verordnung Sanktionen fest und treffen die zur Sicherstellung ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

24 In Art. 11 der Verordnung Nr. 833/2014 heißt es:

„(1) Ansprüche im Zusammenhang mit Verträgen oder Geschäften, deren Erfüllung bzw. Durchführung von den mit dieser Verordnung verhängten Maßnahmen unmittelbar oder mittelbar, ganz oder teilweise berührt wird, einschließlich Schadensersatzansprüchen und ähnlichen Ansprüchen, wie etwa Entschädigungsansprüche oder Garantieansprüche, vor allem Ansprüche auf Verlängerung oder Zahlung einer Schuldverschreibung, einer Garantie oder eines Schadensersatzanspruchs, insbesondere einer finanziellen Garantie oder eines finanziellen Schadensersatzanspruchs in jeglicher Form, werden nicht erfüllt, sofern sie von einer der folgenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen geltend gemacht werden:

- a) Organisationen nach ... Artikel 5 Absatz 2 Buchstaben c und d oder nach [Anhang VI] [(Rosneft, Transneft und Gazprom Neft)],
- b) jedweder sonstigen russischen Person, Organisation oder Einrichtung,
- c) sonstigen Personen, Organisationen und Einrichtungen, die über eine der unter den Buchstaben a und b dieses Absatzes genannten Personen, Organisationen oder Einrichtungen oder in deren Namen handeln.

(2) In Verfahren zur Durchsetzung eines Anspruchs trägt die Person, die den Anspruch geltend macht, die Beweislast dafür, dass die Erfüllung des Anspruchs nicht nach Absatz 1 verboten ist.

(3) Dieser Artikel berührt nicht das Recht der in Absatz 1 genannten Personen, Organisationen und Einrichtungen auf gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Nichterfüllung vertraglicher Pflichten nach dieser Verordnung.“

- 25 Anhang II der Verordnung Nr. 833/2014 enthält eine Liste der Güter, die gemäß Art. 3 der Verordnung nur mit vorheriger Genehmigung nach Russland verkauft, geliefert, verbracht oder ausgeführt werden dürfen.

Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorlagefragen

- 26 Nachdem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Union am 6. März 2014 die „grundlose Verletzung der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit der Ukraine durch die Russische Föderation“ verurteilt hatten, beschlossen sie, die bilateralen Gespräche mit der Russischen Föderation über Visumfragen und ein umfassendes neues Abkommen, das das Partnerschaftsabkommen EU–Russland ersetzen sollte, auszusetzen. Sie erklärten, dass alle weiteren Schritte der Russischen Föderation zur Destabilisierung der Lage in der Ukraine zu weitreichenden Konsequenzen für die Beziehungen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits in einer Vielzahl von Wirtschaftsbereichen führen würden.
- 27 Im weiteren Verlauf des Jahres 2014 reagierte der Rat im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit einer Reihe restriktiver Maßnahmen auf die von ihm als die Lage in der Ukraine destabilisierend eingestuft Handlungen der Russischen Föderation. Angesichts der ernsten Lage, die in diesem Staat trotz der im März 2014 gegen bestimmte natürliche und juristische Personen verfügten Reisebeschränkungen und Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten bestand, erließ der Rat am 31. Juli 2014 den Beschluss 2014/512, der im September und im Dezember desselben Jahres geändert wurde, um in den Bereichen des Zugangs zu den Kapitalmärkten, der Verteidigung, der Güter mit doppeltem Verwendungszweck und der sensiblen Technologien, einschließlich des Energiesektors, gezielte Maßnahmen einzuführen.
- 28 Da der Rat annahm, dass diese Maßnahmen in den Geltungsbereich des AEU-Vertrags fielen und für ihre Umsetzung Rechtsvorschriften auf Unionsebene erforderlich seien, erließ er die Verordnung Nr. 833/2014, die detailliertere Vorschriften enthält, um die Vorgaben des Beschlusses 2014/512 sowohl auf Unionsebene als auch in den Mitgliedstaaten umzusetzen. Die Verordnung wurde am selben Tag wie der Beschluss erlassen, in der Folge aber immer wieder begleitend zum Beschluss angepasst, um dessen späteren Änderungen Rechnung zu tragen.
- 29 Erklärtes Ziel der restriktiven Maßnahmen war es, die Kosten für die Handlungen der Russischen Föderation zu erhöhen, die darauf abzielten, die territoriale Unversehrtheit, die Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine zu untergraben, und eine friedliche Beilegung der Krise zu unterstützen. Hierzu wurden mit dem Beschluss 2014/512 insbesondere Verbote der Ausfuhr einiger für den Erdölsektor in Russland bestimmter sensibler Güter und Technologien und Beschränkungen des Zugangs zu den europäischen Kapitalmärkten für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer dieses Sektors eingeführt.
- 30 Rosneft ist ein in Russland ansässiges Unternehmen, das auf den Öl- und Gassektor spezialisiert ist. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts werden ihre Anteile zu 69,5 % von der OJSC Rosneftegaz, einer im Eigentum des russischen Staates stehenden Organisation, und zu 19,75 % von der BP Russian Investments Ltd, einer Tochtergesellschaft der im Vereinigten Königreich registrierten Mineralölgesellschaft BP plc, gehalten. Die übrigen 10,75 % der Anteile werden öffentlich gehandelt. Der Vorlageentscheidung zufolge sind Rosneft und die zu ihrem Konzern gehörenden Gesellschaften u. a. auf den Gebieten der Exploration und Produktion von Kohlenwasserstoffen, der Offshoreförderung, der Raffination von Kohlenwasserstoffen und dem Rohöl-, Gas- und Produktmarketing in Russland und anderswo tätig. Ihre Explorationstätigkeiten finden u. a. unter Wasser in Tiefen von mehr als 150 Metern, in der Arktis und in Ton- und Schiefergesteinformationen statt.

- 31 Rosneft ist seit dem 8. September 2014 im Anhang des Beschlusses 2014/512 und somit auch der Verordnung Nr. 833/2014 als eine der Organisationen aufgeführt, auf die ein Teil der mit ihnen verhängten Beschränkungen Anwendung findet.
- 32 Rosneft erhob gegen die restriktiven Maßnahmen sowohl bei den Unionsgerichten als auch bei den nationalen Gerichten des Vereinigten Königreichs Klage. Am 9. Oktober 2014 erhob sie beim Gericht der Europäischen Union eine Klage auf Nichtigkeitserklärung der streitigen Rechtsakte, die noch anhängig ist, und am 20. November 2014 beim High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Divisional Court) (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen’s Bench [Kammer]), eine Klage auf gerichtliche Überprüfung. In diesem Verfahren macht Rosneft geltend, sowohl die vom Rat erlassenen restriktiven Maßnahmen als auch die nationalen Maßnahmen zu ihrer Umsetzung seien ungültig.
- 33 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts sind Gegenstand der bei ihm erhobenen Klage auf gerichtliche Überprüfung in erster Linie die nationalen Maßnahmen, die die Beklagten des Ausgangsverfahrens getroffen haben, um die Unionsrechtsakte, mit denen die angefochtenen restriktiven Maßnahmen verhängt wurden, umzusetzen. Zu überprüfen seien zum einen die Rechtmäßigkeit der Regelung, mit der für Verstöße gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 833/2014 über die Finanzdienstleistungen und den Erdölsektor strafrechtliche Sanktionen eingeführt worden seien, und zum anderen die Richtigkeit bestimmter Äußerungen der FCA zum Begriff „Finanzhilfen“ und zur Anwendung der Verordnung auf übertragbare Wertpapiere, die jüngst in Form von Global Depositary Receipts (GDR) begeben worden seien.
- 34 Das vorlegende Gericht stellt jedoch fest, dass Gegenstand der Klage darüber hinaus die Gültigkeit von Unionsrechtsakten sei. Unter Bezugnahme auf das Urteil vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), verneint es seine Zuständigkeit für die Überprüfung ihrer Gültigkeit. Ohne zur Zuständigkeit des Gerichtshofs für eine solche Überprüfung, insbesondere hinsichtlich der im Kontext der GASP erlassenen Rechtsakte, Stellung nehmen zu wollen, weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die in diesem Bereich erlassenen Maßnahmen für natürliche und juristische Personen gravierende Folgen haben könnten und dass der Zugang zu einem Gericht, damit es die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Exekutive überprüfe, von grundlegender Bedeutung sei.
- 35 Der Vorlageentscheidung zufolge vertritt Rosneft im Wesentlichen die Auffassung, erstens verstießen die streitigen Rechtsakte gegen mehrere Artikel des Partnerschaftsabkommens EU–Russland. Zweitens verstießen sie gegen die Begründungspflicht gemäß Art. 296 AEUV und verletzten somit das Recht auf ein faires Verfahren und den Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz. Drittens seien die Vorschriften der streitigen Rechtsakte über den Erdölsektor nicht mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbar, und mit ihrem Erlass habe der Rat seine Befugnisse missbraucht. Viertens stünden diese Vorschriften außer Verhältnis zu den mit den Rechtsakten verfolgten Zielen und stellten einen Eingriff in die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht von Rosneft dar. Fünftens werde der Beschluss 2014/512 durch die Verordnung Nr. 833/2014 nicht richtig umgesetzt. Sechstens schließlich seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, Sanktionen festzulegen, um die Umsetzung der streitigen Rechtsakte sicherzustellen, so dass wegen deren Unbestimmtheit ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit und den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen vorliege.
- 36 Für den Fall, dass der Gerichtshof feststellen sollte, dass die streitigen Rechtsakte gültig sind, hat das vorlegende Gericht Zweifel hinsichtlich ihrer Auslegung. Die Vorschriften über die restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren gehe, müssten in der gesamten Union einheitlich ausgelegt werden. Im Ausgangsverfahren habe sich aber herausgestellt, dass bestimmte Vorschriften der streitigen Rechtsakte von den Behörden anderer Mitgliedstaaten in der Praxis unterschiedlich ausgelegt würden.

- 37 Das vorliegende Gericht weist schließlich darauf hin, dass es das Vorbringen der Parteien des Ausgangsverfahrens zu der Frage geprüft habe, ob es vor allem im Hinblick auf die von Rosneft beim Gericht erhobene Klage auf Nichtigkeitserklärung der streitigen Rechtsakte zweckmäßig sei, im vorliegenden Verfahren den Gerichtshof um eine Vorabentscheidung zu ersuchen. Nach der durch das Urteil vom 14. Dezember 2000, *Masterfoods und HB* (C-344/98, EU:C:2000:689), begründeten Rechtsprechung sei es aber seine Sache, zu beurteilen, ob das Verfahren bis zu einer endgültigen Entscheidung über eine solche Nichtigkeitsklage auszusetzen oder dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen sei.
- 38 Vor diesem Hintergrund hat der High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen's Bench [Kammer]), das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Ist der Gerichtshof im Hinblick insbesondere auf Art. 19 Abs. 1, die Art. 24 und 40 EUV, Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) und Art. 275 Abs. 2 AEUV für eine Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV über die Gültigkeit von Art. 1 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3, Art. 4, Art. 4a, Art. 7 und Anhang III des Beschlusses 2014/512 zuständig?
 2. a) Sind eine oder mehrere der folgenden Bestimmungen (im Folgenden: relevante Maßnahmen) der Verordnung Nr. 833/2014 und, soweit der Gerichtshof zuständig ist, des Beschlusses 2014/512 ungültig:
 - i) Art. 4 und 4a des Beschlusses 2014/512,
 - ii) Art. 3, Art. 3a, Art. 4 Abs. 3 und 4 und Anhang II der Verordnung Nr. 833/2014(im Folgenden zusammen: Bestimmungen über den Erdölsektor),
 - iii) Art. 1 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3 und Anhang III des Beschlusses 2014/512,
 - iv) Art. 5 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3 und Anhang VI der Verordnung Nr. 833/2014(im Folgenden zusammen: Bestimmungen über übertragbare Wertpapiere und Darlehen),
 - v) Art. 7 des Beschlusses 2014/512 und
 - vi) Art. 11 der Verordnung Nr. 833/2014?
 - b) Falls die relevanten Maßnahmen gültig sind, widerspricht es dem Grundsatz der Rechtssicherheit und dem Grundsatz *nulla poena sine lege certa*, dass ein Mitgliedstaat Strafsanktionen nach Art. 8 der Verordnung Nr. 833/2014 verhängt, bevor die Tragweite des Tatbestands des betreffenden Verstoßes durch den Gerichtshof hinreichend geklärt wurde?
3. Falls die in Frage 2 a angeführten relevanten Verbote oder Beschränkungen gültig sind:
- a) Umfasst der Begriff „Finanzhilfe“ in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 833/2014 die Abwicklung einer Zahlung durch eine Bank oder ein sonstiges Finanzinstitut?
 - b) Verbietet Art. 5 der Verordnung Nr. 833/2014 die Begebung von oder sonstige Transaktionen mit GDR, die am oder nach dem 12. September 2014 aufgrund eines Depotvertrags mit einer der in Anhang VI aufgeführten Organisationen in Bezug auf vor dem 12. September 2014 begebene Anteile an einer dieser Organisationen begeben wurden?
 - c) Falls der Gerichtshof der Ansicht ist, dass ein Mangel an Klarheit besteht, der durch nähere Angaben des Gerichtshofs angemessen beseitigt werden kann, wie sind dann die Begriffe „Ton- und Schiefergestein“ und „unter Wasser in Tiefen von mehr als 150 Metern“ in Art. 4 des Beschlusses 2014/512 und in den Art. 3 und 3a der Verordnung Nr. 833/2014 auszulegen? Kann der Gerichtshof insbesondere, wenn er dies für notwendig und angemessen hält, eine geologische Auslegung des bei der Umsetzung der Verordnung zu verwendenden Begriffs „Ton- und Schiefergestein“ vornehmen und erläutern, ob die Messung von „unter Wasser in Tiefen von mehr als 150 Metern“ an der Stelle der Bohrung oder an anderer Stelle vorzunehmen ist?

Zum Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens

- 39 Rosneft hat am 10. August 2016 einen Schriftsatz eingereicht, mit dem sie die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens beantragt hat.
- 40 Rosneft macht geltend, die Ausführungen des Generalanwalts in seinen Schlussanträgen vom 31. Mai 2016 zur Verpflichtung des Rates, den Erlass der betreffenden restriktiven Maßnahmen zu begründen, seien unzutreffend. Aus ihnen werde im Übrigen deutlich, dass der Generalanwalt die Unterschiede verkannt habe, die zwischen diesen restriktiven Maßnahmen und denen bestünden, die die Union im Zusammenhang mit dem Nuklearprogramm des Iran erlassen habe. Dazu müsse der Gerichtshof aber zusätzliche Informationen einholen. Zudem verstehe der Generalanwalt den Begriff der Gesetzgebungsakte im Sinne von Art. 31 EUV anders als Generalanwalt Wahl in seinen nach der mündlichen Verhandlung in der vorliegenden Rechtssache gestellten Schlussanträgen in der Rechtssache, in der das Urteil vom 19. Juli 2016, H/Rat und Kommission (C-455/14 P, EU:C:2016:212) ergangen sei. Schließlich sei das mündliche Verfahren auch deshalb wiederzueröffnen, weil sich nach dem Ergebnis des am 23. Juni 2016 im Vereinigten Königreich abgehaltenen Referendums über dessen Mitgliedschaft in der Europäischen Union sowohl die Zuständigkeit des Gerichtshofs als auch die Möglichkeiten der Durchführung seiner Urteile rasch ändern könnten.
- 41 Nach ständiger Rechtsprechung kann der Gerichtshof von Amts wegen, auf Vorschlag des Generalanwalts oder auf Antrag der Parteien im Einklang mit Art. 83 seiner Verfahrensordnung die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens anordnen, wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält oder ein zwischen den Parteien nicht erörtertes Vorbringen als entscheidungserheblich ansieht (Urteil vom 15. September 2011, Accor, C-310/09, EU:C:2011:581, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dagegen sehen die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und seine Verfahrensordnung für die Parteien keine Möglichkeit vor, zu den Schlussanträgen des Generalanwalts Stellung zu nehmen (Urteil vom 16. Dezember 2010, Stichting Natuur en Milieu u. a., C-266/09, EU:C:2010:779, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 42 In Bezug auf das Vorbringen von Rosneft zu den Ausführungen des Generalanwalts in seinen Schlussanträgen in der vorliegenden Rechtssache ist festzustellen, dass damit hauptsächlich diese Schlussanträge beanstandet werden. Nach der in der vorstehenden Randnummer dargestellten Rechtsprechung sehen die Vorschriften über das Verfahren vor dem Gerichtshof eine solche Stellungnahme aber nicht vor.
- 43 Was den Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens wegen des am 23. Juni 2016 im Vereinigten Königreich abgehaltenen Referendums über dessen Mitgliedschaft in der Union angeht, erläutert Rosneft nicht, inwieweit sich dieses Ereignis als solches auf die Zuständigkeit des Gerichtshofs oder die Verbindlichkeit seiner Urteile auswirken könnte.
- 44 Der Gerichtshof ist deshalb nach Anhörung des Generalanwalts der Ansicht, dass er im vorliegenden Fall über alle zur Beantwortung der Fragen des vorlegenden Gerichts erforderlichen Angaben verfügt und dass das gesamte entscheidungserhebliche Vorbringen zwischen den Parteien erörtert worden ist.
- 45 Der Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens ist daher zurückzuweisen.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

- 46 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 19, 24 und 40 EUV, Art. 275 AEUV und Art. 47 der Charta dahin auszulegen sind, dass der Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV für die Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer auf der Grundlage der Vorschriften über die GASP erlassenen Handlung wie des Beschlusses 2014/512 zuständig ist.
- 47 Bevor diese Frage beantwortet wird, sind die Einreden zu prüfen, die einige Beteiligte hinsichtlich ihrer Zulässigkeit erhoben haben.

Zur Zulässigkeit

- 48 Die estnische Regierung, die polnische Regierung und der Rat halten die erste Frage für unzulässig. Das vorlegende Gericht habe den zwischen ihr und dem nationalen Gerichtsverfahren bestehenden Zusammenhang nicht erläutert. Deshalb sei fraglich, ob eine Beantwortung dieser Frage erforderlich sei. Der Rat macht ferner geltend, die Fragen, die sich im Ausgangsrechtsstreit stellten, könnten allein anhand der Verordnung Nr. 833/2014 geklärt werden, ohne dass über die Gültigkeit des Beschlusses 2014/512 entschieden zu werden brauche.
- 49 Hierzu ist festzustellen, dass es Sache des nationalen Gerichts ist, vor dem eine Frage nach der Gültigkeit einer Handlung der Unionsorgane aufgeworfen wird, zu beurteilen, ob für seine Entscheidung insoweit eine Vorabentscheidung erforderlich ist, und den Gerichtshof gegebenenfalls zu ersuchen, über diese Frage zu befinden. Betreffen die vom nationalen Gericht vorgelegten Fragen die Gültigkeit einer Bestimmung des Unionsrechts, ist der Gerichtshof daher grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden (Urteil vom 3. Juni 2008, Intertanko u. a., C-308/06, EU:C:2008:312, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 50 Der Gerichtshof kann die Entscheidung über eine von einem nationalen Gericht gemäß Art. 267 AEUV zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage nur dann ablehnen, wenn etwa die in Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs aufgeführten Anforderungen an den Inhalt eines Vorabentscheidungsersuchens nicht erfüllt sind oder offensichtlich ist, dass die Auslegung oder die Beurteilung der Gültigkeit einer Unionsvorschrift, um die das vorlegende Gericht ersucht, in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht oder wenn das Problem hypothetischer Natur ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. Dezember 2002, British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 35, vom 5. Juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, Rn. 19, und vom 15. November 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, Rn. 54).
- 51 Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, hält Rosneft im Ausgangsverfahren bestimmte Vorschriften des Beschlusses 2014/512 für ungültig. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts ist im Ausgangsverfahren u. a. die Frage erörtert worden, ob es im Fall der Unzuständigkeit des Gerichtshofs für die Entscheidung über die Gültigkeit dieses Beschlusses dem nationalen Gericht obliege, gemäß Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz im Bereich der GASP gewährleistet sei.
- 52 Da das vorlegende Gericht der Auffassung ist, dass seine eigene Zuständigkeit von der des Gerichtshofs abhängt, besteht zwischen der ersten Frage, die die Zuständigkeit des Gerichtshofs betrifft, und dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits ein unmittelbarer Zusammenhang.

- 53 Zudem könnte sich die Prüfung der im Ausgangsverfahren aufgeworfenen Fragen allein anhand der Verordnung Nr. 833/2014 als ungenügend erweisen, um den Bedenken des vorlegenden Gerichts hinsichtlich der Gültigkeit der betreffenden restriktiven Maßnahmen Rechnung zu tragen.
- 54 Das vorliegende Gericht vertritt nämlich die Auffassung, dass eine fehlende Anfechtbarkeit der Beschlüsse des Rates im Rahmen der GASP das Grundrecht auf Zugang zu Gerichten verletzen könnte. Nach Art. 19 EUV müsse in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen ein wirksamer Rechtsschutz gewährleistet sein.
- 55 Die Frage der Gültigkeit des Beschlusses 2014/512 ist somit im Kontext der vorliegenden Rechtssache zum einen insofern von Relevanz, als die Gültigkeit einer auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassenen Verordnung voraussetzt, dass zuvor ein gültiger Beschluss gemäß den Vorschriften über die GASP erlassen wurde.
- 56 Zum anderen haben die Mitgliedstaaten nach Art. 29 EUV dafür Sorge zu tragen, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den von der Union im Rahmen der GASP festgelegten Standpunkten in Einklang steht. Die etwaige Ungültigkeit der Verordnung Nr. 833/2014 ließe daher die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den gemäß dem Beschluss 2014/512 erlassenen restriktiven Maßnahmen in Einklang steht, grundsätzlich unberührt. Die Überprüfung der Gültigkeit des Beschlusses 2014/512 ist, soweit der Gerichtshof für sie zuständig ist, daher erforderlich, um die Tragweite der sich aus dem Beschluss ergebenden Verpflichtungen zu bestimmen, unabhängig von der Gültigkeit der Verordnung Nr. 833/2014.
- 57 Nach alledem ist die erste Frage des vorlegenden Gerichts zulässig.

Zur Beantwortung der Frage

- 58 Nach Auffassung der Regierung des Vereinigten Königreichs, der tschechischen, der estnischen, der französischen und der polnischen Regierung sowie des Rates ist der Gerichtshof aufgrund von Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 AEUV nicht für eine Vorabentscheidung über die Gültigkeit des Beschlusses 2014/512 zuständig.
- 59 Nach Auffassung der Kommission schließen Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV eine Zuständigkeit des Gerichtshofs für eine Entscheidung über die Gültigkeit des Beschlusses 2014/512 auch im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens nicht aus. Sie setze jedoch voraus, dass der Kläger des Ausgangsverfahrens, der das nationale Gericht angerufen habe, die Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV erfülle und dass Gegenstand des Rechtsstreits die Überprüfung der Rechtmäßigkeit restriktiver Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen sei. Diese Voraussetzungen seien hier aber nicht erfüllt.
- 60 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass der Gerichtshof zwar gemäß Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV in Bezug auf die Bestimmungen über die GASP und die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte grundsätzlich nicht zuständig ist (vgl. Urteil vom 19. Juli 2016, H/Rat und Kommission, C-455/14 P, EU:C:2016:569, Rn. 39). Die Verträge sehen aber ausdrücklich zwei Ausnahmen von diesem Grundsatz vor. Zum einen ist der Gerichtshof sowohl nach Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV als auch nach Art. 275 Abs. 2 AEUV für die Kontrolle der Einhaltung des Art. 40 EUV zuständig, und zum anderen nach Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV für die Überwachung der Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Art. 275 Abs. 2 AEUV. Die letztgenannte Bestimmung verleiht dem Gerichtshof die Zuständigkeit für die unter den Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV erhobenen Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage der Bestimmungen über die GASP erlassen hat.

- 61 Die erste Frage besteht also im Grunde aus zwei Teilfragen. Erstens soll geklärt werden, ob der Gerichtshof dafür zuständig ist, auf ein Vorabentscheidungsersuchen eines nationalen Gerichts gemäß Art. 267 AEUV hin zu kontrollieren, ob der Rat beim Erlass des Beschlusses 2014/512 Art. 40 EUV eingehalten hat. Zweitens geht es darum, ob der Gerichtshof für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit restriktiver Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, deren Erlass dieser Beschluss vorsieht, nicht nur dann zuständig ist, wenn diese Personen bei den Unionsgerichten gemäß den Art. 256 und 263 AEUV Klage auf Nichtigerklärung der Maßnahmen erheben, sondern auch dann, wenn der Gerichtshof im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art. 267 AEUV von einem nationalen Gericht angerufen wird, das Zweifel an der Gültigkeit solcher Maßnahmen hat.
- 62 Was als Erstes die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV angeht, ist festzustellen, dass die Verträge für die Durchführung einer solchen gerichtlichen Kontrolle keine besonderen Modalitäten vorsehen. Sie fällt daher unter die allgemeine Zuständigkeit für die Sicherung der Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge, die Art. 19 EUV dem Gerichtshof überträgt. Dabei sieht Art. 19 Abs. 3 Buchst. b EUV weiter vor, dass der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung auf Antrag der einzelstaatlichen Gerichte u. a. über die Gültigkeit der Handlungen der Unionsorgane entscheidet.
- 63 Folglich ist der Gerichtshof für die Entscheidung über ein Ersuchen um Vorabentscheidung über die Vereinbarkeit des Beschlusses 2014/512 mit Art. 40 EUV zuständig.
- 64 Als Zweites ist fraglich, ob der Gerichtshof für eine Vorabentscheidung über die Gültigkeit im Bereich der GASP erlassener Beschlüsse wie des Beschlusses 2014/512 zuständig ist, wenn darin restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen vorgesehen sind.
- 65 Wie sich aus Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 2 AEUV ergibt, ist dem Gerichtshof durch die Verträge die Zuständigkeit übertragen worden, die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Rates über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen zu überwachen. Während Art. 24 Abs. 1 EUV den Gerichtshof ermächtigt, die Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Art. 275 Abs. 2 AEUV zu überwachen, ist er nach der letztgenannten Bestimmung für die unter den Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV erhobenen Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit solcher Beschlüsse zuständig.
- 66 Die Überwachung der Rechtmäßigkeit von Rechtsakten der Union, die der Gerichtshof nach den Verträgen gewährleistet, beruht nach ständiger Rechtsprechung auf zwei komplementären Gerichtsverfahren: Mit seinen Art. 263 und 277 einerseits und mit Art. 267 andererseits hat der AEU-Vertrag ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen, das die Rechtmäßigkeitskontrolle der Unionshandlungen gewährleisten soll, mit der der Unionsrichter betraut wird (Urteile vom 23. April 1986, *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, Rn. 23, vom 25. Juli 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, Rn. 40, und vom 3. Oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 92).
- 67 Es ist diesem vollständigen System von Rechtsbehelfen und Verfahren inhärent, dass die Bürger im Rahmen eines Verfahrens vor einem nationalen Gericht berechtigt sind, die Rechtmäßigkeit von Bestimmungen in Rechtsakten der Union, die als Grundlage für eine ihnen gegenüber ergangene Entscheidung oder nationale Maßnahme dienen, in Zweifel zu ziehen, indem sie die Ungültigkeit dieser Rechtsakte geltend machen, und das nationale Gericht, das nicht befugt ist, selbst die Ungültigkeit festzustellen, zu veranlassen, dem Gerichtshof insoweit eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, es sei denn, sie waren ohne jeden Zweifel befugt, gegen die fraglichen Bestimmungen auf der Grundlage von Art. 263 AEUV Klage zu erheben, und haben von diesem Recht nicht fristgemäß Gebrauch gemacht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Februar 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, EU:C:2001:101, Rn. 35 und 36, sowie vom 29. Juni 2010, *E und F*, C-550/09, EU:C:2010:382, Rn. 45 und 46).

- 68 Das Vorabentscheidungsersuchen zur Beurteilung der Gültigkeit ist also in gleicher Weise wie die Nichtigkeitsklage eine Form der Rechtmäßigkeitskontrolle der Unionshandlungen (vgl. Urteile vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, Rn. 16, vom 21. Februar 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest, C-143/88 und C-92/89, EU:C:1991:65, Rn. 18, vom 6. Dezember 2005, ABNA u. a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 und C-194/04, EU:C:2005:741, Rn. 103, und vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 95).
- 69 Dieses wesentliche Merkmal des Rechtsschutzsystems der Union gilt auch für die Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen, mit denen im Rahmen der GASP restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen verhängt werden.
- 70 Weder aus dem EU-Vertrag noch aus dem AEU-Vertrag geht nämlich hervor, dass bei Beschlüssen, mit denen restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen verhängt werden, die Rechtmäßigkeit allein im Wege einer Nichtigkeitsklage vor dem Gericht gemäß Art. 256 in Verbindung mit Art. 263 AEUV überwacht werden könnte und nicht etwa im Wege eines Ersuchens um Vorabentscheidung zur Beurteilung der Gültigkeit. Wenn Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV insoweit auf Art. 275 Abs. 2 AEUV verweist, dann nicht, um zu bestimmen, in welchen Verfahren der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse überwachen darf, sondern um zu bestimmen, bei welchen Beschlüssen der Gerichtshof – in jedem Verfahren, das die Überwachung der Rechtmäßigkeit zum Gegenstand hat – eine solche Überwachung vornehmen darf.
- 71 Für die Durchführung eines Beschlusses, mit dem restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen verhängt werden, sind aber zum Teil die Mitgliedstaaten verantwortlich. Das Ersuchen um Vorabentscheidung zur Beurteilung der Gültigkeit ist deshalb wichtig, um einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten, vor allem dann, wenn wie im Ausgangsverfahren vor einem nationalen Gericht sowohl die Rechtmäßigkeit der nationalen Durchführungsmaßnahmen als auch die des zugrunde liegenden GASP-Beschlusses selbst in Zweifel gezogen werden. Da die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den durch Beschlüsse des Rates gemäß Art. 29 EUV bestimmten Standpunkten der Union in Einklang steht, ist der Zugang zur gerichtlichen Kontrolle von Beschlüssen, die den Erlass restriktiver Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen vorsehen, unerlässlich.
- 72 Wie sowohl aus Art. 2 EUV, der zu den gemeinsamen Bestimmungen des EU-Vertrags gehört, als auch aus dem das auswärtige Handeln der Union betreffenden Art. 21 EUV, auf den die GASP betreffende Art. 23 EUV Bezug nimmt, hervorgeht, ist die Union namentlich auf den Wert des Rechtsstaats gegründet (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Juli 2016, H/Rat und Kommission, C-455/14 P, EU:C:2016:569, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 73 Überdies bekräftigt Art. 47 der Charta den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes. Nach seinem Abs. 1 hat jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht, nach Maßgabe der darin vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen. Schon das Vorhandensein einer wirksamen, zur Gewährleistung der Einhaltung des Unionsrechts dienenden gerichtlichen Kontrolle ist dem Wesen eines Rechtsstaats inhärent (vgl. Urteile vom 18. Dezember 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, Rn. 45, und vom 6. Oktober 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, Rn. 95).
- 74 Zwar kann Art. 47 der Charta keine Zuständigkeit des Gerichtshofs begründen, wenn die Verträge sie ausschließen. Wegen des Grundsatzes des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes ist der Ausschluss der Zuständigkeit des Gerichtshofs im Bereich der GASP aber restriktiv auszulegen.
- 75 Das Verfahren, das es dem Gerichtshof gestattet, im Wege der Vorabentscheidung zu entscheiden, soll im Einklang mit der dem Gerichtshof durch Art. 19 Abs. 1 EUV übertragenen Aufgabe die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge sichern. Es liefe deshalb den Zielen dieser

Vorschrift und dem Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes zuwider, die Zuständigkeit des Gerichtshofs gemäß Art. 275 Abs. 2 AEUV, auf den Art. 24 Abs. 1 EUV verweist, eng auszulegen (vgl. entsprechend Urteile vom 27. Februar 2007, Gestoras Pro Amnistía u. a./Rat, C-354/04 P, EU:C:2007:115, Rn. 53, vom 27. Februar 2007, Segi u. a./Rat, C-355/04 P, EU:C:2007:116, Rn. 53, vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat, C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 70, vom 12. November 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, Rn. 42, und vom 19. Juli 2016, H/Rat und Kommission, C-455/14 P, EU:C:2016:569, Rn. 40).

- 76 Soweit der Gerichtshof nach Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 Abs. 2 AEUV für die Entscheidung über die Gültigkeit von Handlungen der Union materiell zuständig ist, also u. a. dann, wenn es sich um restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen handelt, wäre es unter diesen Umständen nicht mit dem Aufbau des durch die Verträge geschaffenen Systems des gerichtlichen Rechtsschutzes vereinbar, Art. 275 Abs. 2 AEUV dahin auszulegen, dass er es den Gerichten der Mitgliedstaaten verwehrt, dem Gerichtshof Fragen nach der Gültigkeit von Beschlüssen des Rates vorzulegen, die den Erlass solcher restriktiver Maßnahmen vorsehen.
- 77 Schließlich ist das Vorbringen zurückzuweisen, es sei allein Sache der nationalen Gerichte, mangels einer Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Vorabentscheidung über die Gültigkeit von GASP-Beschlüssen, die den Erlass restriktiver Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen vorsähen, effektiven gerichtlichen Rechtsschutz sicherzustellen.
- 78 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt nämlich die erforderliche Kohärenz des Systems des gerichtlichen Rechtsschutzes, dass die Befugnis zur Feststellung der vor einem nationalen Gericht geltend gemachten Ungültigkeit von Handlungen der Unionsorgane dem Gerichtshof im Rahmen von Art. 267 AEUV vorbehalten bleibt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, Rn. 17, und vom 6. Oktober 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, Rn. 62). Dasselbe muss für GASP-Beschlüsse gelten, in Bezug auf die die Verträge dem Gerichtshof eine Zuständigkeit für die Überwachung der Rechtmäßigkeit übertragen.
- 79 Im Übrigen ist der Gerichtshof in Anbetracht der ihm im Vorabentscheidungsverfahren zur Verfügung stehenden Möglichkeiten am besten in der Lage, über die Gültigkeit von Unionshandlungen zu entscheiden. Zum einen kann er Stellungnahmen der Mitgliedstaaten und Unionsorgane einholen, deren Handlungen in Frage gestellt werden. Zum anderen kann er von den Mitgliedstaaten und den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen, die nicht Parteien des betreffenden Rechtsstreits sind, alle Auskünfte verlangen, die er zur Erledigung des Rechtsstreits für erforderlich erachtet (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, Rn. 18).
- 80 Diese Schlussfolgerung wird durch das Hauptziel von Art. 267 AEUV bestätigt, das darin besteht, eine einheitliche Anwendung des Unionsrechts durch die nationalen Gerichte zu gewährleisten. Es ist für die Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen, die den Erlass restriktiver Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen vorsehen, ebenso zwingend wie für andere Handlungen der Union. Denn bei solchen Beschlüssen wären Meinungsverschiedenheiten zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten über die Gültigkeit eines Unionsrechtsakts geeignet, die Einheit der Unionsrechtsordnung selbst zu gefährden und das grundlegende Erfordernis der Rechtssicherheit zu beeinträchtigen (vgl. entsprechend Urteile vom 22. Februar 1990, Bussení, C-221/88, EU:C:1990:84, Rn. 15, vom 6. Dezember 2005, Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, EU:C:2005:742, Rn. 21, und vom 21. Dezember 2011, Air Transport Association of America u. a., C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 47).
- 81 Somit ist auf die erste Frage zu antworten, dass die Art. 19, 24 und 40 EUV, Art. 275 AEUV und Art. 47 der Charta dahin auszulegen sind, dass der Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV für die Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer auf der Grundlage der Vorschriften über die GASP erlassenen Handlung wie des Beschlusses 2014/512 zuständig ist, sofern Gegenstand des

Vorabentscheidungsersuchens die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV durch diesen Beschluss oder die Überwachung der Rechtmäßigkeit restriktiver Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen ist.

Zu Buchst. a der zweiten Frage

- 82 Mit Buchst. a seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 1 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3, Art. 4, Art. 4a, Art. 7 und Anhang III des Beschlusses 2014/512 sowie Art. 3, Art. 3a, Art. 4 Abs. 3 und 4, Art. 5 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3, Art. 11 sowie die Anhänge II und VI der Verordnung Nr. 833/2014 gültig sind.
- 83 Rosneft hält diese Vorschriften, wie sich aus der Vorlageentscheidung und ihren schriftlichen Erklärungen ergibt, für ungültig, weil erstens beim Erlass des Beschlusses 2014/512 Art. 40 EUV nicht eingehalten worden sei, zweitens die genannten Vorschriften nicht mit dem Partnerschaftsabkommen EU–Russland vereinbar seien, drittens der Rat beim Erlass der Vorschriften die Begründungspflicht, die Verteidigungsrechte, den Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz und das Recht auf Akteneinsicht verletzt habe, viertens gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen worden sei, fünftens der Rat seine Befugnisse missbraucht habe, sechstens zwischen dem Wortlaut des Beschlusses 2014/512 und dem der Verordnung Nr. 833/2014 ein Widerspruch bestehe und siebtens der Rat gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen und ihre Grundrechte verletzt habe, insbesondere ihre unternehmerische Freiheit und ihr Eigentumsrecht.

Zur Einhaltung von Art. 40 EUV durch den Beschluss 2014/512 und die Verordnung Nr. 833/2014

- 84 Rosneft meint, der Rat habe gegen Art. 40 EUV verstoßen, indem er den Standpunkt der Union zu den restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren gehe, mit dem Beschluss 2014/512 überaus detailliert festgelegt habe und somit in die Befugnis des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (im Folgenden: Hoher Vertreter) und der Kommission, einen gemeinsamen Vorschlag zu unterbreiten, eingegriffen habe.
- 85 Bei Rechtsakten, die gestützt auf eine Vorschrift über die GASP angenommen werden, ist es Sache des Gerichtshofs, gemäß Art. 275 Abs. 2 erster Satzteil AEUV und Art. 40 EUV insbesondere darüber zu wachen, dass die Durchführung dieser Politik die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der in den Verträgen für die Ausübung der im AEU-Vertrag aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehenen Befugnisse der Organe unberührt lässt (Urteil vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat, C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 42).
- 86 Zur Beantwortung der Frage, ob der Erlass des Beschlusses 2014/512 durch den Rat gemäß Art. 29 EUV, einer Vorschrift über die GASP, in die Zuständigkeiten und Verfahren gemäß dem AEU-Vertrag eingreift, ist zu prüfen, welchen Inhalt der Beschluss im Hinblick auf die Zuständigkeiten und Verfahren gemäß Art. 215 AEUV hat.
- 87 Insoweit ist festzustellen, dass der Beschluss 2014/512 in der Tat ins Einzelne geht. Wie aus seinem siebten Erwägungsgrund hervorgeht, sollen mit ihm jedoch gezielte restriktive Maßnahmen in Bereichen wie dem Zugang zu den Kapitalmärkten, der Verteidigung, den Gütern mit doppeltem Verwendungszweck und den sensiblen Technologien, einschließlich des Energiesektors, eingeführt werden, die recht komplex sind.
- 88 Wie sich aus den Art. 24 und 29 EUV ergibt, ist es grundsätzlich Sache des Rates, einstimmig den Gegenstand der restriktiven Maßnahmen festzulegen, die die Union im Bereich der GASP erlässt. Wegen des breiten Spektrums der in Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV sowie den speziellen

Vorschriften über die GASP, insbesondere den Art. 23 und 24 EUV, genannten Ziele und Felder der GASP verfügt der Rat bei der Festlegung des Gegenstands der restriktiven Maßnahmen über einen großen Spielraum.

- 89 Auf der Grundlage von Art. 215 AEUV, der ein Bindeglied zwischen den Zielen des EU-Vertrags im Bereich der GASP und dem mit wirtschaftlichen Sanktionen verbundenen Handeln der Union gemäß dem AEU-Vertrag schafft (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Juli 2012, Parlament/Rat, C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 59), können vom Rat hingegen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters und der Kommission Verordnungen erlassen werden, um restriktive Maßnahmen, die in den Anwendungsbereich des AEU-Vertrags fallen, umzusetzen und insbesondere deren einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die Verordnung Nr. 833/2014 übernimmt zwar im Wesentlichen den Inhalt des Beschlusses 2014/512, enthält aber auch Definitionen und nähere Bestimmungen zur Anwendung der im Beschluss vorgesehenen restriktiven Maßnahmen.
- 90 In Anbetracht der verschiedenen Funktionen, die diese beiden Arten von Rechtsakten haben – mit dem einen wird der Standpunkt der Union hinsichtlich der zu erlassenden restriktiven Maßnahmen festgelegt, und der andere stellt das Instrument dar, mit dem die Maßnahmen auf Unionsebene umgesetzt werden – kann grundsätzlich nicht angenommen werden, dass ein Beschluss, den der Rat gemäß Art. 29 EUV erlassen hat, deshalb, weil er den Gegenstand der restriktiven Maßnahmen bestimmt, in das in Art. 215 AEUV vorgesehene Verfahren zu seiner Durchführung eingreift. Insbesondere kann es sich in einem Bereich, der eine gewisse Komplexität aufweist, für den Rat als zweckmäßig erweisen, die restriktiven Maßnahmen detailliert festzulegen. Ihm kann daher nicht vorgeworfen werden, durch den Erlass des Beschlusses 2014/512 den Inhalt der Verordnung Nr. 833/2014 teilweise vorweggenommen zu haben.
- 91 Zurückzuweisen ist auch das Vorbringen von Rosneft, der Beschluss 2014/512 verletze insofern Art. 40 EUV, als er einen „Gesetzgebungsakt“ im Sinne der Art. 24 und 31 EUV darstelle, nach denen der Erlass solcher Akte im Bereich der GASP ausgeschlossen sei. Gesetzgebungsakte sind nach Art. 289 Abs. 3 AEUV Rechtsakte, die gemäß einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden. Der Ausschluss der Befugnis zum Erlass von Gesetzgebungsakten im Bereich der GASP entspricht, wie sich aus Art. 24 EUV ergibt, der Absicht, die GASP besonderen Bestimmungen und Verfahren zu unterwerfen. Da diese besonderen Bestimmungen und Verfahren, die insbesondere in den Vorschriften über die GASP in Kapitel 2 von Titel V des EU-Vertrags definiert sind, im Bereich der GASP eine besondere Verteilung der Rollen der Unionsorgane schaffen, ist der Erlass von Gesetzgebungsakten im Sinne von Art. 289 Abs. 3 AEUV in diesem Kontext zwangsläufig ausgeschlossen.
- 92 Es ist jedoch unstrittig, dass der Beschluss 2014/512 nicht in Anwendung des AEU-Vertrags erlassen wurde, sondern im Verfahren gemäß Art. 24 EUV. Er kann somit keinen Gesetzgebungsakt im Sinne von Art. 289 Abs. 3 AEUV darstellen, so dass der Rat durch seinen Erlass Art. 40 EUV nicht verletzt haben kann.
- 93 Mithin ist nicht ersichtlich, dass die Festlegung des Gegenstands der restriktiven Maßnahmen durch den Beschluss 2014/512 das in Art. 215 AEUV vorgesehene Verfahren und die Ausübung der Befugnisse, die diese Vorschrift dem Hohen Vertreter und der Kommission überträgt, beeinträchtigt. Die Prüfung des Beschlusses 2014/512 anhand von Art. 40 EUV hat somit nichts ergeben, was seine Gültigkeit berühren könnte.

Zur Gültigkeit der im Beschluss 2014/512 und in der Verordnung Nr. 833/2014 vorgesehenen restriktiven Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen

– Vorbemerkungen

- 94 Der Rat macht geltend, der Gerichtshof sei für die Überwachung der Rechtmäßigkeit der Vorschriften des Beschlusses 2014/512 und der Verordnung Nr. 833/2014 nicht zuständig, da Rosneft mit ihrem Vorbringen zur Rechtswidrigkeit dieser Rechtsakte im Wesentlichen die Grundsatzentscheidung der Union angreife, ihre Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu Russland teilweise auszusetzen. Ebenso treten die Regierung des Vereinigten Königreichs, die estnische, die französische und die polnische Regierung sowie die Kommission dem Vorbringen entgegen, der Beschluss 2014/512 enthalte restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen. Die darin vorgesehenen Maßnahmen fänden auf objektiv bestimmte Sachverhalte und eine allgemein bestimmte Kategorie von Personen Anwendung.
- 95 Es ist zu prüfen, ob die Vorschriften des Beschlusses 2014/512 restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen im Sinne von Art. 275 Abs. 2 AEUV vorsehen.
- 96 Als Erstes ist zu den Art. 4 und 4a des Beschlusses 2014/512 festzustellen, dass sie für den Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr von bestimmter Ausrüstung, die für bestimmte Kategorien von Erdölexplorations- und -fördervorhaben in Russland geeignet ist, eine vorherige Genehmigung vorschreiben und die Erbringung akzessorischer Dienste verbieten, die für solche Vorhaben erforderlich sind.
- 97 Die genannten Artikel sehen also Maßnahmen vor, deren Anwendungsbereich durch objektive Kriterien, insbesondere durch Kategorien von Vorhaben der Erdölexploration und -förderung, bestimmt ist. Diese Maßnahmen richten sich hingegen nicht gegen konkrete natürliche oder juristische Personen, sondern gelten für alle Wirtschaftsteilnehmer, die an dem Verkauf, der Lieferung, der Verbringung oder der Ausfuhr von Ausrüstung beteiligt sind, für die die Verpflichtung der vorherigen Genehmigung gilt, und generell für alle Erbringer akzessorischer Dienste.
- 98 Somit ist festzustellen, dass die in den Art. 4 und 4 a des Beschlusses 2014/512 vorgesehenen Maßnahmen, wie auch der Generalanwalt in Nr. 85 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, keine restriktiven Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen im Sinne von Art. 275 Abs. 2 AEUV darstellen, sondern Maßnahmen mit allgemeiner Geltung.
- 99 Folglich ist der Gerichtshof für die Kontrolle der Gültigkeit dieser Vorschriften nicht zuständig.
- 100 Als Zweites ist zu den restriktiven Maßnahmen, die gemäß den übrigen Vorschriften des Beschlusses 2014/512, um die es hier geht, nämlich Art. 1 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3, Art. 7 und Anhang III des Beschlusses, eingeführt wurden, festzustellen, dass der Gegenstand dieser Maßnahmen unter Bezugnahme auf bestimmte Organisationen definiert wird. Mit ihnen werden nämlich u. a. verschiedene Geldtransaktionen gegenüber den in Anhang III des Beschlusses aufgeführten Organisationen, u. a. Rosneft, verboten.
- 101 Dass lediglich drei Energieunternehmen in ihren Anwendungsbereich fallen, bedeutet nach Auffassung des Vereinigten Königreichs jedoch nicht, dass sich die restriktiven Maßnahmen gegen ganz bestimmte natürliche oder juristische Personen im Sinne von Art. 275 Abs. 2 AEUV richteten. Dass die Zahl der in der Liste aufgeführten Unternehmen gering sei, weil es in dem betreffenden oligopolistischen Sektor des russischen Energiemarkts nur eine sehr begrenzte Zahl von Wirtschaftsteilnehmern gebe, ändere nichts daran, dass die Beschränkungen auf objektiven Kriterien beruhten. Die in Anhang III des Beschlusses 2014/512 aufgeführten Organisationen seien diejenigen, die diese objektiven Kriterien erfüllten. Die Liste habe lediglich deklaratorischen Charakter.

- 102 Hierzu ist festzustellen, dass es sich nach einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs bei restriktiven Maßnahmen zugleich um Rechtsakte mit allgemeiner Geltung handelt, die es einer allgemeinen und abstrakten Gruppe von Adressaten verbieten, den in ihren Anhängen aufgeführten Organisationen wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, und um Einzelentscheidungen gegenüber diesen Organisationen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 241 bis 244, und vom 23. April 2013, Gbagbo u. a./Rat, C-478/11 P bis C-482/11 P, EU:C:2013:258, Rn. 56).
- 103 Außerdem ist zu beachten, dass bei Rechtsakten, die auf der Grundlage von Bestimmungen über die GASP erlassen wurden, ihr einzelfallbezogener Charakter nach Art. 275 Abs. 2 AEUV den Zugang zu den Unionsgerichten eröffnet (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. April 2013, Gbagbo u. a./Rat, C-478/11 P bis C-482/11 P, EU:C:2013:258, Rn. 57).
- 104 Im Ausgangsverfahren hat der Rat durch die Aufstellung der Kriterien in Art. 1 Abs. 2 Buchst. b bis d des Beschlusses 2014/512, anhand deren sich Rosneft identifizieren lässt, und durch die Aufnahme von Rosneft in Anhang III des Beschlusses restriktive Maßnahmen gegenüber der betreffenden juristischen Person erlassen. Zwar könnten solche Maßnahmen auch individuell auf andere Organisationen eines bestimmten Wirtschaftszweigs eines Drittstaats abzielen. Aufgrund ihrer oben in den Rn. 102 und 103 beschriebenen Natur müssen die Maßnahmen, wenn ihre Rechtmäßigkeit in Frage gestellt wird, aber gemäß Art. 275 Abs. 2 AEUV einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden können.
- 105 Schließlich ist das u. a. vom Rat vorgebrachte Argument zurückzuweisen, der Gerichtshof sei für die Überwachung der Rechtmäßigkeit der Vorschriften der Verordnung Nr. 833/2014 nicht zuständig, weil Rosneft mit ihrem Vorbringen zu deren Rechtswidrigkeit im Wesentlichen die vom Rat mit seinem Beschluss 2014/512 getroffenen Grundsatzentscheidungen angreife, die voll und ganz in den Bereich der GASP fielen.
- 106 Hierzu ist festzustellen, dass die Zuständigkeit des Gerichtshofs bei einer auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassenen Verordnung, mit der im Kontext der GASP festgelegte Standpunkte der Union umgesetzt werden, in keiner Weise eingeschränkt wird, wie der Generalanwalt in Nr. 103 seiner Schlussanträge ausgeführt hat. Es handelt sich bei solchen Verordnungen nämlich um auf der Grundlage des AEU-Vertrags erlassene Unionsrechtsakte, bei denen die Unionsgerichte gemäß den ihnen durch die Verträge übertragenen Zuständigkeiten eine grundsätzlich umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit vorzunehmen haben (vgl. Urteil vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 326).
- 107 Somit ist festzustellen, dass der Gerichtshof für die Entscheidung über die Gültigkeit von Art. 1 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3, Art. 7 und Anhang III des Beschlusses 2014/512 zuständig ist, nicht hingegen für die Überprüfung der Gültigkeit der Art. 4 und 4a dieses Beschlusses. Was die Verordnung Nr. 833/2014 angeht, ist der Gerichtshof für die Kontrolle der Gültigkeit aller vom vorlegenden Gericht in der Vorlageentscheidung angeführten Vorschriften zuständig. Die Gültigkeit der vom vorlegenden Gericht angeführten Vorschriften ist nach Maßgabe dieser Grenzen der Zuständigkeit des Gerichtshofs zu prüfen.

– Zur Vereinbarkeit der streitigen Rechtsakte mit dem Partnerschaftsabkommen EU–Russland

- 108 Rosneft vertritt, wie sich aus der Vorlageentscheidung und ihren Erklärungen ergibt, die Auffassung, dass bestimmte Vorschriften der streitigen Rechtsakte zum Erdölsektor sowie zu Wertpapieren und Darlehen, nämlich Art. 1 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3 sowie Anhang III des Beschlusses 2014/512 und Art. 3 Abs. 1, 3 und 5, Art. 3a Abs. 1, Art. 5 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3 sowie die Anhänge II und VI der Verordnung Nr. 833/2014, gegen das Partnerschaftsabkommen EU–Russland verstießen.

- 109 Insoweit kann entgegen dem Vorbringen der Regierung des Vereinigten Königreichs, des Rates und der Kommission nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass sich Bürger vor einem nationalen Gericht auf Vorschriften dieses Abkommens berufen können, ohne dass insoweit der Erlass weiterer Durchführungsmaßnahmen erforderlich wäre (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. April 2005, Simutenkov, C-265/03, EU:C:2005:213, Rn. 23), wie auch der Generalanwalt in Nr. 116 seiner Schlussanträge ausgeführt hat.
- 110 Über diese Frage braucht hier jedoch nicht entschieden zu werden. Denn selbst wenn die restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren geht, mit bestimmten Vorschriften des Abkommens unvereinbar wären, würde Art. 99 des Abkommens ihren Erlass erlauben.
- 111 Nach seinem Art. 99 Nr. 1 Buchst. d hindert das Partnerschaftsabkommen EU–Russland eine Vertragspartei nämlich nicht daran, alle Maßnahmen zu ergreifen, die sie insbesondere im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der von ihr übernommenen Verpflichtungen zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen für notwendig erachtet.
- 112 Dabei ist es nach dem Wortlaut dieser Bestimmung nicht erforderlich, dass der „Krieg“ oder die „ernst[e], eine Kriegsgefahr darstellend[e] international[e] Spannung“ unmittelbar das Unionsgebiet betrifft. Ereignisse in einem Nachbarland der Union wie die Vorgänge in der Ukraine, die zum Erlass der restriktiven Maßnahmen geführt haben, um die es im Ausgangsverfahren geht, kommen also als Rechtfertigung für Maßnahmen zum Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen der Union sowie zur Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit in Einklang mit dem Ziel des auswärtigen Handelns der Union gemäß Art. 21 Abs. 1 Unterabs. 1 und Abs. 2 Buchst. c EUV und nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen in Betracht.
- 113 Zur Frage, ob der Erlass der restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren geht, zum Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen der Union und zur Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit notwendig war, ist festzustellen, dass der Rat in Bereichen, in denen er politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen treffen und komplexe Würdigungen vornehmen muss, über einen großen Wertungsspielraum verfügt (Urteil vom 1. März 2016, National Iranian Oil Company/Rat, C-440/14 P, EU:C:2016:128, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 114 Wie der Generalanwalt in Nr. 150 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, hat der Rat beim Erlass der restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren geht, in den Erwägungsgründen der streitigen Rechtsakte darauf hingewiesen, dass die Staats- und Regierungschefs der Union die grundlose Verletzung der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit der Ukraine durch die Russische Föderation verurteilt hätten, dass der Rat an die Russische Föderation appelliert habe, aktiv von ihrem Einfluss auf die illegal bewaffneten Gruppen Gebrauch zu machen, um u. a. einen umfassenden, sofortigen, sicheren und geschützten Zugang zum Gelände des Absturzes von Malaysian-Airlines-Flug MH17 in Donezk (Ukraine) zu ermöglichen, und dass die Union als Reaktion auf die unrechtmäßige Annexion der Krim und von Sewastopol (Ukraine) bereits Maßnahmen ergriffen habe. In Anbetracht dieser Umstände gelangte der Rat im achten Erwägungsgrund des Beschlusses 2014/512 zu dem Schluss, dass die Lage nach wie vor sehr ernst sei und dass es angebracht sei, restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisierten, zu treffen.
- 115 Im Übrigen ergibt sich aus diesen Angaben, dass die in den streitigen Rechtsakten getroffenen restriktiven Maßnahmen darauf abzielten, eine friedliche Beilegung der Krise in der Ukraine zu unterstützen; dies wird im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 833/2014 hervorgehoben. Ein solches Ziel entspricht dem Ziel der Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit, in Einklang mit den in Art. 21 EUV genannten Zielen des auswärtigen Handelns der Union.

- 116 Die Einschätzung des Rates, dass der Erlass der restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren geht, zum Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen der Union und zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit im Sinne von Art. 99 des Partnerschaftsabkommens EU–Russland notwendig war, ist daher in Anbetracht des großen Wertungsspielraums, über den der Rat in diesem Bereich verfügt, nicht zu beanstanden.
- 117 Die Prüfung der streitigen Rechtsakte anhand des Partnerschaftsabkommens EU–Russland hat somit nichts ergeben, was ihre Gültigkeit berühren könnte.
- Zur Begründungspflicht und zur Beachtung der Verteidigungsrechte, des Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz und des Rechts auf Akteneinsicht
- 118 Wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, macht Rosneft geltend, der Rat habe gegen seine Pflicht zur Begründung der streitigen Rechtsakte aus Art. 296 Abs. 2 AEUV verstoßen.
- 119 Hierzu ist festzustellen, dass die durch Art. 3, Art. 3a, Art. 4 Abs. 3 und 4 sowie Anhang II der Verordnung Nr. 833/2014 eingeführten, gegen den Erdölsektor gerichteten restriktiven Maßnahmen Rechtsakte mit allgemeiner Geltung darstellen, während sich die vom vorlegenden Gericht angeführten Vorschriften zu Wertpapieren und Darlehen, nämlich Art. 1 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3 sowie Anhang III des Beschlusses 2014/512 und Art. 5 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3 sowie Anhang VI der Verordnung Nr. 833/2014, auf individuelle Organisationen beziehen, wie insbesondere oben aus Rn. 100 hervorgeht.
- 120 Nach ständiger Rechtsprechung hängt der Umfang der Begründungspflicht aber von der Rechtsnatur der betreffenden Maßnahme ab; bei Rechtsakten mit allgemeiner Geltung kann sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen (Urteil vom 19. November 1998, Spanien/Rat, C-284/94, EU:C:1998:548, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 121 Bei restriktiven Maßnahmen mit individueller Geltung erfordert es die Achtung der Verteidigungsrechte und des Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz u. a., dass die zuständige Unionsbehörde der betroffenen Person die ihr vorliegenden, diese Person belastenden Informationen, auf die sie ihre Entscheidung stützt, mitteilt (Urteil vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 111).
- 122 Die nach Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung muss zwar die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass der Betroffene ihr die Gründe für die erlassenen Maßnahmen entnehmen und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Sie muss jedoch der Natur des betreffenden Rechtsakts und dem Kontext, in dem er erlassen wurde, angepasst sein. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich und rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob eine Begründung ausreichend ist, nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet und insbesondere anhand des Interesses, das die Adressaten des Rechtsakts an Erläuterungen haben können. Ein beschwerender Rechtsakt ist folglich hinreichend begründet, wenn er in einem Kontext ergangen ist, der dem Betroffenen bekannt war und ihm gestattet, die Tragweite der ihm gegenüber getroffenen Maßnahme zu verstehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. November 2012, Rat/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, Rn. 50, 53 und 54 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 123 In den Erwägungsgründen 1 bis 8 des Beschlusses 2014/512 werden die relevanten Umstände des politischen Umfelds dargestellt, in dem die restriktiven Maßnahmen, um die es hier geht, erlassen wurden. Außerdem besteht nach dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 833/2014 das erklärte Ziel der streitigen Rechtsakte darin, die Kosten für die territoriale Unversehrtheit, die

Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine untergrabenden Handlungen der Russischen Föderation zu erhöhen und eine friedliche Beilegung der Krise zu unterstützen. In den streitigen Rechtsakten wird also die Gesamtlage, die zum Erlass der streitigen Rechtsakte geführt hat, angegeben, und es werden die allgemeinen Ziele bezeichnet, die mit ihnen erreicht werden sollen.

- 124 Ferner konnte Rosneft, wie der Generalanwalt in den Nrn. 158 und 159 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, als einem der wichtigsten Wirtschaftsteilnehmer des Erdölsektors in Russland, deren Anteile zum Zeitpunkt des Erlasses des Beschlusses 2014/512 zum größten Teil vom russischen Staat gehalten wurden, bei vernünftiger Betrachtung nicht verborgen geblieben sein, aus welchen Gründen der Rat die gegen sie gerichteten Maßnahmen ergriff. In Einklang mit dem Ziel, die Kosten für die Handlungen der Russischen Föderation in Bezug auf die Ukraine zu erhöhen, werden in Art. 1 Abs. 2 Buchst. b des Beschlusses 2014/512 bestimmten unter der Kontrolle des russischen Staates stehenden Organisationen des Erdölsektors Beschränkungen auferlegt, wobei u. a. auf ihre geschätzten Gesamtvermögenswerte von über 1 Billion russische Rubel abgestellt wird. Da der politische Kontext zum Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahmen und die Bedeutung des Erdölsektors für die russische Wirtschaft im Übrigen allgemein bekannt sind, ist die Entscheidung des Rates, gegenüber Wirtschaftsteilnehmern dieses Sektors restriktive Maßnahmen zu erlassen, im Licht des erklärten Ziels der Rechtsakte leicht zu verstehen.
- 125 Folglich hat der Rat die streitigen Rechtsakte im vorliegenden Fall hinreichend begründet.
- 126 Rosneft hat vor dem vorliegenden Gericht ferner eine Verletzung des Rechts auf Akteneinsicht, der Verteidigungsrechte und des Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gerügt. Insoweit geht aus den beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen hervor, dass Rosneft beim Rat Anträge auf Zugang zu Dokumenten gestellt hat, insbesondere auf Akteneinsicht, um sich im Zusammenhang mit ihrer Klage auf Nichtigerklärung der restriktiven Maßnahmen, um die es im Verfahren vor dem Gericht geht, verteidigen zu können. Rosneft meint, der Rat müsse ihr Zugang zu sämtlichen nicht vertraulichen amtlichen Dokumenten, die diese Maßnahmen betreffen, gewähren, u. a. auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43) und der auf die Rn. 59 und 60 des Urteils vom 28. November 2013, Rat/Fulmen und Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775), zurückgehenden Rechtsprechung zur Beachtung der Verteidigungsrechte, einschließlich des Rechts auf Akteneinsicht unter Berücksichtigung der legitimen Interessen der Vertraulichkeit, und des Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz. Der Rat habe auf diese Anträge hin einen teilweisen Zugang zu den angeforderten Dokumenten gewährt.
- 127 Rosneft macht insoweit zwar sowohl eine Verletzung der Verteidigungsrechte und des Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz als auch eine Verletzung der Begründungspflicht geltend, greift mit ihrem Vorbringen aber größtenteils lediglich die Gültigkeit der Beschlüsse an, mit denen der Rat es auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 abgelehnt hat, ihr vollständigen Zugang zu sämtlichen angeforderten Dokumenten zu gewähren.
- 128 Zu diesen auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 erlassenen Beschlüssen des Rates ist festzustellen, dass sie im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV an Rosneft gerichtet waren. Da eine auf ihre Nichtigerklärung gerichtete Klage von Rosneft nach diesem Artikel offensichtlich zulässig gewesen wäre, kann sich Rosneft im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nicht auf die Ungültigkeit der Beschlüsse berufen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, Rn. 23 bis 25, vom 15. Februar 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, Rn. 36 und 37, und vom 29. Juni 2010, E und F, C-550/09, EU:C:2010:382, Rn. 46).
- 129 Sofern Rosneft schließlich geltend macht, der Rat hätte sich bei der Prüfung ihrer Anträge auf Akteneinsicht nicht auf die Verordnung Nr. 1049/2001 stützen dürfen, legt sie nicht dar, inwieweit dadurch die Gültigkeit der Bestimmungen der streitigen Rechtsakte berührt werden könnte.

130 Somit ist festzustellen, dass die Prüfung der streitigen Rechtsakte im Hinblick auf die Begründungspflicht, die Verteidigungsrechte, einschließlich des Rechts auf Akteneinsicht, und den Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nichts ergeben hat, was ihre Gültigkeit berühren könnte.

– Zum Grundsatz der Gleichbehandlung

131 Rosneft hat vor dem vorlegenden Gericht und in ihren schriftlichen Erklärungen vor dem Gerichtshof geltend gemacht, der Rat habe gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen, indem er in Art. 3, Art. 3a, Art. 4 Abs. 3 und 4 sowie Anhang II der Verordnung Nr. 833/2014 auf Unternehmen, die in bestimmten Branchen des Erdölsektors tätig seien, abgezielt habe, nicht aber auf Unternehmen, die in anderen Sektoren tätig seien, ohne dass das erklärte Ziel der restriktiven Maßnahmen eine solche Ungleichbehandlung erkläre oder rechtfertige.

132 Wie oben in Rn. 88 ausgeführt, verfügt der Rat bei der Bestimmung des Gegenstands restriktiver Maßnahmen über einen großen Wertungsspielraum, insbesondere dann, wenn solche Maßnahmen in Einklang mit Art. 215 Abs. 1 AEUV die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vorsehen. Die Regierung des Vereinigten Königreichs weist hinsichtlich der gegen den Erdölsektor gerichteten restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren geht, zu Recht darauf hin, dass es dem Rat, wenn er dies für zweckmäßig hält, u. a. freisteht, Unternehmen Beschränkungen aufzuerlegen, die in ganz bestimmten Sektoren der russischen Wirtschaft tätig sind, in denen Produkte, Technologien oder Dienstleistungen aus der Union besonders wichtig sind. Das Abzielen auf Unternehmen oder Sektoren, die von hauptsächlich in der Union verfügbaren Spitzentechnologien oder Know-how abhängig sind, trägt dem Ziel Rechnung, die Effizienz der restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren geht, zu gewährleisten und zu verhindern, dass die Wirkung der Maßnahmen durch die Einfuhr substituierbarer Produkte, Technologien oder Dienstleistungen aus Drittländern nach Russland neutralisiert wird.

133 Somit ist festzustellen, dass die Prüfung der streitigen Rechtsakte anhand des Grundsatzes der Gleichbehandlung nichts ergeben hat, was ihre Gültigkeit berühren könnte.

– Zum Befugnismissbrauch

134 Rosneft hat vor dem vorlegenden Gericht und vor dem Gerichtshof geltend gemacht, der Rat habe durch den Erlass der restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren gehe, seine Befugnisse missbraucht. Er habe vorgegeben, die Maßnahmen seien erlassen worden, um „die Kosten für die Handlungen Russlands zu erhöhen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben, und um eine friedliche Beilegung der Krise zu unterstützen“, wie es im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 833/2014 heiße. In Wirklichkeit seien sie erlassen worden, um den Energiesektor der Russischen Föderation langfristig zu schädigen und somit deren Drohpotenzial gegenüber den von ihr als Energielieferant abhängigen Ländern zu verringern.

135 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs liegt ein Befugnismissbrauch nur dann vor, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, dass ein Rechtsakt ausschließlich oder zumindest vorwiegend zu anderen Zwecken als denen, zu denen die betreffende Befugnis eingeräumt wurde, oder mit dem Ziel erlassen wurde, ein Verfahren zu umgehen, das die Verträge speziell vorsehen, um die konkrete Sachlage zu bewältigen (Urteil vom 16. April 2013, Spanien und Italien/Rat, C-274/11 und C-295/11, EU:C:2013:240, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

136 Im vorliegenden Fall hat Rosneft – abgesehen von der Bezugnahme in ihren schriftlichen Erklärungen auf ein Arbeitsdokument der Kommission, das aus den vom Generalanwalt in den Nrn. 180 bis 182 seiner Schlussanträge angeführten Gründen nicht relevant ist – ihre Auffassung, dass die restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren gehe, mit einem anderen als dem in den streitigen Rechtsakten angegebenen Ziel erlassen worden seien, durch nichts untermauert, geschweige denn objektive, schlüssige und übereinstimmende Indizien hierfür beigebracht.

137 Somit ist festzustellen, dass die Prüfung der Frage eines Befugnismissbrauchs durch den Rat nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der streitigen Rechtsakte berühren könnte.

– Zum Vorliegen eines Widerspruchs zwischen dem Wortlaut des Beschlusses 2014/512 und dem Wortlaut der Verordnung Nr. 833/2014

138 Im Ausgangsverfahren hat Rosneft geltend gemacht, zwischen Art. 4 Abs. 4 des Beschlusses 2014/512 und Art. 3 Abs. 5 der Verordnung Nr. 833/2014 bestehe ein Widerspruch. Während die erstgenannte Vorschrift den Mitgliedstaaten bei vor dem 1. August 2014 geschlossenen Verträgen hinsichtlich des Verbots der Versagung von Genehmigungen für den Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr der in Anhang II der Verordnung aufgeführten Güter keinen Wertungsspielraum einräume, erlaube es ihnen die letztgenannte Vorschrift, die Erfüllung einer Verpflichtung aus solchen Verträgen zu genehmigen oder nicht.

139 Wie Rosneft in ihren schriftlichen Erklärungen ausführt, ist Art. 4 Abs. 4 des Beschlusses 2014/512 anders formuliert als Art. 3 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014. Nach Art. 4 Abs. 4 des Beschlusses 2014/512 „gilt“ das den zuständigen Behörden auferlegte Verbot, eine Genehmigung für den Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr bestimmter Ausrüstung, die für bestimmte Kategorien von Erdölexplorations- und -fördervorhaben geeignet ist, zu erteilen, „unbeschadet der Erfüllung von Verträgen, die vor dem 1. August 2014 geschlossen wurden, oder von akzessorischen Verträgen, die für die Erfüllung dieser Verträge erforderlich sind“.

140 Zwar ist Art. 3 Abs. 5 der Verordnung Nr. 833/2014 nicht ebenso streng formuliert wie der Beschluss 2014/512, doch kann dies nicht zur Ungültigkeit dieser Bestimmung führen.

141 Da mit der Verordnung Nr. 833/2014 in Einklang mit Art. 215 AEUV die zur Umsetzung des Beschlusses 2014/512 erforderlichen Maßnahmen erlassen werden sollen, ist die Verordnung, soweit möglich, im Licht der Bestimmungen des Beschlusses auszulegen. Im vorliegenden Fall ist der Unterschied zwischen dem Wortlaut der beiden Unionsrechtsakte nicht so groß, dass sie nicht einheitlich ausgelegt werden könnten. Die Formulierung in Art. 3 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung, dass die zuständigen Behörden eine Genehmigung erteilen „können“, ist daher dahin zu verstehen, dass sie dabei dafür Sorge zu tragen haben, dass die Anwendung von Art. 3 Abs. 5 Unterabs. 1 der Verordnung der Erfüllung vor dem 1. August 2014 geschlossener Verträge nicht entgegensteht.

142 Der Unterschied zwischen dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 4 des Beschlusses 2014/512 und Art. 3 Abs. 5 der Verordnung Nr. 833/2014 kann die Gültigkeit der letztgenannten Vorschrift folglich nicht berühren.

– Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und zu den Grundrechten von Rosneft

143 Wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, hat Rosneft geltend gemacht, dass Art. 1 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3, Art. 7 und Anhang III des Beschlusses 2014/512 und Art. 3, Art. 3a, Art. 4 Abs. 3 und 4, Art. 5 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3, Art. 11 sowie die Anhänge II und VI der Verordnung Nr. 833/2014 ungültig seien, weil die mit ihnen eingeführten restriktiven Maßnahmen außer Verhältnis zu dem angegebenen Ziel stünden und einen übermäßigen Eingriff in ihre unternehmerische Freiheit und ihr Eigentumsrecht, die in den Art. 16 und 17 der Charta verankert seien, darstellten.

- ¹⁴⁴ Unter Berufung auf die Urteile vom 14. Oktober 2009, *Bank Melli Iran/Rat* (T-390/08, EU:T:2009:401), und vom 28. November 2013, *Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776), macht Rosneft geltend, die restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren gehe, seien weder erforderlich noch geeignet, weil zwischen dem mit ihnen verfolgten Ziel und den angewandten Mitteln kein angemessenes Verhältnis bestehe. Die Maßnahmen stellten daher einen unverhältnismäßigen Eingriff in ihre unternehmerische Freiheit dar.
- ¹⁴⁵ Rosneft macht ferner geltend, Art. 7 Abs. 1 des Beschlusses 2014/512 und Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 833/2014 gestatteten eine Konfiszierung ihrer Vermögenswerte und einen Eingriff in erworbene vertragliche Rechte, d. h. in ihre Eigentumsrechte. Diese Vorschriften gingen über das erforderliche Maß hinaus, indem sie im Wesentlichen vorsähen, dass nicht russische Vertragsparteien von jeder Verpflichtung aus Verträgen, die mit den in diesen Vorschriften bezeichneten Organisationen geschlossen worden seien, befreit werden könnten, selbst wenn es sich um eine Verpflichtung handele, ein ganzes Ausrüstungspaket zu liefern, von dem nur ein kleiner Teil mit den in Anhang II der Verordnung genannten Technologien zu tun habe.
- ¹⁴⁶ Soweit Rosneft die Verhältnismäßigkeit der allgemeinen Bestimmungen in Zweifel zieht, auf deren Grundlage ihre Aufnahme in die Anhänge der streitigen Rechtsakte beschlossen wurde, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entschieden hat, dass der Unionsgesetzgeber in Bereichen, in denen er politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen treffen und komplexe Beurteilungen vornehmen muss, über einen großen Wertungsspielraum verfügt. Folglich ist eine in einem solchen Bereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des vom zuständigen Organ verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet ist (Urteil vom 28. November 2013, *Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, Rn. 120 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- ¹⁴⁷ Entgegen dem Vorbringen von Rosneft steht der Inhalt der streitigen Rechtsakte in angemessenem Verhältnis zu dem mit ihnen verfolgten Ziel. Ihr Ziel besteht nämlich u. a. darin, die Kosten für die die territoriale Unversehrtheit, die Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine untergrabenden Handlungen Russlands zu erhöhen, so dass das Abzielen auf einen wichtigen Wirtschaftsteilnehmer des Erdölsektors, dessen Anteile zudem mehrheitlich vom russischen Staat gehalten werden, mit diesem Ziel in Einklang steht und jedenfalls nicht als offensichtlich ungeeignet in Bezug auf das verfolgte Ziel angesehen werden kann.
- ¹⁴⁸ Außerdem gelten die von Rosneft angeführten Grundrechte, nämlich die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht, nicht uneingeschränkt, und ihre Ausübung kann Beschränkungen unterworfen werden, die durch im Allgemeininteresse liegende Ziele der Union gerechtfertigt sind, sofern die Beschränkungen tatsächlich diesen im Allgemeininteresse liegenden Zielen entsprechen und keinen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antasten würde (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Mai 1974, *Nold/Kommission*, 4/73, EU:C:1974:51, Rn. 14, vom 30. Juli 1996, *Bosphorus*, C-84/95, EU:C:1996:312, Rn. 21, und vom 16. November 2011, *Bank Melli Iran/Rat*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, Rn. 113 und 114).
- ¹⁴⁹ Wie der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Durchsetzung des Embargos gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) entschieden hat, haben restriktive Maßnahmen definitionsgemäß Auswirkungen, die die Eigentumsrechte und die freie Berufsausübung beeinträchtigen, und schädigen dadurch Parteien, die für die Situation, die zum Erlass der Sanktionen geführt hat, nicht verantwortlich sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Juli 1996, *Bosphorus*, C-84/95, EU:C:1996:312, Rn. 22). Solche Auswirkungen haben gezielte restriktive Maßnahmen erst recht für die Organisationen, gegen die sie gerichtet sind.

- 150 Im Ausgangsverfahren rechtfertigte die Bedeutung der mit den streitigen Rechtsakten verfolgten Ziele, nämlich der Schutz der territorialen Unversehrtheit, der Souveränität und der Unabhängigkeit der Ukraine und die Unterstützung einer friedlichen Beilegung der Krise in diesem Land – die sich, wie oben in den Rn. 113 bis 115 ausgeführt, in das übergeordnete Ziel der Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit in Einklang mit den in Art. 21 EUV genannten Zielen des auswärtigen Handelns der Union einfügen –, auch erhebliche negative Folgen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer. Unter diesen Umständen und insbesondere in Anbetracht dessen, dass sich die Intensität der vom Rat als Reaktion auf die Krise in der Ukraine erlassenen restriktiven Maßnahmen allmählich steigerte, kann der Eingriff in die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht von Rosneft nicht als unverhältnismäßig angesehen werden.
- 151 Somit ist festzustellen, dass die Prüfung von Buchst. a der zweiten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Art. 1 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3, Art. 7 und Anhang III des Beschlusses 2014/512 oder von Art. 3, Art. 3a, Art. 4 Abs. 3 und 4, Art. 5 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3, Art. 11 sowie der Anhänge II und VI der Verordnung Nr. 833/2014 berühren könnte.

Zu Buchst. b der zweiten Frage

- 152 Mit Buchst. b seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Bestimmtheit (*nulla poena sine lege certa*) dahin auszulegen sind, dass sie einen Mitgliedstaat daran hindern, gemäß Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 833/2014 für Verstöße gegen diese Verordnung Strafsanktionen vorzusehen, bevor die Tragweite der Verordnung und somit der entsprechenden Strafsanktionen vom Gerichtshof präzisiert worden ist.

Zur Zulässigkeit

- 153 Die Regierung des Vereinigten Königreichs und der Rat halten Buchst. b der zweiten Frage für unzulässig. Die Regierung des Vereinigten Königreichs meint, die Frage sei hypothetisch, da Rosneft kein Ausführer oder Dienstleistungserbringer der Union sei, dessen Verhalten Gegenstand von Beschränkungen gemäß der Verordnung Nr. 833/2014 sei, so dass für Rosneft nicht die Gefahr bestehe, aufgrund der nationalen Rechtsvorschriften, um die es im Ausgangsverfahren gehe, mit einer Strafsanktion belegt zu werden. Der Rat macht darüber hinaus geltend, diese Frage betreffe in Wirklichkeit die Gültigkeit der genannten Rechtsvorschriften.
- 154 Hierzu ist festzustellen, dass Gegenstand der Vorlagefrage die Sanktionen wegen Verstoßes gegen die Verordnung Nr. 833/2014 sowie die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Bestimmtheit (*nulla poena sine lege certa*) sind, so dass auf der Hand liegt, dass sie nicht die Gültigkeit der von der Regierung des Vereinigten Königreichs erlassenen nationalen Maßnahmen betrifft, sondern die sich aus den genannten Grundsätzen ergebenden Grenzen, die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 833/2014 zu beachten sind.
- 155 Neben den oben in Rn. 50 genannten Voraussetzungen der Zulässigkeit von Vorlagefragen ist zu beachten, dass eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Fragen des nationalen Gerichts streitet, die es in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festlegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat (Urteil vom 29. Januar 2013, Radu, C-396/11, EU:C:2013:39, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 156 Zum hypothetischen Charakter der Vorlagefrage ist zum einen festzustellen, dass Rosneft in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof ausgeführt hat, dass sie bei einem Verstoß gegen restriktive Maßnahmen strafrechtlich wegen Mittäterschaft zur Verantwortung gezogen werden könne, was von den anderen Verfahrensbeteiligten nicht bestritten worden ist. Zum anderen wäre die Frage auch dann nicht zwangsläufig hypothetisch, wenn die in den nationalen Rechtsvorschriften, um die es im Ausgangsverfahren geht, vorgesehenen Strafsanktionen wegen Verstoßes gegen die Verordnung

Nr. 833/2014 nicht gegen Rosneft verhängt werden könnten. Denn aus der Vorlageentscheidung ist, wie der Generalanwalt in Nr. 211 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, nicht ersichtlich, dass Rosneft die von der Regierung des Vereinigten Königreichs auf der Grundlage von Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 833/2014 erlassenen Maßnahmen nicht anfechten könnte.

157 Da die Frage somit u. a. die Voraussetzungen für die Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 833/2014 betrifft und nicht hypothetisch ist, ist sie zulässig.

Zur Beantwortung der Frage

158 Rosneft macht, wie sich aus der Vorlageentscheidung und ihren schriftlichen Erklärungen ergibt, geltend, wegen der fehlenden Klarheit und Bestimmtheit bestimmter Vorschriften der Verordnung Nr. 833/2014 könnten die Bürger ihre Rechte und Pflichten nicht eindeutig erkennen. Der Rat habe deshalb gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Bestimmtheit (*nulla poena sine lege certa*) verstoßen, indem er in Art. 8 der Verordnung bestimmt habe, dass die Mitgliedstaaten Sanktionen, auch strafrechtlicher Art, vorsehen müssten, um die Anwendung der restriktiven Maßnahmen, die Gegenstand des Ausgangsverfahrens seien, sicherzustellen.

159 Erstens sei bei dem Ausdruck „unter Wasser in Tiefen von mehr als 150 Metern“ im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Buchst. a und Art. 3a Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 833/2014 nicht klar, ab welchem Punkt die Tiefe von 150 Metern zu messen sei. Zweitens bestehe hinsichtlich des Ausdrucks „Ton- und Schiefergestein“ im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Buchst. c und Art. 3a Abs. 1 Buchst. c der Verordnung nicht einmal in geologischen Fachkreisen Konsens über dessen Tragweite. Drittens sei der in Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung enthaltene Ausdruck „Finanzhilfe“ nicht eindeutig, und viertens lasse der in Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 enthaltene Ausdruck „übertragbare Wertpapiere“ nicht mit Sicherheit erkennen, ob das in dieser Bestimmung enthaltene Verbot auch für GDR gelte, die ab dem 12. September 2014 begeben worden seien und vor diesem Zeitpunkt begebene Aktien repräsentierten.

160 Jedenfalls könne ein Mitgliedstaat keine Strafsanktionen wegen Verstoßes gegen die Verordnung Nr. 833/2014 verhängen, solange der Gerichtshof nicht über die Auslegung ihrer Vorschriften befunden habe.

161 Als Erstes ist zum allgemeinen Grundsatz der Rechtssicherheit festzustellen, dass dieser elementare Grundsatz des Unionsrechts insbesondere verlangt, dass eine Regelung klar und deutlich ist, damit die Betroffenen ihre Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen und sich somit in ihrem Verhalten darauf einstellen können (Urteil vom 10. Januar 2006, IATA und ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).

162 Als Zweites ist zu dem vom vorlegenden Gericht angeführten Bestimmtheitsgrundsatz (*nulla poena sine lege certa*) festzustellen, dass aus diesem, Art. 49 („Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen“) der Charta zuzuordnenden Grundsatz, der nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine besondere Ausprägung des allgemeinen Grundsatzes der Rechtssicherheit darstellt (vgl. Urteil vom 3. Juni 2008, Intertanko u. a., C-308/06, EU:C:2008:312, Rn. 70), insbesondere folgt, dass das Gesetz die Straftaten und die für sie angedrohten Strafen klar definieren muss. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn der Rechtsunterworfenen anhand des Wortlauts der einschlägigen Bestimmung und nötigenfalls mit Hilfe ihrer Auslegung durch die Gerichte erkennen kann, welche Handlungen und Unterlassungen seine strafrechtliche Verantwortung begründen (Urteil vom 3. Mai 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, EU:C:2007:261, Rn. 50).

- 163 Im vorliegenden Fall haben die oben in Rn. 159 genannten Ausdrücke, deren Unbestimmtheit Rosneft beanstandet, allgemeinen Charakter, wobei jedoch der Begriff „übertragbare Wertpapiere“ in Art. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 833/2014 definiert und der Begriff „Finanzhilfe“ in ihrem Art. 4 Abs. 3 Buchst. b anhand von Beispielen erläutert wird.
- 164 Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) zu Art. 7 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in dem Rechte verankert sind, die den von Art. 49 der Charta gewährleisteten entsprechen (Urteil vom 8. September 2015, Taricco u. a., C-105/14, EU:C:2015:555, Rn. 57), können Gesetzgebungsakte wegen ihres naturgemäß allgemeinen Charakters nicht absolut bestimmt sein. Die Gesetzgebungstechnik, eher allgemeine Begriffe zu verwenden als abschließende Aufzählungen, lässt zwar oft Grauzonen bei der Abgrenzung. Eine Vorschrift ist aber nicht bereits wegen solcher in einer begrenzten Zahl von Fällen bestehenden Zweifel mit Art. 7 der Konvention unvereinbar, sofern sie in den meisten Fällen hinreichend klar ist (vgl. in diesem Sinne u. a. EGMR, 15. November 1996, Cantoni/Frankreich, CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, §§ 31 und 32).
- 165 Diese Erwägungen gelten nach Art. 52 Abs. 3 der Charta auch für deren Art. 49. Die Entscheidung des Unionsgesetzgebers, in den von Rosneft beanstandeten Vorschriften Ausdrücke wie „Finanzhilfe“, „unter Wasser in Tiefen von mehr als 150 Metern“, „Ton- und Schiefergestein“ oder „übertragbare Wertpapiere“ zu verwenden, stellt als solche also keinen Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz dar.
- 166 Dies wird dadurch bestätigt, dass es nicht mit der Vorhersehbarkeit eines Gesetzes unvereinbar ist, dass sich die betroffene Person, um in der Lage zu sein, unter den Umständen des konkreten Falles angemessen abzuschätzen, welche Folgen sich aus einer bestimmten Handlung ergeben können, zur Einholung fachkundigen Rates veranlasst sieht (vgl. EGMR, 18. März 2014, Öcalan/Türkei, CE:ECHR:2014:0318JUD002406903, § 174 und die dort angeführte Rechtsprechung). Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Ausdrücke, deren mangelnde Bestimmtheit Rosneft rügt, zwar nicht absolut bestimmt sind, aber auch nicht so unbestimmt, dass der Bürger nicht erkennen könnte, welche Handlungen und Unterlassungen seine strafrechtliche Verantwortung begründen.
- 167 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs darf der Bestimmtheitsgrundsatz im Übrigen nicht so verstanden werden, dass er die schrittweise Klärung der Vorschriften über die strafrechtliche Verantwortlichkeit durch Auslegung seitens der Gerichte untersagt, sofern sie hinreichend vorhersehbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri u. a./Kommission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, EU:C:2005:408, Rn. 217 und 218).
- 168 Dass die in der Verordnung Nr. 833/2014 verwendeten Begriffe später schrittweise durch den Gerichtshof geklärt werden können, kann einen Mitgliedstaat somit entgegen dem Vorbringen von Rosneft nicht daran hindern, auf der Grundlage von Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Sanktionen zu erlassen, um ihre effektive Umsetzung sicherzustellen.
- 169 Im vorliegenden Fall hindern die oben in Rn. 159 genannten Ausdrücke der Verordnung Nr. 833/2014 einen Mitgliedstaat folglich nicht daran, für Verstöße gegen Vorschriften der Verordnung Nr. 833/2014 in Einklang mit deren Art. 8 Abs. 1 Strafsanktionen vorzusehen.
- 170 Somit ist auf Buchst. b der zweiten Frage zu antworten, dass die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Bestimmtheit (*nulla poena sine lege certa*) dahin auszulegen sind, dass sie einen Mitgliedstaat nicht daran hindern, gemäß Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 833/2014 für Verstöße gegen diese Verordnung Strafsanktionen vorzusehen, bevor die Tragweite der Verordnung und somit der entsprechenden Strafsanktionen vom Gerichtshof präzisiert worden ist.

Zu Buchst. a der dritten Frage

- 171 Mit Buchst. a seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Begriff „Finanzhilfe“ in Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung Nr. 833/2014 dahin auszulegen ist, dass darunter auch die Abwicklung von Zahlungen durch eine Bank oder ein sonstiges Finanzinstitut fällt.
- 172 Rosneft und die deutsche Regierung vertreten die Auffassung, dass mit diesem Ausdruck in der Verordnung Nr. 833/2014 keine Handlungen gemeint seien, deren Gegenstand die bloße Abwicklung von Zahlungen sei, sondern Finanzierungshandlungen, mit denen aktiv eine materielle Unterstützung gewährt werde. Die deutsche Regierung macht insoweit u. a. geltend, Zahlungsdienste seien Dienste zur Ausführung von Zahlungsvorgängen für Dritte als Auftraggeber, wie sich aus der Begriffsbestimmung in Art. 4 Nr. 3 der Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 97/5/EG (ABl. 2007, L 319, S. 1) in Verbindung mit deren Anhang ergebe. Hingegen seien Dienstleistungen, die wie Zuschüsse, Darlehen und Ausfuhrkreditversicherungen gemäß Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 833/2014 einer Genehmigung bedürften, Dienstleistungen, bei denen die betreffende Bank mit eigenen Mitteln zugunsten eines Dritten tätig werde.
- 173 Die deutsche Regierung vertritt ferner die Auffassung, Finanzinstitute verfügten insbesondere im Hinblick auf die Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers (ABl. 2006, L 345, S. 1) nicht über genügend Informationen, um einschätzen zu können, ob eine Zahlung einen der Verordnung Nr. 833/2014 zuwiderlaufenden Zweck verfolge oder nicht.
- 174 Die Regierung des Vereinigten Königreichs, die estnische Regierung und die Kommission vertreten hingegen die Auffassung, der Begriff „Finanzhilfe“ schließe Zahlungsdienste einer Bank oder eines sonstigen Finanzinstituts ein. Solche Dienstleistungen seien, sofern sie mit einem durch die Verordnung Nr. 833/2014 verbotenen Geschäft zusammenhängen, verboten. Aus dem Leitfaden der Kommission vom 16. Dezember 2014 für die Anwendung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 (C[2014] 9950 final) ergebe sich, dass dieser Begriff weit auszulegen sei.
- 175 Die französische Regierung vertritt die Auffassung, der Begriff „Finanzhilfe“ sei auf Vorgänge zu beschränken, mit denen ein Finanzinstitut neue Mittel zur Verfügung stelle. Abwicklungen von Zahlungen, die mit einem durch die Verordnung Nr. 833/2014 verbotenen Geschäft in Zusammenhang stünden, könnten allerdings unter ihn fallen, wenn das Finanzinstitut dabei den Empfängern neue Mittel übertrage.
- 176 Nach dem Wortlaut der durch Art. 3 und Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 833/2014 eingeführten restriktiven Maßnahmen bedürfen nicht nur sämtliche Ausfuhren für die Erdölindustrie bestimmter Güter, die in der Liste in Anhang II der Verordnung aufgeführt sind, nach Russland einer vorherigen Genehmigung. Einer Genehmigung durch die zuständige Behörde bedarf auch die Erbringung bestimmter Dienstleistungen im Zusammenhang mit den betreffenden Gütern, u. a. die Bereitstellung von Finanzmitteln oder Finanzhilfe für deren Ausfuhr. Die Beschränkungen, die solche Dienstleistungen betreffen, sind also insbesondere gegen Finanzinstitute gerichtet, die den Ausführern der Güter eine solche Finanzhilfe gewähren können, insbesondere in Form von Zuschüssen, Darlehen und Ausfuhrkreditversicherungen.
- 177 In Anbetracht des Gegenstands der restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren geht, möchte das vorlegende Gericht mit Buchst. a seiner dritten Frage wissen, ob die Bezugnahme auf eine „Finanzhilfe“ in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 833/2014 dahin auszulegen ist, dass er insbesondere den Finanzinstituten die Verpflichtung auferlegt, für die Abwicklung jeder Zahlung im Zusammenhang

mit dem Verkauf, der Lieferung, der Verbringung oder der Ausfuhr der in Anhang II der Verordnung aufgeführten Güter nach Russland eine Genehmigung einzuholen, insbesondere wenn sie feststellen, dass die Zahlung, die sie abwickeln sollen, mit einem solchen Geschäft in Zusammenhang steht.

- 178 Insoweit ist festzustellen, dass in keiner Sprachfassung von Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung Nr. 833/2014 ausdrücklich von der „Abwicklung von Zahlungen“ die Rede ist. Deshalb ist auf die Systematik und den Zweck der Verordnung abzustellen.
- 179 Die systematische Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung Nr. 833/2014 legt den Schluss nahe, dass der Unionsgesetzgeber, wie insbesondere die deutsche Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen geltend gemacht hat, mit dem Ausdruck „Finanzhilfe“ Handlungen meinte, die mit Zuschüssen, Darlehen und Ausfuhrkreditversicherungen vergleichbar sind. Während bei diesen Handlungen eigene Mittel des betreffenden Finanzinstituts verwendet werden müssen, werden Zahlungsdienste von ihm als Mittler geleistet. Es überträgt die Mittel des Auftraggebers an einen bestimmten Empfänger, ohne auf eigene Mittel zurückzugreifen.
- 180 Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 833/2014 kann also nicht dahin ausgelegt werden, dass er den Finanzinstituten die Verpflichtung auferlegt, für die Abwicklung einer jeden Zahlung im Zusammenhang mit dem Verkauf, der Lieferung, der Verbringung oder der Ausfuhr der in Anhang II der Verordnung aufgeführten Güter nach Russland über die dafür nach Art. 3 der Verordnung Nr. 833/2014 erforderliche Genehmigung hinaus eine zusätzliche Genehmigung einzuholen, wenn sie feststellen, dass die Zahlung, die sie abwickeln sollen, ganz oder teilweise die Gegenleistung für eine solche Transaktion darstellt.
- 181 Insbesondere in Anbetracht dessen, dass Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung nicht das Ziel hat, das Einfrieren von Geldern oder Beschränkungen im Bereich des Geldtransfers einzuführen, ist nämlich davon auszugehen, dass der Unionsgesetzgeber, wenn er für die Abwicklung jeder Überweisung, die einen Zusammenhang mit den in Anhang II der Verordnung Nr. 833/2014 aufgeführten Gütern aufweist, neben der nach Art. 3 der Verordnung Nr. 833/2014 für Transaktionen der in der vorstehenden Randnummer genannten Art erforderlichen Genehmigung eine zusätzliche Genehmigung hätte vorschreiben wollen, zur Festlegung einer solchen Verpflichtung und ihrer Grenzen einen anderen Ausdruck als „Finanzhilfe“ verwendet hätte.
- 182 Schließlich ist festzustellen, dass das Ziel der Verordnung Nr. 833/2014 zwar u. a. darin besteht, die Kosten für die Handlungen der Russischen Föderation gegenüber der Ukraine zu erhöhen, doch wird dieses Ziel durch Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung sachgemäß verwirklicht, indem er Beschränkungen der Finanzhilfe in Bezug auf die Ausfuhr für die Erdölindustrie bestimmter Güter nach Russland einführt, zugleich aber die Abwicklung von Zahlungen als solche keiner vorherigen Genehmigung unterwirft.
- 183 Diese Auslegung lässt das Verbot unberührt, das für jede Abwicklung von Zahlungen im Zusammenhang mit einem Geschäft gilt, das nach Art. 3 Abs. 5 der Verordnung Nr. 833/2014 selbst verboten ist.
- 184 Somit ist auf Buchst. a der dritten Frage zu antworten, dass der Begriff „Finanzhilfe“ in Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung Nr. 833/2014 dahin auszulegen ist, dass die Abwicklung von Zahlungen durch eine Bank oder ein sonstiges Finanzinstitut als solche nicht darunter fällt.

Zu Buchst. b der dritten Frage

- 185 Mit Buchst. b seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 dahin auszulegen ist, dass er ab dem 12. September 2014 die Begebung von GDR aufgrund eines Depotvertrags mit einer der in Anhang VI der Verordnung genannten Organisationen verbietet, wenn die GDR Aktien repräsentieren, die vor diesem Zeitpunkt von einer solchen Organisation begeben worden waren.
- 186 Nach Auffassung von Rosneft ist diese Frage zu verneinen. Die Auslegung, wonach die Aktionäre der Organisationen, gegen die sich die restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren gehe, richteten, ihre Aktien nicht in GDR umgestalten dürften, stehe in Widerspruch zu dem Ziel der Verordnung Nr. 833/2014, durch die Beschränkung der Möglichkeit solcher Organisationen zur Kapitalbeschaffung Druck auf die Russische Föderation auszuüben. Sie träfe nämlich vor allem die Aktionäre der Organisationen.
- 187 Nach Art. 5 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 833/2014 ist es u. a. verboten, bestimmte übertragbare Wertpapiere, die nach dem 12. September 2014 begeben wurden, zu kaufen, zu verkaufen, Wertpapierdienstleistungen oder Hilfsdienste bei der Begebung zu erbringen oder anderweitig damit zu handeln, wenn sie von den in Anhang VI der Verordnung aufgeführten Organisationen, darunter Rosneft, begeben wurden. Insoweit ist festzustellen, dass unter den Begriff „übertragbare Wertpapiere“ nach der Begriffsbestimmung in Art. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 833/2014 auch Aktienzertifikate fallen.
- 188 Zu dem Vorbringen von Rosneft, dieses Verbot stehe in Widerspruch zu dem Ziel der Verordnung, weil es die Aktionäre der in Anhang VI der Verordnung aufgeführten Organisationen benachteilige, ist der FCA beizupflichten, dass restriktive Maßnahmen, die sich gegen eine Gesellschaft richten, naturgemäß negative Auswirkungen auf die Interessen ihrer Aktionäre haben können. Im vorliegenden Fall besteht das Ziel der restriktiven Maßnahmen gerade darin, die Kosten für die Handlungen der Russischen Föderation, des Hauptaktionärs von Rosneft, zu erhöhen. Das Vorbringen von Rosneft ist also nicht stichhaltig.
- 189 Im Übrigen verbietet Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 es eindeutig, ab dem 12. September 2014 GDR zu begeben, die Aktien der in Anhang VI der Verordnung aufgeführten Organisationen repräsentieren, und zwar unabhängig vom Zeitpunkt der Begebung dieser Aktien.
- 190 Somit ist auf Buchst. b der dritten Frage zu antworten, dass Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 dahin auszulegen ist, dass er ab dem 12. September 2014 die Begebung von GDR auf der Grundlage eines Depotvertrags mit einer der in Anhang VI der Verordnung aufgeführten Organisationen auch dann verbietet, wenn die GDR Aktien repräsentieren, die vor diesem Zeitpunkt von einer solchen Organisation begeben worden waren.

Zu Buchst. c der dritten Frage

- 191 Mit Buchst. c seiner dritten Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um die Auslegung der Begriffe „unter Wasser in Tiefen von mehr als 150 Metern“ und „Ton- und Schiefergestein“ in den Art. 3 und 3a der Verordnung Nr. 833/2014, falls er dies für erforderlich halten sollte.
- 192 Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass diese Frage dem Gerichtshof als Ergänzung zu Buchst. b der zweiten Frage vorgelegt wird, mit der das vorlegende Gericht wissen möchte, ob die Verordnung Nr. 833/2014 wegen fehlender Bestimmtheit ungültig ist. Das vorlegende Gericht führt insoweit lediglich aus, dass der Gerichtshof diese Begriffe, wenn er es für angebracht halte, für die Bürger genauer definieren könne.

- 193 Das vorlegende Gericht erläutert aber nicht, inwiefern eine genaue Definition dieser Begriffe durch den Gerichtshof für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits erforderlich sein soll.
- 194 Zwar spricht eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit von Vorlagefragen zum Unionsrecht (Urteil vom 28. Juli 2011, Lidl & Companhia, C-106/10, EU:C:2011:526, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die Rechtfertigung des Vorabentscheidungsersuchens liegt nach ständiger Rechtsprechung aber nicht in der Abgabe von Gutachten zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen, sondern darin, dass das Ersuchen für die tatsächliche Entscheidung eines Rechtsstreits erforderlich ist (Urteil vom 20. Januar 2005, García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 195 Im vorliegenden Fall geht aus der Vorlageentscheidung nicht klar hervor, inwiefern sich Buchst. c der dritten Frage insbesondere von Buchst. b der zweiten Frage unterscheidet, mit der das vorlegende Gericht wissen möchte, ob die Verordnung Nr. 833/2014 wegen fehlender Bestimmtheit ungültig ist. Wie sich aus der Antwort auf Buchst. b der zweiten Frage ergibt, hat die Prüfung der Art. 3 und 3a der Verordnung Nr. 833/2014 anhand der Grundsätze der Rechtssicherheit und der Bestimmtheit nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Vorschriften berühren könnte. Aus der Vorlageentscheidung ist nicht ersichtlich, dass das vorlegende Gericht darüber hinaus auf eine Auslegung der genannten Begriffe angewiesen wäre, um den Rechtsstreit des Ausgangsverfahrens zu entscheiden.
- 196 Mangels entsprechender Erläuterungen ist über das Ersuchen um Auslegung nicht zu entscheiden.

Kosten

- 197 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Die Art. 19, 24 und 40 EUV, Art. 275 AEUV und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind dahin auszulegen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV für die Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer auf der Grundlage der Vorschriften über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erlassenen Handlung wie des Beschlusses 2014/512/GASP des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, in der durch den Beschluss 2014/872/GASP des Rates vom 4. Dezember 2014 geänderten Fassung zuständig ist, sofern Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV durch diesen Beschluss oder die Überwachung der Rechtmäßigkeit restriktiver Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen ist.**
- 2. Die Prüfung der zweiten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 1 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3, Art. 7 und Anhang III des Beschlusses 2014/512 in der durch den Beschluss 2014/872 geänderten Fassung oder von Art. 3, Art. 3a, Art. 4 Abs. 3 und 4, Art. 5 Abs. 2 Buchst. b bis d und Abs. 3, Art. 11 sowie der Anhänge II und VI der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1290/2014 des Rates vom 4. Dezember 2014 geänderten Fassung berühren könnte.**

Die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Bestimmtheit (*nulla poena sine lege certa*) sind dahin auszulegen, dass sie einen Mitgliedstaat nicht daran hindern, gemäß Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 833/2014 in der durch die Verordnung Nr. 1290/2014 geänderten Fassung für Verstöße gegen diese Verordnung Strafsanktionen vorzusehen, bevor die Tragweite der Verordnung und somit der entsprechenden Strafsanktionen vom Gerichtshof der Europäischen Union präzisiert worden ist.

3. Der Begriff „Finanzhilfe“ in Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung Nr. 833/2014 in der durch die Verordnung Nr. 1290/2014 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass die Abwicklung von Zahlungen durch eine Bank oder ein sonstiges Finanzinstitut als solche nicht darunter fällt.

Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 in der durch die Verordnung Nr. 1290/2014 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er ab dem 12. September 2014 die Begebung von Global Depositary Receipts (GDR) auf der Grundlage eines Depotvertrags mit einer der in Anhang VI der Verordnung Nr. 833/2014 in der durch die Verordnung Nr. 1290/2014 geänderten Fassung aufgeführten Organisationen auch dann verbietet, wenn die GDR Aktien repräsentieren, die vor diesem Zeitpunkt von einer solchen Organisation begeben worden waren.

Unterschriften