



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 31 maja 2016 r.¹

Sprawa C-72/15

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [sąd wyższej instancji (Anglia i Walia), wydział Queen's Bench (izba wydziału), Zjednoczone Królestwo]

Odesłanie prejudycjalne — Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Ważność niektórych przepisów decyzji 2014/512/WPZiB i rozporządzenia (UE) nr 833/2014 — Środki ograniczające w związku z działaniami Federacji Rosyjskiej destabilizującymi sytuację na Ukrainie

I – Wprowadzenie

1. Rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności i wykładni decyzji 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie² (zwanej dalej „decyzją 2014/512”) i rozporządzenia (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie³ (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 833/2014”).

2. Wniosek ten ma bardzo duże znaczenie, ponieważ będzie wymagać on od Trybunału wydania orzeczenia w przedmiocie jego właściwości do kontrolowania ważności i wykładni w trybie prejudycjalnym aktów przyjętych przez Unię w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zwanej dalej „WPZiB”), chociaż art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE wydają się taką możliwość wykluczać.

3. Niniejsza sprawa zatem oferuje Trybunałowi możliwość określenia tych aktów, które zgodnie z pkt 252 jego opinii 2/13 (EU:C:2014:2454), „w obecnym stanie prawa Unii [...] nie są objęte kontrolą sądową Trybunału”.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 229, s. 13. Decyzja ta była kilkakrotnie zmieniana. Zważywszy, że spór przed sądem odsyłającym dotyczy jedynie zmian wprowadzonych do grudnia 2014 r., w niniejszej opinii będę powoływał się na wersję decyzji 2014/512 obowiązującą w grudniu 2014 r., która obejmuje zmiany wprowadzone decyzjami: Rady 2014/659/WPZiB z dnia 8 września 2014 r. (Dz.U. L 271, s. 54) oraz Rady 2014/872/WPZiB z dnia 4 grudnia 2014 r. (Dz.U. L 349, s. 58).

3 — Dz.U. L 229, s. 1. Rozporządzenie to było kilkakrotnie zmieniane. Zważywszy, że spór przed sądem odsyłającym dotyczy jedynie zmian wprowadzonych do grudnia 2014 r., w niniejszej opinii będę powoływał się na wersję rozporządzenia nr 833/2014 obowiązującą w grudniu 2014 r., która obejmuje zmiany wprowadzone rozporządzeniami: Rady nr 960/2014 z dnia 8 września 2014 r. (Dz.U. L 271, s. 3) oraz Rady nr 1290/2014 z dnia 4 grudnia 2014 r. (Dz.U. L 349, s. 20).

II – Ramy prawne

A – *Traktat UE*

4. Artykuł 19 ust. 1, ujęty w tytule III „Postanowienia o instytucjach” traktatu UE, stanowi:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów.

Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

5. W tytule V „Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” traktatu UE art. 21 ust. 1 akapit pierwszy, ujęty w rozdziale 1, zatytułowanym „Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii”, stanowi:

„Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego”.

6. Rozdział 2, zatytułowany „Postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, znajdujący się również w tym tytule traktatu, stanowi:

„Sekcja 1

Postanowienia wspólne

Artykuł 23

Działania Unii na arenie międzynarodowej w rozumieniu niniejszego rozdziału opierają się na zasadach, dążą do osiągnięcia celów i są prowadzone zgodnie z postanowieniami ogólnymi, o których mowa w rozdziale 1.

Artykuł 24

1. Kompetencje Unii w zakresie [WPZiB] obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony.

[WPZiB] podlega szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiącą jednomyślnie, chyba że traktaty przewidują inaczej. Wyklucza się przyjmowanie aktów ustawodawczych. [WPZiB] wykonuje wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie, zgodnie z traktatami. Szczególną rolę Parlamentu Europejskiego i Komisji w tej dziedzinie określają traktaty. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie tych postanowień, z wyjątkiem właściwości do kontrolowania przestrzegania artykułu 40 niniejszego traktatu i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w artykule 275 akapit drugi Traktatu [FUE].

[...]

3. Państwa członkowskie popierają, aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności i szanują działania Unii w tej dziedzinie.

Państwa członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych. [...]

Artykuł 29

Rada przyjmuje decyzje, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Państwa członkowskie zapewniają zgodność swych polityk krajowych ze stanowiskami Unii. [...]

Artykuł 40

Realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w artykułach 3–6 Traktatu [FUE].

Realizacja polityk, o których mowa w tych artykułach, nie narusza także stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii na podstawie niniejszego rozdziału.

[...]”.

B – Traktat FUE

7. Tytuł I „Postanowienia ogólne dotyczące działań zewnętrznych Unii” części piątej traktatu FUE, zatytułowanej „Działania zewnętrzne Unii”, stanowi:

„Artykuł 205

Działania Unii na arenie międzynarodowej, w rozumieniu niniejszej części, oparte są na zasadach, dążą do osiągnięcia celów i są prowadzone zgodnie z postanowieniami ogólnymi, o których mowa w rozdziale 1 tytułu V traktatu [UE]”.

8. Tytuł IV „Środki ograniczające” tej same części traktatu FUE stanowi:

„Artykuł 215

1. Jeżeli decyzja, przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 [t]raktatu [UE], przewiduje zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, Rada przyjmuje niezbędne środki, stanowiąc większością kwalifikowaną na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisji. Rada informuje o tym Parlament Europejski.

2. Jeżeli przewiduje to decyzja przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 [t]raktatu [UE], Rada może przyjąć środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa, zgodnie z procedurą, o której mowa w ustępie 1.

3. Akty, o których mowa w niniejszym artykule, zawierają niezbędne przepisy w zakresie gwarancji prawnych”.

9. Artykuł 275, ujęty w sekcji 5, zatytułowanej „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej”, rozdziału 1, zatytułowanego „Instytucje”, tytułu I „Postanowienia instytucjonalne” szóstej części traktatu FUE, zatytułowanej „Postanowienia instytucjonalne i finansowe”, stanowi:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących [WPZiB] ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie.

Trybunał jest jednak właściwy w zakresie kontroli przestrzegania artykułu 40 Traktatu [UE] oraz orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty niniejszego traktatu, dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 [t]raktatu [UE]”.

C – Umowa o partnerstwie i współpracy

10. Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Federacją Rosyjską, podpisana na Korfu dnia 24 czerwca 1994 r.⁴ (zwana dalej „umową o partnerstwie”) stanowi w tytule III „Wymiana towarowa”, co następuje:

„Artykuł 10

1. Strony przyznają sobie wzajemnie ogólną klauzulę najwyższego uprzywilejowania określoną w art. I ust. 1 GATT.
2. Postanowienia ust. 1 nie mają zastosowania do:
 - a) korzyści przyznanych państwowi sąsiadującym w celu ułatwienia przewozów w strefie nadgranicznej;
 - b) korzyści przyznanych w celu stworzenia unii celnej lub strefy wolnego handlu lub w wyniku utworzenia takiej unii lub strefy; pojęcia »unia celna« i »strefa wolnego handlu« mają takie samo znaczenie jak to określone w art. XXIV ust. 8 GATT lub utworzone zgodnie z procedurą wskazaną w tym samym artykule ust. 10 GATT;
 - c) korzyści przyznanych określonym państwowi zgodnie z GATT oraz innymi porozumieniami międzynarodowymi na korzyść krajów rozwijających się.

[...]

Artykuł 12

1. Strony postanawiają, że zasada swobody tranzytu jest zasadniczym warunkiem osiągnięcia celów niniejszej umowy.

W związku z powyższym każda strona zapewnia swobodę tranzytu przez swoje terytorium towarom pochodzącym z obszaru celnego lub przeznaczony[m] do obszaru celnego drugiej strony.

2. Zasady opisane w art. V ust. 2–5 GATT mają zastosowanie między stronami.

[...]

4 — Dz.U. 1997, L 327, s. 3. Umowa ta została zatwierdzona w imieniu Wspólnot decyzją Rady i Komisji 97/800/EWWiS, WE, Euratom z dnia 30 października 1997 r. (Dz.U. L 327, s. 1).

Artykuł 19

Umowa nie stanowi przeszkody w nakładaniu zakazów lub ograniczeń na przywóz, wywóz lub towary w tranzycie, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym; ochroną zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin; ochroną zasobów naturalnych; ochroną narodowych dóbr o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej lub ochroną własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej lub uregulowaniami dotyczącymi złota i srebra. Takie zakazy lub ograniczenia nie mogą stanowić jednak środka arbitralnej dyskryminacji lub ukrytych ograniczeń w handlu między stronami”.

11. W rozdziale III, zatytułowanym „Transgraniczne świadczenie usług”, ujętym w tytule IV „Postanowienia w sprawie działalności przedsiębiorstw i inwestycji” tej umowy art. 36 stanowi:

„W przypadku sektorów wymienionych w załączniku 5 do niniejszej umowy strony przyznają sobie wzajemnie traktowanie nie mniej korzystne niż to przyznane jakimukolwiek państwu trzeciemu w odniesieniu do warunków wpływających na transgraniczne świadczenie usług przez spółki wspólnotowe lub rosyjskie na terytorium odpowiednio Rosji lub Wspólnoty, zgodnie z przepisami ustawowymi i wykonawczymi mającymi zastosowanie w każdej ze stron”.

12. W tytule V „Płatności i kapitał” wspomnianej umowy art. 52 stanowi:

„[...]

2. Strony zapewniają od wejścia w życie niniejszej umowy swobodny przepływ kapitału między rezydentami Wspólnoty i Rosji w postaci inwestycji bezpośredniej dokonanej w spółkach utworzonych zgodnie z przepisami ustawowymi państwa przyjmującego oraz inwestycji dokonanych zgodnie z postanowieniami tytułu IV rozdział II, oraz transfery takich inwestycji za granicę, włącznie ze wszelkimi płatnościami wyrównawczymi wynikającymi ze środków takich jak wywłaszczenie, nacjonalizacja lub środków mających skutek równoważny, oraz wszelkich zysków wynikających z inwestycji.

[...]

5. Bez uszczerbku dla ust. 6 i 7, po okresie przejściowym pięciu lat od wejścia w życie niniejszej umowy strony nie wprowadzają żadnych nowych ograniczeń w odniesieniu do przepływu kapitału oraz płatności bieżących związanych z tym przepływem między rezydentem Wspólnoty i Rosji oraz nie zastrzegają istniejących ustaleń. Jednakże wprowadzenie ograniczeń w okresie przejściowym, o którym mowa w zdaniu pierwszym niniejszego ustępu, nie narusza praw i obowiązków stron wynikających z przepisów ust. 2, 3, 4 i 9 niniejszego artykułu.

[...]

9. Strony przyznają sobie wzajemnie klauzulę najwyższego uprzywilejowania w odniesieniu do swobody płatności bieżących oraz przepływu kapitału, jak również w odniesieniu do metod płatności”.

13. Artykuł 99, ujęty w tytule XI „Postanowienia instytucjonalne, ogólne i końcowe” tejże umowy, stanowi:

„Żadne z postanowień niniejszej umowy nie uniemożliwia stronie przyjęcia wszelkich środków:

1) jakie uzna za niezbędne dla ochrony swoich podstawowych interesów bezpieczeństwa:

[...]

- d) w przypadku poważnych wewnętrznych zakłóceń wpływających na utrzymanie porządku publicznego, w czasie wojny lub poważnych napięć międzynarodowych stanowiących groźbę wojny lub w celu wykonania zobowiązań, jakie podjęła do celów utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego;

[...]”.

D – Decyzja Rady 2014/512

14. Przedmiotem rozpatrywanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są następujące przepisy decyzji 2014/512:

„Artykuł 1

[...]

2. Zakazuje się bezpośredniego lub pośredniego kupna lub sprzedaży, bezpośredniego lub pośredniego świadczenia usług inwestycyjnych lub pomocy w emisji lub dokonywania wszelkich innych czynności w odniesieniu do obligacji, akcji lub podobnych instrumentów finansowych o terminie zapadalności przekraczającym 30 dni, wyemitowanych po dniu 12 września 2014 r. przez:

[...]

- b) podmioty z siedzibą w Rosji, które pozostają pod kontrolą publiczną lub są w ponad 50% własnością publiczną i których całość majątku szacuje się na ponad 1 bln rubli rosyjskich, i których szacowane dochody na dzień 12 września 2014 r. pochodzą w co najmniej 50% ze sprzedaży lub transportu ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, wymienione w załączniku III [czyli Rosneft, Transneft i Gazprom Neft];
- c) wszelkie osoby prawne, podmioty lub organy z siedzibą poza Unią, pozostające w ponad 50% własnością podmiotu, o którym mowa w [lit.] [...] b); lub
- d) wszelkie osoby prawne, podmioty lub organy działające w imieniu lub pod kierunkiem podmiotu należącego do kategorii, o której mowa w lit c), lub wymienionego w załącznik[u] [...] III [czyli Rosneft, Transneft i Gazprom Neft].

3. Zakazuje się bezpośredniego lub pośredniego dokonywania wszelkich uzgodnień, służących udzielaniu nowych pożyczek lub kredytów o terminie zapadalności przekraczającym 30 dni, bądź bezpośredniego lub pośredniego uczestnictwa w takich uzgodnieniach, jakimkolwiek osobom prawnym, podmiotom lub organom, o których mowa w ust. 1 lub 2, po dniu 12 września 2014 r. z wyjątkiem pożyczek lub kredytów, których szczególnym i udokumentowanym celem jest zapewnienie finansowania do celów niezakazanego bezpośredniego lub pośredniego przywozu lub wywozu towarów i usług niefinansowych między Unią a Rosją lub jakimkolwiek innym państwem trzecim, lub pożyczek, których szczególnym i udokumentowanym celem jest zapewnienie finansowania awaryjnego, tak aby umożliwić spełnienie kryteriów wypłacalności i płynności osób prawnych z siedzibą w Unii, stanowiących w ponad 50% własność podmiotu, o którym mowa w załączniku I [czyli Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank i Rosselkhozbank].

[...]

Artykuł 4

1. Uprzedniego zezwolenia właściwego organu wywożącego państwa członkowskiego wymaga sprzedaż, dostawa, przekazywanie lub wywóz, bezpośrednio lub pośrednio, niektórych rodzajów sprzętu służącego do następujących kategorii projektów eksploracji i produkcji w Rosji, w tym na obszarze jej wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego, przez obywateli państw członkowskich lub z terytoriów państw członkowskich lub przy użyciu statków pływających lub statków powietrznych podlegających jurysdykcji państw członkowskich:

- a) eksploracja i produkcja ropy naftowej w wodach o głębokości przekraczającej 150 metrów;
- b) eksploracja i produkcja ropy naftowej na obszarach morskich na północ od koła podbiegunowego północnego;
- c) projekty, których efektem może być produkcja ropy naftowej z zasobów zawartych w formacjach łupków przez szczelinowanie hydrauliczne; nie ma to zastosowania do eksploracji i produkcji przez formacje łupków w celu poszukiwania złóż innych niż łupkowe lub pozyskiwania z nich ropy naftowej.

Unia podejmuje działania konieczne do określenia stosownych produktów, które mają być objęte niniejszym ustępem.

2. Uprzedniego zezwolenia właściwego organu w wywożącym państwie członkowskim wymaga również:

- a) świadczenie pomocy technicznej lub innych usług w związku ze sprzętem, o którym mowa w ust. 1;
- b) finansowanie lub udzielanie pomocy finansowej do celów jakiegokolwiek sprzedaży, dostarczania, przekazywania lub wywozu sprzętu, o którym mowa w ust. 1, lub do celów udzielania odnośnej pomocy technicznej lub prowadzenia odnośnych szkoleń.

3. Właściwe organy państw członkowskich nie udzielają zezwolenia na jakąkolwiek sprzedaż, dostawę, przekazywanie lub wywóz sprzętu ani na świadczenie usług, o których mowa w ust. 1 i 2, jeżeli stwierdzą, że odnośna sprzedaż, dostawa, przekazywanie lub wywóz lub świadczenie odnośnych usług służy jednej z kategorii eksploracji i produkcji, o których mowa w ust. 1.

4. Ust[ę]p 3 pozostaje bez uszczerbku dla wykonania umów zawartych przed dniem 1 sierpnia 2014 r. lub umów dodatkowych niezbędnych do wykonywania takich umów.

5. Zezwolenie może być udzielone, gdy sprzedaż, dostawa, przekazanie lub wywóz produktów, lub świadczenie usług, o których mowa w ust. 1 i 2, są konieczne do pilnego zapobieżenia zdarzeniu, które może mieć poważne i istotne konsekwencje dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi lub dla środowiska, lub do pilnego złagodzenia skutków tego zdarzenia. W należycie uzasadnionych sytuacjach wyjątkowych można dokonać sprzedaży, dostawy, przekazania lub wywozu, lub świadczenia usług, o których mowa w ust. 1 i 2, bez uprzedniego zezwolenia, pod warunkiem że eksporter powiadomi o tym właściwy organ w ciągu pięciu dni roboczych od dokonania takiej sprzedaży, dostawy, przekazania lub wywozu, lub świadczenia usług, przedstawiając odpowiednie szczegółowe uzasadnienie realizacji sprzedaży, dostawy, przekazania lub wywozu, lub świadczenia usług bez uprzedniego zezwolenia.

Artykuł 4a

1. Zakazuje się świadczenia powiązanych usług, bezpośrednio lub pośrednio, niezbędnych do następujących kategorii projektów eksploracji i produkcji w Rosji, w tym na obszarze jej wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego, przez obywateli państw członkowskich lub z terytoriów państw członkowskich lub przy użyciu statków pływających lub statków powietrznych podlegających jurysdykcji państw członkowskich:

- a) eksploracja i produkcja ropy naftowej w wodach o głębokości przekraczającej 150 metrów;
- b) eksploracja i produkcja ropy naftowej na obszarach morskich wokół bieguna północnego na północ od koła podbiegunowego;
- c) projekty, których efektem może być produkcja ropy naftowej z zasobów zawartych w formacjach łupków przez szczelinowanie hydrauliczne; nie ma to zastosowania do eksploracji i produkcji przez formacje łupków w celu poszukiwania złóż innych niż łupkowe lub pozyskiwania z nich ropy naftowej.

2. Zakaz zawarty w ust. 1 pozostaje bez uszczerbku dla wykonywania umów lub porozumień ramowych zawartych przed dniem 12 września 2014 r. lub umów dodatkowych niezbędnych do wykonywania takich umów.

3. Zakaz zawarty w ust. 1 nie ma zastosowania w przypadku, gdy przedmiotowe usługi są niezbędne do pilnego zapobieżenia wydarzeniu, które najprawdopodobniej miałoby poważny i znaczący wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo ludzi lub na środowisko, albo do złagodzenia skutków takiego wydarzenia.

[...]

Artykuł 7

1. Nie są zaspokajane żadne roszczenia w związku z jakąkolwiek umową lub transakcją, których wykonanie zostało zakłócone, bezpośrednio lub pośrednio, w całości lub części, przez środki nałożone niniejszą decyzją, w tym roszczenia odszkodowawcze lub wszelkie inne roszczenia tego rodzaju, takie jak roszczenia o odszkodowanie lub roszczenia wynikające z gwarancji, w szczególności roszczenia o przedłużenie terminu płatności lub zapłatę zobowiązań, gwarancji lub odszkodowania, w szczególności gwarancji finansowych lub odszkodowań finansowych w jakiejkolwiek formie – o ile zostały one wniesione przez:

- a) podmioty, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. b) lub c) oraz w art. 1 ust. 2 lit. c) lub d), lub wymienione w załącznik[u] [...] III [...];
- b) wszelkie inne rosyjskie osoby, podmioty lub organy; lub
- c) wszelkie osoby, podmioty lub organy działające za pośrednictwem lub w imieniu którejkolwiek z osób lub któregośkolwiek z podmiotów lub organów, o których mowa w lit. a) lub b) niniejszego ustępu.

2. We wszelkich postępowaniach zmierzających do zaspokojenia roszczenia ciężar dowodu, że zaspokojenie roszczenia nie jest zakazane na mocy ust. 1, spoczywa na osobie dochodzącej zaspokojenia tego roszczenia.

3. Niniejszy artykuł pozostaje bez uszczerbku dla prawa osób, podmiotów i organów, o których mowa w ust. 1, do wystąpienia o sądową kontrolę legalności niewypełnienia zobowiązań umownych zgodnie z niniejszą decyzją.

[...]”.

E – Rozporządzenie nr 833/2014

15. Przedmiotem rozpatrywanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są następujące przepisy rozporządzenia nr 833/2014:

„Artykuł 3

1. Wymagane jest uprzednie zezwolenie na sprzedaż, dostawę, przekazanie lub wywóz, bezpośrednio lub pośrednio, produktów wymienionych w załączniku II – niezależnie od tego, czy pochodzą z Unii – na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Rosji, w tym na obszarze jej wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego, lub w jakimkolwiek innym państwie, jeżeli takie produkty są do wykorzystania w Rosji, w tym na obszarze jej wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego.

2. We wszystkich przypadkach sprzedaży, dostawy, przekazania lub wywozu, które na mocy niniejszego artykułu wymagają zezwolenia, takie zezwolenie jest wydawane przez właściwe organy państwa członkowskiego, w którym eksporter ma siedzibę, i musi być zgodne ze szczegółowymi zasadami określonymi w art. 11 rozporządzenia (WE) nr 428/2009. Zezwolenie jest ważne w całej Unii.

3. Załącznik II obejmuje pewne produkty odpowiednie dla następujących kategorii projektów dotyczących eksploracji i produkcji w Rosji, w tym na obszarze jej wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego:

- a) eksploracja i produkcja ropy naftowej w wodach o głębokości przekraczającej 150 metrów;
- b) eksploracja i produkcja ropy naftowej na obszarach morskich na północ od koła podbiegunowego północnego; lub
- c) projekty, których efektem może być produkcja ropy naftowej z zasobów zawartych w formacjach łupków przez szczelinowanie hydrauliczne; nie ma to zastosowania do eksploracji i produkcji przez formacje łupków w celu poszukiwania złóż innych niż łupkowe lub pozyskiwania z nich ropy naftowej.

4. Eksporterzy dostarczają właściwym organom wszystkich stosownych informacji wymaganych do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na wywóz.

5. Właściwe organy nie wydają żadnych zezwoleń na sprzedaż, dostawę, przekazanie lub wywóz produktów wymienionych w załączniku II, jeżeli mają uzasadnione powody, by stwierdzić, że taka sprzedaż, dostawa, przekazanie lub wywóz produktów są przeznaczone dla którejkolwiek kategorii projektów dotyczących eksploracji i produkcji, o których mowa w ust. 3.

Właściwe organy mogą jednak wydać zezwolenie w przypadku, gdy sprzedaż, dostawa, przekazanie lub wywóz stanowi wypełnienie zobowiązania wynikającego z umowy zawartej przed dniem 1 sierpnia 2014 r. lub umów dodatkowych niezbędnych do wykonania takiej umowy.

Właściwe organy mogą również wydać zezwolenie w przypadku, gdy sprzedaż, dostawa, przekazanie lub wywóz produktów są konieczne do pilnego zapobieżenia zdarzeniu, które może mieć poważne i istotne konsekwencje dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi oraz dla środowiska, lub do pilnego złagodzenia skutków tego zdarzenia. W należycie uzasadnionych sytuacjach wyjątkowych można

dokonać sprzedaży, dostawy, przekazania lub wywozu bez uprzedniego zezwolenia, pod warunkiem że eksporter powiadomi o tym właściwy organ w ciągu pięciu dni roboczych od realizacji takiej sprzedaży, dostawy, przekazania lub wywozu, przedstawiając odpowiednie szczegółowe uzasadnienie realizacji sprzedaży, dostawy, przekazania lub wywozu bez uprzedniego zezwolenia.

6. Na warunkach określonych w ust. 5 właściwe organy mogą unieważnić, zawiesić, zmienić lub uchylić zezwolenie na wywóz, którego udzieliły.

7. W przypadku odmowy udzielenia zezwolenia lub unieważnienia, zawieszenia, znacznego ograniczenia lub uchylenia takiego zezwolenia przez właściwy organ zgodnie z ust. 5 lub 6 dane państwo członkowskie powiadamia o tym pozostałe państwa członkowskie i Komisję oraz przekazuje im stosowne informacje na ten temat w sposób zgodny z przepisami dotyczącymi poufności takich informacji zawartymi w rozporządzeniu Rady (WE) nr 515/97.

8. Zanim państwo członkowskie wyda zezwolenie zgodnie z ust. 5 na transakcję, która jest zasadniczo identyczna z transakcją, której dotyczy ważna odmowa zezwolenia wydana przez inne państwo członkowskie lub państwa członkowskie zgodnie z ust. 6 i 7, konsultuje się najpierw z państwem członkowskim lub państwami członkowskimi, które odmówiły wydania zezwolenia. Jeżeli w wyniku takich konsultacji dane państwo członkowskie postanowi wydać zezwolenie, informuje o tym pozostałe państwa członkowskie i Komisję, udzielając wszystkich stosownych informacji w celu wyjaśnienia takiej decyzji.

Artykuł 3a

1. Zakazuje się świadczenia, bezpośrednio lub pośrednio, usług powiązanych niezbędnych dla następujących kategorii projektów dotyczących eksploracji i produkcji w Rosji, w tym na obszarze jej wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego:

- a) eksploracja i produkcja ropy naftowej w wodach o głębokości przekraczającej 150 metrów;
- b) eksploracja i produkcja ropy naftowej na obszarach morskich na północ od koła podbiegunowego północnego; lub
- c) projekty, których efektem może być produkcja ropy naftowej z zasobów zawartych w formacjach łupków przez szczelinowanie hydrauliczne; nie ma to zastosowania do eksploracji i produkcji przez formacje łupków w celu poszukiwania złóż innych niż łupkowe lub pozyskiwania z nich ropy naftowej.

Do celów niniejszego ustępu usługi powiązane oznaczają:

- (i) wiercenie;
- (ii) testowanie odwiertów;
- (iii) usługi pomiarowe i wydobywcze;
- (iv) dostawa wyspecjalizowanych jednostek pływających.

2. Zakazy przewidziane w ust. 1 pozostają bez uszczerbku dla wykonania zobowiązania wynikającego z umowy lub porozumienia ramowego zawartych przed dniem 12 września 2014 r. lub umów dodatkowych niezbędnych do wykonania takiej umowy.

3. Zakazy, o których mowa w ust. 1, nie mają zastosowania w przypadku, gdy odnośne usługi są niezbędne do pilnego zapobieżenia zdarzeniu, które może mieć poważne lub istotne konsekwencje dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi lub dla środowiska, lub do pilnego złagodzenia skutków tego zdarzenia.

W ciągu pięciu dni roboczych usługodawca powiadamia właściwy organ o wszelkich działaniach podjętych na mocy niniejszego ustępu, przedstawiając odpowiednie szczegółowe uzasadnienie realizacji sprzedaży, dostawy, przekazania lub wywozu.

Artykuł 4

[...]

3. Zezwolenia wydane przez właściwy organ wymaga się dla zapewniania:

- a) pomocy technicznej lub usług pośrednictwa związanych z produktami wymienionymi w załączniku II oraz dostarczenia, wytwarzania, konserwacji i użytkowania takich produktów, bezpośrednio lub pośrednio, na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Rosji, w tym na obszarze jej wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego, lub – jeżeli taka pomoc dotyczy produktów do wykorzystania w Rosji, w tym na obszarze jej wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego – na rzecz jakiegokolwiek osoby, podmiotu lub organu w jakimkolwiek innym państwie;
- b) finansowania lub pomocy finansowej związanej z produktami, o których mowa w załączniku II, w tym w szczególności udzielania dotacji, pożyczek i ubezpieczeń kredytów eksportowych na potrzeby sprzedaży, dostawy, przekazania lub wywozu takich produktów, lub na potrzeby udzielania związanej z tym pomocy technicznej, bezpośrednio lub pośrednio, na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Rosji, w tym na obszarze jej wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego, lub – jeżeli taka pomoc dotyczy produktów do wykorzystania w Rosji, w tym na obszarze jej wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego – na rzecz jakiegokolwiek osoby, podmiotu lub organu w jakimkolwiek innym państwie.

W należycie uzasadnionych sytuacjach wyjątkowych, o których mowa w art. 3 ust. 5, świadczenie usług, o których mowa w niniejszym ustępie, może zostać zrealizowane bez uprzedniego zezwolenia, pod warunkiem że usługodawca powiadomi o tym właściwy organ w ciągu pięciu dni roboczych od świadczenia usług.

4. W przypadku gdy wymagane jest zezwolenie zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu, art. 3, w szczególności jego ust. 2 i 5, stosuje się odpowiednio.

Artykuł 5

[...]

2. Zakazuje się bezpośredniego lub pośredniego zakupu, sprzedaży, świadczenia usług inwestycyjnych lub pomocy w emisji bądź wszelkich innych czynności związanych ze zbywalnymi papierami wartościowymi i instrumentami rynku pieniężnego, które mają termin zapadalności przekraczający 30 dni i zostały wyemitowane po dniu 12 września 2014 r. przez:

[...]

- b) osobę prawną, podmiot lub organ, mające siedzibę w Rosji, które podlegają kontroli publicznej lub które w ponad 50% stanowią własność publiczną, których całość majątku szacuje się na ponad 1 bln rubli rosyjskich i których szacowane przychody w co najmniej 50% pochodzą ze sprzedaży lub transportu ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, wymienione w załączniku VI [czyli Rosneft, Transneft, Gazprom Neft];
- c) osobę prawną, podmiot lub organ z siedzibą poza Unią, do których prawa własności bezpośrednio lub pośrednio w ponad 50% należą do podmiotu wymienionego w lit. a) lub b) niniejszego ustępu; lub
- d) osobę prawną, podmiot lub organ działający w imieniu lub pod kierunkiem podmiotu, o którym mowa w lit. a), b) lub c) niniejszego ustępu.

3. Zakazuje się bezpośredniego lub pośredniego dokonywania wszelkich uzgodnień, służących udzielaniu nowych pożyczek lub kredytów o terminie zapadalności przekraczającym 30 dni, lub bezpośredniego lub pośredniego uczestnictwa w takich uzgodnieniach, jakimkolwiek osobom prawnym, podmiotom lub organom, o których mowa w ust. 1 lub 2, po dniu 12 września 2014 r. Zakaz ten nie ma zastosowania do:

- a) pożyczek lub kredytów, których szczególnym i udokumentowanym celem jest zapewnienie finansowania do celów niezakazanego przywozu i wywozu towarów i usług niefinansowych między Unią a jakimkolwiek innym państwem trzecim, w tym wydatków na towary i usługi z innego państwa trzeciego niezbędnych do wykonania umów wywozowych lub przywozowych; lub
- b) pożyczek, których szczególnym i udokumentowanym celem jest zapewnienie finansowania awaryjnego, tak aby umożliwić spełnienie kryteriów wypłacalności i płynności osób prawnych z siedzibą w Unii, stanowiących w ponad 50% własność podmiotu, o którym mowa w załączniku III [czyli Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank i Rosselkhozbank].

[...]

Artykuł 8

1. Państwa członkowskie przyjmują przepisy określające sankcje mające zastosowanie w przypadkach naruszenia przepisów niniejszego rozporządzenia oraz podejmują wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich stosowania. Przewidziane kary muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

2. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o przepisach, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia, a następnie powiadamiają ją o wszelkich zmianach.

[...]

Artykuł 11

1. Nie są zaspokajane żadne roszczenia w związku z jakąkolwiek umową lub transakcją, których wykonanie zostało zakłócone, bezpośrednio lub pośrednio, w całości lub części, przez środki nałożone niniejszym rozporządzeniem, w tym roszczenia odszkodowawcze lub wszelkie inne roszczenia tego rodzaju, takie jak roszczenia o odszkodowanie lub roszczenia wynikające z gwarancji, w szczególności roszczenia o przedłużenie terminu płatności lub zapłatę zobowiązań, gwarancji lub odszkodowań, w szczególności gwarancji finansowych lub odszkodowań finansowych w jakiejkolwiek formie – o ile zostały one wniesione przez:

- a) podmioty, o których mowa w art. 5 ust. 1 lit. b) i c) oraz w art. 5 ust. 2 lit. c) i d), lub wymienione w załącznik[u] VI [czyli Rosneft, Transneft, Gazprom Neft];

- b) wszelkie inne rosyjskie osoby, podmioty lub organy;
 - c) wszelkie osoby, podmioty lub organy działające za pośrednictwem lub w imieniu którejkolwiek z osób lub któregośkolwiek z podmiotów lub organów, o których mowa w lit. a) lub b) niniejszego ustępu.
2. We wszelkich postępowaniach zmierzających do zaspokojenia roszczenia ciężar dowodu, że zaspokojenie roszczenia nie jest zakazane na mocy ust. 1, spoczywa na osobie dochodzącej zaspokojenia tego roszczenia.
3. Niniejszy artykuł pozostaje bez uszczerbku dla prawa osób, podmiotów i organów, o których mowa w ust. 1, do wystąpienia o sądową kontrolę legalności niewypełnienia zobowiązań umownych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem”.

III – Spór przed sądem odsyłającym i pytania prejudycjalne

16. W dniu 6 marca 2014 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich Unii Europejskiej stanowczo potępilli „niesprowokowane pogwałcenie przez Federację Rosyjską suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy”⁵. Wezwali oni Federację Rosyjską do natychmiastowego wycofania swoich sił zbrojnych do miejsc ich stałego stacjonowania zgodnie ze stosownymi umowami. Postanowili również zawiesić rozmowy dwustronne z Federacją Rosyjską w kwestiach wizowych, a także rozmowy z Federacją Rosyjską w sprawie nowej umowy, która miała zastąpić umowę o partnerstwie. Jednakże wskazali na fakt, że rozwiązanie kryzysu należy znaleźć w drodze negocjacji między rządami Ukrainy i Federacji Rosyjskiej.

17. Szefowie państw i rządów państw członkowskich Unii dodali, że jeżeli owe negocjacje nie dadzą w bliskim terminie rezultatów, ograniczenia dotyczące podróży i zamrożenia aktywów zostaną nałożone na osoby odpowiedzialne za działania, które podważają integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażają.

18. W celu wdrożenia tego oświadczenia, Rada przyjęła rozporządzenie (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających⁶, które nałożyło wyżej wspomniane środki na określone osoby wymienione w załączniku I.

19. W dniu 31 lipca 2014 r., w obliczu braku odpowiedzi ze strony Rosji na żądania UE i w świetle dalszych ataków na integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy Rada przyjęła pakiet dalszych istotnych środków ograniczających, a mianowicie decyzję 2014/512 i rozporządzenie nr 833/2014, dotyczące, obok innych przedsiębiorstw rosyjskich, spółki Rosneft Oil Company OJSC (zwanej dalej „Rosneft”), której działalność obejmuje poszukiwanie, produkcję, rafinowanie węglowodorów oraz wprowadzanie do obrotu ropy naftowej i gazu na terenie Rosji i za granicą.

20. Rosneft prowadzi działalność w zakresie eksploracji i produkcji w prowincjach rosyjskich bogatych w węglowodory i na rosyjskim szelfie kontynentalnym. Działalność eksploracyjna spółki obejmuje prowadzenie czynności w wodach o głębokości przekraczającej 150 metrów i w formacjach łupków.

5 — Oświadczenie szefów państw i rządów w sprawie Ukrainy, Bruksela, dnia 6 marca 2014 r.

6 — Dz.U. L 78, s. 6.

21. Większość akcji Rosneftu (69,5%) należy do Rosneftegaz OJSC, spółki akcyjnej będącej w całości własnością Federacji Rosyjskiej. Natomiast 19,75% akcji Rosneftu stanowi własność BP Russian Investments Ltd, spółki zależnej spółki naftowej BP plc zarejestrowanej w Zjednoczonym Królestwie. Pozostałe 10,75% wyemitowanego kapitału zakładowego Rosneftu jest przedmiotem obrotu giełdowego.

22. Her Majesty's Treasury (skarb państwa jej Wysokości) i Secretary of State for Business, Innovation and Skills (minister ds. przedsiębiorstw, innowacji i kompetencji) są organami Zjednoczonego Królestwa, które odpowiadają za wdrożenie prawa Unii nakładającego środki ograniczające w odpowiedzi na działania Federacji Rosyjskiej na Ukrainie.

23. Financial Conduct Authority (urząd ds. prowadzenia operacji finansowych, zwany dalej „FCA”) również podlega decyzji Rady 2014/512 i rozporządzeniu nr 833/2014 r. i powinien zbadać skutki tych aktów dla swoich własnych zobowiązań i celów ustawowych. W konsekwencji, gdyby okazało się, że mogły zostać wyemitowane zakazane papiery wartościowe, co mogło naruszać integralność rynków regulowanych przez FCA lub zagrażać ochronie konsumentów, FCA byłby zobowiązany zbadać, jakie działania powinien on w stosownych przypadkach podjąć, aby przewidzieć to ryzyko lub go uniknąć.

24. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 9 października 2014 r. Rosneft wniósł skargę o stwierdzenie nieważności decyzji 2014/512 i rozporządzenia nr 833/2014 na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE⁷.

25. W skardze o kontrolę sądową wniesionej przed High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [sąd wyższej instancji Anglii i Walii, wydział Queen's Bench (izba wydziału), Zjednoczone Królestwo] w dniu 20 listopada 2014 r. Rosneft kwestionuje zgodność z prawem decyzji 2014/512 i rozporządzenia nr 833/2014, a także niektórych środków przyjętych przez władze Zjednoczonego Królestwa w celu wykonania niektórych przepisów rozporządzenia nr 833/2014, w szczególności ustanowionych sankcji karnych za naruszenie tego rozporządzenia⁸, przyjętej przez FCA wykładni pojęcia „pomoc finansowa” oraz wykładni i stosowania rozporządzenia przez FCA w odniesieniu do niektórych zbywalnych papierów wartościowych⁹.

26. W wyroku z dnia 9 lutego 2015 r.¹⁰ High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [sąd wyższej instancji Anglii i Walii, wydział Queen's Bench (izba wydziału), Zjednoczone Królestwo] uznał, że dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu powinien ustalić, czy niektóre przepisy decyzji 2014/512 i rozporządzenia nr 833/2014 są nieważne, czego nie może uczynić bez skierowania odesłania do Trybunału w trybie prejudycjalnym zgodnie z wyrokiem Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452).

27. Co więcej, uważa, że nawet jeżeli przepisy te są ważne, nie jest pewne, czy inne sądy państw członkowskich dojdą do tych samych wniosków co do ich wykładni i stosowania. Wskazał ponadto na znaczne rozbieżności interpretacyjne między właściwymi organami różnych państw członkowskich w odniesieniu do pewnych zasadniczych aspektów tych przepisów.

7 — Chodzi tu o sprawę w toku NK Rosneft i in./Rada, T-715/14.

8 — Zobacz rozporządzenie w sprawie kar finansowych Unii Europejskiej związanych z Ukrainą (nr 3) z 2014 r. [The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) Regulations 2014, SI 2014/2054], następnie zmienione rozporządzeniem zmieniającym w sprawie kar finansowych Unii Europejskiej związanych z Ukrainą (nr 3) z 2014 r. [The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) (Amendment) Regulations 2014, SI 2014/2445], oraz dekret w sprawie monitorowania wywozu i kar dotyczących Rosji, Krymu i Sewastopola z 2014 r. [The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) Order 2014, SI 2014/2357], zmieniony następnie dekretem zmieniającym w sprawie monitorowania wywozu i kar dotyczących Rosji, Krymu i Sewastopola z 2014 r. [The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) (Amendment) Order 2014, SI 2014/2932].

9 — Chodzi tu o nowo wyemitowane zbywalne papiery wartościowe w formie globalnych kwitów depozytowych („Global Depository Receipts”, zwanych dalej „GDR-ami”), które są emitowane w odniesieniu do akcji Rosneft oraz widnieją w oficjalnym wykazie i stanowią przedmiot obrotu na giełdzie papierów wartościowych w Londynie.

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

28. W tych okolicznościach High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [sąd wyższej instancji Anglii i Walii, wydział Queen's Bench (izba wydziału), Zjednoczone Królestwo] postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy przy uwzględnieniu w szczególności art. 19 ust. 1, art. 24 i art. 40 TUE, art. 47 [Karty podstawowych praw Unii Europejskiej] i art. 275 akapit drugi TFUE Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w sprawie ważności art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3, art. 4, 4a i 7 oraz załącznika III do decyzji [2014/512]?
- 2) a) Czy jeden lub więcej z następujących przepisów (zwanymi dalej »mającymi znaczenie środkami«) rozporządzenia oraz – w zakresie, w jakim Trybunał jest właściwy – decyzji, jest nieważny:
- i) artykuły 4 i 4a decyzji [2014/512];
 - ii) artykuły 3, 3a, art. 4 ust. 3 i 4 oraz załącznik II do rozporządzenia [nr 833/2014];
(zwane dalej łącznie »przepisami dotyczącymi sektora naftowego«);
 - iii) artykuł 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 oraz załącznik III do decyzji [2014/512];
 - iv) artykuł 5 ust. 2 lit. b)–d), art. 5 ust. 3 oraz załącznik VI do rozporządzenia [nr 833/2014];
(zwane dalej łącznie »przepisami dotyczącymi papierów wartościowych i pożyczek«);
 - v) artykuł 7 decyzji [2014/512]; oraz
 - vi) artykuł 11 rozporządzenia [nr 833/2014].
- 2) b) Czy w zakresie, w jakim mające znaczenie środki są ważne, sprzeczne z zasadą pewności prawa i zasadą nulla poena sine lege certa jest nakładanie przez państwo członkowskie sankcji karnych na podstawie art. 8 rozporządzenia [nr 833/2014], zanim zakres danego przestępstwa został w wystarczającym stopniu wyjaśniony przez Trybunał Sprawiedliwości?
- 3) W zakresie, w jakim mające znaczenie zakazy lub ograniczenia, o których mowa w pytaniu 2 lit. a), są ważne:
- a) Czy termin »pomoc finansowa« użyty w art. 4 ust. 3 rozporządzenia [nr 833/2014] obejmuje przetwarzanie płatności przez bank lub inną instytucję finansową?
 - b) Czy art. 5 rozporządzenia zakazuje emisji lub innych transakcji, których przedmiotem są [GDR-y] wydane w dniu 12 września 2014 r. lub po tym dniu na podstawie umowy depozytowej z jednym z podmiotów wymienionych w załączniku VI w odniesieniu do akcji w jednym z tych podmiotów, jeśli akcje takie zostały wyemitowane przed dniem 12 września 2014 r.?
 - c) Jeśli Trybunał uzna, że istnieje brak jasności, który może zostać odpowiednio usunięty przez Trybunał poprzez udzielenie dalszych wskazówek, jaka jest prawidłowa wykładnia terminów »łupki« i »wody o głębokości przekraczającej 150 metrów« użytych w art. 4 decyzji oraz art. 3 i 3a rozporządzenia? W szczególności, jeśli Trybunał uzna to za konieczne i stosowne, czy może on dokonać geologicznej wykładni terminu »łupki«, która powinna być stosowana przy wdrażaniu rozporządzenia, oraz wyjaśnić, czy pomiaru »wód o głębokości przekraczającej 150 metrów« należy dokonywać od miejsca wiercenia czy od innego miejsca?».

29. Postanowieniem z dnia 26 marca 2015 r. prezes Sądu zawiesił skargę o stwierdzenie nieważności w sprawie NK Rosneft i in./Rada (T-715/14) do czasu ogłoszenia wyroku Trybunału w niniejszej sprawie, zgodnie z art. 54 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

IV – Postępowanie przed Trybunałem

30. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony do Trybunału w dniu 18 lutego 2015 r. Rosneft, FCA, rządy: Zjednoczonego Królestwa, czeski, niemiecki, estoński i francuski oraz Rada i Komisja przedstawiły uwagi na piśmie.

31. W dniu 23 lutego 2016 r. odbyła się rozprawa, podczas której Rosneft, FCA, rządy: Zjednoczonego Królestwa, czeski, niemiecki, estoński, francuski i polski oraz Rada i Komisja przedstawiły swoje uwagi ustnie.

V – Analiza

A – W przedmiocie pytania pierwszego

32. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w sprawie jego właściwości do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3, art. 4, 4a i 7 oraz załącznika III do decyzji 2014/512, mając na względzie art. 19, 24 i 40 TUE, art. 275 TFUE i art. 47 karty.

1. W przedmiocie dopuszczalności

33. Rząd estoński i Rada kwestionują dopuszczalność pytania pierwszego, ponieważ odpowiedź na nie nie jest niezbędna dla umożliwienia sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

34. Proponuję, aby Trybunał oddalił ten zarzut niedopuszczalności, ponieważ właściwość Trybunału do udzielenia odpowiedzi na rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest oczywiście warunkiem wstępnym analizy pozostałych pytań zadanych przez sąd odsyłający (których istotności nikt nie zaprzecza). Co więcej, kwestia ta zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „wchodzi w zakres bezwzględnych przeszkód procesowych [i] może ona zostać zbadana przez Trybunał w każdym momencie, także z urzędu”¹¹.

35. Co więcej, sądowi odsyłającemu potrzebne jest rozstrzygnięcie w kwestii właściwości Trybunału po to, aby sąd ów mógł ustalić, czy jest związany wyłączną kompetencją Trybunału w dziedzinie kontroli ważności aktów prawa wtórnego Unii¹².

11 — Wyrok Elitaliana/Eulex Kosowo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 37. Zobacz także, podobnie, wyroki: Sahlstedt i in./Komisja, C-362/06 P, EU:C:2009:243, pkt 22; wyrok Komisja/Cypr, C-340/10, EU:C:2012:143, pkt 20.

12 — Zobacz stanowisko rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie opinii 2/13, EU:C:2014:2475, pkt 100.

2. W przedmiocie właściwości Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni aktów WPZiB

a) Zasada ogólna: kontrola sądowa (art. 19 TUE, art. 263 TFUE, 277 TFUE i 267 TFUE)

36. W pkt 23 znanego wyroku *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166) Trybunał orzekł, że „[Unia] jest [unią] prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat [FUE]”. W ten sposób umożliwił on kierowanie skarg o stwierdzenie nieważności przeciwko aktom Parlamentu Europejskiego, nawet jeśli instytucja ta nie była wyraźnie wymieniona jako instytucja, której akty mogą być poddane kontroli legalności, w pierwszym akapicie dawnego art. 173 EWG (obecnie art. 263 TFUE)¹³.

37. Artykuł 19 TUE powierza sądom Unii misję zapewnienia „poszanowani[a] prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”, a państwa członkowskie zobowiązuje do ustanawiania środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

38. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem, „w traktacie FUE, w art. 263 i 277 z jednej strony oraz w art. 267 z drugiej, ustanowiono kompletny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów Unii, powierzając ją sądom Unii”¹⁴.

b) „Carve-out”: immunitet jurysdykcyjny niektórych aktów przyjętych w ramach WPZiB (art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE)

39. Na pierwszy rzut oka właściwość Trybunału w dziedzinie WPZiB wydaje się być wykluczona przez art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE.

40. Przed zbadaniem tych postanowień należy zauważyć, że, pomimo faktu, iż w wyrokach: *Parlament/Rada* (C-130/10, EU:C:2012:472), *Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776), *Parlament/Rada* (C-658/11, EU:C:2014:2025), a także *Gbagbo i in./Rada* (C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258) Trybunał miał okazję zbadać kwestie związane ze swoimi kompetencjami w dziedzinie WPZiB, orzekł on w pkt 251 opinii 2/13 (EU:C:2014:2454), że „Trybunał nie miał jeszcze okazji, aby dokładnie określić zakres ograniczeń jego kompetencji wynikających w zakresie WPZiB [z art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 TFUE]”. Trybunał orzekł zatem w pkt 252 swojej opinii, że „wystarczy stwierdzić, że w obecnym stanie prawa Unii niektóre akty wydane w ramach WPZiB nie są objęte kontrolą sądową Trybunału”, lecz nie sprecyzował owych aktów¹⁵.

13 — Owa bierna legitymacja Parlamentu w dziedzinie skarg o stwierdzenie nieważności została uzupełniona legitymacją czynną, ustaloną w wyroku *Parlament/Rada*, C-70/88, EU:C:1990:217. Trybunał stwierdził, że jeśli tekst traktatu EWG nie wymienia Parlamentu pośród instytucji, które mogą wnieść skargę o stwierdzenie nieważności, może to stanowić „lukę w przepisach proceduralnych, [która] nie może [...] przeważać nad podstawowym interesem, jakim jest utrzymanie i poszanowanie równowagi instytucjonalnej zdefiniowanej w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie” (pkt 26).

14 — Wyrok *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 92. Zobacz także podobnie wyroki: *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23; *Unión de Pequeños Agricultores/Rada*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, pkt 40; *Telefónica/Komisja*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 57; *T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 45; a także postanowienie *Pesqueras Riveirenses i in./Rada*, C-164/14 P, EU:C:2015:111, pkt 40.

15 — Trybunał nie przyjął jednak bardzo jasnej tezy rzecznik generalnej J. Kokott, zgodnie z którą Trybunał nie jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności aktów dotyczących WPZiB, co umożliwiłoby sądom państw członkowskich, przy zachowaniu ich obowiązku stosowania prawa Unii, samemu dokonywać oceny zgodności z prawem tego rodzaju aktów i nie stosować ich w przypadku, gdy uznają je za niezgodne z prawem (zob. pkt 82–103 stanowiska rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie opinii 2/13, EU:C:2014:2475).

41. Ponadto, o ile zasadą jest kontrola zgodności z prawem aktów Unii (art. 19 TUE, art. 263 TFUE, 277 TFUE i 267 TFUE), o tyle art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE, które ustanawiają klauzulę „carve-out” w odniesieniu do właściwości sądów Unii, czyli innymi słowy „odstępstwo od zasady ogólnej właściwości, którą art. 19 TUE przyznaje Trybunałowi, [w konsekwencji] muszą być interpretowane ściśle”¹⁶.

42. Należy poza tym wskazać na różnicę w brzmieniu pomiędzy art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE a art. 275 akapit pierwszy TFUE.

43. Zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie *tych postanowień*”¹⁷, podczas gdy art. 275 akapit pierwszy TFUE stanowi, że „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie *postanowień dotyczących [WPZiB] ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie*”¹⁸.

44. Obecność w art. 275 akapit pierwszy TFUE pojęcia „postanowień dotyczących [WPZiB]” może sprawiać mylne wrażenie, że sądy Unii nie mają żadnej właściwości w odniesieniu do wszelkich postanowień traktatu FUE, które choć nie należą do WPZiB, mogą jej dotyczyć.

45. Trybunał nigdy nie przyjął tej, raczej szerokiej, wykładni art. 275 akapit pierwszy TFUE. Wręcz przeciwnie, orzekł on, że akt oparty na art. 37 TUE, który stanowi część postanowień WPZiB traktatu UE, i art. 218 ust. 5 i 6 TFUE, nie jest wykluczony z kontroli sądowej, ponieważ art. 218 TFUE, będący postanowieniem wyraźnie dotyczącym WPZiB, „ma zakres ogólny i w konsekwencji stosuje się [go] w zasadzie do wszystkich umów międzynarodowych negocjowanych i zawieranych przez Unię we wszystkich dziedzinach jej działań, w tym w odniesieniu do WPZiB”¹⁹.

46. Ponieważ art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE wyklucza właściwość Trybunału tylko „w zakresie *tych postanowień*”²⁰, wydaje mi się, że jak twierdzi Komisja w pkt 40 swoich uwag na piśmie, odnosi się on do nagłówka rozdziału 2 tytułu V traktatu UE, zatytułowanego „Postanowienia szczególne dotyczące [WPZiB]”, do którego należy wskazany artykuł.

47. Klauzula „carve-out” z art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE dotyczy zatem tylko postanowień art. 23–46 TUE i aktów Unii przyjętych na ich podstawie²¹.

48. Zatem do zakresu stosowania klauzuli „carve-out” nie należą rozporządzenia przyjęte przez Radę na podstawie art. 215 TFUE. Strony w postępowaniu głównym oraz wszyscy interwenienci w niniejszej sprawie są zgodni co do tego, że rozporządzenia przyjęte przez Radę na podstawie art. 215 TFUE, jak w niniejszej sprawie rozporządzenie nr 833/2014, są objęte właściwością ogólną sądów Unii dotyczącą kontroli ich legalności zgodnie z art. 19 TUE, a spór ogranicza się do zakresu tej kontroli i swobody uznania, jakie należy przyznać Radzie. Ponadto Trybunał orzekł już w trybie prejudycjalnym

16 — Wyrok Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 70. Zobacz także podobnie wyrok Elitaliana/Eulex Kosowo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 42.

17 — Podkreślenie moje.

18 — Podkreślenie moje.

19 — Wyrok Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 72.

20 — Podkreślenie moje.

21 — Zobacz wyroki: Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 99, który odsyła do pkt 36–38 wyroku Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Rada, T-509/10, EU:T:2012:201; Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 73; a także National Iranian Oil Company/Rada, T-578/12, EU:T:2014:678, pkt 35, który został potwierdzony przez wyrok National Iranian Oil Company/Rada, C-440/14 P, EU:C:2016:128.

w przedmiocie wykładni rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających skierowanych przeciwko prezydentowi Aleksandrowi Łukaszence i niektórym urzędnikom z Białorusi²², którego podstawą prawną również był dawny art. 301 WE, obecnie art. 215 TFUE²³.

49. Ponadto, aby akt WPZiB mógł korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego z art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE, nie tylko jego podstawa prawna powinna mieścić się wśród art. 23–46 TUE, ale i jego treść musi dotyczyć prowadzenia WPZiB.

50. Tak więc w ramach skargi o stwierdzenie nieważności środków podjętych przez misję przedsięwziętą na podstawie wspólnego działania 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOVO²⁴, zmienionego decyzją 2011/752/WPZiB z dnia 24 listopada 2011 r. zmieniającą wspólne działanie 2008/124/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOVO²⁵ Trybunał orzekł w pkt 48 i 49 wyroku *Elitaliana/Eulex Kosowo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753), że: „[...] sporne środki, o stwierdzenie nieważności których wniesiono w związku z naruszeniem przepisów mających zastosowanie do unijnych zamówień publicznych, odnoszą się do udzielenia zamówienia publicznego, które wygenerowało wydatki pokrywane z budżetu Unii. Z powyższego wynika, że rozpatrywane zamówienie objęte jest zakresem stosowania przepisów rozporządzenia finansowego” i że „[w] świetle okoliczności właściwych dla niniejszej sprawy nie można stwierdzić, że zakres przewidzianego w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 pierwszy akapit TFUE odstępstwa od właściwości Trybunału jest taki, że wyłącza on właściwość Trybunału do dokonywania wykładni i stosowania przepisów rozporządzenia finansowego dotyczących udzielania zamówień publicznych”.

c) „Claw-back”: ograniczona kontrola sądowa aktów WPZiB (art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE)

i) Zakres

51. Wtedy i tylko wtedy, gdy akt WPZiB spełnia dwie przesłanki określone w pkt 47 i 49 niniejszej opinii, należy zbadać jeszcze, czy jednak na podstawie klauzuli „claw-back” ustanowionej przez art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE nie jest on objęty ogólną właściwością przyznaną sądom Unii przez art. 19 ust. 1 TUE.

52. Pragnę zauważyć, że ograniczenie kompetencji Trybunału w dziedzinie WPZiB dokonane przez klauzulę „carve-out” jest uzasadnione tym, że akty WPZiB mają z założenia odzwierciedlać jedynie decyzje o charakterze czysto politycznym, związane z prowadzeniem WPZiB, względem których kontrola sądowa jest trudna do pogodzenia z podziałem władz²⁶.

22 — Dz.U. L 134, s. 1.

23 — Zobacz wyrok *Pieftiew*, C-314/13, EU:C:2014:1645.

24 — Dz.U. L 42, s. 92.

25 — Dz.U. L 310, s. 10.

26 — W prawie kilku państw członkowskich zagadnienia związane z prowadzeniem polityki zagranicznej przez rząd nie podlegają kontroli sądowej, zgodnie z tzw. teorią zwaną *actes de gouvernement* (teorią aktów władzy) [zob. w szczególności *Conseil d'État* (Francja), 19 lutego 1875 r., *Prince Napoléon*, *Recueil Lebon*, s. 155] lub doktryną „justiciability” [zob. w szczególności *R (Abbasi and anor) v Secretary of State for Foreign Affairs and Commonwealth and anor* [2002] EWCA Civ 1598, pkt 99, 106 {Court of Appeal [England & Wales] [Civil Division]} {sąd apelacyjny (Anglia i Walia) (wydział cywilny), Zjednoczone Królestwo}].

53. Jednakże klauzula „claw-back” pozbawia akt WPZiB owego immunitetu jurysdykcyjnego, gdy akt wykracza poza granice WPZiB, jak ma to miejsce w przypadku decyzji WPZiB, które choć przyjęte na podstawie tytułu V rozdział 2 traktatu UE, wkraczają w zakres kompetencji nadanych Unii traktatem FUE, jak również decyzji WPZiB przewidujących zastosowanie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych.

54. W rzeczywistości już w 1998 r. Trybunał orzekł w pkt 14–18 wyroku Komisja/Rada (C-170/96, EU:C:1998:219), że jest uprawniony na podstawie art. M traktatu UE (poprzednik art. 40 TUE) do „zapewnienia, aby akty prawne, co do których Rada utrzymuje, iż objęte są art. K.3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, nie naruszały kompetencji przyznanych Wspólnocie na mocy postanowień traktatu WE”²⁷.

55. Podobnie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dotyczącym kontroli legalności środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych zawartych w aktach sprzed wejścia w życie traktatu z Lizbony, „w przypadku wspólnego stanowiska, którego zasięg, z uwagi na jego treść, przekracza zasięg przewidziany w traktacie UE dla tego rodzaju aktu, powinna istnieć możliwość poddania go kontroli Trybunału”²⁸, ponieważ „[m]ożliwość wystąpienia do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym powinna przysługiwać w odniesieniu do wszystkich aktów Rady, których celem jest wywołanie skutków prawnych wobec osób trzecich, bez względu na ich charakter lub formę”²⁹.

56. Klauzula „claw-back” przewidziana w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE nie zmienia istotnie sytuacji istniejącej przed przyjęciem traktatu z Lizbony.

57. Pragnę zauważyć, że tak jak w przypadku klauzuli „carve-out” istnieje różnica między treścią odnośnych postanowień, ale tym razem to art. 275 TFUE jest sformułowany za pomocą pojęć węższych niż art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE.

58. Artykuł 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE przewiduje bowiem, że sądy Unii są właściwe „do kontrolowania przestrzegania artykułu 40 [TUE] i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w artykule 275 akapit drugi [TFUE]”³⁰.

59. Natomiast art. 275 akapit drugi TFUE stanowi, że sądy Unii są właściwe „w zakresie kontroli przestrzegania artykułu 40 [TUE] oraz orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty [TFUE], dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 [TUE]”.

60. Jeśli chodzi o kontrolę przestrzegania art. 40 TUE, oba postanowienia są identyczne. Każdy akt WPZiB, który jest objęty zakresem klauzuli „carve-out”, może być kontrolowany przez sądy Unii pod kątem poszanowania art. 40 TUE. Ten aspekt klauzuli „claw-back” dotyczy między innymi aktów przyjętych na podstawie art. 215 ust. 1 i 2 TFUE, które obejmują zarówno środki przewidujące zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, jak i środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych.

61. Niemniej jednak istnieje znacząca różnica między brzmieniem tych dwóch postanowień, ponieważ art. 275 akapit drugi TFUE ogranicza kontrolę legalności decyzji przewidujących zastosowanie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych do skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez te osoby zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE, podczas gdy art. 24 ust. 1 akapit

27 — Punkt 16. Zobacz także podobnie wyroki: Komisja/Rada, C-176/03, EU:C:2005:542, pkt 39; Komisja/Rada, C-440/05, EU:C:2007:625, pkt 53; a także Komisja/Rada, C-91/05, EU:C:2008:288, pkt 33.

28 — Zobacz wyroki: Gestoras Pro Amnistía i in./Rada, C-354/04 P, EU:C:2007:115, pkt 54; i Segi i in./Rada, C-355/04 P, EU:C:2007:116, pkt 54.

29 — Zobacz wyroki: Gestoras Pro Amnistía i in./Rada, C-354/04 P, EU:C:2007:115, pkt 53; i Segi i in./Rada, C-355/04 P, EU:C:2007:116, pkt 53.

30 — Podkreślenie moje.

drugi zdanie ostatnie TUE przywraca właściwość Trybunału w zakresie kontroli, ogólnie rzecz biorąc, legalności „niektórych decyzji przewidzianych w artykule 275 akapit drugi [TFUE]”, czyli „decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 [TUE]”.

62. Tymczasem z orzecznictwa Trybunału przywołanego w pkt 38 niniejszej opinii wynika, że „kontrola legalności”, do której odwołuje się art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE, obejmuje nie tylko skargi o stwierdzenie nieważności wniesione na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, ale również w szczególności mechanizm odesłania prejudycjalnego przewidziany w art. 267 TFUE.

63. Zgodnie bowiem z wieloletnim i utrwalonym orzecznictwem Trybunału „odesłanie prejudycjalne w kwestii ważności aktu stanowi, *podobnie jak skarga o stwierdzenie nieważności*, środek kontroli legalności aktów instytucji [Unii]”³¹. Jak orzekł Trybunał w pkt 15 wyroku Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), „kompetencje przyznane Trybunałowi przez art. [267 TFUE] mają w szczególności na celu zapewnienie jednolitego stosowania prawa [Unii] przez sądy krajowe, [ponieważ] [r]ozbieżności w orzecznictwie sądów państw członkowskich dotyczące ważności aktów [Unii] mogłyby zagrozić nawet spójności [...] porządku prawnego [Unii] i naruszyć podstawowy wymóg pewności prawa”³².

64. Ponadto z uwagi na to, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału³³ klauzulę „carve-out” ustanowioną przez art. 275 akapit pierwszy TFUE należy interpretować, jak wszelkie wyjątki, w sposób zawężający i że zakres klauzuli „claw-back” nie może być szerszy od zakresu klauzuli „carve-out”³⁴, klauzula „claw-back” z art. 275 akapit drugi TFUE, która przywraca zasadę podstawową, powinna być interpretowana w sposób szeroki z uwzględnieniem mającego obszerniejszy zakres brzmienia art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE.

65. Uważam zatem, że klauzula „claw-back” z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE zezwala sądom Unii na kontrolowanie przestrzegania artykułu 40 TUE w odniesieniu do wszystkich aktów WPZiB (albo w drodze skargi o stwierdzenie nieważności, albo w trybie prejudycjalnym)³⁵ oraz kontroli legalności decyzji WPZiB przewidujących zastosowanie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 TUE (albo w trybie skargi o stwierdzenie nieważności, albo w trybie prejudycjalnym)³⁶.

31 — Wyrok Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 16. Podkreślenie moje. Zobacz także podobnie wyroki: Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23; Unión de Pequeños Agricultores/Rada, C-50/00 P, EU:C:2002:462, pkt 40; Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, EU:C:2005:742, pkt 22; Reynolds Tobacco i in./Komisja, C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 80; Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 54; A, EU:C:2014:2195, pkt 41; a także Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 62.

32 — Wyrok Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, opiera się na fakcie, że „[a]rtykuł [263] przyznaje Trybunałowi *wyłączną* kompetencję stwierdzenia nieważności aktu instytucji [Unii]” (wyrok Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 17). Podkreślenie moje. Zobacz także podobnie wyroki: Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, pkt 53; Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 54; Otis i in., C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 53; A, EU:C:2014:2195, pkt 41; a także Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 62. Zasadę tę należy stosować do każdego aktu Unii, który albo jest objęty ogólną klauzulą właściwości Trybunału (zob. pkt 36–38 niniejszej opinii), albo klauzulą „claw-back”. Jeżeli natomiast postępowanie dotyczy aktu odnoszącego się do WPZiB, który jest objęty zakresem klauzuli „carve-out”, lecz nie zakresem klauzuli „claw-back”, kontrola jego legalności należy nie do właściwości Trybunału, lecz do sądów państw członkowskich, które zgodnie z art. 19 TUE mają za zadanie zapewnienie podmiotom prawnym skutecznej ochrony sądowej. Jak przewiduje bowiem art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE, to „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy”, a nie sądy państw członkowskich.

33 — Zobacz wyroki: Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 70; Elitaliana/Eulex Kosowo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 42.

34 — Nie jest bowiem możliwe, aby drugi akapit art. 275 TFUE przywracał właściwość sądów Unii w odniesieniu do pytań, które nie zostały najpierw wyłączone z ich właściwości w pierwszym akapicie tego artykułu.

35 — Zobacz podobnie K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, pkt 6.05.

36 — Dodam, że niniejsza sprawa dotyczy jedynie właściwości Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni aktów WPZiB, ponieważ skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a także o odszkodowanie, dotyczące aktu WPZiB, są objęte klauzulą „carve-out” z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE, a nie przez klauzulę „claw-back” z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE.

66. Stanowisko przeciwne, wyrażone przez rzecznik generalną J. Kokott w stanowisku dotyczącym opinii 2/13 (EU:C:2014:2475), i popierane w ramach niniejszej sprawy przez rządy Zjednoczonego Królestwa, czeski, niemiecki, estoński, francuski i polski oraz przez Radę, zgodnie z którym „w zakresie WPZiB traktaty nie przewidują właśnie *żadnej* kompetencji prejudycjalnej Trybunału”³⁷, trudno byłoby, moim zdaniem, pogodzić z art. 23 TUE, który stanowi, że „[d]ziałania Unii na arenie międzynarodowej [...] opierają się na zasadach [...], o których mowa w rozdziale 1”, w tym państwa prawnego oraz powszechności i nierozdzielności praw człowieka i podstawowych wolności³⁸, które obejmują bez wątpienia prawo dostępu do sądu oraz skutecznej ochrony sądowej.

ii) Klauzula „claw-back” i decyzje Rady przyjęte na podstawie tytułu V rozdział 2 traktatu UE, przewidujące środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych

67. Pragnę zauważyć, że o ile klauzula „carve-out” ustanowiona przez art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE obejmuje wszystkie akty WPZiB, o tyle klauzula „claw-back” ustanowiona przez art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE odnosi się jedynie do przestrzegania art. 40 TUE i kontroli legalności *decyzji* przewidujących środki wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 TUE.

68. W odniesieniu do przestrzegania art. 40 TUE oczywiste jest, że klauzula „claw-back” obejmuje każdy akt WPZiB objęty już klauzulą „carve-out”.

69. Natomiast co się tyczy kontroli legalności, art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE, a także art. 215 ust. 2 TFUE odnoszą się do *decyzji* przewidujących środki wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 TUE, co moim zdaniem nie obejmuje rozporządzeń, jak w niniejszej sprawie rozporządzenie nr 833/2014, przyjętych przez Radę na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE.

70. Wzmacnia to moją tezę, wyrażoną w pkt 47 i 48 niniejszej opinii, zgodnie z którą klauzula „carve-out” obejmuje wyłącznie te akty WPZiB, których podstawa prawna mieści się wśród art. 23–46 TUE, i w konsekwencji nie ma zastosowania do aktów przyjmowanych przez Radę na podstawie art. 215 TFUE.

71. Gdyby było inaczej, doszłoby do paradoksalnej sytuacji, w której Trybunał jest właściwy do kontrolowania decyzji WPZiB przewidujących środki wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 TUE, ale już nie rozporządzeń przyjętych na podstawie tych decyzji.

72. Co więcej, inaczej niż w przypadku środków ograniczających przewidujących zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich³⁹, przyjęcie rozporządzenia na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE nie jest obowiązkowe w odniesieniu do środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych.

37 — Punkt 100 stanowiska. W pkt 101 dodała ona, że „[n]iewątpliwie z punktu widzenia integracji politycznej godne ubolewania jest, że w kwestiach związanych z WPZiB Trybunał nie ma kompetencji prejudycjalnej i nie dysponuje monopolem jurysdykcyjnym w zakresie ważności aktów prawnych instytucji w rozumieniu wyroku Foto-Frost (EU:C:1987:452), ponieważ w ten sposób nie można zapewnić jednolitej wykładni i jednolitego stosowania prawa Unii w ramach WPZiB”.

38 — Zobacz art. 21 ust. 1 TUE.

39 — Z art. 215 ust. 1 TFUE wynika, że w przypadku zerwania lub ograniczenia w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich na podstawie decyzji WPZiB zostaje przyjęty akt Rady na podstawie tegoż art. 215 TFUE, czyli innymi słowy następuje zaangażowanie tego, co przed przyjęciem traktatu z Lizbony zwane było „filarem wspólnotowym”. Postanowienie to sformułowane jest bowiem w trybie oznajmującym: „Rada [...] przyjmuje niezbędne środki”.

Zgodnie bowiem z tym postanowieniem, „[j]eżeli przewiduje to decyzja [WPZiB], Rada *może* przyjąć [takie środki]”⁴⁰. Zatem przyjęcie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych możliwe jest tylko w drodze decyzji WPZiB. To właśnie dla tego rodzaju decyzji art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE ustanawiają klauzulę „claw-back”.

iii) Co z uprawnieniami interpretacyjnymi?

73. Ponieważ klauzula „claw-back” ustanowiona przez art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE ogranicza kompetencje Trybunału do *kontroli legalności* decyzji WPZiB przewidujących środki wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 TUE, uprawnienia interpretacyjne, które art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE przyznaje Trybunałowi, są, jak się wydaje, w odniesieniu do tych aktów wyłączone z kompetencji Trybunału.

74. Tymczasem w porównywalnym kontekście prawnym, w którym art. 41 traktatu EWWiS uprawniał Trybunał do „orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności uchwał Wysokiej Władzy i Rady” [tłumaczenie nieoficjalne]⁴¹, Trybunał orzekł, że „ocena ważności aktu wymaga wcześniejszego dokonania jego wykładni”⁴². Na tej podstawie Trybunał orzekł, że „[n]iezgodna z celem i spójnością traktatów byłaby [...] sytuacja, w której w przypadku sporu co do unormowań wynikających z traktatów WE i EWEA ustalenie ich znaczenia i zakresu należy ostatecznie do Trybunału Sprawiedliwości, tak jak to zapisano w identyczny sposób w art. 177 traktatu EWG [obecnie art. 267 TFUE] i art. 150 traktatu EWEA [obecnie uchylony], co pozwala na zapewnienie jednolitości ich stosowania, podczas gdy w przypadku, gdy rozpatrywane normy wiążą się z traktatem EWWiS, kompetencja ta pozostawałaby zastrzeżona wyłącznie dla różnych sądów krajowych, których interpretacje mogłyby się różnić, a Trybunał Sprawiedliwości nie miałby legitymacji do zapewnienia jednolitej wykładni tych norm”⁴³.

75. Z tych względów uważam, że jeśli sądy Unii mogą czynić więcej, a mianowicie kontrolować legalność decyzji przewidującej zastosowanie środków wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętej przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 TUE, mogą one z pewnością czynić mniej, a mianowicie dokonywać wykładni tych decyzji, w szczególności w celu uniknięcia stwierdzenia przez Trybunał nieważności aktu dotyczącego WPZiB, który Trybunał mógłby utrzymać w mocy, nadając mu inną interpretację.

76. Jest tak tym bardziej, że jak wskazuje sąd odsyłający w pkt 30–34 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, istnieją już różnice stanowisk w odniesieniu do pewnych istotnych aspektów między właściwymi organami różnych państw członkowskich, w szczególności w zakresie dotyczącym wykładni pojęcia pomocy finansowej znajdującego się w art. 4 ust. 2 lit. b) decyzji 2014/512 i art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 833/2014, jak wynika to z uwag na piśmie złożonych przez rządy Zjednoczonego Królestwa, niemiecki, estoński i francuski.

3. Decyzja Rady 2014/512 w świetle art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE

77. Decyzja Rady 2014/512 korzysta na pierwszy rzut oka z immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w klauzuli „carve-out” ustanowionej przez art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE, ponieważ spełnia dwie przesłanki określone w pkt 47 i 49 niniejszej opinii.

40 — Podkreślenie moje.

41 — Podkreślenie moje.

42 — Wyrok Busseni, C-221/88, EU:C:1990:84, pkt 14.

43 — Wyrok Busseni, C-221/88, EU:C:1990:84, pkt 16.

78. Podstawą prawną decyzji 2014/512 jest bowiem art. 29 TUE, który znajduje się w tytule V rozdział 2 traktatu UE pod nagłówkiem „Postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, a jego treść w sposób oczywisty wchodzi w zakres WPZiB, biorąc pod uwagę, że w owej decyzji Rada ustanowiła środki ograniczające „w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie”⁴⁴.

79. Uważam, że zgodnie z klauzulą „claw-back” ustanowioną w art. 24 ust. 1 drugi akapit TUE i art. 275 akapit drugi TFUE Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie zgodności decyzji 2014/512 z art. 40 TUE, mając na uwadze, iż Rosneft w pkt 21 i 22 swych uwag na piśmie kwestionuje legalność decyzji 2014/512 w świetle tego przepisu.

80. Aby Trybunał był również właściwy w zakresie kontroli legalności decyzji 2014/512 w świetle jakiegokolwiek innej podstawy niż naruszenie art. 40 TUE, należy zbadać, czy decyzja ta należy do „decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 [TUE]” w rozumieniu art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE.

81. W tym względzie rządy Zjednoczonego Królestwa, francuski i estoński oraz Rada i Komisja kwestionują to, że decyzja 2014/512 zawiera środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, ponieważ ich zdaniem środki w niej przewidziane mają zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji oraz do kategorii osób określonych w sposób ogólny.

82. Artykuły 4 i 4a⁴⁵ decyzji 2014/512 nie dotyczą bowiem Rosneftu, podczas gdy, przeciwnie, dotyczą go art. 1 ust. 2 lit. b)–d) i art. 1 ust. 3⁴⁶ oraz art. 7⁴⁷, których zakres stosowania obejmuje trzy spółki rosyjskie, w tym Rosneft (zob. załącznik III do tej decyzji).

83. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środki ograniczające „są podobne zarówno do aktów o charakterze ogólnym, ponieważ zabraniają adresatom określonym w sposób ogólny i abstrakcyjny w szczególności udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych osobom i podmiotom wymienionym w wykazach zawartych w załącznikach do tych aktów, jak również do zbioru indywidualnych decyzji stosowanych wobec takich osób i podmiotów”⁴⁸. Zdaniem Trybunału, „ich indywidualny charakter umożliwia [...] dostęp do sądu Unii”⁴⁹.

44 — Jak wskazuje tytuł tej decyzji.

45 — Artykuły 4 i 4a decyzji 2014/512 dotyczą sektora naftowego w Rosji w zakresie, w jakim przewidują one system uprzednich zezwoleń na sprzedaż, dostawę, przekazanie lub wywóz, bezpośrednio lub pośrednio, przez obywateli państw członkowskich lub z terytorium państw członkowskich niektórych rodzajów sprzętu przeznaczonego głównie do eksploracji i produkcji ropy naftowej w Federacji Rosyjskiej oraz zakaz świadczenia, bezpośrednio lub pośrednio, przez obywateli państw członkowskich lub z terytorium państw członkowskich powiązanych usług niezbędnych do eksploracji i produkcji ropy naftowej w Federacji Rosyjskiej.

46 — W art. 1 ust. 2 lit. b)–d) oraz art. 1 ust. 3 decyzji 2014/512 ustanowiony został zakaz ogólny, mający zastosowanie do wszystkich instytucji finansowych Unii, świadczenia szeregu usług związanych z rynkami kapitałowymi na rzecz podmiotów mających siedzibę w Rosji i wymienionych w załączniku III, w którym z nazwy wymieniony jest Rosneft.

47 — Artykuł 7 decyzji 2014/512 stanowi klauzulę braku odszkodowania dla podmiotów gospodarczych, która zgodnie z ust. 1 lit. a) dotyczy między innymi podmiotów wymienionych w załączniku III, w którym z nazwy wymieniony jest Rosneft.

48 — Wyrok Gbagbo i in./Rada, od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, pkt 56. Zobacz także podobnie wyroki: Kadi i Al Barakat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 241–244; a także Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 99, który odsyła do pkt 36–38 wyroku Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Rada, T-509/10, EU:T:2012:201.

49 — Wyrok Gbagbo i in./Rada, od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, pkt 57.

84. Podobnie, skarga o stwierdzenie nieważności, która była przedmiotem wyroku *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Rada* (T-509/10, EU:T:2012:201) została odrzucona ze względu na brak właściwości na podstawie art. 275 TFUE w zakresie, w jakim dotyczyła art. 4 decyzji 2010/413/WPZiB z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającej wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB⁵⁰ (zwanej dalej „decyzją 2010/413”), która nie odnosiła się konkretnie do skarżącego⁵¹. W pkt 99 wyroku *Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776) Trybunał potwierdził odrzucenie z tych samych powodów.

85. Ponieważ brzmienie art. 4 i 4a decyzji 2014/512 jest bardzo zbliżone do brzmienia art. 4 decyzji 2010/413⁵², podzielam opinię Komisji, zgodnie z którą wspomniane przepisy nie zawierają środków ograniczających wobec Rosneft. W konsekwencji Trybunał nie jest właściwy do kontroli ich legalności (ani do ich wykładni), ponieważ klauzula „claw-back” z art. 24 ust. 1 drugi akapit TUE i art. 275 akapit drugi TFUE nie znajduje tu zastosowania.

86. Niemniej jednak nie podzielam stanowiska rządów Zjednoczonego Królestwa, czeskiego, francuskiego, estońskiego i polskiego oraz Rady i Komisji, zgodnie z którym art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 i art. 7 decyzji 2014/512, które poprzez załącznik III dotyczą wyraźnie Rosneftu, jakoby nie przewidują środków ograniczających wobec tego przedsiębiorstwa, ze względu na to, że środki w nich zawarte mają zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji oraz do zdefiniowanej w sposób ogólny kategorii osób, a załącznik III, który zawiera nazwę Rosneft, ma charakter czysto deklaratoryjny.

87. W tym względzie Komisja opiera się na pkt 39 wyroku *Sina Bank/Rada* (T-67/12, EU:T:2014:348) i pkt 32 wyroku *Hemmati/Rada* (T-68/12, EU:T:2014:349), w których Sąd orzekł w odniesieniu do art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413, że „»decyzja przewidująca środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych« w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE wynika z aktu, na mocy którego umieszczenie nazwy skarżącej zostało utrzymane, po dokonaniu przeglądu, w załączniku II do decyzji 2010/413, zmienionej decyzją 2010/644, począwszy od dnia 1 grudnia 2011 r.”, a nie z faktu, że nazwa skarżącej widniała w tymże załączniku II do pierwotnej wersji decyzji 2010/413. Z tego powodu Sąd stwierdził swoją niewłaściwość, orzekając, iż art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413 nie wprowadza środków ograniczających wobec osób, lecz środki o charakterze ogólnym.

50 — Dz.U. L 195, s. 39.

51 — „[Z]akazy ustanowione w art. 4 decyzji 2010/413 są środkami o charakterze ogólnym, ponieważ ich zakres stosowania został określony przez odniesienie do kryteriów obiektywnych, a nie w odniesieniu do określonych osób fizycznych lub prawnych. W konsekwencji, jak podnoszą Rada i Komisja, art. 4 decyzji 2010/413 nie jest decyzją przewidującą zastosowanie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE” (pkt 37).

52 —

- „1. Zabrania się sprzedaży, dostarczania lub przekazywania – przez obywateli państw członkowskich lub z terytoriów państw członkowskich, lub przy użyciu statków lub statków powietrznych podlegających ich jurysdykcji, niezależnie od tego, czy operacje te rozpoczęły się na terytoriach państw członkowskich, czy też nie – kluczowego sprzętu i technologii dla następujących kluczowych sektorów przemysłu naftowego i gazu ziemnego w Iranie lub dla przedsiębiorstw irańskich lub należących do Irańczyków zaangażowanych w tych sektorach poza Iranem:
 - a) rafinowanie;
 - b) skroplony gaz ziemny (LNG);
 - c) poszukiwanie złóż;
 - d) produkcja.Unia podejmuje środki niezbędne do określenia stosownych produktów, które należy objąć niniejszym artykułem.
2. Zabrania się zapewniania przedsiębiorstwom w Iranie, zaangażowanym w kluczowych sektorach irańskiego przemysłu naftowego i gazowego, o których mowa w ust. 1, lub przedsiębiorstwom irańskim lub należącym do Irańczyków zaangażowanym w tych sektorach poza Iranem:
 - a) pomocy technicznej lub prowadzenia szkoleń i świadczenia innych usług związanych z kluczowym sprzętem i technologią, jak określono w ust. 1;
 - b) finansowania lub udzielania pomocy finansowej do celów jakiegokolwiek sprzedaży, dostarczania, przekazywania lub eksportu kluczowego sprzętu i technologii, jak określono w ust. 1 lub do celów świadczenia odnośnej pomocy technicznej lub prowadzenia szkoleń.
3. Zakazany jest świadomy i celowy udział w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie zakazów, o których mowa w ust. 1 i 2”.

88. Ponadto w pkt 42 wyroku *Sina Bank/Rada* (T-67/12, EU:T:2014:348) i pkt 35 wyroku *Hemmati/Rada* (T-68/12, EU:T:2014:349) Sąd zinterpretował kryterium wymagające, by art. 16 ust. 2 rozporządzenia przyjętego przez Radę na podstawie decyzji 2010/413⁵³ i przejmującego w charakterze środków o charakterze ogólnym te same środki co art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413 dotyczył „indywidualnie” danego podmiotu, w ten sam sposób co pojęcie „decyzji przewidującej zastosowanie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych”. Na tych podstawach Sąd stwierdził niedopuszczalność wniesionej przez skarżącą skargi o stwierdzenie nieważności rzeczowego art. 16 ust. 2.

89. Moim zdaniem, ta linia orzecznictwa Sądu nie jest zgodna z orzecznictwem Trybunału, która wynika z pkt 99 wyroku *Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776)⁵⁴. Jak bowiem orzekł inny skład Sądu w pkt 36 wyroku *National Iranian Oil Company/Rada*, T-578/12, EU:T:2014:678, który został potwierdzony przez Trybunał wyrokiem *National Iranian Oil Company/Rada*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, „art. 263 akapit czwarty TFUE przyznaje każdej osobie fizycznej lub prawnej legitymację procesową do podważenia aktów instytucji Unii, o ile spełnione są określone w tym postanowieniu przesłanki, co ma miejsce w niniejszej sprawie [ponieważ w rzeczonych aktach Unii wpisano ową osobę do wykazów odnoszących się do spornych środków]”.

90. Co więcej, według tego samego punktu wyroku *National Iranian Oil Company/Rada* (T-578/12, EU:T:2014:678) teza przyjęta przez Sąd w wyrokach *Sina Bank/Rada* (T-67/12, EU:T:2014:348) i *Hemmati/Rada* (T-68/12, EU:T:2014:349), która w istocie utożsamia pojęcie środka ograniczającego wobec osób z kryterium wymagającym, aby sporny środek dotyczył indywidualnie danego podmiotu, „naruszałaby postanowienia art. 263 i art. 275 akapit drugi TFUE i byłaby zatem sprzeczna z systemem ochrony sądowej ustanowionym przez traktat FUE, a także prawem do skutecznego środka prawnego, ustanowionym w art. 47 [karty]”.

91. Niemniej jednak, tytułem uzupełnienia, tak ścisła wykładnia mogłaby spowodować, że klauzula „claw-back” bardzo często byłaby iluzoryczna, gdyby – wbrew temu, co proponuję powyżej – przepisy decyzji WPZiB, które, tak jak art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 i art. 7 decyzji 2014/512, są wyraźnie skierowane przeciwko osobom fizycznym lub prawnym, nie stanowiły „środków ograniczających wobec osób” w rozumieniu klauzuli „claw-back”, w wyniku czego klauzula ta nie dawałaby możliwości zadania pytania prejudycjalnego na temat ich ważności.

92. Proponuję zatem, aby Trybunał odpowiedział na pytanie pierwsze, że zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym na mocy art. 267 TFUE w przedmiocie ważności decyzji 2014/512 w świetle art. 40 TUE, jak również do interpretowania i kontroli legalności art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 i art. 7 tej decyzji oraz załącznika III do niej.

93. Chciałbym jednak zaznaczyć, że pomimo faktu, iż środki ograniczające wprowadzone w art. 4 i 4a decyzji 2014/512 wchodzą w zakres stosowania klauzuli „carve-out”, lecz nie mieszczą się już w zakresie klauzuli „claw-back”, nie mamy do czynienia z brakiem ochrony prawnej, ponieważ rozporządzenie nr 833/2014 podlega w pełni, jak przedstawiłem w pkt 47, 49, 69 i 70 niniejszej opinii, kompetencji Trybunału i powtarza niemal słowo w słowo treść tych przepisów w swoich art. 3, art. 3a

53 — Chodzi o rozporządzenie Rady (UE) nr 961/2010 z dnia 25 października 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylające rozporządzenie (WE) nr 423/2007 (Dz.U. L 281, s. 1).

54 — Zobacz również pkt 36–38 wyroku *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Rada*, T-509/10, EU:T:2012:201, w którym Sąd uznał, że rozpatrywany środek nie był środkiem ograniczającym wobec konkretnej osoby, ponieważ nie wymieniał żadnego podmiotu, przeciwko któremu był skierowany.

i art. 4 ust. 3 i 4. W razie gdyby Trybunał miał stwierdzić nieważność tych przepisów rozporządzenia nr 833/2014, Rada powinna podjąć niezbędne środki w celu zapewnienia zgodności równoważnych przepisów decyzji 2014/512 z wyrokiem Trybunału, i to na podstawie art. 266 TFUE, jak zresztą Rada przyznała podczas rozprawy.

B – W przedmiocie pytania drugiego lit. a)

94. W pytaniu drugim lit. a) sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w sprawie ważności art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3, art. 4, art. 4a i art. 7 załącznika III do decyzji 2014/512 oraz art. 3, art. 3a, art. 4 ust. 3 i 4, art. 5 ust. 2 lit. b)–d), art. 5 ust. 3 i art. 11 oraz załączników II i VI do rozporządzenia nr 833/2014.

95. W świetle mojej odpowiedzi na pytanie pierwsze przeanalizuję zgodność z art. 40 TUE decyzji 2014/512 i rozporządzenia nr 833/2014, a także ważność art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 i art. 7 oraz załącznika III do decyzji 2014/512, a także art. 3, art. 3a, art. 4 ust. 3 i 4, art. 5 ust. 2 lit. b)–d), art. 5 ust. 3 i art. 11 oraz załączników II i VI do rozporządzenia nr 833/2014.

1. W przedmiocie zgodności z art. 40 TUE decyzji 2014/512 i rozporządzenia nr 833/2014

96. Według Rosneftu, Rada, wydając decyzję WPZiB, która co do zasady ma charakter ustawodawczy, przekroczyła granice swych uprawnień. Zgodnie z art. 29 TUE rola Rady polega na tym, że określa ona „podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym”. Natomiast zgodnie z art. 31 ust. 1 TUE przyjmowanie aktów ustawodawczych w ramach WPZiB jest wykluczone. Tym samym, przyjmując w decyzji 2014/512 bardzo szczegółowe przepisy, które zasadniczo znalazły się w identycznym brzmieniu w rozporządzeniu nr 833/2014, Rada pogwałciła klauzulę o nienaruszaniu kompetencji, przewidzianą w art. 40 TUE, i wkroczyła w uprawnienia wykonywane w drodze wspólnego wniosku Komisji oraz wysokiego przedstawiciela, ustanowione w art. 215 TFUE.

97. Moim zdaniem, decyzja Rady 2014/512 i rozporządzenie nr 833/2014 nie stanowią aktów ustawodawczych.

98. Nawet jeśli przez „akt ustawodawczy” rozumie się ogólnie środki o charakterze generalnym, które mają zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji oraz do kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny, to definicję tych pojęć użytych w art. 24 TUE można znaleźć jedynie w art. 289 ust. 3 TFUE. Tymczasem artykuł ten określa ową kategorię jako „[a]kty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej”, czyli zwykłej procedury ustawodawczej przewidzianej w art. 289 ust. 1 TFUE lub specjalnej procedury ustawodawczej przewidzianej w art. 289 ust. 2 TFUE.

99. Zatem art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie trzecie i art. 31 ust. 1 TUE, zakazując przyjmowania aktów prawodawczych, prowadzą do wykluczenia szerszej roli nadanej Parlamentowi i Komisji przez art. 289 ust. 1 i 2 TFUE⁵⁵.

⁵⁵ — Ponadto nie jest możliwa wykładnia art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie trzecie i art. 31 ust. 1 TUE w taki sposób, że wprowadzają one obowiązek przyjęcia w drodze procedury ustawodawczej środków ograniczających przewidujących zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub większą liczbą państw trzecich, które są z definicji środkami o charakterze ogólnym, znajdującymi zastosowanie do określonych obiektywnie sytuacji oraz do kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny, ponieważ taka wykładnia byłaby wyraźnie sprzeczna z brzmieniem art. 215 ust. 1 TFUE, który stanowi, że „Rada [...] stanowi[...] większością kwalifikowaną na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisji [i] informuje o tym Parlament Europejski”, przy czym postępowanie to nie jest ani zwykłą procedurą ustawodawczą, ani specjalną procedurą ustawodawczą.

100. Ponadto procedura przewidziana w art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE, użyta do wydania decyzji 2014/512, oraz procedura przewidziana w art. 215 TFUE, użyta do przyjęcia rozporządzenia nr 833/2014, różnią się od przewidzianych w art. 289 TFUE, które umożliwiają uznanie aktu za ustawodawczy.

101. Ponieważ Rosneft nie twierdzi, że decyzja Rady 2014/512 i rozporządzenie nr 833/2014 powinny być zostać przyjęte na podstawie prawnej innej niż, odpowiednio, art. 29 TUE i art. 215 TFUE, argumenty Rosneft powinny zostać oddalone.

2. W przedmiocie ważności art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 i art. 7 oraz załącznika III do decyzji 2014/512, a także art. 3, art. 3a, art. 4 ust. 3 i 4, art. 5 ust. 2 lit. b)–d), art. 5 ust. 3 i art. 11 oraz załączników II i VI do rozporządzenia nr 833/2014

a) W przedmiocie zakresu kontroli

102. W pkt 64, 108 i 115 swoich uwag Rada utrzymuje, że Trybunał nie jest właściwy do kontrolowania legalności spornych przepisów rozporządzenia nr 833/2014 w zakresie, w jakim zarzuty nieważności podniesione przez Rosneft zmierzają głównie do podważenia uregulowań o charakterze zasadniczym, należących w pełni do dziedziny WPZiB, które Rada przyjęła w decyzji 2014/512.

103. Nie podzielam tego stanowiska, ponieważ moim zdaniem przyjęcie na podstawie art. 215 TFUE rozporządzenia, nawet jeśli powtarza ono słowo w słowo albo uzupełnia lub doprecyzowuje środki przewidziane w decyzji dotyczącej WPZiB, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie w odniesieniu do decyzji 2014/512 i rozporządzenia nr 833/2014, pociąga za sobą utratę immunitetu jurysdykcyjnego, z którego mogły korzystać owe środki na podstawie art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE⁵⁶.

104. Przeciwnie rozwiązanie skutkowałoby przyjęciem szerokiej wykładni wyłączenia kompetencji Trybunału w tej dziedzinie, podczas gdy takie wyłączenie jest wyjątkiem, a nie regułą.

105. Niemniej jednak uważam, że w tej dziedzinie, która należy do zakresu dyplomacji oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Rada dysponuje szerokim zakresem uznania⁵⁷.

b) W przedmiocie zarzutu nieważności opartego na naruszeniu umowy o partnerstwie

106. Według Rosneftu art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 oraz załącznik III do decyzji 2014/512, a także art. 3 ust. 1, 3 i 5, art. 3a ust. 1, art. 5 ust. 2 lit. b)–d) i art. 5 ust. 3 oraz załączniki II i VI do rozporządzenia nr 833/2014 naruszają art. 10 ust. 1 (klauzula największego uprzywilejowania dotycząca handlu towarami), art. 12 (swoboda tranzytu towarów), art. 36 (klauzula nie mniej korzystnego traktowania dotycząca transgranicznego świadczenia usług) i art. 52 ust. 2, 5 i 9 (swobodny przepływ kapitału) umowy o partnerstwie.

107. Rządy Zjednoczonego Królestwa, estoński i francuski oraz Rada i Komisja podnoszą, że sporne środki są uzasadnione, ponieważ są one „niezbędne dla ochrony [...] podstawowych interesów bezpieczeństwa [stron] w czasie wojny lub poważnych napięć międzynarodowych stanowiących groźbę wojny” zgodnie z art. 99 ust. 1 lit. d) umowy o partnerstwie, oraz że w każdym razie postanowienia tej umowy przywołane przez Rosneft nie posiadają bezpośredniej skuteczności.

⁵⁶ — Okoliczność ta wynika z rozumienia art. 215 TFUE jako stanowiącego „pomost między działaniami [Unii] obejmującymi sankcje gospodarcze [...] a celami traktatu UE” (wyrok Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 59). Akty WPZiB, które przekraczają ów „pomost”, stają się środkami podległymi wymogowi przestrzegania postanowień traktatu FUE.

⁵⁷ — Zobacz wyroki: Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 33; Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 120.

108. Ponieważ art. 99 umowy o partnerstwie zakłada istnienie środka sprzecznego z postanowieniami materialnymi tejże umowy, należy najpierw zbadać, czy art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 oraz załącznik III do decyzji 2014/512, a także art. 3 ust. 1, 3 i 5, art. 3a ust. 1, art. 5 ust. 2 lit. b)–d) i art. 5 ust. 3 oraz załączniki II i VI do rozporządzenia nr 833/2014 naruszają art. 10 ust. 1, art. 12, 36 oraz art. 52 ust. 2, 5 i 9 tej umowy.

i) W przedmiocie bezpośredniej skuteczności art. 10 ust. 1, art. 12, 36 oraz art. 52 ust. 2, 5 i 9 umowy o partnerstwie

109. Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem umowa zawarta przez Unię i jedno lub kilka państw trzecich stanowi w odniesieniu do Unii akt przyjęty przez jedną z jej instytucji w rozumieniu art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE, postanowienia takiej umowy tworzą od momentu jej wejścia w życie integralną część porządku prawnego Unii, a i w ramach tego porządku prawnego Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni tej umowy⁵⁸.

110. Ponadto w pkt 37 wyroku Komisja/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494) Trybunał orzekł, że „przepisy umowy międzynarodowej, której stroną jest Unia, mogą zostać powołane na poparcie [...] zarzutu opartego na niezgodności z prawem takiego aktu wyłącznie pod dwoma warunkami, po pierwsze, że nie sprzeciwiają się temu charakter i struktura tej umowy, a po drugie, że treść tych przepisów jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna [...]. Jedynie w przypadku łącznego spełniania tych dwóch warunków można powoływać się przed sądem Unii na te przepisy jako na kryterium oceny zgodności z prawem aktu Unii”⁵⁹.

111. Jako że art. 10 ust. 1 i art. 12 umowy o partnerstwie odnoszą się do szczególnych przepisów GATT, Rada i Komisja opierają się na utrwalonym orzecznictwie Trybunału w dziedzinie porozumień Światowej Organizacji Handlu, zgodnie z którym „zważywszy na ich charakter i kontekst systemowy, nie należą one co do zasady do norm, w świetle których może być dokonywana kontrola zgodności z prawem aktów instytucji Unii”⁶⁰.

112. Tymczasem umowa o partnerstwie nie jest porozumieniem dotyczącym wyłącznie handlu towarami, do którego orzecznictwo to mogłoby znaleźć zastosowanie⁶¹.

58 — Zobacz wyroki: Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, pkt 3–6, dotyczący układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Grecją, podpisanego w Atenach w dniu 9 lipca 1961 r., zawartego w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 63/106/EWG z dnia 25 września 1961 r. (Dz.U. L 26, s. 293); Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, pkt 7, dotyczący układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego w Ankarze 12 września 1963 r., zawartego w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, L 217, s. 3685); Andersson i Wåkerås-Andersson, C-321/97, EU:C:1999:307, pkt 26, 27; Ospelt i Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, pkt 27; a także Établissements Rimbaud, C-72/09, EU:C:2010:645, pkt 19, dotyczące Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, podpisanego w dniu 2 maja 1992 r. (Dz.U. 1994, L 1, s. 3) i zatwierdzonego decyzją Rady i Komisji 94/1/EWWiS, WE z dnia 13 grudnia 1993 r. w sprawie zawarcia Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym między Wspólnotami Europejskimi, ich Państwami Członkowskimi a Republiką Austrii, Republiką Finlandii, Republiką Islandii, Księstwem Liechtensteinu, Królestwem Norwegii, Królestwem Szwecji i Konfederacją Szwajcarską (Dz.U. 1994, L 1, s. 1). Zobacz również pkt 32–35 mojej opinii w sprawie SECIL, C-464/14, EU:C:2016:52.

59 — Zobacz także podobnie wyrok Rada i in./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

60 — Wyrok Komisja/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, pkt 38. Zobacz także podobnie wyroki Portugalia/Rada, C-149/96, EU:C:1999:574, pkt 47; Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, pkt 39; a także LVP, C-306/13, EU:C:2014:2465, pkt 44.

61 — W rzeczywistości bowiem w pkt 39 wyroku Komisja/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, Trybunał wyjaśnił swoje rozumowanie, zgodnie z którym porozumienia WTO nie należą do norm, w świetle których może być kontrolowana legalność aktów instytucji Unii („przyznanie, iż zadanie zapewnienia zgodności prawa Unii z postanowieniami WTO spoczywa bezpośrednio na sądzie Unii, oznaczałoby pozbawienie organów ustawodawczych i wykonawczych Unii swobody działania, którą mają podobne organy partnerów handlowych Unii. Jak wiadomo, niektóre układające się strony, w tym najważniejsi partnerzy handlowi Unii, doszły do wniosku w świetle przedmiotu i celu porozumień WTO, że postanowienia te nie znajdują się pośród norm, w świetle których ich sądy oceniają zgodność z prawem przepisów prawa wewnętrznego. Dopuszczenie takiego braku wzajemności groziłoby doprowadzeniem do zakłócenia równowagi w stosowaniu przepisów WTO”).

113. Jak orzekł bowiem Trybunał w odniesieniu do umowy o partnerstwie w pkt 27 wyroku *Simutenkov* (C-265/03, EU:C:2005:213), „jej celem jest ustanowienie partnerstwa między stronami, między innymi w celu rozwijania bliskich stosunków politycznych między tymi stronami, wspierania handlu i harmonijnych stosunków gospodarczych między nimi, swobód politycznych i gospodarczych oraz stopniowa integracja między Federacją Rosyjską a szerszym obszarem współpracy w Europie”.

114. Ponadto w pkt 28 tego wyroku Trybunał dodał, że „[o]koliczność, że umowa ta ogranicza się do ustanowienia partnerstwa między stronami, nie przewidując stowarzyszenia bądź przyszłego przystąpienia Federacji Rosyjskiej do [Unii], nie może stanowić przeszkody dla bezpośredniego stosowania niektórych z jej postanowień. Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że wtedy gdy umowa ustanawia współpracę między stronami, pewne postanowienia ujęte w tej umowie mogą regulować bezpośrednio sytuację prawną jednostki [jeżeli przy uwzględnieniu brzmienia tych postanowień oraz celu i charakteru umowy zawierają one jasne i precyzyjne obowiązki, których wypełnienie i skutki nie są uzależnione od wydania kolejnego aktu]”.

115. Trybunał uznał zatem w pkt 22 tego wyroku bezpośrednią skuteczność art. 23 ust. 1 tej umowy, dotyczącego warunków zatrudnienia.

116. Wbrew temu, co podnoszą rządy Zjednoczonego Królestwa i francuski oraz Rada i Komisja, nie rozumiem, dlaczego treść omawianych przepisów umowy o partnerstwie, będącej przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, miałyby nie spełniać kryteriów bezpośredniej skuteczności, jakie zostały określone w pkt 21 wyroku *Simutenkov* (C-265/03, EU:C:2005:213) i przypomniane w pkt 37 wyroku Komisja/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494).

117. Artykuł 10 ust. 1 umowy o partnerstwie przewiduje bowiem, że „[s]trony przyznają sobie wzajemnie ogólną klauzulę najwyższego uprzywilejowania określoną w art. I ust. 1 GATT”⁶². Artykuł 12 ust. 1 akapit drugi stanowi, że „każda Strona zapewnia swobodę tranzytu przez swoje terytorium towarom pochodzącym z obszaru celnego lub przeznaczony[m] do obszaru celnego drugiej Strony”. Artykuł 36 stanowi, że „Strony przyznają sobie wzajemnie traktowanie nie mniej korzystne niż to przyznane jakimukolwiek państwu trzeciemu w odniesieniu do warunków wpływających na transgraniczne świadczenie usług”. Wreszcie zgodnie z art. 52 strony umowy o partnerstwie gwarantują „swobodny przepływ kapitału między rezydentami [Unii] i Rosji w postaci inwestycji bezpośredniej” (ust. 2), po okresie przejściowym pięciu lat od wejścia w życie rzeczony umowy nie wprowadzają żadnych nowych ograniczeń (ust. 5) i „przyznają sobie wzajemnie klauzulę najwyższego uprzywilejowania w odniesieniu do swobody płatności bieżących oraz przepływu kapitału, jak również w odniesieniu do metod płatności” (ust. 9).

118. Moim zdaniem treść tych przepisów w ogóle nie różni się pod względem bezwarunkowości od treści art. 23 ust. 1 tej umowy, w odniesieniu do którego Trybunał orzekł już, iż posiada on bezpośrednią skuteczność⁶³. Stanowi ona zatem coś więcej niż „wyłącznie porozumienie (*an agreement to agree*)”⁶⁴.

62 — Artykuł I ust. 1 GATT określa ogólne przetwarzanie największego uprzywilejowania w następujący sposób: „[w] odniesieniu do wszelkiego rodzaju ceł i opłat nakładanych na import lub eksport lub w związanych z nimi bądź pobieranych z tytułu międzynarodowych przekazów płatności dotyczących importu lub eksportu[, sposobów pobierania tych ceł i opłat] oraz do wszelkich przepisów i formalności związanych z importem lub eksportem, jak też do wszelkich spraw, o których mowa w ustępach 2 i 4 artykułu III, wszelkie korzyści, ulgi, przywileje lub zwolnienia przyznawane przez jakąkolwiek układającą się stronę jakimukolwiek produktowi pochodzącemu z jakiegokolwiek innego kraju lub przeznaczonemu do niego będą niezwłocznie i bezwarunkowo rozciągnięte na podobny produkt pochodzący z terytoriów lub przeznaczony do terytoriów wszystkich innych układających się stron”.

63 — Zobacz pkt 20–29 wyroku *Simutenkov*, C-265/03, EU:C:2005:213.

64 — Zobacz pkt 79 mojej opinii w sprawie *Secil*, C-464/14, EU:C:2016:52.

ii) W przedmiocie istnienia ograniczeń praw przyznanych na mocy art. 10 ust. 1, art. 12, 36 oraz art. 52 ust. 2, 5 i 9 umowy o partnerstwie

119. Należy zatem zbadać, czy środki wprowadzone przez art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 oraz załącznik III do decyzji 2014/512, a także art. 3 ust. 1, 3 i 5, art. 3a ust. 1, art. 5 ust. 2 lit. b)–d) i art. 5 ust. 3 oraz załączniki II i VI do rozporządzenia nr 833/2014 zawierają ograniczenia wobec art. 10 ust. 1, art. 12 oraz art. 52 ust. 2, 5 i 9 umowy o partnerstwie.

– Artykuł 10 ust. 1 i art. 12 umowy o partnerstwie (handel towarami)

120. Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 umowy o partnerstwie przez art. 3 ust. 1, 3 i 5 oraz art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014, należy podkreślić, że jedynym skutkiem art. 10 ust. 1 umowy o partnerstwie było rozszerzenie zakresu stosowania art. I ust. 1 GATT na stosunki pomiędzy Unią a Federacją Rosyjską w momencie, gdy ta ostatnia nie należała do Światowej Organizacji Handlu.

121. Artykuł I ust. 1 GATT ogranicza jednak swój zakres do „wszelkiego rodzaju ceł i opłat nakładanych na import lub eksport lub związanych z nimi bądź pobieranych z tytułu międzynarodowych przekazów płatności dotyczących importu lub eksportu[, sposobów pobierania tych ceł i opłat] oraz do wszelkich przepisów i formalności związanych z importem lub eksportem, jak też do wszelkich spraw, o których mowa w ustępach 2 i 4 artykułu III”.

122. Zważywszy, że art. 3 ust. 1, 3 i 5 rozporządzenia nr 833/2014 w ogóle nie dotyczy taryf celnych mających zastosowanie do wywozu towarów, o których mowa w tych przepisach, lecz uzależnia ich wywóz do Federacji Rosyjskiej od uprzedniego zezwolenia i uściśla warunki, na jakich państwa członkowskie powinny odmówić takiego zezwolenia, jest oczywiste, że przepisy te nie są objęte zakresem stosowania art. 10 ust. 1 umowy o partnerstwie.

123. A fortiori art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014, który zakazuje świadczenia *usług* powiązanych niezbędnych dla niektórych kategorii projektów dotyczących eksploracji i produkcji w Rosji, również nie podlega art. 10 ust. 1 umowy o partnerstwie.

124. Artykuł 12 ust. 1 akapit drugi umowy o partnerstwie zobowiązuje Unię i jej państwa członkowskie do zagwarantowania swobody tranzytu⁶⁵ przez terytorium Unii towarom pochodzącym z obszaru celnego lub przeznaczonym do obszaru celnego Federacji Rosyjskiej.

125. Unia i jej państwa członkowskie są zatem zobowiązane zapewnić swobodny przejazd poprzez ich terytorium towarom przeznaczonym dla Federacji Rosyjskiej lub z niej pochodzącym.

126. Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014 obwarowuje sprzedaż, dostawę, przekazanie lub wywóz produktów wyszczególnionych w załączniku II – niezależnie od tego, czy pochodzą z Unii – wymogiem uzyskania uprzedniego zezwolenia, jeżeli takie artykuły są przeznaczone do wykorzystania w Federacji Rosyjskiej. Ponadto art. 3 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia zakazuje udzielenia takiego zezwolenia, jeśli sprzedaż, dostawa, przekazywanie lub wywóz, o których mowa, odnoszą się do produktów przeznaczonych dla którejkolwiek kategorii projektów dotyczących eksploracji i produkcji, o których mowa w ust. 3 tego artykułu.

127. Moim zdaniem, przepisy te nie mają żadnego wpływu na swobodę tranzytu zagwarantowaną w art. 12 ust. 1 akapit drugi umowy o partnerstwie.

⁶⁵ — Tranzyt oznacza przejazd przez terytorium państwa, z dokonaniem lub bez dokonania przeładunku, składowania, rozdzielania ładunku lub zmiany sposobu transportowania, który stanowi tylko część kompletnej podróży rozpoczynającej się i kończącej poza granicami państwa, na którego terytorium odbywa się ten ruch. Zobacz podobnie art. V ust. 1 GATT.

128. Nawet jeśli art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014 odnosi się między innymi do przekazywania produktów wymienionych w załączniku II, „niezależnie od tego, czy pochodzą z Unii”, nie zmienia to faktu, że przepisy ust. 2 i 4 tego artykułu odnoszą się wyłącznie do wywozu.

129. Podobnie „[w]e wszystkich przypadkach sprzedaży, dostawy, przekazania lub wywozu, które [...] wymagają zezwolenia, takie zezwolenie jest wydawane przez właściwe organy państwa członkowskiego, w którym eksporter ma siedzibę”⁶⁶. Tak samo „[e]ksporterzy dostarczają właściwym organom wszystkich stosownych informacji wymaganych do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na wywóz”⁶⁷.

130. Wydaje mi się zatem oczywiste, że te przepisy rozporządzenia nr 833/2014 dotyczą nie tranzytu produktów objętych załącznikiem II, lecz sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu z *terytorium państw członkowskich*.

131. Podobnie nie mają one jakiegokolwiek wpływu na swobodę tranzytu rozpatrywanych produktów pochodzących z państw trzecich i przeznaczonych do Federacji Rosyjskiej.

132. W każdym razie, nawet gdyby Trybunał stwierdził istnienie ograniczenia w odniesieniu do art. 10 ust. 1 i art. 12 ust. 1 akapit drugi umowy o partnerstwie, ograniczenie to byłoby, jak twierdzi Komisja, uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, zgodnie z art. 19 tej umowy.

– *Artykuł 36 umowy o partnerstwie (transgraniczne świadczenie usług)*

133. Zgodnie z art. 36 umowy o partnerstwie Unia i jej państwa członkowskie są zobowiązane przyznać traktowanie nie mniej korzystne niż to przyznane jakimukolwiek państwu trzeciemu w odniesieniu do warunków wpływających na transgraniczne świadczenie usług przez spółki Unii na terytorium Federacji Rosyjskiej, zgodnie z przepisami ustawowymi i wykonawczymi mającymi zastosowanie w Federacji Rosyjskiej.

134. Według załącznika 5 do tego porozumienia usługi, o których mowa w art. 36, obejmują usługi inżynieryjne (CPC 8672)⁶⁸ oraz usługi w zakresie badań i analiz technicznych (CPC 8676)⁶⁹.

135. Wbrew temu zaś, co twierdzi Rosneft, żadna z usług objętych pozycjami CPC 8672 i CPC 8676 nie dotyczy usług wiercenia, testowania odwiertów, usług pomiarowych i wydobywczych ani dostawy wyspecjalizowanych jednostek pływających, które są objęte art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014⁷⁰.

– *Artykuł 52 ust. 2, 5 i 9 umowy o partnerstwie (swobodny przepływ kapitału)*

136. Artykuł 52 ust. 2 zapewnia swobodny przepływ kapitału pomiędzy Unią a Federacją Rosyjską „w postaci inwestycji bezpośredniej dokonanej w spółkach utworzonych zgodnie z przepisami ustawowymi państwa przyjmującego”.

137. Ponadto zgodnie z art. 52 ust. 9 Unia powinna przyznać Federacji Rosyjskiej „klausulę najwyższego uprzywilejowania w odniesieniu do swobody [...] przepływu kapitału”.

66 — Artykuł 3 ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014. Podkreślenie moje.

67 — Artykuł 3 ust. 4 rozporządzenia nr 833/2014. Podkreślenie moje.

68 — Dostępne na stronie internetowej United Nations Statistics Division (<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8672>). Numer CPC („central product classification”) stanowi odniesienie do międzynarodowego systemu klasyfikacji produktów pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ).

69 — Dostępne na stronie internetowej United Nations Statistics Division (<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8676>).

70 — Jedynymi usługami, o których mowa w pozycji CPC 86761, a które mogłyby mieć znaczenie w niniejszej sprawie, są „usługi badań i analiz właściwości chemicznych i biologicznych materiałów takich jak [...] paliwa”. Jednakże usługi wiercenia, testowania odwiertów, usługi pomiarowe i wydobywcze ani dostawa wyspecjalizowanych jednostek pływających do nich nie należą.

138. Zgodnie ze wspólną deklaracją w odniesieniu do art. 52 (Definicje) określenie „inwestycja bezpośrednia” to:

„[...] inwestycja do celów ustanowienia trwałych stosunków gospodarczych z przedsiębiorstwem, taka jak inwestycje, które dają możliwość wywierania efektywnego wpływu na jego zarządzanie, w danym państwie przez nierezydentów lub za granicą przez rezydentów poprzez:

[...]

2) udział w nowym lub istniejącym przedsiębiorstwie;

3) pożyczkę pięcioletnią lub na dłuższy okres”.

139. Z postanowień tych wynika jasno, że kupno, sprzedaż, świadczenie usług inwestycyjnych lub pomocy w emisji, bezpośrednio lub pośrednio, w odniesieniu do obligacji, akcji lub podobnych instrumentów finansowych⁷¹ mogą stanowić inwestycję bezpośrednią, tylko jeśli prowadzą do objęcia udziału w przedsiębiorstwie do celów ustanowienia trwałych stosunków gospodarczych.

140. Z postanowień tych wynika również, że dokonywanie uzgodnień lub uczestnictwo w nich w celu udzielenia Rosneft po dniu 12 września 2014 r., nowych pożyczek lub kredytów o terminie zapadalności przekraczającym 30 dni⁷² może stanowić inwestycję bezpośrednią, tylko gdy chodzi o pożyczkę lub kredyt pięcioletni lub dłuższy, udzielany do celów ustanowienia trwałych stosunków gospodarczych.

141. Wynika z tego, że art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 oraz załącznik III do decyzji 2014/512, a także art. 5 ust. 2 lit. b)–d), art. 5 ust. 3 oraz załącznik VI do rozporządzenia nr 833/2014 stanowią ograniczenie swobodnego przepływu kapitału, chronionego na mocy art. 52 ust. 2, 5 i 9 umowy o partnerstwie, tylko w zakresie, w jakim zakazują inwestycji bezpośrednich, o których mowa w pkt 139 i 140 niniejszej opinii.

iii) W przedmiocie uzasadnienia

142. W przeciwieństwie do handlu towarami, w odniesieniu do którego art. 19 umowy o partnerstwie przewiduje możliwość uzasadnienia ograniczeń w sposób niemalże identyczny jak w art. 36 TFUE, umowa ta nie przewiduje żadnej możliwości uzasadnienia ograniczenia swobodnego przepływu kapitału.

143. Z tych samych względów co przedstawione przeze mnie w pkt 123–125 mojej opinii w sprawie SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52)⁷³, jestem zdania, że ograniczenia swobodnego przepływu kapitału zagwarantowanego w art. 52 umowy o partnerstwie można uzasadnić nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

71 — Zobacz art. 1 ust. 2 lit. b)–d) decyzji 2014/512 i art. 5 ust. 2 lit. b)–d) rozporządzenia nr 833/2014.

72 — Zobacz art. 1 ust. 3 decyzji 2014/512 i art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 833/2014.

73 — Sprawa ta również dotyczyła ograniczeń w swobodnym przepływie kapitału sprzecznych z układem eurośródziemnomorskim ustanawiającym stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Tunezyjską, z drugiej strony, podpisanym w Brukseli w dniu 17 lipca 1995 r. i zatwierdzonym w imieniu Wspólnoty Europejskiej oraz Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali decyzją Rady i Komisji 98/238/WE, EWWiS z dnia 26 stycznia 1998 r. (Dz.U. L 97, s. 1) i z układem eurośródziemnomorskim ustanawiającym stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Libańską, z drugiej strony, podpisanym w Luksemburgu w dniu 17 czerwca 2002 r., zatwierdzonym w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2006/356/WE z dnia 14 lutego 2006 r. (Dz.U. L 143, s. 1).

144. Nawet jeśli Rada nie podnosi w tym względzie nadrzędnego względu interesu ogólnego, uważam, że z jej argumentów opartych na art. 99 umowy o partnerstwie można wywnioskować, iż jej zdaniem ograniczenie swobodnego przepływu kapitału jest uzasadnione względami porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego.

145. Ponieważ środki ograniczające wprowadzone w art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 oraz załącznik III do decyzji 2014/512, a także art. 5 ust. 2 lit. b)–d) i art. 5 ust. 3 oraz załącznik VI do rozporządzenia nr 833/2014 zostały przyjęte „w odpowiedzi na działania [Federacji Rosyjskiej] destabilizujące sytuację na Ukrainie”⁷⁴ i „w celu zwiększenia kosztów działań Rosji podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz w celu wspierania pokojowego rozwiązania kryzysu”⁷⁵, wydaje mi się, że mogą one być uzasadnione względami porządku i bezpieczeństwa publicznego.

146. Z motywów decyzji 2014/512 i rozporządzenia nr 833/2014 wynika, że przyjęcie środków ograniczających wobec Federacji Rosyjskiej zostało najpierw ogłoszone publicznie przez Unię i jej państwa członkowskie, a następnie, w wyniku braku reakcji Federacji Rosyjskiej, zostały one przyjęte i były stopniowo rozszerzane.

147. Ponieważ środki ograniczające zostały wprowadzone w celu „zwiększenia kosztów działań [Federacji Rosyjskiej] podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz w celu wspierania pokojowego rozwiązania kryzysu”⁷⁶ oraz zważywszy, że Rosneft jest spółką naftową posiadającą największe rezerwy ropy naftowej i prowadzącą największą produkcję wśród spółek naftowych notowanych na giełdzie w Rosji (ponad 40% ropy naftowej produkowanej w Federacji Rosyjskiej⁷⁷) i że państwo rosyjskie posiada 69,5% jej kapitału zakładowego, uważam, że ograniczenia nałożone przez art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 oraz załącznik III do decyzji 2014/512, a także przez art. 5 ust. 2 lit. b)–d) i art. 5 ust. 3 oraz załącznik VI do rozporządzenia nr 833/2014 są konieczne w celu wytworzenia presji umożliwiającej osiągnięcie celu wspomnianej decyzji i wspomnianego rozporządzenia, czyli „zwiększenia kosztów działań [Federacji Rosyjskiej] podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz [...] wspierania pokojowego rozwiązania kryzysu”⁷⁸. W konsekwencji środki ograniczające są zgodne z zasadą proporcjonalności.

iv) W przedmiocie art. 99 umowy o partnerstwie

148. Na razie gdyby Trybunał orzekł, że istnieje ograniczenie nieznajdujące uzasadnienia w art. 10 ust. 1, art. 12, 36 oraz art. 52 ust. 2, 5 i 9 umowy o partnerstwie, jestem zdania, podobnie jak rządy Zjednoczonego Królestwa, estoński i francuski oraz Rada i Komisja, że może ono być uzasadnione art. 99 ust. 1 lit. d) tej umowy, który pozwala Unii na przyjęcie „środków[,] jakie uzna za niezbędne dla ochrony swoich podstawowych interesów bezpieczeństwa [...] w czasie wojny lub poważnych napięć międzynarodowych stanowiących groźbę wojny”⁷⁹.

149. Skoro, jak wskazałem w pkt 105 niniejszej opinii, Rada dysponuje szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dotyczy to również sytuacji, gdy Rada stwierdza istnienie poważnych napięć międzynarodowych stanowiących groźbę wojny.

⁷⁴ — Motyw 8 decyzji 2014/512.

⁷⁵ — Motyw 2 rozporządzenia nr 833/2014.

⁷⁶ — Motyw 2 rozporządzenia nr 833/2014.

⁷⁷ — Zobacz witrynę internetową Rosneft (<http://www.rosneft.com/about/>).

⁷⁸ — Motyw 2 rozporządzenia nr 833/2014.

⁷⁹ — Wersja francuska, podobnie jak rumuńska, odnosi się do „cas de guerre ou de grave tension internationale menaçant de déboucher sur un conflit armé” (przypadku wojny lub poważnego napięcia międzynarodowego *grożących wybuchem konfliktu zbrojnego*), podczas gdy wersja angielska, znajdująca odzwierciedlenie we wszystkich innych wersjach językowych oraz w wersji rosyjskiej, odnosi się do „time of war or serious international tension constituting threat of war” (czasu wojny lub poważnego napięcia międzynarodowego *stanowiącego groźbę wojny*). Podkreślenie moje.

150. Z jednej strony należy przypomnieć, że przy przyjmowaniu środków ograniczających w niniejszej sprawie Rada oparła się na okolicznościach, którymi były „niesprowokowane pogwałcenie przez Federację Rosyjską suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy”⁸⁰, „strącenie samolot[u] malezyjskich linii lotniczych (lot MH17) w Doniecku”⁸¹ i „bezprawne przyłączenie Krymu i Sewastopola”⁸².

151. Po drugie, należy podkreślić, że Federacja Rosyjska posiada prawo weta w ramach Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zatem bezcelowe byłoby szukanie potwierdzenia zagrożenia dla pokoju w rezolucjach owej Rady⁸³ czy nawet w projektach rezolucji, które nie zostały przyjęte przez Radę, z uwagi na wykonywanie (rzeczywiste lub możliwe) prawa weta przez Federację Rosyjską⁸⁴.

152. Na podstawie powyższych rozważań jestem zdania, że Rada nie popełniła oczywistego błędu w ocenie wagi sytuacji napięcia międzynarodowego, która miała miejsce w momencie wydania decyzji 2014/512 i rozporządzenia nr 833/2014.

c) W przedmiocie zarzutu nieważności opartego na podnoszonym naruszeniu obowiązku uzasadnienia (art. 296 TFUE)

153. Według Rosneftu art. 3, 3a, art. 4 ust. 3 i 4 oraz załącznik II do rozporządzenia nr 833/2014 naruszają ciążący na Radzie na mocy art. 296 TFUE obowiązek uzasadnienia ze względu na to, że rozporządzenie to nie wyjaśnia, jak ani dlaczego fakt objęcia nim przemysłu naftowego w Rosji lub spółki jako takiej, w sposób określony przez te przepisy, miałyby przyczynić się do osiągnięcia celu rozpatrywanych środków, opisanego w motywach 2⁸⁵ i 4⁸⁶ wspomnianego rozporządzenia.

154. Rosneft w odniesieniu do art. 5 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 oraz załącznika III do decyzji 2014/512, a także do art. 5 ust. 2 lit. b)–d) i art. 5 ust. 3 oraz załącznika VI do rozporządzenia podnosi również naruszenie art. 296 TFUE w zakresie, w jakim powyższe przepisy, nawet jeżeli dotyczą go w sposób wyraźny, nie pozwalają mu na dokonanie oceny powodu, dla którego sam fakt, że jego większościami akcjonariuszem jest państwo rosyjskie, może przyczynić się do osiągnięcia celu rozpatrywanych środków, przedstawionego w motywach 2⁸⁷ i 5⁸⁸ rozporządzenia nr 833/2014.

155. Moim zdaniem, nie ma w niniejszej sprawie żadnego naruszenia obowiązku uzasadnienia.

156. Jak orzekł Trybunał w pkt 53 wyroku Rada/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), „uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być także dostosowane do charakteru danego aktu i kontekstu, w jakim został on wydany. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do okoliczności konkretnej sprawy, w szczególności do treści spornego aktu, charakteru powołanych

80 — Motyw 1 decyzji 2014/512. Na rozprawie przed Trybunałem Rada przywołała układ stowarzyszeniowy, który Unia podpisała z Ukrainą w 2014 r., a także okoliczność, że Ukraina należała do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Rada podkreśliła, że napięcie międzynarodowe stanowiące groźbę wojny niekoniecznie musi odnosić się jedynie do terytorium Unii. Zostało zresztą wyraźnie ustalone, że konflikt zbrojny toczył się na terytorium państwa sąsiadującego z Unią.

81 — Motyw 5 decyzji 2014/512.

82 — Motyw 1 rozporządzenia nr 833/2014.

83 — Zobacz rezolucję 2166 (2014), przyjętą przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, dostępną w witrynie internetowej Rady Bezpieczeństwa ONZ (http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2166.pdf).

84 — Chodzi o projekty rezolucji S/2014/189 i S/2015/562, dostępne w witrynie internetowej Rady Bezpieczeństwa ONZ (<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/ukraine/>).

85 — „W związku z powyższym uznaje się za właściwe zastosowanie dodatkowych środków ograniczających, w celu zwiększenia kosztów działań Rosji podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz w celu wspierania pokojowego rozwiązania kryzysu”.

86 — „Należy również zastosować ograniczenia dotyczące sprzedaży, dostawy, przekazania lub wywozu, bezpośrednio lub pośrednio, niektórych technologii przeznaczonych dla sektora naftowego w Rosji poprzez nałożenie wymogu uzyskania uprzedniego zezwolenia”.

87 — Zobacz przypis 85.

88 — „Należy również zastosować ograniczenia dotyczące dostępu do rynku kapitałowego wobec niektórych instytucji finansowych, z wyłączeniem instytucji o statusie międzynarodowym mających siedzibę w Rosji powołanych na mocy porozumień międzyrządowych z Rosją jako jednym z udziałowców”.

argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, a także całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę”.

157. Co więcej, w odniesieniu do środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych, takich jak zamrożenie środków finansowych będące przedmiotem sprawy, w której wydano wyrok Rada/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), Trybunał orzekł w pkt 54 tego wyroku, że „akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalając mu na zrozumienie treści przyjętego względem niego środka”.

158. Jako największa rosyjska spółka naftowa, należąca w 69,5% do państwa rosyjskiego⁸⁹, której całość aktywów szacuje się na ponad 1 bilion rubli rosyjskich i której szacowane przychody w co najmniej 50% pochodzą ze sprzedaży lub transportu ropy naftowej lub produktów ropopochodnych⁹⁰, Rosneft jest w stanie ocenić znaczenie sektora naftowego dla dochodów budżetu Federacji Rosyjskiej⁹¹ i przyczyny, dla których fakt, że spółka ta jest objęta środkami ograniczającymi przewidzianymi w art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 oraz załączniku III do decyzji 2014/512, a także w art. 5 ust. 2 lit. b)–d) i art. 5 ust. 3 oraz załączniku VI rozporządzenia może prowadzić do „zwiększenia kosztów działań Rosji podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz [...] wspierania pokojowego rozwiązania kryzysu”⁹².

159. To samo odnosi się do środków przewidzianych w art. 3, 3a, art. 4 ust. 3 i 4 oraz w załączniku II do rozporządzenia nr 833/2014, które nie stanowią środków ograniczających wobec Rosneftu⁹³, lecz ukierunkowane są ogólnie na rosyjski przemysł naftowy.

d) W przedmiocie zarzutu nieważności opartego na podnoszonym naruszeniu prawa do obrony, skutecznej ochrony sądowej i prawa dostępu do akt sprawy

160. Według Rosneftu odmowa Rady udzielenia mu uprzywilejowanego dostępu do informacji i dowodów odnoszących się do zagadnień tak podstawowych jak powód, dla którego Rosneft został wymieniony w decyzji 2014/512 i rozporządzeniu nr 833/2014, czy też dlatego niektóre sektory przemysłu naftowego zostały nimi objęte, a inne nie, narusza jego prawo do obrony, skutecznej ochrony sądowej i prawo dostępu do akt sprawy.

161. Jak wynika z dokumentów załączonych do uwag pisemnych Rosneft i Rady, Rosneft starał się uzyskać na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁹⁴ uprzywilejowany dostęp („privileged access”) do dokumentów Rady w celu wykorzystania ich w ramach skargi o stwierdzenie nieważności przed Sądem w sprawie NK Rosneft i in./Rada (T-715/14).

89 — Zobacz pkt 147 niniejszej opinii. Dodam, że według sprawozdania rocznego za rok 2013 Rosneft wypłacił swoim akcjonariuszom dywidendy w wysokości 85 mld rubli rosyjskich oraz zapłacił w Rosji ponad 1 mld rubli rosyjskich podatków innych niż podatek dochodowy (zob. witryna internetowa Rosneft, http://www.rosneft.com/attach/0/02/90/Rosneft_FS_2013_ENG_SIGNED_FINAL.pdf).

90 — Zobacz art. 5 ust. 2 lit. b) oraz załącznik VI do rozporządzenia nr 833/2014.

91 — Według prezydenta Władimira Putina, dochody, jakie budżetowi Federacji Rosyjskiej przyniósł przemysł naftowy w 2013 r., wyniosły około 191–194 miliardów dolarów USA (zob. http://rbth.com/news/2014/04/17/russia_had_revenues_of_191-194_bln_from_oil_28_bln_from_gas_in_2013_-_pu_35970.html).

92 — Motyw 2 rozporządzenia nr 833/2014. Podkreślenie moje.

93 — Zobacz pkt 82–85 niniejszej opinii.

94 — Dz.U. L 145, s. 43.

162. Lektura tych dokumentów pozwala stwierdzić, że Rosneft posłużył się środkami publicznego dostępu do dokumentów, ustanowionymi w tym rozporządzeniu, na podobieństwo „document discovery” – procedury wnioskowania o dostęp do dokumentów znanej systemom prawnym common law i w arbitrażu międzynarodowym⁹⁵.

163. Chociaż moim zdaniem rozporządzenie nr 1049/2001 nie jest właściwym instrumentem do zapewnienia w prawidłowy sposób uprzywilejowanego dostępu do niezbędnych dokumentów w ramach sporu⁹⁶, to z dokumentów załączonych do uwag pisemnych Rosneftu i Rady wynika, że ta ostatnia nie odrzuciła owych żądań przedstawienia dokumentów, lecz że zostały one rozpatrzone na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.

164. Tymczasem, ponieważ za pomocą tego zarzutu Rosneft twierdzi, że Rada niesłusznie odmówiła mu dostępu do większości dokumentów, których przedstawienia zażądał, uważam, że zarzut ten jest niedopuszczalny, zgodnie z orzecnictwem wynikającym ze sprawy zakończonej wydaniem wyroku TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), w którym Trybunał orzekł, że „[...] wymogi pewności prawa prowadzą – w odniesieniu do beneficjenta pomocy [...], który posiadał możliwość zaskarżenia tej decyzji i który dopuścił do upływu terminu zawitego przewidzianego dla tej czynności w art. [263] akapit [szósty] traktatu [FUE] – do wykluczenia możliwości podważenia jej zgodności z prawem przed sądami krajowymi przy okazji skargi na środki wykonawcze do tej decyzji podjęte przez władze krajowe”⁹⁷.

165. W tym względzie pragnę zauważyć, że z pism Rady skierowanych do Rosneftu wynika, że Rada poinformowała go zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 o możliwości wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności przeciwko częściowemu oddaleniu wniosku o przedstawienie dokumentów zgodnie z art. 263 TFUE.

166. Ponieważ decyzje Rady przyznające Rosneftowi częściowy dostęp do dokumentów, o który wystąpił, dotyczyły go bezpośrednio i indywidualnie, jego skarga byłaby niewątpliwie dopuszczalna⁹⁸.

167. W każdym razie treść wniosków o uprzywilejowany dostęp do dokumentów, złożonych do Rady przez Rosneft, wskazuje na to, że:

- bardzo często wnioski te nie zawierały wystarczająco szczegółowego opisu określonej i ograniczonej kategorii dokumentów, które mogłyby, racjonalnie rzecz biorąc, według Rosneftu istnieć;
- we wnioskach tych nie było wyjaśnienia znaczenia żądanych dokumentów dla sporu ani ich wpływu na jego wynik; oraz
- wnioskom tym nie towarzyszyły ani oświadczenia, że dokumenty te nie znajdują się już w posiadaniu, pod pieczę lub kontrolą Rosneftu, ani wyjaśnienie powodów, dla których Rosneft przypuszczał, że były one w posiadaniu, pod pieczę lub kontrolą Rady.

95 — O ile, ogólnie rzecz biorąc, w systemach kodeksu cywilnego każda ze stron ponosi ciężar przedstawienia swoich własnych dowodów, o tyle systemy „common law” pozwalają stronom zwrócić się do siebie nawzajem, pod kontrolą sądu, z żądaniem przedstawienia dokumentów („request for document production”).

96 — Przykładowo art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia pozwala instytucjom Unii odmówić dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszyłoby ochronę interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych (co odpowiada pojęciu „Crown privilege” lub „public-interest immunity”). Natomiast procedura „document discovery” mogłaby doprowadzić do zarządzenia przez sąd przedstawienia dokumentu należącego do tej kategorii z zastrzeżeniem poufności, jeżeli okazuje się, że dokument ten jest konieczny do ochrony praw strony wnoszącej o jego przedstawienie.

97 — Punkt 17. Zobacz także podobnie wyroki: *Nachi Europe*, C-239/99, EU:C:2001:101, pkt 29, 30; *National Farmers’ Union*, C-241/01, EU:C:2002:604, pkt 26.

98 — Zobacz wyroki: *Accrington Beef i in.*, C-241/95, EU:C:1996:496, pkt 15; *Nachi Europe*, C-239/99, EU:C:2001:101, pkt 40; a także *Bavaria i Bavaria Italia*, C-343/07, EU:C:2009:415, pkt 40.

168. Niemniej jednak Rada przedstawiła wykaz dokumentów, które jak uważała, były objęte wnioskami Rosneftu, i częściowo odmówiła mu dostępu do szeregu tych dokumentów, podając powody.

169. Co więcej, ponieważ rząd Zjednoczonego Królestwa jest stroną postępowania głównego, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby Rosneft wystąpił do niego zgodnie z przepisami dotyczącymi przedstawienia dokumentów w prawie angielskim o przedstawienie dokumentów znajdujących się w jego posiadaniu, pod jego pieczę lub kontrolą, jako członka Rady. Sąd odsyłający powinien upewnić się, że normy prawa angielskiego mające zastosowanie do przedstawienia dokumentów są zgodne z zasadami skuteczności i równoważności⁹⁹.

170. W tym kontekście nie uważam, aby Rada odniosła się do wniosku o udzielenie Rosneftowi uprzywilejowanego dostępu w sposób, który narusza jego prawo do obrony, skutecznej ochrony sądowej i dostępu do akt.

e) W przedmiocie zarzutu nieważności opartego na podnoszonym naruszeniu zasady równego traktowania

171. Według Rosneftu Rada, obejmując sektor naftowy w Rosji rozpatrywanymi środkami ograniczającymi, nie przestrzegała zasady równego traktowania, ponieważ gdyby zadeklarowanym celem środków ograniczających, rozpatrywanych w postępowaniu głównym, miało być, jak stwierdzono w motywie 2 rozporządzenia nr 833/2014, wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu na Ukrainie, cel ten w ogóle nie wyjaśnia, a tym bardziej nie uzasadnia odmiennego traktowania przedsiębiorstw, które – tak jak Rosneft – stanowią część sektora naftowego w Rosji, i przedsiębiorstw prowadzących działalność w innych sektorach.

172. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że „zasada niedyskryminacji wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmiennie sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione”¹⁰⁰.

173. Moim zdaniem, Rosneft nie może skutecznie podnosić, iż jest ofiarą dyskryminacji.

174. Przede wszystkim rosyjski sektor naftowy nie jest jedynym sektorem gospodarki rosyjskiej objętym rozpatrywanymi środkami ograniczającymi. Decyzja Rady 2014/512 i rozporządzenie nr 833/2014 zawierają przepisy, które dotyczą też przemysłu zbrojeniowego, energetyki jądrowej, przemysłu lotniczego oraz sektora bankowego¹⁰¹.

175. Ponadto Rosneft nie przedstawił dowodów wykazujących istnienie innych rosyjskich spółek naftowych, które spełniają kryteria określone w art. 1 ust. 2 lit. b)–d) decyzji 2014/512 i art. 5 ust. 2 lit. a)–d) rozporządzenia nr 833/2014, a które na tej podstawie powinny być zostać objęte przez środki ograniczające, a nie zostały nimi objęte.

176. Jak zauważa Komisja, gdyby zgodzić się z logiką, którą posługuje się Rosneft, za każdym razem, gdy Rada zamierzałaby nałożyć środki ograniczające skierowane przeciwko państwu trzeciemu, nie miałaby innego wyboru, jak zerwać całkowicie stosunki gospodarcze i finansowe z danym państwem, co byłoby zresztą sprzeczne z brzmieniem art. 215 ust. 1 TFUE, w którym wymieniona jest „decyzja [Rady], przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 Traktatu [UE], [która] przewiduje zerwanie lub ograniczenie *w całości lub w części* stosunków gospodarczych i finansowych”¹⁰².

99 — Zobacz podobnie wyrok Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, pkt 24, 30, 31.

100 — Wyrok National Farmers' Union i in., C-354/95, EU:C:1997:379, pkt 61. Zobacz także podobnie wyroki: SCAC, C-56/94, EU:C:1995:209, pkt 27; Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, pkt 31.

101 — Chodzi o art. 1 ust. 1, art. 1 ust. 2 lit. a) i art. 3a decyzji Rady 2014/512 oraz art. 2a, art. 5 ust. 1 lit. a) i art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 833/2014.

102 — Podkreślenie moje.

177. Należy zatem ten zarzut oddalić.

f) W przedmiocie zarzutu nieważności opartego na podnoszonym nadużyciu władzy

178. Rosneft twierdzi, iż wskazując w motywie 2 rozporządzenia nr 833/2014, iż celem środków ograniczających jest „zwiększeni[e] kosztów działań Rosji podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz [...] wspierani[e] pokojowego rozwiązania kryzysu”¹⁰³, Rada dopuściła się nadużycia władzy, ponieważ jej rzeczywistym zamiarem było ograniczenie zdolności spółek rosyjskich do kontynuowania wzrostu i wyrządzenie długoterminowej szkody rosyjskiemu sektorowi energetycznemu.

179. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, „nadużycie [władzy] ma miejsce, gdy dana instytucja wykonuje swoje uprawnienia wyłącznie lub w decydującej mierze w celu innym niż wskazany przez tę instytucję albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie dla danego przypadku”¹⁰⁴.

180. W tym względzie Rosneft opiera się na dokumencie roboczym Komisji¹⁰⁵, zgodnie z którym środki ograniczające wobec rosyjskich spółek naftowych „mają na celu pozbawienie niektórych rosyjskich strategicznych spółek państwowych międzynarodowych i europejskich źródeł finansowania, nakładając na to państwo pośrednie koszty finansowe i ograniczając zdolności wzrostu w przyszłości”¹⁰⁶.

181. Tymczasem dokument ten w żaden sposób nie wspiera zarzutu, że „jedynym” zamiarem Rady było ograniczenie zdolności spółek rosyjskich do kontynuowania wzrostu¹⁰⁷. Wręcz przeciwnie, zadeklarowanym celem rozpatrywanych środków ograniczających było „zwiększeni[e] kosztów działań Rosji podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy”¹⁰⁸, co odpowiada celowi powtórzonemu w dokumencie roboczym Komisji.

182. W każdym razie jeden tylko dokument, zakwalifikowany jako „roboczy”, pochodzący od instytucji innej niż ta, która wydała sporny akt, nie wystarczy, aby wykazać istnienie nadużycia władzy.

183. Zarzut ten należy zatem oddalić.

g) W przedmiocie zarzutu nieważności opartego na podnoszonej sprzeczności między decyzją Rady 2014/512 i rozporządzeniem nr 833/2014

184. Rosneft utrzymuje, że istnieje sprzeczność pomiędzy treścią art. 4 ust. 4 decyzji 2014/512 a treścią art. 3 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 833/2014. Podczas gdy pierwszy przepis nie pozostawia państwom członkowskim żadnego zakresu uznania co do zakazu odmawiania zezwoleń w odniesieniu do umów zawartych przed dniem 1 sierpnia 2014 r., o tyle drugi z nich umożliwia im wydanie zezwolenia, a zatem również odmowy, w odniesieniu do wykonania zobowiązania wynikającego z takich umów.

103 — Zobacz także motywy 4 i 5 tego rozporządzenia, a także motyw 8 decyzji 2014/512.

104 — Wyrok Dalmine/Komisja, C-407/04 P, EU:C:2007:53, pkt 99. Zobacz także podobnie pkt 50 wyroku Bank Melli Iran/Rada, T-390/08, EU:T:2009:401, potwierdzony w pkt 74 wyroku Bank Melli Iran/Rada, C-548/09 P, EU:C:2011:735.

105 — Dokument roboczy służb Komisji w przedmiocie przepływu kapitału i swobody płatności (5 marca 2015 r.) 6902/15 – SWD (2015) 58 final, dostępny w witrynie internetowej Rady pod adresem: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6902-2015-INIT/en/pdf>.

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

107 — Podkreślenie moje.

108 — Motyw 2 rozporządzenia nr 833/2014.

185. Przypominam, że rozporządzenie nr 833/2014 jest aktem Unii przyjętym na podstawie art. 215 TFUE, który pozwala Radzie podjąć „niezbędne środki”, w niniejszym przypadku środki ograniczające, „[j]eżeli decyzja, przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 Traktatu [UE], przewiduje” zerwanie lub ograniczenie stosunków gospodarczych i finansowych z państwem trzecim lub przyjęcie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych.

186. Trybunał orzekł w tym względzie, że „z faktu przyjęcia [decyzji WPZiB] wynika, że [Unia] jest zobowiązana podjąć w ramach traktatu [FUE] środki wymagane tym aktem”¹⁰⁹. W konsekwencji, jak zauważa rząd francuski, Rada przy przyjmowaniu rozporządzenia na podstawie art. 215 TFUE jest związana brzmieniem decyzji WPZiB, która je poprzedza.

187. Nie podzielam stanowiska Rady, zgodnie z którym rozporządzenie przyjęte na podstawie art. 215 TFUE jest niezależne od decyzji WPZiB przyjętej na podstawie tytułu V rozdział 2 traktatu UE i może nawet być z nim sprzeczne.

188. Podczas rozprawy Rada oparła się w tym względzie na pkt 70 wyroku Bank Melli Iran/Rada, C-548/09 P, EU:C:2011:735, w którym Trybunał orzekł, że „[j]eżeli chodzi o [...] konieczność zaliczenia do podstaw prawnych wspólnego stanowiska 2007/140, wystarczy stwierdzić, że przeczy jej samo brzmienie art. 301 WE, który przewiduje możliwość przyjmowania środków wspólnotowych, jeżeli wspólne stanowisko lub wspólne działanie przyjęte na podstawie postanowień traktatu UE, w brzmieniu sprzed traktatu z Lizbony, dotyczących WPZiB przewiduje działanie Wspólnoty. To brzmienie wskazuje, że aby możliwe było przyjęcie środków wspólnotowych, muszą istnieć wspólne stanowisko lub wspólne działanie, nie zaś że środki te powinny być podjęte na podstawie tego wspólnego stanowiska lub tego wspólnego działania”¹¹⁰.

189. Tymczasem, jak Trybunał wskazał właśnie w podkreślonym fragmencie wyroku, brzmienie art. 215 TFUE nie jest takie samo jak art. 301 WE, który odnosił się do sytuacji, w której „wspólne stanowisko lub wspólne działanie przyjęte na podstawie postanowień Traktatu o Unii Europejskiej dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przewid[ywało] działanie Wspólnoty zmierzające do zerwania lub ograniczenia w części lub w całości stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich”.

190. Przeciwnie, w odniesieniu do środków ograniczających towarzyszących zerwaniu lub ograniczeniu w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z państwem trzecim, takich jak środki przewidziane w art. 4 decyzji 2014/512¹¹¹, art. 215 ust. 1 TFUE zobowiązuje Radę do przyjęcia rozporządzenia wdrażającego niezbędne środki¹¹².

191. W konsekwencji, ponieważ decyzja 2014/512 ustanowiła środki ograniczające w celu wprowadzenia w życie zerwania lub ograniczenia w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z państwem trzecim, decyzja ta powinna znajdować się, razem z art. 215 TFUE, pośród podstaw prawnych rozporządzenia nr 833/2014, co ma zresztą miejsce¹¹³.

192. Stąd wniosek, że przepisy rozporządzenia nr 833/2014 nie mogą być sprzeczne z przepisami decyzji 2014/512 bez naruszania zasady legalności, której to rozporządzenie, tak jak każdy akt Unii, musi przestrzegać.

109 — Punkt 296 wyroku Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461.

110 — Podkreślenie moje.

111 — – Zobacz pkt 85 niniejszej opinii.

112 — Zobacz pkt 72 niniejszej opinii.

113 — „[...] uwzględniając Traktat [FUE], w szczególności jego art. 215, uwzględniając decyzję [2014/512] [...]”.

193. W niniejszym przypadku oba rozpatrywane przepisy mają inne brzmienie. Artykuł 4 ust. 4 decyzji 2014/512 przewiduje, że zakaz przyznawania zezwoleń na sprzedaż, dostawę, przekazywanie lub wywóz sprzętu lub też na świadczenie niektórych usług, o których mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu, „pozostaje bez uszczerbku dla wykonania umów zawartych przed dniem 1 sierpnia 2014 r.”¹¹⁴, podczas gdy art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 833/2014 stanowi, że „[w]łaściwe organy *mogą* jednak wydać”¹¹⁵ takie zezwolenie, jeśli sprzedaż, dostawa, przekazywanie lub wywóz stanowi wypełnienie zobowiązania wynikającego z umowy zawartej przed dniem 1 sierpnia 2014 r.

194. Innymi słowy, decyzja 2014/512 nie ma wpływu na umowy zawarte przed dniem 1 sierpnia 2014 r., podczas gdy rozporządzenie nr 833/2014 pozwala władzom państw członkowskich zezwolić (lub nie) na sprzedaż, dostawę, przekazywanie lub wywóz w wykonaniu obowiązku wynikającego z umowy zawartej przed dniem 1 sierpnia 2014 r.

195. Moim zdaniem, między tymi dwoma aktami występuje niedająca się pogodzić sprzeczność, i z powodów, które przedstawiłem w pkt 185–192 niniejszej opinii, uważam, że art. 3 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 833/2014 jest nieważny.

h) W przedmiocie zarzutu nieważności opartego na podnoszonym naruszeniu zasady proporcjonalności i praw podstawowych Rosneftu

196. Rosneft podnosi, że art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 i art. 7 oraz załącznik III do decyzji 2014/512 oraz art. 3, 3a, art. 4 ust. 3 i 4, art. 5 ust. 2 lit. b)–d), art. 5 ust. 3 i art. 11 ust. 1 oraz załączniki II i VI do rozporządzenia nr 833/2014 są nieważne, gdyż są one nieproporcjonalne w stosunku do ich zadeklarowanego celu i stanowią naruszenie art. 16 (wolności prowadzenia działalności gospodarczej) i art. 17 ust. 1 (prawo własności) karty.

197. Powołując się w szczególności na wyroki Bank Melli Iran/Rada (EU:T:2009:401) oraz Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), Rosneft uważa, że środki przyjęte przez Radę nie są ani konieczne, ani odpowiednie, ponieważ brak jest racjonalnego związku pomiędzy stosowanymi środkami a zamierzonym celem tych środków.

198. Rosneft twierdzi, że art. 7 ust. 1 lit. a) decyzji 2014/512 i art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014 zezwalają, w stosunku do niego, na konfiskatę mienia i ingerencję w nabyte prawa kontraktowe, a mianowicie w prawo własności chronione przez art. 17 ust. 1 karty. Przepisy te wykraczają poza to, co jest konieczne, ponieważ przewiduje, w istocie, że strony umowy niebędące podmiotami rosyjskimi mogą zostać zwolnione z wszelkich obowiązków ustanowionych przez umowy zawarte z podmiotami wskazanymi przez rozporządzenie, nawet gdyby chodziło o obowiązek dostarczenia całej gamy sprzętu, z której jedynie mała część dotyczyłaby technologii, o których mowa w załączniku II do tego rozporządzenia.

199. Nie zgadzam się z tymi argumentami.

200. Podobnie jak rządy Zjednoczonego Królestwa, estoński i francuski oraz Rada i Komisja uważam, że ingerencja opisana przez Rosneft jest jedynie nieuniknioną konsekwencją decyzji Rady, aby, po pierwsze, ograniczyć stosunki gospodarcze i finansowe z Federacją Rosyjską a po drugie, nałożyć środki ograniczające wobec Rosneftu.

114 — Podkreślenie moje.

115 — Podkreślenie moje.

201. Jak Trybunał wskazał w pkt 113 wyroku *Bank Melli Iran/Rada* (C-548/09 P, EU:C:2011:735), „prawa podstawowe, których dotyczy niniejsza sprawa, nie są prerogatywami absolutnymi i korzystanie z nich może być przedmiotem ograniczeń uzasadnionych celami związanymi z interesem ogólnym, do których dąży [Unia]”¹¹⁶.

202. W tym względzie w pkt 22 i 23 wyroku *Bosphorus* (C-84/95, EU:C:1996:312) Trybunał orzekł, że „każdy środek w postaci sankcji z definicji wywołuje negatywne skutki dla prawa własności i swobody działalności gospodarczej, wyrządzając tym samym szkodę podmiotom nieponoszącym żadnej odpowiedzialności za sytuację, która doprowadziła do przyjęcia sankcji” i że „[n]ależy następnie stwierdzić, że waga celów, do których dążą sporne uregulowania, może usprawiedliwiać negatywne konsekwencje – nawet daleko idące – w stosunku do niektórych przedsiębiorców”¹¹⁷.

203. W niniejszym przypadku sporne przepisy zmierzają właśnie do ograniczenia zaopatrzenia w sprzęt i finansowania sektora naftowego w Rosji, wpisując się do precyzyjnie określonego zakresu działań, których celem nie ma być objęcie jednakowo wszystkich rosyjskich podmiotów gospodarczych bez względu na ich strategiczne znaczenie dla gospodarki Rosji.

204. A zatem, jak zauważa rząd francuski, mając na uwadze kontekst, w jakim zaskarżone przepisy zostały przyjęte, i ich cel w postaci zwiększenia kosztów działań Federacji Rosyjskiej poprzez objęcie nimi strategicznych sektorów gospodarki rosyjskiej, w tym sektora ropy naftowej, Rada mogła przyjąć sporne przepisy bez przekroczenia granic tego, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji wyznaczonego celu.

205. Z tych względów proponuję Trybunałowi udzielenie następującej odpowiedzi na pytanie drugie lit. a):

a) badanie tego pytania nie wykazało istnienia jakiegokolwiek elementu mogącego wpłynąć na ważność:

— art. 1 ust. 2 lit. b)–d) i art. 1 ust. 3,

— art. 7 oraz

— załącznika III do decyzji 2014/512

oraz

— art. 3 ust. 1–4, art. 3 ust. 5 akapity pierwszy i trzeci oraz art. 3 ust. 6–8,

— art. 3a,

— art. 4 ust. 3 i 4,

— art. 5 ust. 2 lit. b)–d) i art. 5 ust. 3,

— art. 11 oraz

— załączników II i VI do rozporządzenia nr 833/2014.

b) Artykuł 3 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 833/2014 jest nieważny.

¹¹⁶ — Zobacz podobnie wyrok *Bosphorus*, C-84/95, EU:C:1996:312, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹¹⁷ — Zobacz podobnie wyrok *Bank Melli Iran/Rada*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, pkt 114.

C – W przedmiocie pytania drugiego lit. b)

206. W pytaniu drugim lit. b) sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy w razie gdyby środki ograniczające podważane przez Rosneft były ważne, sprzeczne z zasadą pewności prawa i zasadą nulla poena sine lege certa byłoby nakładanie przez państwo członkowskie sankcji karnych na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 833/2014, zanim zakres danego przestępstwa został w wystarczającym stopniu wyjaśniony przez Trybunał Sprawiedliwości.

1. W przedmiocie dopuszczalności

207. Zdaniem Rady pytanie to jest niedopuszczalne, ponieważ dotyczy ono nie ważności lub wykładni aktów Unii, lecz ważności uregulowania krajowego w świetle zasad pewności prawa i określoności prawa (nulla poena sine lege certa).

208. Rząd Zjednoczonego Królestwa oraz Rada podnoszą również, że pytanie to jest hipotetyczne, ponieważ nie dotyczy konkretnego przypadku zastosowania sankcji karnych przewidzianych w rozpatrywanych przepisach Zjednoczonego Królestwa, co byłoby w każdym razie niemożliwe w odniesieniu do Rosneftu, ponieważ sankcje karne za naruszenie przepisów decyzji 2014/512 i rozporządzenia nr 833/2014 dotyczą jedynie osób mających siedzibę lub zamieszkałych w Zjednoczonym Królestwie.

209. Nie zgadzam się z tymi argumentami. Moim zdaniem z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika bowiem wyraźnie, że sąd odsyłający nie przedstawia Trybunałowi pytania dotyczącego ważności przepisów Zjednoczonego Królestwa wydanych w wykonaniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014¹¹⁸ w świetle zasad prawa krajowego. Sąd ten zmierza w istocie do ustalenia, czy zasady pewności prawa¹¹⁹ i określoności prawa w sprawach karnych (art. 49 karty) powinny być interpretowane w sposób wykluczający możliwość ustanowienia sankcji karnych, jeśli sformułowania, które opisują przestępstwo, nie zostały dostatecznie wyjaśnione przez Trybunał.

210. Nie sądzę również, że pytanie drugie lit. b) jest hipotetyczne. Po pierwsze, nawet jeśli art. 3 rozporządzenia nr 833/2014 odnosi się do sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu jedynie z terytorium państw członkowskich¹²⁰, to wydaje mi się, że sankcje ustanowione przez dekret w sprawie monitorowania wywozu i kar dotyczących Rosji, Krymu i Sewastopola z 2014 r. nie dotyczą wyłącznie osób mających siedzibę lub zamieszkałych w Zjednoczonym Królestwie lub w Unii¹²¹. Podczas rozprawy Rosneft podniósł bowiem, że w przypadku naruszenia środków ograniczających może on ponosić odpowiedzialność karna jako współsprawca, czego rząd Zjednoczonego Królestwa nie zakwestionował.

211. W każdym razie okoliczność, iż Rosneft nie może być przedmiotem tych sankcji, nie czyni pytania hipotetycznym, ponieważ z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wcale nie wynika, że Rosneft nie ma prawa zaskarżenia środków podjętych przez rząd Zjednoczonego Królestwa zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 833/2014.

118 — Chodzi tu o uregulowanie krajowe przywołane w pkt 25 niniejszej opinii, które nakłada sankcje karne za naruszenie przepisów rozporządzenia nr 833/2014.

119 — Uznana w prawie Unii od dawna (zob. wyrok Racke, 98/78, EU:C:1979:14, pkt 20).

120 — Zobacz pkt 127 niniejszej opinii.

121 — Zobacz art. 1 ust. 2 lit. a), zgodnie z którym „[a]n offence may be committed under this Order [...] in the United Kingdom by any person”, i art. 4 ust. 2, zgodnie z którym „[a] person commits an offence and may be arrested if that person [...] is concerned in an activity [...] for which EU authorisation is required”.

212. Po drugie, fakt, że Rosneft nie był jeszcze przedmiotem sankcji karnej, jest bez znaczenia. Jak bowiem Trybunał orzekł w pkt 64 wyroku Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), „[g]dyby [strona] zmuszona [...] była narazić się na wszczęcie przeciwko niej postępowania administracyjnego lub karnego lub na mogące stąd wynikać sankcje, gdyż jest to jedyną drogą zakwestionowania zgodności przepisów prawa krajowego z prawem [Unii], nie byłoby to wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej”.

213. Należy zatem udzielić odpowiedzi na to pytanie.

2. Co do istoty

214. Zdaniem Rosneftu sformułowania opisujące przestępstwa, w szczególności sformułowania: „wody o głębokości przekraczającej 150 metrów”¹²², „łupki”¹²³, „pomoc finansowa”¹²⁴ i „zbywalne papiery wartościowe [...] wyemitowane po dniu 12 września 2014 r.”¹²⁵, nie są precyzyjne i pewne w stopniu właściwym dla sankcji karnych. W konsekwencji spółka twierdzi, że nakładanie przez państwo członkowskie sankcji karnych na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 833/2014, bez dokonania przez Trybunał jednolitej wykładni tych sformułowań lub przed takim dokonaniem, byłoby sprzeczne z zasadami pewności prawa i określoności prawa (*nulla poena sine lege certa*).

215. Podobnie jak sąd odsyłający, jestem zdania, że sformułowania te niewątpliwie mają szeroki zakres, jednak wątpię, aby w ostatecznym rozrachunku związane z nimi niejasności były na tyle duże, aby prowadzić do niepewności prawnej.

216. Jak orzekł Trybunał w pkt 217 wyroku Dansk Rørindustri i in./Komisja (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408), zasady, że „czyn zagrożony karą, jak i kara muszą być określone w ustawie (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), nie można interpretować w ten sposób, że zakazuje on[a] stopniowego uszczegóławiania zasad odpowiedzialności karnej”.

217. Kontynuując ten tok rozumowania, Trybunał orzekł, że „znaczenie pojęcia przewidywalności zależy w dużym zakresie od treści danego tekstu, dziedziny, którą obejmuje, oraz liczby i właściwości jego adresatów. Przewidywalność ustawy nie wyklucza konieczności zasięgnięcia porady przez zainteresowaną osobę w celu dokonania oceny konsekwencji, jakie wynikają w danym przypadku z konkretnego aktu. Dotyczy to w szczególności profesjonalistów, którzy przyzwyczajeni są podczas wykonywania swojego zawodu do zachowania szczególnej ostrożności. Można także od nich wymagać, aby z należytą starannością oceniali ryzyko, które stwarza ich zawód”¹²⁶.

218. Z wyroku tego wynika, że samo istnienie różnych możliwych wykładni przepisu karnego nie powoduje automatycznie jego sprzeczności z zasadami pewności prawa i określoności prawa (*nulla poena sine lege certa*). Istnieje bowiem wiele przepisów karnych, których treść może być zrazu przedmiotem różnych interpretacji.

122 — Artykuł 3 ust. 3 lit. a) i art. 3a ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 833/2014. Według Rosneftu istnieją bardzo duże obszary, na których głębokość wody znacznie się różni, tak że w pewnych miejscach głębokość wody przekracza 150 metrów, a w innych głębokość ta jest mniejsza niż 150 metrów. W tym kontekście zdaniem Rosneftu rozporządzenie nr 833/2014 nie określa również, od którego miejsca należy mierzyć owe 150 metrów, ani czy jest zakazane wiercenie wertykalne w punkcie, w którym głębokość morza jest mniejsza niż 150 metrów, a następnie wiercenie na zewnątrz do miejsca w skałach znajdujących się w wodach o głębokości przekraczającej 150 metrów.

123 — Artykuł 3 ust. 3 lit. c) i art. 3a ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 833/2014. Według Rosneftu nie istnieje żadna ogólnie przyjęta, czy to w sektorze geologicznym, czy poza nim, definicja pojęcia łupków, a rozporządzenie nr 833/2014 również nie zawiera żadnej ich definicji.

124 — Artykuł 4 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 833/2014. Według Rosneftu nie ma żadnej definicji pojęcia pomocy finansowej ani w ONZ ani w Unii, a rozporządzenie nr 833/2014 też takiej definicji nie zawiera.

125 — Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014. Według Rosneftu niemożliwe jest ustalenie, czy przepis ten zakazuje emitowania po dniu 12 września 2014 r. GDR-ów reprezentujących akcje wyemitowane przed tą datą. Na temat pełnej definicji GDR-ów zob. przypisy 133 niniejszej opinii.

126 — Wyrok Dansk Rørindustri i in./Komisja, C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 219.

219. Jak zauważyli skarb państwa jej Wysokości i minister ds. przedsiębiorstw, innowacji i kompetencji przed sądem odsyłającym, w przypadku gdy istnieją realne wątpliwości co do wykładni, jaką należy nadać rozpatrywanym sformułowaniom, „dane przedsiębiorstwo może zażądać wyjaśnień od organów ścigania i zapobiec w ten sposób wszelkiemu ryzyku ścigania za, co do zasady niezamierzone, naruszenia omawianych przepisów”¹²⁷.

220. W tym względzie pragnę zauważyć, że państwa członkowskie są zobowiązane zgodnie z art. 19 TUE wprowadzić środki odwoławcze niezbędne do tego, aby umożliwić podmiotom gospodarczym zakwestionowanie wykładni, dokonanej przez władze państw członkowskich, sformułowań użytych w decyzji Rady 2014/512 i rozporządzeniu nr 833/2014.

221. Sądy te mogą zatem złożyć wnioski o wydanie orzeczenia prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE, gdy uważają, że sformułowania użyte w rozporządzeniu nr 833/2014 i decyzji 2014/512 (w zakresie, w jakim Trybunał jest właściwy) nie są wystarczająco jasne, jak to uczynił zresztą sąd odsyłający w pytaniu trzecim, które dotyczy właśnie wykładni sformułowań, o których mowa w pytaniu drugim lit. b).

222. Proponuję zatem, aby Trybunał odpowiedział na pytanie drugie lit. b), że zasady pewności prawa i określoności prawa (*nulla poena sine lege certa*) nie wykluczają nakładania przez państwo członkowskie sankcji karnych na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 833/2014, zanim znaczenie sformułowań użytych w tym rozporządzeniu w celu określenia zakresu danego przestępstwa zostało w wystarczającym stopniu wyjaśnione przez Trybunał.

D – W przedmiocie pytania trzeciego lit. a)

223. W pytaniu trzecim lit. a) sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o ustalenie, czy sformułowanie „pomoc finansowa” użyte w art. 4 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 833/2014 obejmuje przetwarzanie płatności przez bank lub instytucję finansową.

224. Według Rosneftu sformułowania „finansowanie i pomoc finansowa” powinny być odczytywane łącznie i rozumiane jako dostarczanie finansowania i usług powiązanych, co nie obejmuje przetwarzanie płatności, czemu sprzeciwia się minister ds. przedsiębiorstw, innowacji i kompetencji, według którego przetwarzanie płatności stanowi pomoc finansową w rozumieniu art. 4 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 833/2014.

225. Jak wskazuje sąd odsyłający, pytanie to ma szczególne znaczenie, ponieważ z dowodów, które zostały mu przedstawione, wynika, że sformułowania te są przedmiotem różnych wykładni właściwych organów państw członkowskich.

226. Jak wynika bowiem z uwag na piśmie przedstawionych w ramach niniejszego postępowania, rząd estoński oraz Komisja¹²⁸ dzielą interpretację tych sformułowań przyjętą przez rząd Zjednoczonego Królestwa, podczas gdy rząd niemiecki przychylił się do wykładni proponowanej przez Rosneft. Natomiast rząd francuski uważa, że przetwarzanie płatności jest objęte pojęciem „pomocy finansowej”, o ile płatności takie stanowią transfer przez instytucję finansową nowych zasobów na rzecz odbiorców.

127 — R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and others [2015] EWHC 248 (Admin), pkt 53. W przeciwieństwie do teoretycznego przypadku poddanego przez mnie krytyce w pkt 62 mojej opinii w sprawie Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2013:335) możliwość ta wydaje się w niniejszej sprawie realna.

128 — Rada nie przedstawiła uwag dotyczących odpowiedzi, jakiej należy udzielić na pytanie trzecie.

227. Sygnalizuję ponadto, że sporne sformułowania są wykorzystywane przez kilka rozporządzeń nakładających środki ograniczające. W konsekwencji rozstrzygnięcie Trybunału może mieć konsekwencje wykraczające poza granice niniejszej sprawy¹²⁹.

228. Moim zdaniem odpowiedź na to pytanie nie może być kategorycznie przecząca lub twierdząca.

229. Pragnę zauważyć przede wszystkim, że zgodnie z brzmieniem tego przepisu uprzedniego zezwolenia wymaga się dla zapewnienia „finansowania lub pomocy finansowej związanej z produktami, o których mowa w załączniku II, w tym w szczególności udzielania dotacji, pożyczek i ubezpieczeń kredytów eksportowych na potrzeby sprzedaży, dostawy, przekazania lub wywozu takich produktów, lub na potrzeby udzielania związanej z tym pomocy technicznej”.

230. Sformułowanie to oznacza, jak zauważa rząd Zjednoczonego Królestwa, że pomoc finansowa jest alternatywą dla finansowania, a nie synonimem lub pojęciem włączonym do zakresu pojęcia finansowania. W konsekwencji pojęcie pomocy finansowej musi obejmować działania wykraczające poza działania objęte pojęciem finansowania.

231. W treści rozpatrywanego przepisu można ponadto znaleźć kilka przykładów tego, co znaczy „finansowanie lub pomoc finansowa”, czyli „dotacje, pożyczki i ubezpieczenia kredytów eksportowych”. Jednakże wykaz ów poprzedza sformułowanie „w tym”, które wskazuje, że obejmuje on też inne czynności, przy czym przetwarzanie płatności nie jest wyraźnie wymienione.

232. W tym względzie pragnę zauważyć, że w swojej nocie wyjaśniającej z dnia 16 grudnia 2014 r. dotyczącej wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (UE) nr 833/2014¹³⁰ Komisja wyjaśniła, że „świadczenie usług płatniczych i wystawianie listów gwarancyjnych lub akredytyw stanowi pomoc finansową i jest zakazane, jeśli jest związane z zasadniczą transakcją handlową objętą zakazem na podstawie art. 2”¹³¹.

233. Komisja wyjaśniła również, że „[b]anki działające w imieniu lub na rzecz swoich klientów powinny zachować należytą staranność w kwestii płatności dokonywanych przez ich klientów i odmawiają dokonania jakiegokolwiek płatności stanowiącej naruszenie rozporządzenia. Jeśli chodzi o banki będące bankami korespondentami, powinny one odmawiać dokonania płatności, w przypadkach gdy dostępne są informacje o tego rodzaju naruszeniu”¹³².

234. Celem tego przepisu jest zatem zakazanie wszelkich form pomocy o charakterze finansowym w transakcjach zabronionych przez art. 4 ust. 4 i art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 833/2014, a mianowicie w sprzedaży, dostawie, przekazaniu lub wywozie produktów wymienionych w załączniku II, jeżeli istnieją uzasadnione powody, by stwierdzić, że taka sprzedaż, dostawa, przekazanie lub wywóz produktów są przeznaczone dla którejkolwiek kategorii projektów dotyczących eksploracji i produkcji produktów naftowych, o których mowa w art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia.

235. Jak wyjaśniłem w pkt 126–131 niniejszej opinii, transakcje, o których mowa w art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 833/2014, i zakazane na mocy tego przepisu to transakcje dokonywane z terytorium państw członkowskich.

129 — Zobacz w szczególności art. 2 lit. b) i art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 314/2004 z dnia 19 lutego 2004 r. dotyczącego niektórych środków ograniczających w odniesieniu do Zimbabwe (Dz.U. L 55, s. 1), z późniejszymi zmianami, i art. 2 lit. b) i art. 3 rozporządzenia Rady (UE) nr 747/2014 z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Sudanie oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 131/2004 i rozporządzenie (WE) nr 1184/2005 (Dz.U. L 203, s. 1).

130 — C(2014) 9950 final.

131 — C(2014) 9950, s. 2.

132 — C(2014) 9950, s. 3.

236. Jeżeli rozporządzenie nr 833/2014 nie uniemożliwia tranzytu przez terytorium Unii produktów wyszczególnionych w załączniku II z państw trzecich do Federacji Rosyjskiej, wynika z tego, że przetwarzanie płatności z tytułu tych transakcji nie mieści się w pojęciu „pomocy finansowej” w rozumieniu art. 4 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 833/2014.

237. Odsyłam w tym względzie do motywu 5 tego rozporządzenia, który chociaż dotyczy nałożonych w art. 5 ograniczeń dostępu do rynku kapitałowego dla niektórych instytucji finansowych, stanowi, że „[i]nne usługi finansowe, takie jak [...] usługi płatnicze [...] nie wchodzą w zakres niniejszego rozporządzenia”.

238. Natomiast przetwarzanie płatności z tytułu sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu produktów wyszczególnionych w załączniku II z terytorium Unii podlega obowiązkowi uzyskania zezwolenia, aby właściwe organy państw członkowskich mogły sprawdzić, czy dana płatność i transakcja, której ta dotyczy, odnoszą się do trzech przypadków wymienionych w art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 833/2014. Tylko w przypadku, gdy produkty te są przeznaczone do wykorzystania w Rosji w sposób zgodny z tymi trzema przypadkami, właściwe organy mają obowiązek odmówić wydania zezwolenia.

239. Z tych względów proponuję Trybunałowi udzielenie odpowiedzi na pytanie trzecie lit. a) w taki sposób, że sformułowanie „pomoc finansowa” użyte w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 833/2014 obejmuje przetwarzanie przez bank lub inną instytucję finansową płatności, jeśli transakcja, której płatność ta dotyczy, jest objęta art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia.

E – W przedmiocie pytania trzeciego lit. b)

240. W pytaniu trzecim lit. b) sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 zakazuje po dniu 12 września 2014 r. emisji GDR-ów¹³³ na podstawie umowy depozytowej z jednym z podmiotów wymienionych w załączniku VI w odniesieniu do akcji w jednym z tych podmiotów lub wszelkich innych czynności związanych z tymi GDR-ami, jeśli akcje takie zostały wyemitowane przed tym dniem.

241. Rosneft utrzymuje, że zakaz emisji GDR-ów po dniu 12 września 2014 r. nie obejmuje GDR-ów, których akcje bazowe zostały wydane przed dniem 12 września 2014 r. Takiej wykładni sprzeciwia się FCA, który uważa, że zakaz stosuje się od tego dnia niezależnie od daty emisji akcji bazowych, a stanowisko to podziela również sąd odsyłający.

242. Moim zdaniem z treści rozpatrywanego przepisu wynika bardzo jasno, że zakazane jest wydawanie GDR-ów po dniu 12 września 2014 r. niezależnie od daty emisji akcji bazowych.

243. Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014, „[z]akazuje się bezpośredniego lub pośredniego zakupu, sprzedaży, świadczenia usług inwestycyjnych lub pomocy w emisji bądź wszelkich innych czynności związanych ze zbywalnymi papierami wartościowymi [...], które mają termin zapadalności przekraczający 30 dni i zostały wyemitowane po dniu 12 września 2014 r.”.

244. Termin „zbywalne papiery wartościowe” zdefiniowany jest w art. 1 lit. f) jako „akcje spółek oraz inne papiery wartościowe odpowiadające akcjom spółek, spółek osobowych lub innych podmiotów oraz *kwity depozytowe dotyczące akcji*”¹³⁴.

133 — GDR-y to certyfikaty odzwierciedlające posiadanie pewnej liczby akcji spółki. Fakt, że certyfikaty mogą być przenoszone, powoduje, że stanowią one samodzielne zbywalne papiery wartościowe podlegające notowaniom i obrotowi na rynkach kapitałowych niezależnie od akcji bazowych, które mogą być notowane odrębnie na rynku zagranicznym. GDR-y są emitowane przez depozytariuszy (często przez banki inwestycyjne) na podstawie umów zawartych pomiędzy rzeczonymi depozytariuszami i emitentami akcji bazowych.

134 — Podkreślenie moje.

245. Ponieważ w treści tych przepisów nie ma żadnego wyjaśnienia terminu w odniesieniu do akcji bazowych, jest oczywiste, że zakaz emisji GDR-ów stosuje się niezależnie od daty emisji akcji bazowych¹³⁵.

246. Wydaje się to zresztą normalne, ponieważ jak zauważa FCA, GDR-y to instrumenty inwestycyjne, które, choć rzeczywiście związane z akcjami spółki, są notowane na giełdzie i są przedmiotem obrotu odrębnie od akcji, które reprezentują. W związku z tym GDR-y umożliwiają spółkom z państw trzecich dostęp do rynków kapitałowych Unii i pozyskiwanie na nich kapitału bez konieczności spełnienia kryteriów i warunków wymaganych do notowania ich akcji na giełdach tych rynków.

247. Należy również zauważyć, że zdaniem FCA, obecnie wyemitowane GDR-y na akcje Rosneftu stanowią jedynie 7,5% jej kapitału akcyjnego, podczas gdy już dopuszczony przez FCA maksymalny pułap wprowadzenia na giełdę i dopuszczenia do obrotu tych papierów pozwalałby na wymianę na GDR-y aż 90% kapitału spółki.

248. Oznacza to, że gdyby przyjąć twierdzenie Rosneftu, środek ograniczający wprowadzony przez sporny przepis zostałby pozbawiony treści, zważywszy, że większość akcji Rosneftu została wyemitowana przed dniem 12 września 2014 r. i że Rosneft mógłby nadal konwertować je bez ograniczeń na GDR-y.

249. Z tych względów proponuję Trybunałowi, aby odpowiedział na pytanie trzecie lit. b) w ten sposób, że art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 zakazuje emisji GDR-ów na akcje podmiotów wymienionych w załączniku VI, począwszy od dnia 12 września 2014 r., niezależnie od daty emisji tych akcji.

F – W przedmiocie pytania trzeciego lit. c)

250. W swoim pytaniu trzecim lit. c) sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o zdefiniowanie terminu „łupki” zawartego w art. 3 ust. 3 i art. 3a ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 833/2014, jak również w kwestii tego, czy sformułowanie „wody o głębokości przekraczającej 150 metrów” użyte w art. 3 ust. 3 i art. 3a ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że pomiaru głębokości 150 metrów należy dokonać w miejscu wiercenia, czy w innym miejscu.

1. W przedmiocie pojęcia „wód o głębokości przekraczającej 150 metrów”

251. Jak wskazałem w pkt 214 niniejszej opinii i w przypisie 122, istnieją bardzo duże akweny, w których głębokość wody znacznie się różni, tak że w pewnych miejscach głębokość wody przekracza 150 metrów, a w innych głębokość ta jest mniejsza niż 150 metrów. Według Rosneftu, rozporządzenie nr 833/2014 nie określa, od którego miejsca należy mierzyć owe 150 metrów, ani nie wyjaśnia, czy jest zakazane wiercenie wertykalne w punkcie, w którym głębokość wody jest mniejsza niż 150 metrów i następnie wiercenie na zewnątrz do miejsca w skałach znajdujących się w wodach o głębokości przekraczającej 150 metrów.

252. Pragnę zauważyć, że istnieje zbieżność opinii między Rosneftem, rządami Zjednoczonego Królestwa i francuskim oraz Komisją¹³⁶ co do wykładni, jaką należy nadać tym sformułowaniom, ponieważ strony te są zdania, że pomiar głębokości powinien być dokonany w miejscu odwiertu naftowego.

¹³⁵ — Zobacz także podobnie nota wyjaśniająca Komisji z dnia 16 grudnia 2014 r. dotycząca wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (UE) nr 833/2014 [C(2014) 9950 final, s. 7].

¹³⁶ — Pozostałe strony postępowania głównego i interwenienci nie złożyli uwag w tym względzie.

253. Również zgodziłbym się z tą interpretacją, gdyż wydaje mi się ona logiczna.

254. Podobnie jak Komisja jestem zdania, że pomiar 150 metrów powinien zostać przeprowadzony w sposób wertykalny, co wyklucza możliwość wiercenia przez przedsiębiorstwo skośnie od miejsca, w którym głębokość wody jest równa lub mniejsza niż 150 metrów w kierunku pola naftowego znajdującego się pod wodami o głębokości przekraczającej 150 metrów.

255. Należy także wykluczyć wiercenie wertykale w miejscu, w którym głębokość wody jest mniejsza niż 150 metrów, a następnie wiercenie na zewnątrz w kierunku pola naftowego znajdującego się pod wodami o głębokości przekraczającej 150 metrów.

256. Gdyby było można inaczej, to – o ile byłoby to możliwe w sensie technicznym i rentowne – środek ograniczający można by obejść.

257. Co więcej, Rosneft, rząd francuski i Komisja (rząd Zjednoczonego Królestwa nie zajął stanowiska w tym względzie) stoją na stanowisku, że kryterium 150 metrów należy stosować do miejsca wiercenia jako takiego, a nie do granic pola naftowego stanowiącego przedmiot wiercenia.

258. Oznacza to, że wiercenie do pola naftowego, które znajduje się częściowo pod wodami o głębokości przekraczającej 150 metrów i częściowo pod wodami o głębokości przekraczającej 150 metrów, nie jest objęte zakresem stosowania art. 3 ust. 3 i art. 3a ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 833/2014, o ile jest dokonywane w miejscu, w którym głębokość wody wynosi 150 metrów lub jest mniejsza.

259. Zgodziłbym się również na tę interpretację.

2. W przedmiocie pojęcia „łupków”

260. Wykładnia pojęcia „łupków” okazuje się bardziej skomplikowana.

261. Rząd Zjednoczonego Królestwa uważa, że Trybunał nie jest w stanie przeprowadzić badania dowodów naukowych i geologicznych, natomiast rząd francuski uważa, że pojęcie to odpowiada precyzyjnemu pojęciu geologicznemu, które nie wymaga wykładni Trybunału.

262. Natomiast spółka Rosneft i Komisja oferują każda swoją własną, całkowicie odmienną, wykładnię pojęcia „łupków”.

263. Rosneft, na podstawie opinii swego eksperta geologicznego, proponuje przyjąć jako definicję „łupków” złoża zawierające kerogen, składające się głównie z gliny (w której udział minerałów gliniastych przekracza 35%), które nie zawierają ropy naftowej w stanie płynnym.

264. Zdaniem Komisji sporne przepisy obejmują projekty, których efektem może być produkcja ropy naftowej, niezależnie od tego, czy zasoby znajdujące się w formacjach łupkowych to kerogen, czy ropa naftowa, o ile stosowane jest szczelinowanie hydrauliczne.

265. Ta rozbieżność wykładni pokazuje, iż w przeciwieństwie do tezy rządu francuskiego pojęcie geologiczne „łupków” jest dyskusyjne. Ponadto uważam, podobnie jak rząd Zjednoczonego Królestwa, że Trybunał nie jest w stanie przedstawić naukowych definicji terminów geologicznych, takich jak łupki, w szczególności w przypadku gdy danego terminu nie zdefiniował autor spornego aktu, w tym przypadku Rada.

266. Nie chcąc zatem definiować pojęcia „łupków” w charakterze eksperta geologicznego, pragnę zauważyć, że jak podniosła Komisja, rozpatrywany termin znajduje się w zdaniu „projekty, których efektem może być produkcja ropy naftowej z zasobów zawartych w formacjach łupków przez szczelinowanie hydrauliczne”.

267. Wątpię, aby sformułowanie to uniemożliwiało ekspertom w tej dziedzinie zarówno w zainteresowanych przedsiębiorstwach, jak i we właściwych organach państw członkowskich, wprowadzenie go w życie. Jak zauważa bowiem sąd odsyłający, „przynajmniej w ogromnej większości przypadków eksperci biegli w danej dziedzinie rozumieją granice tych definicji, a [...] zatem problemy wskazane przez [Rosneft] okazują się raczej hipotetyczne niż rzeczywiste lub pojawiają się co najwyżej na marginesie tych definicji”¹³⁷.

268. Należy jednak podkreślić, że ponieważ środki ograniczające dotyczą eksploracji i produkcji ropy naftowej w Rosji, definicja terminu „łupki” powinna brać pod uwagę charakter formacji łupkowych istniejących w tym kraju.

269. W konsekwencji, nie uważam, aby termin „łupki” mógł zostać zdefiniowany przez Trybunał naukowo, ani też, aby taka definicja była niezbędna do realizacji rozpatrywanych artykułów rozporządzenia nr 833/2014.

270. Z tych względów proponuję Trybunałowi udzielenie odpowiedzi na pytanie trzecie lit. c), że pomiaru „wód o głębokości przekraczającej 150 metrów” należy dokonywać wertykalnie w miejscu wiercenia.

VI – Wnioski

271. Mając na uwadze powyższe rozważania, proponuję Trybunałowi, aby na pytania prejudycjalne przedłożone przez High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Divisional Court) [sąd wyższej instancji Anglii i Walii, wydział Queen’s Bench (izba wydziału)] odpowiedział w następujący sposób:

- 1) Zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym na mocy art. 267 TFUE w przedmiocie ważności decyzji 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie w świetle art. 40 TUE, jak również do interpretowania i kontroli legalności art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 i art. 7 tej decyzji.
- 2) a) Badanie tego pytania nie wykazało istnienia jakiegokolwiek elementu mogącego wpłynąć na ważność:
 - art. 1 ust. 2 lit. b)–d) i art. 1 ust. 3,
 - art. 7 oraz
 - załącznika III do decyzji 2014/512,oraz
 - art. 3 ust. 1–4, art. 3 ust. 5 akapity pierwszy i trzeci oraz art. 3 ust. 6–8,
 - art. 3a,

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

- art. 4 ust. 3 i 4,
- art. 5 ust. 2 lit. b)–d) i art. 5 ust. 3,
- art. 11 oraz
- załączników II i VI do rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie.

Artykuł 3 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia Rady nr 833/2014 jest nieważny.

- b) Zasady pewności prawa i określoności prawa (*nulla poena sine lege certa*) nie wykluczają nakładania przez państwo członkowskie sankcji karnych na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 833/2014, zanim sformułowania użyte w tym rozporządzeniu, definiujące zakres danego przestępstwa, zostały w wystarczającym stopniu wyjaśnione przez Trybunał.
- 3) a) Sformułowanie „pomoc finansowa” użyte w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 833/2014 obejmuje przetwarzanie przez bank lub inną instytucję finansową płatności, jeśli transakcja, której płatność ta dotyczy, jest objęta art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia.
- b) Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 zakazuje emisji GDR-ów na akcje podmiotów wymienionych w załączniku VI, począwszy od dnia 12 września 2014 r., niezależnie od daty emisji owych akcji.
 - c) Pomiar „wód o głębokości przekraczającej 150 metrów” w rozumieniu art. 3 ust. 3 i art. 3a ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 833/2014 powinien być dokonywany wertykalnie w miejscu wiercenia.