



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 28 marca 2017 r.*

Spis treści

Ramy prawne	4
Traktaty UE i FUE	4
Umowa o partnerstwie UE–Rosja	6
Sporne akty	6
Decyzja 2014/512	6
Rozporządzenie nr 833/2014	9
Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne	13
W przedmiocie wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania	16
W przedmiocie pytań prejudycjalnych.....	17
W przedmiocie pytania pierwszego	17
W przedmiocie dopuszczalności.....	18
Co do istoty.....	19
W przedmiocie pytania drugiego lit. a)	22
W przedmiocie zgodności decyzji 2014/512 i rozporządzenia nr 833/2014 z art. 40 TUE	23
W przedmiocie ważności przewidzianych w decyzji 2014/512 i rozporządzeniu nr 833/2014 środków ograniczających podjętych wobec osób fizycznych lub prawnych	24
– Uwagi wstępne	24
– W przedmiocie zgodności spornych aktów z umową o partnerstwie UE–Rosja	26

* Język postępowania: angielski.

– W przedmiocie obowiązku uzasadnienia oraz poszanowania prawa do obrony, prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa dostępu do akt sprawy	27
– W przedmiocie zasady równego traktowania	29
– W przedmiocie nadużycia władzy	30
– W przedmiocie sprzeczności pomiędzy treścią decyzji 2014/512 a treścią rozporządzenia nr 833/2014	30
– W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności i praw podstawowych Rosneftu	31
W przedmiocie pytania drugiego lit. b)	32
W przedmiocie dopuszczalności	33
Co do istoty	33
W przedmiocie pytania trzeciego lit. a)	35
W przedmiocie pytania trzeciego lit. b)	37
W przedmiocie pytania trzeciego lit. c)	38
W przedmiocie kosztów	38

Odesłanie prejudycjalne — Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) —
Środki ograniczające przyjęte w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie —
Przepisy decyzji 2014/512/WPZiB i rozporządzenia (UE) nr 833/2014 — Ważność —
Właściwość Trybunału — Umowa o partnerstwie UE–Rosja — Obowiązek uzasadnienia —
Zasady pewności prawa oraz określoności prawa — Dostęp do rynku kapitałowego —
Pomoc finansowa — Globalne kwity depozytowe (Global Depositary Receipts) — Sektor naftowy —
Wniosek o wykładnię pojęć „łupków” i „wód o głębokości przekraczającej 150 metrów” —
Niedopuszczalność

W sprawie C-72/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Divisional Court) [wysoki trybunał (Anglia i Walia), wydział Queen’s Bench (izba w składzie wieloosobowym), Zjednoczone Królestwo] postanowieniem z dnia 9 lutego 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 lutego 2015 r., w postępowaniu:

The Queen, na wniosek:

PJSC Rosneft Oil Company, dawniej Rosneft Oil Company OJSC,

przeciwko

Her Majesty’s Treasury,

Secretary of State for Business, Innovation and Skills,

Financial Conduct Authority,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič i J.L. da Cruz Vilaça, prezesi izb, A. Rosas (sprawozdawca), J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 lutego 2016 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu PJSC Rosneft Oil Company, dawniej Rosneft Oil Company OJSC, początkowo przez T. Beazleya, QC, P. Sainiego, QC, S. Tulip i P. Farmera, barristers, a następnie przez L. Van Den Hendego, advocaat, M. Schonberga oraz K. Krissinel, solicitors,
- w imieniu Financial Conduct Authority przez J. McClellanda, barrister, S. Tolaney, QC, oraz A. Chapmana, solicitor,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez V. Kaye, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. Facennę, barrister,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Hedvábną, J. Vlácilu, M. Smoleka oraz E. Ruffera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzega oraz A. Lippstreua, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu estońskiego przez K. Kraavi-Käerdi, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu francuskiego przez F. Fizego, B. Fodde, G. de Bergues'a oraz D. Colasa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez A. Miłkowską oraz B. Majczynę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez A. de Elerę-San Miguela Hurtada oraz S. Boelaert, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez T. Scharfa, L. Havasa oraz D. Gauci, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 31 maja 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności niektórych przepisów decyzji Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 13), w brzmieniu ustalonym decyzją Rady 2014/872/WPZiB z dnia 4 grudnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 349, s. 58) (zwaną dalej „decyzją 2014/512”), oraz ważności i wykładni rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2014, L 246, s. 59), w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady (UE) nr 1290/2014 z dnia 4 grudnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 349, s. 20) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 833/2014”) (zwanym dalej łącznie „spornymi aktami”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między PJSC Rosneft Oil Company, dawnej Rosneft Oil Company OJSC (zwaną dalej „Rosneftem”), spółką wpisaną do rejestru handlowego w Rosji, a Her Majesty’s Treasury (brytyjskim skarbem państwa), Secretary of State for Business, Innovation and Skills (ministrem przedsiębiorstw, innowacji i umiejętności) oraz Financial Conduct Authority (brytyjskim organem nadzoru finansowego, zwanym dalej „FCA”), dotyczącego środków ograniczających przyjętych przez Unię Europejską wobec niektórych przedsiębiorstw rosyjskich, w tym wobec Rosneftu.

Ramy prawne

Traktaty UE i FUE

- 3 Artykuł 19 traktatu UE, ujęty w jego tytule III, „Postanowienia o instytucjach”, stanowi:

„1. 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.

[...]
3. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeka zgodnie z traktatami:

[...]
- b) w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów państw członkowskich, w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje;

[...].”
- 4 Tytuł V traktatu UE zatytułowany jest „Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”. W ramach tego tytułu art. 24 ust. 1 akapit drugi, ujęty w rozdziale 2, zatytułowanym „Postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, stanowi:

„Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa 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. Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa 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]”.

- 5 Artykuł 29 TUE, zawarty w tym samym rozdziale, stanowi:

„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”.

- 6 Artykuł 40 TUE, również zawarty w tym samym rozdziale, przewiduje:

„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 o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

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”.

- 7 Część piąta traktatu FUE poświęcona jest działaniom zewnętrznym Unii. Artykuł 215, ujęty w ramach tej części w tytule IV, „Środki ograniczające”, stanowi:

„1. Jeżeli decyzja, przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 traktatu [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 traktatu [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.

[...]”.

- 8 Część szósta traktatu FUE zawiera postanowienia instytucjonalne i finansowe. Ujęta w ramach tej części w tytule I, „Postanowienia instytucjonalne”, sekcja 5, dotycząca Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zawiera art. 267, w myśl którego:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

a) o wykładni traktatów;

b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

[...]”.

- 9 Wchodzący w skład tej samej sekcji art. 275 TFUE głosi:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa 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 traktatu [UE]”.

Umowa o partnerstwie UE–Rosja

- 10 Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Federacją Rosyjską, podpisana na Korfu w dniu 24 czerwca 1994 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnot decyzją Rady i Komisji 97/800/EWWiS, WE, Euratom z dnia 30 października 1997 r. (Dz.U. 1997, L 327, s. 1, zwana dalej „umową o partnerstwie UE–Rosja”), zawiera tytuł XI, „Postanowienia instytucjonalne, ogólne i końcowe”, który w art. 99 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 [konfliktu zbrojnego] lub w celu wykonania zobowiązań, jakie podjęła do celów utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego;

[...]”.

Sporne akty

Decyzja 2014/512

- 11 Decyzja 2014/512 została przyjęta na podstawie art. 29 TUE.
- 12 W motywach 1–8 decyzji 2014/512 wskazano okoliczności poprzedzające przyjęcie przewidzianych w niej środków ograniczających.
- 13 Zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 2 i 3 tej decyzji:

„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. [...] 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 [a więc głównych instytucji kredytowych lub instytucji finansujących rozwój mających siedzibę w Rosji, które na dzień 1 sierpnia 2014 r. w co najmniej 50% były własnością państwa lub pozostawały pod jego kontrolą: Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank i Rosselkhozbank].

14 Artykuł 4 decyzji 2014/512 przewiduje:

„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 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.

Unia podejmuje środki niezbędne do określenia stosownych produktów, które mają być objęte niniejszym ustępem.

2. Uprzedniego zezwolenia właściwego organu wywożącego państwa członkowskiego 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 jakiejkolwiek sprzedaży, dostawy, 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[ęp] 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”.

15 Zgodnie z brzmieniem art. 4a tej decyzji:

„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”.

16 Artykuł 7 wspomnianej decyzji stanowi:

„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. 2 lit. c) lub d), lub wymienione w załącznik[u] III [czyli Rosneft, Transneft i Gazprom Neft] [...];
- 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”.

Rozporządzenie nr 833/2014

- 17 Zgodnie z motywem 2 rozporządzenia nr 833/2014:

„[...] [U]znaje 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 [...]”.

- 18 Na potrzeby tego rozporządzenia „zbywalne papiery wartościowe” zostały zdefiniowane w jego art. 1 lit. f) ppkt (i) jako „akcje spółek oraz inne papiery wartościowe odpowiadające akcjom spółek, spółek osobowych lub innych podmiotów oraz kwity depozytowe dotyczące akcji”.

- 19 Zgodnie z art. 3 wspomnianego rozporządzenia:

„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 jakiejkolwiek 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 [Rady] (WE) nr 428/2009 [z dnia 5 maja 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania (wersja przekształcona) (Dz.U. 2009, L 134, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2009, L 224, s. 21; Dz.U. 2010, L 157, s. 18; Dz.U. 2015, L 27, s. 46)]. 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 [z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.U. 1997, L 82, s. 1)].

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”.

20 Artykuł 3a tego rozporządzenia przewiduje:

„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”.

21 Artykuł 4 rozporządzenia nr 833/2014 brzmi następująco:

„[...]

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 jakiejkolwiek 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 jakiejkolwiek 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, a w szczególności jego ust. 2 i 5, stosuje się odpowiednio”.

22 Zgodnie z art. 5 wspomnianego rozporządzenia:

„[...]

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 Sberbanku, VTB Banku, Gazprombanku, Vnesheconombanku i Rosselkhozbanku].

[...]”.

23 Artykuł 8 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje:

„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”.

24 Artykuł 11 rozporządzenia nr 833/2014 stanowi:

„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 jakiegokolwiek formie – o ile zostały one wniesione przez:

a) podmioty, o których mowa [...] w art. 5 ust. 2 lit. c) i d), lub wymienione w załącznik[u] [...] VI [czyli Rosneft, Transneft i 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”.

25 Załącznik II do rozporządzenia nr 833/2014 zawiera wykaz produktów, których sprzedaż, dostawa, przekazywanie lub wywóz do Rosji wymagają uzyskania uprzedniego zezwolenia zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia.

Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

26 Potępiwszy w dniu 6 marca 2014 r. „niesprowokowane pogwałcenie przez Federację Rosyjską suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy”, szefowie państw i rządów państw członkowskich Unii podjęli decyzję o zawieszeniu dwustronnych rozmów z Federacją Rosyjską w kwestiach wizowych, a także rozmów na temat nowej wszechstronnej umowy, mającej zastąpić umowę o partnerstwie UE–Rosja; oświadczyli też, że wszelkie dalsze kroki podjęte przez Federację Rosyjską

w celu destabilizowania sytuacji na Ukrainie spowodują daleko idące konsekwencje dla stosunków między Unią i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Federacją Rosyjską z drugiej strony, i to w wielu obszarach gospodarki.

- 27 Następnie, w 2014 r., Rada, uznając, że działania Federacji Rosyjskiej destabilizują sytuację na Ukrainie, przyjęła w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) pakiet środków ograniczających. Zważywszy na powagę sytuacji panującej na Ukrainie mimo wprowadzenia, w marcu 2014 r., ograniczeń dotyczących podróżowania, a także zamrożenia aktywów określonych osób fizycznych i prawnych, w dniu 31 lipca 2014 r. Rada przyjęła decyzję 2014/512, zmienioną następnie we wrześniu i w grudniu tego samego roku, służącą wprowadzeniu środków ograniczających dotyczących dostępu do rynków kapitałowych, obronności, produktów podwójnego zastosowania oraz wrażliwych technologii, w tym w sektorze energii.
- 28 Uznając, że rzeczony środek wchodzi w zakres stosowania traktatu FUE oraz że ich wprowadzenie wymaga podjęcia działań regulacyjnych na poziomie Unii, Rada przyjęła rozporządzenie nr 833/2014, które zawiera bardziej szczegółowe przepisy mające na celu wdrożenie, zarówno na poziomie Unii, jak i w państwach członkowskich, wymogów sformułowanych w decyzji 2014/512. Rozporządzenie to, przyjęte w tym samym dniu, co wspomniana decyzja, było następnie zmieniane, równoległe z tą decyzją, w celu odzwierciedlenia późniejszych zmian w jej treści.
- 29 Zadeklarowanym celem środków ograniczających było zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu. W związku z tym decyzją 2014/512 ustanowiono w szczególności zakazy wywozu niektórych produktów i wrażliwych technologii przeznaczonych dla rosyjskiego sektora naftowego oraz ograniczenia w dostępie niektórych podmiotów działających w tym sektorze do europejskiego rynku kapitałowego.
- 30 Rosneft jest spółką zarejestrowaną w Rosji, działającą w sektorach naftowym i gazowym. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez sąd odsyłający 69,5% akcji tej spółki należy do spółki Rosneftegaz OJSC, podmiotu stanowiącego własność rosyjskiego państwa. Mniejsza część akcji Rosneftu, 19,75%, stanowi własność BP Russian Investments Ltd, spółki zależnej brytyjskiej spółki naftowej BP plc. Pozostałe 10,75% kapitału zakładowego Rosneftu jest przedmiotem obrotu giełdowego. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym działalność Rosneftu oraz spółek z jego grupy skupia się na eksploracji i produkcji węglowodorów, realizacji projektów poszukiwawczo-wydobywczych na morzu, rafinowaniu węglowodorów oraz wprowadzaniu do obrotu ropy naftowej, gazu i produktów w Rosji i za granicą. Działalność eksploracyjna spółki obejmuje działania prowadzone w wodach o głębokości przekraczającej 150 metrów – w rejonie Arktyki – oraz w formacjach łupków.
- 31 W dniu 8 września 2014 r. nazwa Rosneftu została umieszczona w załączniku do decyzji 2014/512, a w konsekwencji w załączniku do rozporządzenia nr 833/2014, jako podmiotu objętego niektórymi przewidzianymi w tych aktach środkami ograniczającymi.
- 32 Rosneft zaskarżył środki ograniczające zarówno przed sądami Unii, jak i przed sądami krajowymi w Zjednoczonym Królestwie. W dniu 9 października 2014 r. Rosneft wniósł do Sądu Unii Europejskiej skargę o stwierdzenie nieważności spornych aktów, nadal w toku. Następnie w dniu 20 listopada 2014 r. spółka ta wniosła skargę administracyjną do High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [wysokiego trybunału (Anglia i Walia), wydział Queen's Bench (izba w składzie wieloosobowym), Zjednoczone Królestwo]. W ramach tego ostatniego postępowania Rosneft twierdzi, że zarówno środki ograniczające przyjęte przez Radę, jak i wykonujące je środki krajowe są nieważne.

- 33 W ocenie sądu odsyłającego rozpatrywana przez niego skarga administracyjna dotyczy przede wszystkim krajowych środków uchwalonych przez drugą stronę w postępowaniu głównym w celu wykonania aktów prawa Unii ustanawiających sporne środki ograniczające. Przedmiotem kontroli sądowej jest, po pierwsze, zgodność z prawem regulacji przewidujących sankcje karne za naruszenie przepisów rozporządzenia nr 833/2014 dotyczących usług finansowych oraz sektora naftowego oraz, po drugie, prawidłowość niektórych oświadczeń FCA dotyczących pojęcia „pomocy finansowej” oraz stosowania tego rozporządzenia do zbywalnych papierów wartościowych nowo wyemitowanych w formie globalnych kwitów depozytowych (Global Depositary Receipts, zwanych dalej „GDR-ami”).
- 34 Jednakże zdaniem sądu odsyłającego rzeczona skarga dotyczy również ważności aktów prawa Unii. W jego ocenie z wyroku z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), wynika, że nie jest on kompetentny do przeprowadzenia kontroli ważności tych aktów. Nie chcąc wdawać się w dyskusję co do właściwości Trybunału do przeprowadzenia takiej kontroli, w szczególności w odniesieniu do aktów przyjętych w dziedzinie WPZiB, sąd odsyłający twierdzi jednak, że środki przyjęte w tej dziedzinie mogą mieć poważne konsekwencje dla osób fizycznych i prawnych oraz że zasada dostępu do sądu w celu kontroli zgodności z prawem aktów władzy wykonawczej dotyczy prawa o charakterze podstawowym.
- 35 Według sądu odsyłającego Rosneft twierdzi w istocie, że po pierwsze, sporne akty są niezgodne z szeregiem artykułów porozumienia o partnerstwie UE–Rosja. Po drugie, owe akty nie zostały należycie uzasadnione zgodnie z wymogami art. 296 TFUE, co stanowi naruszenie prawa do rzetelnego procesu oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej. Po trzecie, przepisy rzeczonych aktów odnoszące się do sektora naftowego są nie do pogodzenia z zasadą równego traktowania, zaś poprzez ich przyjęcie Rada nadużyła władzy. Po czwarte, owe przepisy są nieproporcjonalne do celów, które mają realizować, a także naruszają swobodę prowadzenia działalności gospodarczej Rosneftu oraz jego prawo własności. Po piąte, rozporządzenie nr 833/2014 nie wykonuje prawidłowo decyzji 2014/512. Po szóste wreszcie, w zakresie, w jakim państwa członkowskie zostały zobowiązane do ustanowienia sankcji mających zagwarantować wykonanie spornych aktów, nieprecyzyjność tych aktów narusza zasady pewności prawa oraz nullum crimen et nulla poena sine lege.
- 36 Na wypadek gdyby Trybunał stwierdził, że sporne akty są ważne, sąd odsyłający zgłasza wątpliwości w odniesieniu do ich wykładni. Sąd ten przypomina, że sformułowania użyte w środkach ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym winny być interpretowane jednolicie w całej Unii, i wyjaśnia, że w toku postępowania głównego zwrócił uwagę na rozbieżności występujące w sposobie interpretacji niektórych przepisów spornych aktów przez organy innych państw członkowskich.
- 37 Sąd odsyłający kończy, wskazując, że rozważył on argumenty stron w postępowaniu głównym dotyczące zasadności zwrócenia się w niniejszym postępowaniu do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, szczególnie w sytuacji, w której przed Sądem toczy się już postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności spornych aktów zainicjowane skargą Rosneftu. W jego ocenie jednak z orzecznictwa Trybunału będącego wynikiem wyroku z dnia 14 grudnia 2000 r., Masterfoods i HB (C-344/98, EU:C:2000:689), wynika, że to do sądu odsyłającego należy ocena, czy toczące się przed nim postępowanie należy zawiesić do momentu wydania prawomocnego orzeczenia w sprawie skargi o stwierdzenie nieważności, czy też należy zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym.

38 W tych okolicznościach High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [wysoki trybunał (Anglia i Walia), wydział Queen's Bench (izba w składzie wieloosobowym)] postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przy uwzględnieniu w szczególności art. 19 ust. 1 TUE, a także art. 24 i 40 TUE, art. 47 [Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zwanej dalej »kartą«] 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 (zwanym dalej »mającymi znaczenie środkami«) rozporządzenia nr 833/2014 oraz – w zakresie, w jakim Trybunał jest właściwy – decyzji 2014/512 jest nieważny:

(i) art. 4 i 4a decyzji 2014/512;

(ii) art. 3, 3a, art. 4 ust. 3 i 4 oraz załącznik II do rozporządzenia nr 833/2014;

(zwane dalej łącznie »przepisami dotyczącymi sektora naftowego«);

(iii) art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 oraz załącznik III do decyzji 2014/512;

(iv) art. 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) art. 7 decyzji 2014/512; oraz

(vi) art. 11 rozporządzenia nr 833/2014?

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 środki, o których mowa w pytaniu drugim 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 nr 833/2014 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 2014/512 oraz art. 3 i 3a rozporządzenia nr 833/2014? W szczególności, jeśli Trybunał uzna to za konieczne i stosowne, czy może on dokonać geologicznej wykładni terminu »łupki«, która powinna być stosowana przy wdrażaniu tego rozporządzenia, oraz wyjaśnić, czy pomiaru »wód o głębokości przekraczającej 150 metrów« należy dokonywać od miejsca wiercenia czy od innego miejsca?».

W przedmiocie wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania

39 Pismem złożonym w dniu 10 sierpnia 2016 r. Rosneft złożył wniosek o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo.

- 40 Na poparcie tego wniosku Rosneft podnosi przede wszystkim, że w opinii z dnia 31 maja 2016 r. rzecznik generalny dokonał błędnej analizy obowiązku uzasadnienia przez Radę decyzji o przyjęciu rozpatrywanych środków ograniczających. Analiza ta pokazuje nieprawidłowe zrozumienie różnic między omawianymi środkami ograniczającymi a środkami przyjętymi przez Unię w kontekście irańskiego programu jądrowego, w związku z czym konieczne jest, aby Trybunał uzyskał więcej informacji na ten temat. Ponadto dokonana przez rzecznika generalnego analiza pojęcia „aktów ustawodawczych” w rozumieniu art. 31 TUE różni się od analizy zaproponowanej przez rzecznika generalnego N. Wahla w przedstawionej – już po zakończeniu ustnego etapu postępowania – opinii w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i Komisja (C-455/14 P, EU:C:2016:212). Wreszcie, ustny etap postępowania należy otworzyć na nowo ze względu na to, że zarówno właściwość Trybunału, jak i możliwości wykonania jego wyroków mogą bardzo szybko ulec zmianie w efekcie przeprowadzonego w dniu 23 czerwca 2016 r. w Zjednoczonym Królestwie referendum na temat członkostwa tego państwa w Unii Europejskiej.
- 41 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że Trybunał może z urzędu, na wniosek rzecznika generalnego lub na wniosek stron postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, stosownie do art. 83 regulaminu postępowania, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie zostały wystarczająco wyjaśnione, lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami (wyrok z dnia 15 września 2011 r., Accor, C-310/09, EU:C:2011:581, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo). Z kolei statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania przed Trybunałem nie dają stronom możliwości złożenia uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego (wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Stichting Natuur en Milieu i in., C-266/09, EU:C:2010:779, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 W odniesieniu do uwag Rosneftu dotyczących argumentacji zawartej w opinii rzecznika generalnego w niniejszej sprawie należy zauważyć, że uwagi te zasadniczo sprowadzają się do krytyki owej opinii. Tymczasem z orzecznictwa powołanego w poprzednim punkcie wynika, że możliwość przedstawiania tego rodzaju uwag nie jest dopuszczalna w świetle regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 43 Co zaś tyczy się wniosku o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo ze względu na przeprowadzone w Zjednoczonym Królestwie w dniu 23 czerwca 2016 r. referendum na temat członkostwa tego państwa członkowskiego w Unii Europejskiej, Rosneft nie wyjaśnił, w jaki sposób samo to wydarzenie może wpłynąć na właściwość Trybunału lub na wiążący charakter jego wyroków.
- 44 W tych okolicznościach Trybunał, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, uznał, że dysponuje w niniejszym przypadku wszystkimi informacjami potrzebnymi do udzielenia odpowiedzi na pytania sądu krajowego oraz że strony miały okazję wypowiedzieć się w przedmiocie wszystkich argumentów potrzebnych do wydania rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.
- 45 W związku z tym wniosek o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo należy oddalić.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 46 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 19, 24 i 40 TUE, art. 275 TFUE oraz art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym, na podstawie art. 267 TFUE, w sprawie ważności aktu przyjętego na podstawie postanowień dotyczących WPZiB, takiego jak decyzja 2014/512.

- 47 Przed rozpoznaniem tego pytania co do istoty należy odnieść się do wyrażonych przez niektóre zainteresowane strony wątpliwości co do jego dopuszczalności.

W przedmiocie dopuszczalności

- 48 Rządy estoński i polski oraz Rada uważają, że pytanie pierwsze jest niedopuszczalne. Twierdzą one, że sąd odsyłający nie wyjaśnił, jaki związek zachodzi między tym pytaniem a krajowym postępowaniem sądowym, w związku z czym kwestionują konieczność udzielenia odpowiedzi na to pytanie. Rada podnosi też, że kwestie podniesione w sporze w postępowaniu głównym można rozwiązać w świetle samego rozporządzenia nr 833/2014, bez potrzeby orzekania w przedmiocie ważności decyzji 2014/512.
- 49 W tym względzie należy przypomnieć, że jeżeli przed sądem krajowym podniesiona została kwestia ważności aktu przyjętego przez instytucje Unii, do tego sądu należy ocena, czy rozstrzygnięcie tej kwestii jest niezbędne dla wydania orzeczenia i czy w konsekwencji należy zwrócić się do Trybunału o orzeczenie w tym zakresie. W konsekwencji, ponieważ pytania zadane przez sąd krajowy dotyczą ważności przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., Intertanko i in., C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Trybunał może odmówić wydania orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy, w rozumieniu art. 267 TFUE, w szczególności tylko w razie niespełnienia wymogów dotyczących treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym uregulowanych w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, lub też gdy oczywiste jest, że wykładnia lub ocena ważności normy prawa Unii, o którą wnioskuje sąd krajowy, nie ma żadnego związku z okolicznościami lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub gdy problem jest natury hipotetycznej [zob. podobnie wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 35; z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 19; a także z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 54].
- 51 W rozpatrywanym przypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że w postępowaniu głównym Rosneft kwestionuje ważność niektórych przepisów decyzji 2014/512. Sąd odsyłający wskazuje, że tocząca się przed nim dyskusja dotyczyła między innymi sugestii, aby w sytuacji braku właściwości Trybunału do wydania orzeczenia w sprawie ważności tej decyzji to sąd odsyłający był zobowiązany do zagwarantowania środków prawnych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinie WPZiB, stosownie do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 52 Ponieważ sąd odsyłający uważa, że ocena jego właściwości zależy od oceny właściwości Trybunału, pytanie pierwsze – dotyczące właściwości Trybunału – ma bezpośredni związek z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.
- 53 Należy też uznać, że rozpatrzenie pytań postawionych w postępowaniu głównym tylko w świetle rozporządzenia nr 833/2014 może okazać się niewystarczające, aby rozwiązać wątpliwości sądu odsyłającego co do ważności rozpatrywanych środków ograniczających.
- 54 Otóż sąd ten uważa, że brak możliwości zaskarżenia decyzji Rady przyjmowanych w ramach WPZiB może naruszać podstawowe prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości, oraz przypomina, że art. 19 TUE wymaga zapewnienia – w dziedzinach objętych prawem Unii – skutecznej ochrony prawnej.

- 55 W związku z tym, po pierwsze, jako że warunkiem ważności rozporządzenia przyjętego na podstawie art. 215 TFUE jest wcześniejsze przyjęcie ważnej decyzji zgodnie z postanowieniami dotyczącymi WPZiB, problematyka ważności decyzji 2014/512 ma ewidentne znaczenie w kontekście niniejszej sprawy.
- 56 Po drugie, należy przypomnieć, że w myśl art. 29 TUE państwa członkowskie muszą zapewnić zgodność swoich polityk krajowych ze stanowiskami Unii przyjętymi w ramach WPZiB. Wynika stąd, że ewentualna nieważność rozporządzenia nr 833/2014 co do zasady pozostawałaby bez znaczenia dla obowiązku zapewnienia przez państwa członkowskie zgodności ich polityk krajowych ze środkami ograniczającymi ustanowionymi w decyzji 2014/512. Z tego powodu w razie uznania, że Trybunał jest właściwy do zbadania ważności decyzji 2014/512, badanie takie będzie konieczne dla ustalenia zakresu obowiązków wynikających z tej decyzji, niezależnie od kwestii ważności rozporządzenia nr 833/2014.
- 57 Z całości powyższych rozważań wynika, że pierwsze pytanie sądu odsyłającego jest dopuszczalne.

Co do istoty

- 58 Rząd Zjednoczonego Królestwa, rządy czeski, estoński, francuski i polski, a także Rada uważają, że na gruncie art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE oraz art. 275 TFUE Trybunał nie jest właściwy do wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie ważności decyzji 2014/512.
- 59 Zdaniem Komisji art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE nie wykluczają właściwości Trybunału do wydania orzeczenia w sprawie ważności 2014/512, w tym również w trybie prejudycjalnym. Właściwość Trybunału w tego rodzaju sytuacji uzależniona jest jednak z jednej strony od tego, aby strona, która w postępowaniu głównym wniosła skargę do sądu krajowego, spełniała wymogi określone w art. 263 akapit czwarty TFUE, a z drugiej strony od tego, aby postępowanie miało na celu kontrolę legalności środków ograniczających przyjętych wobec osób fizycznych lub prawnych. W ocenie Komisji w rozpatrywanej sprawie powyższe przesłanki nie zostały spełnione.
- 60 Na wstępie należy stwierdzić, że chociaż zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE Trybunał nie jest co do zasady właściwy w zakresie postanowień dotyczących WPZiB ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie (zob. wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i Komisja, C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 39), to należy jednak przypomnieć, że w traktatach wyraźnie przewidziano dwa odstępstwa od tej zasady. Z jednej strony bowiem zarówno art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE, jak i art. 275 akapit drugi TFUE przewidują, że Trybunał jest właściwy w zakresie kontroli przestrzegania art. 40 TUE. Z drugiej strony art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE przyznaje Trybunałowi właściwość w zakresie kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w art. 275 akapit drugi TFUE. Z kolei w myśl tego ostatniego postanowienia Trybunał jest właściwy do orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE, dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie postanowień dotyczących WPZiB.
- 61 Należy wobec tego uznać, że pytanie pierwsze dotyczy w istocie dwojakiej problematyki. Po pierwsze, zmierza ono do ustalenia, czy Trybunał jest właściwy do skontrolowania, w oparciu o wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawiony przez sąd krajowy na podstawie art. 267 TFUE, czy przyjmując decyzję 2014/512, Rada postępowała zgodnie z art. 40 TUE. Po drugie, celem tego pytania jest ustalenie, czy Trybunał ma kompetencję do badania legalności środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych, przyjętych na podstawie tej decyzji, nie tylko w przypadku wniesienia przez takie osoby do sądu Unii skargi o stwierdzenie nieważności tych środków na podstawie art. 256 i 263 TFUE, lecz także w przypadku, gdy do Trybunału zwróci się, w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, sąd krajowy mający wątpliwości co do ważności takich środków.

- 62 W tym względzie, odnosząc się w pierwszej kolejności do właściwości Trybunału do kontrolowania przestrzegania art. 40 TUE, należy zauważyć, że traktaty nie przewidują żadnych szczególnych mechanizmów sprawowania tej kontroli sądowej. W tych okolicznościach prawo do przeprowadzania takiej kontroli wywodzi się z ogólnej właściwości Trybunału – przyznanej mu w art. 19 TUE – w zakresie zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. W art. 19 ust. 3 lit. b) TUE doprecyzowano ponadto, że w ramach tej ogólnej właściwości Trybunał orzeka w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów krajowych, w szczególności w sprawie ważności aktów przyjętych przez instytucje Unii.
- 63 W konsekwencji Trybunał jest właściwy do rozpatrzenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie zgodności decyzji 2014/512 z art. 40 TUE.
- 64 W drugiej kolejności należy się zastanowić, czy Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych w dziedzinie WPZiB, takich jak decyzja 2014/512.
- 65 Zgodnie z treścią art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE oraz art. 275 akapit drugi TFUE traktaty przyznały Trybunałowi właściwość do kontrolowania legalności decyzji Rady przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych. Stąd, podczas gdy art. 24 ust. 1 TUE uprawnia Trybunał do kontrolowania legalności niektórych decyzji przewidzianych w art. 275 akapit drugi TFUE, w myśl tego ostatniego postanowienia Trybunał jest właściwy w zakresie orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE i dotyczących kontroli zgodności z prawem.
- 66 Kontrola legalności aktów Unii, którą zapewnia Trybunał na podstawie norm traktatowych, odbywa się, w myśl utrwalonego orzecznictwa, w ramach dwóch uzupełniających się postępowań sądowych. Otóż w traktacie FUE, w art. 263 i 277 z jednej strony oraz w art. 267 z drugiej, ustanowiono zupełny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów Unii, powierzając ją sądom Unii (wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r., *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23; z dnia 25 lipca 2002 r., *Unión de Pequeños Agricultores/Rada*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, pkt 40; a także z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 92).
- 67 Nieodłączną cechą tego zupełnego systemu środków prawnych i procedur jest prawo podmiotów do kwestionowania – w ramach postępowania wszczętego przed sądem krajowym – legalności przepisów zawartych w aktach prawa Unii, które posłużyły za podstawę wydania wobec nich decyzji lub aktu krajowego, poprzez podniesienie zarzutu ich nieważności i doprowadzenie do tego, aby ów sąd, który sam nie jest właściwy do stwierdzania takiej nieważności, przedłożył Trybunałowi pytanie prejudycjalne w tym względzie, chyba że owe podmioty były bez wątpienia uprawnione do zaskarżenia tych przepisów na podstawie art. 263 TFUE, lecz nie skorzystały z tego uprawnienia w przepisany terminie (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lutego 2001 r., *Nachi Europe*, C-239/99, EU:C:2001:101, pkt 35, 36; a także z dnia 29 czerwca 2010 r., *E i F*, C-550/09, EU:C:2010:382, pkt 45, 46).
- 68 Odesłanie prejudycjalne w zakresie oceny ważności jest zatem – podobnie jak skarga o stwierdzenie nieważności – instrumentem kontroli legalności aktów wydawanych przez instytucje Unii (zob. wyroki: z dnia 22 października 1987 r., *Foto-Frost*, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 16; z dnia 21 lutego 1991 r., *Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest*, C-143/88 i C-92/89, EU:C:1991:65, pkt 18; z dnia 6 grudnia 2005 r., *ABNA i in.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741, pkt 103; a także z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 95).
- 69 Ta istotna cecha systemu ochrony sądowej Unii rozciąga się również na kontrolę legalności decyzji przewidujących przyjęcie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych w ramach WPZiB.

- 70 Ani z traktatu UE, ani z traktatu FUE nie można bowiem wywieść, że skarga o stwierdzenie nieważności, wniesiona do Sądu na podstawie art. 256 w związku z art. 263 TFUE, stanowi jedyny mechanizm kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, wykluczający w szczególności możliwość skierowania odesłania prejudycjalnego w zakresie oceny ważności. W tym względzie art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE odsyła do art. 275 akapit drugi TFUE nie w celu określenia rodzaju procedury, w ramach której Trybunał może kontrolować legalność niektórych decyzji, ale w celu określenia rodzaju decyzji, których legalność może być przedmiotem kontroli Trybunału w ramach każdego postępowania służącego takiej kontroli legalności.
- 71 Tymczasem, z uwagi na to, że wykonanie decyzji przewidującej środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych spoczywa w części na państwach członkowskich, odesłanie prejudycjalne w zakresie oceny ważności pełni istotną funkcję dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w szczególności w sytuacji, jak w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym, gdy w krajowym postępowaniu sądowym zakwestionowano zarówno legalność krajowych środków wykonujących, jak i legalność samej decyzji przyjętej w dziedzinie WPZiB, będącej ich podstawą. Otóż w świetle okoliczności, że państwa członkowskie muszą zapewnić zgodność swoich polityk krajowych ze stanowiskami Unii wyrażonymi w decyzjach Rady przyjmowanych na podstawie art. 29 TUE, możliwość zainicjowania kontroli sądowej tych decyzji wydaje się niezastąpiona w sytuacji, gdy decyzje te przewidują przyjęcie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych.
- 72 Jak wynika zarówno z art. 2 TUE, ujętego w postanowieniach wspólnych traktatu UE, jak i z art. 21 TUE, odnoszącego się do działań zewnętrznych Unii, do którego odsyła art. 23 TUE, dotyczący WPZiB, Unia opiera się w szczególności na wartości, jaką jest państwo prawne (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i Komisja, C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 73 Również art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej, wymaga w akapicie pierwszym, aby każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, miał prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule. Należy przypomnieć, że samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozdzielnie związane z istnieniem państwa prawa (zob. wyroki: z dnia 18 grudnia 2014 r., Abidida, C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 45; z dnia 6 października 2015 r., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 95).
- 74 Choć nie ulega wątpliwości, że art. 47 karty nie może być podstawą przyznania Trybunałowi właściwości w sytuacji, gdy właściwości takiej nie przyznają mu traktaty, zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga jednak, aby wyłączenie kompetencji Trybunału w dziedzinie WPZiB było interpretowane zawężająco.
- 75 Skoro celem procedury, która pozwala Trybunałowi na wydawanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym, jest zgodnie z funkcją przypisaną Trybunałowi w art. 19 ust. 1 TUE zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, to wąskie interpretowanie właściwości przyznanej Trybunałowi w art. 275 akapit drugi TFUE, do którego odsyła art. 24 ust. 1 TUE, byłoby sprzeczne z celami tego art. 19 ust. 1 TUE i zasady skutecznej ochrony sądowej (zob. analogicznie wyroki: z dnia 27 lutego 2007 r., Gestoras Pro Amnistía i in./Rada, C-354/04 P, EU:C:2007:115, pkt 53; z dnia 27 lutego 2007 r., Segi i in./Rada, C-355/04 P, EU:C:2007:116, pkt 53; z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 70; z dnia 12 listopada 2015 r., Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 42; a także z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i Komisja, C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 40).
- 76 W tych okolicznościach, o ile Trybunał jest – na mocy art. 24 ust. 1 TUE oraz art. 275 akapit drugi TFUE – właściwy *ratione materiae* do wydawania orzeczeń w przedmiocie ważności aktów Unii, mianowicie w szczególności gdy akty te dotyczą środków ograniczających wobec osób fizycznych lub

prawnych, to interpretowanie tego ostatniego postanowienia w ten sposób, że wyklucza ono możliwość zwrócenia się przez sądy państw członkowskich do Trybunału w sprawie kontroli ważności decyzji Rady przewidujących przyjęcie takich środków, stałoby w sprzeczności ze strukturą systemu skutecznej ochrony sądowej ustanowionego w traktatach.

- 77 Należy wreszcie oddalić argument, zgodnie z którym, w braku właściwości Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności decyzji w dziedzinie WPZiB przewidujących zastosowanie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych, odpowiedzialność za zapewnienie skutecznej ochrony sądowej spoczywa na samych sądach krajowych.
- 78 Otóż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem spójność systemu ochrony sądowej wymaga, aby uprawnienie do orzekania o nieważności aktów wydawanych przez instytucje Unii, jeśli jest ona podnoszona przed sądem krajowym, było zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału w ramach art. 267 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 17; z dnia 6 października 2015 r., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 62). Podobny wniosek należy przyjąć w odniesieniu do decyzji w dziedzinie WPZiB, wobec których traktaty przyznają Trybunałowi właściwość do kontroli legalności.
- 79 Ponadto Trybunał jest najlepiej predestynowany do orzekania o ważności aktów Unii ze względu na możliwości, którymi dysponuje w ramach procedury prejudycjalnej, polegające z jednej strony na uprawnieniu do gromadzenia uwag państw członkowskich i instytucji Unii, których akty zostały zakwestionowane, a z drugiej strony na uprawnieniu do zwracania się do państw członkowskich, instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii niebędących stronami postępowania o udzielenie wszelkich informacji niezbędnych według niego dla potrzeb postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 18).
- 80 Wniosek ten znajduje potwierdzenie w podstawowym celu art. 267 TFUE, którym jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa Unii przez sądy krajowe, a który ma zastosowanie z równą mocą zarówno do kontroli legalności decyzji przewidujących przyjęcie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych, jak też do innych aktów Unii. Otóż w odniesieniu do tych decyzji ewentualne rozbieżności w orzecznictwie sądów państw członkowskich dotyczące ważności aktów prawnych Unii mogłyby zagrozić spójności samego porządku prawnego Unii i naruszyć podstawowy wymóg pewności prawa (zob. analogicznie wyroki: z dnia 22 lutego 1990 r., Busseni, C-221/88, EU:C:1990:84, pkt 15; z dnia 6 grudnia 2005 r., Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, EU:C:2005:742, pkt 21; a także z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 47).
- 81 W świetle wszystkich powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 19, 24 i 40 TUE, art. 275 TFUE oraz art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w sprawie ważności aktu przyjętego na podstawie postanowień dotyczących WPZiB, takiego jak decyzja 2014/512, pod warunkiem że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy albo kontroli zgodności tej decyzji z art. 40 TUE, albo kontroli legalności środków ograniczających przyjętych wobec osób fizycznych lub prawnych.

W przedmiocie pytania drugiego lit. a)

- 82 W pytaniu drugim lit. a) sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w sprawie kontroli ważności art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3, art. 4, 4a i 7 oraz załącznika III do decyzji 2014/512, a także art. 3, 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.

83 Z postanowienia odsyłającego, jak też z uwag na piśmie Rosneftu wynika, że Rosneft kwestionuje ważność tych przepisów w pierwszej kolejności dlatego, że jego zdaniem decyzja 2014/512 została przyjęta z naruszeniem art. 40 TUE. W drugiej kolejności podnosi, że owe przepisy są niezgodne z porozumieniem o partnerstwie UE–Rosja. W trzeciej kolejności uważa on, że przyjmując te przepisy, Rada naruszyła obowiązek uzasadnienia, prawo do obrony, prawo do skutecznej ochrony sądowej oraz prawo dostępu do akt sprawy. W czwartej kolejności decyzja Komisji ma naruszać zasadę równego traktowania. W piątej i szóstej kolejności Rosneft utrzymuje, że przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym są nieważne, odpowiednio, ze względu na nadużycie władzy przez Radę oraz ze względu na sprzeczność między treścią decyzji 2014/512 a treścią rozporządzenia nr 833/2014. W siódmej kolejności Rosneft podnosi, że Rada naruszyła zasadę proporcjonalności oraz jego prawa podstawowe, w szczególności swobodę prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo własności.

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

84 Rosneft jest zdania, że Rada naruszyła art. 40 TUE poprzez zbyt szczegółowe określenie, w decyzji 2014/512, stanowiska Unii w kwestii środków ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym, wkraczając w ten sposób w uprawnienia wykonywane w drodze wspólnego wniosku Komisji i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (zwanego dalej „wysokim przedstawicielem”).

85 W odniesieniu do aktów przyjmowanych na podstawie postanowienia dotyczącego WPZiB zadaniem Trybunału jest dbanie – w szczególności na podstawie art. 275 akapit drugi in principio TFUE i art. 40 TUE – o to, by realizacja tej polityki nie naruszała stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w traktacie FUE (wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada, C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 42).

86 Aby ustalić, czy przyjęcie przez Radę decyzji 2014/512 na podstawie art. 29 TUE, a więc postanowienia dotyczącego WPZiB, nie wkracza w kompetencje i procedury przewidziane w traktacie FUE, należy zbadać treść tej decyzji w świetle kompetencji i procedur przewidzianych w art. 215 TFUE.

87 Należy stwierdzić w tym względzie, że treść decyzji 2014/512 niewątpliwie cechuje się znacznym stopniem szczegółowości. Jak jednak wynika z motywu 7 tej decyzji, jej celem było wprowadzenie ukierunkowanych środków ograniczających dotyczących dziedzin o ewidentnie technicznym charakterze, takich jak dostęp do rynków kapitałowych, obronność, produkty podwójnego zastosowania oraz wrażliwe technologie, w tym w sektorze energii.

88 Z art. 24 i 29 TUE wynika, że co do zasady Rada, stanowiąc jednomyślnie, może określić przedmiot środków ograniczających przyjmowanych przez Unię w dziedzinie WPZiB. Z uwagi na szeroki zakres celów WPZiB, wyrażonych w art. 3 ust. 5 TUE, w art. 21 TUE oraz w szczegółowych postanowieniach dotyczących WPZiB, w szczególności w art. 23 i 24 TUE, Rada dysponuje szerokim zakresem uznania przy określaniu tego przedmiotu.

89 Natomiast art. 215 TFUE, który stanowi pomost między celami traktatu UE w dziedzinie WPZiB a działaniami Unii obejmującymi sankcje gospodarcze objęte zakresem stosowania traktatu FUE (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 59), uprawnia Radę do przyjmowania, większością kwalifikowaną na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela i Komisji, rozporządzeń wykonujących środki ograniczające, w przypadku gdy środki takie objęte są zakresem stosowania traktatu FUE, a także w szczególności w celu zagwarantowania ich jednolitego stosowania we wszystkich państwach członkowskich. Co się tyczy rozporządzenia nr 833/2014, mimo że zasadniczo powiela ono treść decyzji 2014/512, zawiera jednak definicje i uściślenia dotyczące stosowania środków ograniczających przewidzianych w tej decyzji.

- 90 Ze względu na to, że wspomniane dwa rodzaje aktów pełnią różne funkcje – jeden określa stanowisko Unii w sprawie środków ograniczających, które należy przyjąć, zaś drugi stanowi instrument wykonujący te środki na poziomie Unii – przyjęcie przez Radę decyzji na podstawie art. 29 TUE, szczegółowo określającej przedmiot tych środków ograniczających, nie może być co do zasady uważane za wkroczenie w procedurę przewidzianą w art. 215 TFUE w celu wykonania tej decyzji. W szczególności w przypadku gdy środki odnoszą się do dziedziny cechującej się swego rodzaju technicznością, może zaistnieć potrzeba, aby ustanawiając te środki, Rada używała precyzyjnych terminów. W takich okolicznościach nie można zarzucać Radzie, że przyjmując decyzję 2014/512, zawniasza określiła ona treść rozporządzenia nr 833/2014.
- 91 Z kolei jeśli chodzi o argument Rosneftu, zgodnie z którym decyzja 2014/512 narusza art. 40 TUE, ponieważ stanowi „akt ustawodawczy” w rozumieniu art. 24 i 31 TUE, które to postanowienia zakazują stanowienia takich aktów w dziedzinie WPZiB, również należy go oddalić. Artykuł 289 ust. 3 TFUE przewiduje bowiem, że akty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej stanowią akty ustawodawcze. Wyłączenie możliwości przyjmowania aktów ustawodawczych w dziedzinie WPZiB wynika – jak jasno wynika z art. 24 TUE – z woli poddania tej polityki szczególnym normom i procedurom. Ponieważ owe normy i procedury, określone między innymi w postanowieniach dotyczących WPZiB ujętych w rozdziale 2 tytułu V traktatu UE, wprowadzają specyficzny podział zadań pomiędzy instytucjami Unii w tej dziedzinie, to możliwość przyjmowania aktów ustawodawczych w rozumieniu art. 289 ust. 3 TFUE siłą rzeczy jest w tym kontekście wyłączona.
- 92 Tymczasem bezsporne jest, że decyzja 2014/512 została przyjęta nie na podstawie postanowień traktatu FUE, lecz zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 24 TUE. Decyzja ta nie może zatem stanowić aktu ustawodawczego. W rezultacie, przyjmując tę decyzję, Rada nie mogła naruszyć art. 40 TUE.
- 93 W świetle powyższych rozważań nie wydaje się, aby określenie przedmiotu środków ograniczających w decyzji 2014/512 naruszało procedurę przewidzianą w art. 215 TFUE oraz wkraczało w kompetencje przyznane w tym artykule wysokiemu przedstawicielowi i Komisji. W tych okolicznościach badanie decyzji 2014/512 w świetle art. 40 TUE nie wykazało istnienia jakichkolwiek podstaw do kwestionowania jej ważności.

W przedmiocie ważności przewidzianych w decyzji 2014/512 i rozporządzeniu nr 833/2014 środków ograniczających podjętych wobec osób fizycznych lub prawnych

– Uwagi wstępne

- 94 Rada podnosi, że Trybunał nie jest właściwy do skontrolowania legalności przepisów decyzji 2014/512 i rozporządzenia nr 833/2014, gdyż podniesienie przez Rosneft zarzutów niezgodności z prawem miało przede wszystkim na celu zakwestionowanie zasadniczej decyzji Unii o częściowym zerwaniu jej stosunków gospodarczych i finansowych z Rosją. Dodatkowo rządy Zjednoczonego Królestwa, estoński, francuski oraz polski, a także Komisja nie zgadzają się z argumentem, że decyzja 2014/512 ustanawia środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, ponieważ ich zdaniem przewidziane w niej środki znajdują zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji oraz do kręgu osób określonych w sposób generalny.
- 95 Należy zbadać, czy przepisy decyzji 2014/512 przewidują zastosowanie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE.
- 96 Co się w pierwszej kolejności tyczy art. 4 i 4a decyzji 2014/512, należy stwierdzić, że artykuły te z jednej strony wprowadzają system uprzednich zezwoleń w odniesieniu do sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu niektórych rodzajów sprzętu służącego do określonych kategorii projektów eksploracji i produkcji ropy naftowej w Rosji, z drugiej zaś strony zakaz świadczenia usług powiązanych niezbędnych dla tych projektów.

- 97 A zatem wspomniane przepisy przewidują środki, których zakres stosowania został określony poprzez odwołanie się do obiektywnych kryteriów, w szczególności kategorii projektów dotyczących eksploracji i produkcji ropy naftowej. Środki te nie są natomiast wymierzone w konkretne osoby fizyczne lub prawne, lecz znajdują zastosowanie do wszystkich podmiotów zaangażowanych w sprzedaż, dostawę, przekazywanie lub wywóz sprzętu objętego obowiązkiem uzyskania uprzedniego zezwolenia oraz do wszystkich podmiotów świadczących ogólnie rozumiane usługi powiązane.
- 98 W tych okolicznościach, jak trafnie zauważył rzecznik generalny w pkt 85 opinii, środki przewidziane w art. 4 i 4a decyzji 2014/512 nie są środkami ograniczającymi wobec osób fizycznych lub prawnych w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE, ale środkami o charakterze generalnym.
- 99 W rezultacie Trybunał nie jest właściwy do skontrolowania ważności tych przepisów.
- 100 W drugiej kolejności, co się tyczy środków ograniczających wprowadzonych na podstawie innych rozpatrywanych przepisów decyzji 2014/512, czyli art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3, art. 7 oraz załącznika III do tej decyzji, należy stwierdzić, że środki te zostały skonstruowane poprzez wskazanie konkretnych podmiotów. Zakazują one bowiem w szczególności dokonywania różnych transakcji finansowych z podmiotami wymienionymi w załączniku III do tej decyzji, wśród których figuruje Rosneft.
- 101 Zdaniem rządu Zjednoczonego Królestwa okoliczność, że zakresem stosowania tych środków objęte są tylko trzy przedsiębiorstwa energetyczne, nie oznacza wcale, że środki te zostały skierowane przeciwko konkretnym osobom fizycznym lub prawnym w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE. W szczególności to, że wykaz obejmuje znikomą liczbę podmiotów, co wynika z faktu, że w oligopolistycznym sektorze tego rosyjskiego rynku działa bardzo niewielka ich liczba, nie zmienia okoliczności, że podstawą stosowania ograniczeń są obiektywne kryteria. Podmioty wskazane w załączniku III do decyzji 2014/512 są podmiotami spełniającymi owe obiektywne kryteria, zaś sam wykaz ma charakter wyłącznie deklaracyjny.
- 102 W tym względzie należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym środki ograniczające mają cechy zarówno aktów o charakterze generalnym, jako że zabraniają adresatom określonym w sposób generalny i abstrakcyjny udostępniania zasobów gospodarczych podmiotom wymienionym w załącznikach do tych aktów, jak również indywidualnych decyzji wydanych względem takich podmiotów (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 241–244; a także z dnia 23 kwietnia 2013 r., Gbagbo i in./Rada, od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, pkt 56).
- 103 Należy ponadto przypomnieć, że w przypadku aktów przyjętych na podstawie postanowień dotyczących WPZiB to właśnie ich indywidualny charakter otwiera, stosownie do art. 275 akapit drugi TFUE, dostęp do sądów Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 2013 r., Gbagbo i in./Rada, od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, pkt 57).
- 104 W sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym poprzez określenie kryteriów przewidzianych w art. 1 ust. 2 lit. b)–d) decyzji 2014/512, pozwalających na identyfikację Rosneftu, oraz poprzez umieszczenie nazwy tej spółki w załączniku III do tej decyzji Rada przyjęła środki ograniczające skierowane wobec tej konkretnej osoby prawnej. Mimo że środki te mogą również objąć, na zasadzie indywidualnej, inne podmioty działające w określonym sektorze przemysłu państwa trzeciego, faktem pozostaje, że charakter tych środków, przypomniany w pkt 102 i 103 niniejszego wyroku, sprawia, iż – w razie zakwestionowania ich legalności – musi istnieć możliwość poddania ich, zgodnie z art. 275 akapit drugi TFUE, kontroli sądowej.

105 Należy wreszcie oddalić argument, sformułowany między innymi przez Radę, że Trybunał nie jest właściwy do kontrolowania legalności przepisów rozporządzenia nr 833/2014, gdyż podniesione przez Rosneft zarzuty nieważności zmierzają głównie do zakwestionowania decyzji o charakterze zasadniczym, w pełni wchodzących w zakres dziedziny WPZiB, które Rada przyjęła w decyzji 2014/512.

106 W tym względzie należy zauważyć, jak trafnie wskazał rzecznik generalny w pkt 103 opinii, że właściwość Trybunału nie znajduje żadnego ograniczenia w przypadku rozporządzenia przyjętego na podstawie art. 215 TFUE i wdrażającego stanowiska Unii przyjęte w kontekście WPZiB. Rozporządzenia takie stanowią bowiem akty Unii, przyjęte na podstawie traktatu FUE, względem których sądy Unii muszą, zgodnie z kompetencjami przyznanymi im na mocy traktatów, zapewnić kontrolę, co do zasady pełną, zgodności z prawem (zob. wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 326).

107 W świetle powyższych rozważań Trybunał jest właściwy do orzekania o ważności art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3, art. 7 oraz załącznika III do decyzji 2014/512. Z kolei nie jest on właściwy do skontrolowania ważności art. 4 i 4a tej decyzji. Co się tyczy rozporządzenia nr 833/2014, Trybunał jest właściwy w zakresie kontroli ważności wszystkich jego przepisów, o kontrolę których zwrócił się sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Ważność przepisów powołanych przez sąd odsyłający należy zatem zbadać w granicach tak określonej właściwości Trybunału.

– W przedmiocie zgodności spornych aktów z umową o partnerstwie UE–Rosja

108 Z postanowienia odsyłającego oraz z uwag Rosneftu wynika, że zdaniem tej spółki niektóre przepisy spornych aktów dotyczące sektora naftowego, jak również przepisy dotyczące papierów wartościowych i pożyczek, mianowicie 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), art. 5 ust. 3, a także załączniki II i VI do rozporządzenia nr 833/2014 naruszają porozumienie o partnerstwie UE–Rosja.

109 W tym względzie, wbrew argumentowi podniesionemu przez rząd Zjednoczonego Królestwa, Radę i Komisję, nie można z góry wykluczyć możliwości powołania się przez daną osobę na postanowienia tego porozumienia przed sądem krajowym, bez konieczności przyjęcia w tym celu dodatkowych środków wykonawczych (zob. podobnie wyrok z dnia 12 kwietnia 2005 r., Simutenkov, C-265/03, EU:C:2005:213, pkt 23), na co zwrócił też uwagę rzecznik generalny w pkt 116 opinii.

110 Jednakże, bez potrzeby rozstrzygania tej kwestii w niniejszym przypadku, wystarczy stwierdzić, że nawet gdyby rozpatrywane środki ograniczające były niezgodne z niektórymi postanowieniami tego porozumienia, to jego art. 99 i tak pozwala na ich przyjęcie.

111 Otóż zgodnie z art. 99 pkt 1 lit. d) porozumienia o partnerstwie UE–Rosja żadne z postanowień tej umowy nie uniemożliwia stronie przyjęcia wszelkich środków, jakie uzna ona za niezbędne dla ochrony swoich podstawowych interesów bezpieczeństwa, w szczególności w czasie wojny lub poważnych napięć międzynarodowych stanowiących groźbę konfliktu zbrojnego lub w celu wykonania zobowiązań, jakie podjęła do celów utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

112 Wspomniane postanowienie nie wymaga ponadto, aby „wojna” lub „poważne napięcia międzynarodowe stanowiące groźbę konfliktu zbrojnego” odnosiły się do konfliktu zbrojnego oddziałującego bezpośrednio na terytorium Unii. W związku z tym wydarzenia mające miejsce w państwie sąsiednim, takie jak wydarzenia na Ukrainie, które spowodowały przyjęcie środków ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym, mogą uzasadniać przyjęcie środków ograniczających mające na celu ochronę podstawowych interesów bezpieczeństwa Unii, jak również utrzymanie pokoju

i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z celami określonymi w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy oraz art. 21 ust. 2 lit. c) TUE, do jakich dąży Unia w ramach działań zewnętrznych w zgodzie z zasadami i celami Karty Narodów Zjednoczonych.

- 113 Co się tyczy kwestii, czy przyjęcie środków ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym było konieczne dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Unii, jak też dla utrzymania pokoju i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego, należy przypomnieć, że Radzie przysługuje szeroki zakres uznania w dziedzinach, z którymi wiąże się konieczność podejmowania przez nią decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagających od niej dokonywania złożonych ocen (wyrok z dnia 1 marca 2016 r., *National Iranian Oil Company/Rada*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 114 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 150 opinii, przyjmując środki ograniczające rozpatrywane w postępowaniu głównym, Rada przypomniała, w preambule spornych aktów, że szefowie państw i rządów Unii potępiłi niesprowokowane pogwałcenie przez Federację Rosyjską suwerenności oraz integralności terytorialnej Ukrainy, że Rada wezwała Federację Rosyjską, by ta aktywnie wykorzystwała swoje wpływy wśród nielegalnie uzbrojonych ugrupowań, aby w szczególności zapewnić pełny, natychmiastowy i bezpieczny dostęp do miejsca, gdzie strącono samolot Malaysia Airlines (lot MH17) w Doniecku (Ukraina), oraz że Unia przyjęła już wcześniej środki w odpowiedzi na bezprawne przyłączenie Krymu i Sewastopola (Ukraina). W świetle tych okoliczności Rada uznała w motywie 8 decyzji 2014/512, że sytuacja nadal jest na tyle poważna, że w odpowiedzi na działania Rosji destabilizujące sytuację na Ukrainie konieczne jest przyjęcie środków ograniczających.
- 115 Poza tym, jak podkreślono w motywie 2 rozporządzenia nr 833/2014, z powyższych okoliczności wynika, że środki ograniczające przewidziane w spornych aktach mają na celu wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu na Ukrainie. Tak postawiony cel mieści się w ramach działań zmierzających do zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, co wpisuje się w cele działań zewnętrznych Unii wymienione w art. 21 TUE.
- 116 W tych okolicznościach, oraz z uwagi na szeroki margines uznania, jakim dysponuje Rada w tej dziedzinie, Rada miała prawo uznać, że przyjęcie środków ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym było konieczne dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Unii oraz w celu zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w rozumieniu art. 99 porozumienia UE–Rosja.
- 117 Wobec powyższego badanie spornych aktów w świetle tego porozumienia nie wykazało istnienia jakichkolwiek podstaw do kwestionowania ich ważności.
- W przedmiocie obowiązku uzasadnienia oraz poszanowania prawa do obrony, prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa dostępu do akt sprawy
- 118 Z postanowienia odsyłającego wynika, że zdaniem Rosneftu Rada naruszyła obowiązek uzasadniania spornych aktów, ciążący na niej na podstawie art. 296 akapit drugi TFUE.
- 119 W tym względzie należy uściślić, że chociaż środki ograniczające dotyczące sektora naftowego, ustanowione w art. 3 i 3a, art. 4 ust. 3 i 4 oraz w załączniku II do rozporządzenia nr 833/2014, stanowią akty o charakterze ogólnym, to z pkt 100 niniejszego wyroku wynika w szczególności, że cytowane przez sąd odsyłający przepisy dotyczące papierów wartościowych i pożyczek, mianowicie 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, są skierowane do konkretnych podmiotów.

- 120 Tymczasem należy przypomnieć, że w myśl utrwalonego orzecznictwa zakres obowiązku uzasadnienia zależy od charakteru zaskarżonego aktu oraz że w przypadku aktów o zasięgu ogólnym uzasadnienie może ograniczać się do wskazania, po pierwsze, całości sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, a po drugie, ogólnych celów, jakim ma służyć ten akt prawny (wyrok z dnia 19 listopada 1998 r., Hiszpania/Rada, C-284/94, EU:C:1998:548, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 121 Co się tyczy środków ograniczających o charakterze indywidualnym, poszanowanie prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej wymaga w szczególności, by właściwy organ Unii poinformował zainteresowaną osobę o materiałach, którymi organ ten dysponuje przeciwko wspomnianej osobie i które stanowią podstawę jego decyzji (wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 111).
- 122 Niemniej, chociaż uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno w sposób jasny i jednoznaczny przedstawiać tok rozumowania instytucji, która wydała akt, tak aby umożliwić zainteresowanym poznanie powodów uzasadniających nałożenie danych środków, a właściwemu sądowi dokonanie jego kontroli, to uzasadnienie takie powinno być także dostosowane do charakteru danego aktu i kontekstu, w jakim został on wydany. W tym względzie nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę oraz w szczególności interes, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu. W szczególności akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalających mu na zrozumienie treści przyjętego względem niego środka (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 50, 53, 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 123 Należy stwierdzić, że w motywach 1–8 decyzji 2014/512 przypomniano okoliczności polityczne, w kontekście których przyjęto rozpatrywane środki ograniczające. Poza tym z motywu 2 rozporządzenia nr 833/2014 wynika, że zadeklarowanym celem środków ograniczających jest zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu. Tak więc w spornych aktach przedstawiono całość sytuacji, która doprowadziła do ich przyjęcia, jak też ogólne cele, jakim miało służyć ich przyjęcie.
- 124 Należy też stwierdzić, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 158 i 159 opinii, że Rosneft, czołowy podmiot w rosyjskim sektorze naftowym, którego akcje w chwili przyjęcia decyzji 2014/512 w większości należały do rosyjskiego państwa, nie ma racjonalnych podstaw, aby twierdzić, że nie są mu znane powody, dla których Rada przyjęła wymierzone w niego środki. Zgodnie z celem polegającym na zwiększeniu kosztów działań Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy art. 1 ust. 2 lit. b) decyzji 2014/512 wprowadza ograniczenia względem niektórych podmiotów z sektora naftowego kontrolowanych przez rosyjskie państwo, opierając się w szczególności na kryterium ich całkowitego majątku, szacowanego na kwotę 1 bln rubli rosyjskich. Ponieważ sytuacja polityczna w chwili przyjmowania owych środków oraz znaczenie sektora naftowego dla gospodarki rosyjskiej są faktami powszechnie znanymi, decyzja Rady o przyjęciu środków ograniczających wobec podmiotów działających w tym sektorze jest w pełni zrozumiała w świetle zadeklarowanego celu tych aktów.
- 125 W rezultacie w rozpatrywanym przypadku Rada wystarczająco uzasadniła sporne akty.
- 126 Ponadto Rosneft utrzymuje przed sądem odsyłającym, że naruszone zostało jego prawo dostępu do akt sprawy, jak również prawo do obrony oraz skutecznej ochrony sądowej. W tym względzie z uwag na piśmie przedłożonych Trybunałowi wynika, że Rosneft zwrócił się do Rady z wnioskami o udzielenie mu dostępu do dokumentów, domagając się między innymi udostępnienia mu akt sprawy w celu zaprezentowania jego stanowiska w kontekście złożonej przez siebie do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności środków ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym. W opinii Rosneftu

Rada była zobowiązana do udzielenia mu dostępu do wszystkich dokumentów administracyjnych dotyczących tych środków, które nie są poufne, w szczególności na podstawie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43; sprostowania: Dz.U. 2010, L 271, s. 20; Dz.U. 2013, L 333, s. 83) oraz na gruncie orzecznictwa wynikającego z pkt 59 i 60 wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Fulmen i Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775), dotyczącego przestrzegania prawa do obrony, w tym prawa dostępu do akt sprawy przy poszanowaniu prawnie uzasadnionych interesów w zachowaniu poufności oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej. W odpowiedzi na te wnioski Rada udzieliła Rosneftowi częściowego dostępu do żądanych dokumentów.

- 127 Tymczasem, chociaż Rosneft podnosi w tym względzie zarówno naruszenie prawa do obrony, jak i naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej, a także dodatkowe naruszenie obowiązku uzasadnienia, jest jasne, że argumenty Rosneftu w przeważającej mierze służą zakwestionowaniu ważności decyzji, na mocy których Rada odmówiła – na podstawie przepisów rozporządzenia nr 1049/2001 – udzielenia mu pełnego dostępu do wszystkich żądanych dokumentów.
- 128 Co się tyczy decyzji Rady podjętych na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, Rosneft był adresatem tych decyzji w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Ponieważ jest oczywiste, że jego ewentualna skarga na te decyzje byłaby dopuszczalna na gruncie tego artykułu, nie może on powoływać się na nieważność tych decyzji w ramach postępowania prejudycjalnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 marca 1994 r., TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, pkt 23–25; z dnia 15 lutego 2001 r., Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, pkt 36, 37; a także z dnia 29 czerwca 2010 r., E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, pkt 46).
- 129 Wreszcie, chociaż zdaniem Rosneftu Rada nie powinna była opierać się na rozporządzeniu nr 1049/2001, rozpatrując jego wniosek o udzielenie dostępu do akt sprawy, Rosneft w żaden sposób nie wyjaśnił jednak, w jaki sposób ów błąd miałby wpływać na ważność przepisów zawartych w spornych aktach.
- 130 W świetle powyższych rozważań badanie spornych aktów w świetle obowiązku uzasadnienia, prawa do obrony, w tym prawa dostępu do akt oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej nie wykazało istnienia jakichkolwiek podstaw do kwestionowania ważności tych aktów.

– W przedmiocie zasady równego traktowania

- 131 Rosneft podnosi, zarówno przed sądem odsyłającym, jak i w swoich uwagach na piśmie przedłożonych Trybunałowi, że poprzez wymienienie w art. 3 i 3a, art. 4 ust. 3 i 4 oraz w załączniku II do rozporządzenia nr 833/2014 przedsiębiorstw działających w niektórych gałęziach sektora naftowego z pominięciem przedsiębiorstw działających w innych sektorach Rada naruszyła zasadę równego traktowania, przy czym owo odmienne traktowanie nie znajduje wyjaśnienia ani uzasadnienia w zadeklarowanym celu tych środków.
- 132 Jak wynika z pkt 88 niniejszego wyroku, Rada dysponuje szerokim zakresem uznania przy określaniu celu środków ograniczających, szczególnie w sytuacji, gdy środki takie przewidują, zgodnie z art. 215 ust. 1 TFUE, pełne lub częściowe zerwanie lub ograniczenie stosunków gospodarczych i finansowych z państwem lub państwami trzecimi. W tym względzie należy zgodzić się ze Zjednoczonym Królestwem i stwierdzić, że w przypadku środków ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym wymierzonych w sektor naftowy Rada może w szczególności, jeśli uzna to za stosowne, nałożyć ograniczenia na przedsiębiorstwa działające w konkretnych sektorach gospodarki rosyjskiej, w których towary, technologie oraz usługi pochodzące z Unii mają szczególne znaczenie. Decyzja o objęciu środkami ograniczającymi przedsiębiorstw lub sektorów zależnych od najnowszych technologii lub wiedzy dostępnych głównie w Unii jest zgodna z celem w postaci zapewnienia

skuteczności środków ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym oraz zapewnia, że skutek tych środków nie zostanie zneutralizowany przez przywóz do Rosji zamiennych towarów, technologii i usług z państw trzecich.

- 133 Z powyższych względów badanie spornych aktów w świetle zasady równego traktowania nie wykazało istnienia jakichkolwiek podstaw do kwestionowania ich ważności.

– W przedmiocie nadużycia władzy

- 134 Rosneft podnosi przed sądem odsyłającym oraz w ramach niniejszego postępowania, że poprzez przyjęcie środków ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym Rada dopuściła się nadużycia władzy, twierdząc, iż środki te zostały przyjęte, zgodnie z motywem 2 rozporządzenia nr 833/2014, w celu „zwiększenia kosztów działań Rosji podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz w celu wspierania pokojowego rozwiązania kryzysu”, podczas gdy rzeczywistym celem tych środków było wyrządzenie długoterminowej szkody sektorowi energetycznemu Federacji Rosyjskiej oraz ograniczenie w ten sposób możliwości stosowania przez nią szantażu wobec państw zależnych od dostarczanej przez nią energii.

- 135 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dany akt jest dotknięty wadą nadużycia władzy, jeżeli z obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że został on przyjęty wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż ten, dla którego ustanowione zostało dane uprawnienie, albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktatach dla okoliczności danej sprawy (wyrok z dnia 16 kwietnia 2013 r., Hiszpania i Włochy/Rada, C-274/11 i C-295/11, EU:C:2013:240, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 136 Tymczasem należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku, oprócz powołania się przez Rosneft w uwagach na piśmie na dokument roboczy Komisji, który ze względów wskazanych przez rzecznika generalnego w pkt 180–182 opinii nie ma znaczenia dla sprawy, spółka ta w żaden sposób nie poparła dowodami argumentu, zgodnie z którym środki ograniczające rozpatrywane w postępowaniu głównym zostały przyjęte w celu innym niż wskazany w spornych aktach, ani też nie odniosła się w tym względzie do żadnych obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych przesłanek.

- 137 Z powyższych względów badanie kwestii nadużycia władzy, którego miała dopuścić się Rada, nie wykazało istnienia jakichkolwiek podstaw do kwestionowania ważności środków ograniczających.

– W przedmiocie sprzeczności pomiędzy treścią decyzji 2014/512 a treścią rozporządzenia nr 833/2014

- 138 W postępowaniu głównym Rosneft twierdzi, że istnieje sprzeczność pomiędzy treścią art. 4 ust. 4 decyzji 2014/512 a treścią art. 3 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 833/2014. O ile ten pierwszy przepis nie pozostawia państwom członkowskim żadnego uznania co do braku możliwości odmowy wydania zezwolenia w odniesieniu do sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu produktów wymienionych w załączniku II do rozporządzenia nr 833/2014 będących przedmiotem umów zawartych przed dniem 1 sierpnia 2014 r., o tyle drugi z nich umożliwia im wydanie zezwolenia, a zatem również odmowę jego wydania, w odniesieniu do wykonania zobowiązania wynikającego z takich umów.

- 139 Rosneft utrzymuje w swoich uwagach na piśmie, że treść art. 4 ust. 4 decyzji 2014/512 różni się od treści art. 3 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 833/2014. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 4 decyzji 2014/512 nałożony na właściwe organy zakaz wydawania zezwolenia na sprzedaż, dostawę, przekazywanie lub wywóz niektórych rodzajów sprzętu służącego do niektórych kategorii projektów eksploracji i produkcji ropy naftowej „pozostaje bez uszczerbku dla wykonania umów zawartych przed dniem 1 sierpnia 2014 r. lub umów dodatkowych niezbędnych do wykonywania takich umów”.

- 140 Nie ulega wątpliwości, że art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 833/2014 nie został sformułowany w sposób równie kategoryczny jak decyzja 2014/512. Okoliczność ta nie wpływa jednak na nieważność art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 833/2014.
- 141 Z uwagi na to, że rozporządzenie nr 833/2014 ma na celu, zgodnie z art. 215 TFUE, przyjęcie środków koniecznych do wykonania decyzji 2014/512, treść tego rozporządzenia należy – w razie możliwości – interpretować w świetle przepisów tej decyzji. W niniejszym przypadku wydaje się, iż różnice w brzmieniu obu tych aktów prawa Unii są na tyle istotne, że nie można ich interpretować w sposób jednolity. Z tego powodu sformułowanie zawarte w art. 3 ust. 5 akapit drugi tego rozporządzenia, zgodnie z którym właściwe organy „mogą” wydać zezwolenie, należy rozumieć w ten sposób, że wydając takie zezwolenie, organy te muszą zapewnić, by stosowanie art. 3 ust. 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia w szczególności odbywało się bez uszczerbku dla wykonania umów zawartych przed dniem 1 sierpnia 2014 r.
- 142 Wynika stąd, że różnica pomiędzy brzmieniem art. 4 ust. 4 decyzji 2014/512 a brzmieniem art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 833/2014 nie wpływa na ważność tego ostatniego przepisu.
- W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności i praw podstawowych Rosneftu
- 143 Zgodnie z postanowieniem odsyłającym Rosneft podnosi, że art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3 i art. 7 oraz załącznik III do decyzji 2014/512, jak również 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 ustanowione w nich środki ograniczające są nieproporcjonalne w stosunku do zadeklarowanego celu i stanowią nadmierną ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo własności, o których mowa, odpowiednio, w art. 16 i 17 karty.
- 144 Powołując się w szczególności na wyroki z dnia 14 października 2009 r., Bank Melli Iran/Rada (T-390/08, EU:T:2009:401), oraz z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), Rosneft uważa, że środki przyjęte przez Radę nie są ani konieczne, ani odpowiednie, ponieważ brak jest racjonalnego związku pomiędzy użytymi środkami a ich zamierzonym celem. Z tego powodu środki te stanowią nieproporcjonalną ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej Rosneftu.
- 145 Rosneft twierdzi ponadto, że art. 7 ust. 1 decyzji 2014/512 i art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014 zezwalają w stosunku do niego na konfiskatę mienia i ingerencję w nabyte uprawnienia umowne, a mianowicie w prawo własności. Przepisy te wykraczają poza to, co jest konieczne, ponieważ w istocie przewidują, że strony umowy niebędące podmiotami rosyjskimi mogą zostać zwolnione z wszelkich zobowiązań powstałych na mocy umów zawartych z podmiotami wskazanymi w tych przepisach, nawet w przypadku zobowiązania do dostarczenia całej gamy sprzętu, z której jedynie mała część byłaby związana z technologią określoną w załączniku II do tego rozporządzenia.
- 146 W zakresie, w jakim Rosneft kwestionuje proporcjonalność zasad ogólnych, w oparciu o które postanowiono o umieszczeniu jego nazwy w załącznikach do spornych aktów, należy przypomnieć z jednej strony, że Trybunał orzekł, iż jeżeli chodzi o kontrolę sądową przestrzegania zasady proporcjonalności, należy dopuścić stosowanie szerokiego zakresu uznania przez prawodawcę Unii w dziedzinach, które wiążą się po stronie tego prawodawcy z dokonywaniem politycznych, ekonomicznych czy społecznych wyborów i w których ma on dokonywać kompleksowych ocen. Wywiódł on z tego, że wyłącznie rażąco niewłaściwy charakter środka przyjętego w tych dziedzinach, w stosunku do celu, który właściwa instytucja zamierza realizować, może mieć wpływ na zgodność z prawem takiego środka (wyrok z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 120 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 147 Wbrew temu, co utrzymuje Rosneft, istnieje racjonalny związek pomiędzy treścią spornych środków a ich zamierzonym celem. Otóż w zakresie, w jakim celem tym jest w szczególności zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy, rozwiązanie polegające na objęciu środkami ograniczającymi czołowego podmiotu działającego w sektorze naftowym, który na dodatek w przeważającej części stanowi własność rosyjskiego państwa, jest spójne z tym celem i w żadnym razie nie może być uważane za oczywiście nieodpowiednie w świetle realizowanego celu.
- 148 Z drugiej strony prawo podstawowe, na które powołuje się Rosneft, mianowicie swoboda prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo własności, nie są prawami absolutnymi i korzystanie z nich może podlegać ograniczeniom uzasadnionym realizowanymi przez Unię celami interesu ogólnego, o ile ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają owym celom interesu ogólnego i nie stanowią, w stosunku do realizowanego celu, nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która godziłaby w istotę w ten sposób gwarantowanych praw (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 maja 1974 r., Nold/Komisja, 4/73, EU:C:1974:51, pkt 14; z dnia 30 lipca 1996 r., Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, pkt 21; a także z dnia 16 listopada 2011 r., Bank Melli Iran/Rada, C-548/09 P, EU:C:2011:735, pkt 113, 114).
- 149 W tym względzie należy stwierdzić, jak zauważył Trybunał w kontekście stosowania embarga nałożonego na Federalną Republikę Jugosławii (Serbia i Czarnogóra), że środki ograniczające z definicji wywołują negatywne skutki dla prawa własności i swobody wykonywania działalności gospodarczej, wyrządzając tym samym szkodę podmiotom nieponoszącym żadnej odpowiedzialności za sytuację, która doprowadziła do przyjęcia sankcji (zob. podobnie wyrok z dnia 30 lipca 1996 r., Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, pkt 22). Ukierunkowane środki ograniczające tym bardziej wywierają taki skutek na objęte nimi podmioty.
- 150 W sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym należy zauważyć, że waga celów, których osiągnięciu służą sporne akty, mianowicie ochrona integralności terytorialnej, suwerenności i niepodległości Ukrainy, jak również wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu w tym państwie, które to cele, jak wynika z uwag poczynionych w 113–115 niniejszego wyroku, wpisują się w szerszy kontekst utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zgodnie z celami działań zewnętrznych Unii wymienionymi w art. 21 TUE, jest tego rodzaju, że uzasadnia negatywne konsekwencje, nawet znaczne, dla niektórych podmiotów. W tych okolicznościach oraz w szczególności z uwagi na to, że środki ograniczające przyjęte przez Radę w reakcji na kryzys na Ukrainie podlegały stopniowemu zaostrzaniu, ingerencja w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej oraz w prawo własności Rosneftu nie może być uznana za nieproporcjonalną.
- 151 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy stwierdzić, że badanie pytania drugiego lit. a) nie wykazało istnienia jakichkolwiek podstaw do kwestionowania ważności art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3, art. 7 oraz załącznika III do decyzji 2014/512, jak również art. 3, 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.

W przedmiocie pytania drugiego lit. b)

- 152 Poprzez pytanie drugie lit. b) sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy zasady pewności prawa i określoności prawa (*nulla poena sine lege certa*) należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one stosowaniu przez państwo członkowskie sankcji karnych za naruszenia przepisów rozporządzenia nr 833/2014, zgodnie z jego art. 8 ust. 1, zanim zakres tych przepisów, a w rezultacie zakres sankcji karnych za ich naruszenie, nie zostanie wyjaśniony przez Trybunał.

W przedmiocie dopuszczalności

- 153 Rząd Zjednoczonego Królestwa i Rada podnoszą, że to pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne. Rząd Zjednoczonego Królestwa twierdzi, że pytanie jest hipotetyczne, gdyż Rosneft nie jest unijnym eksporterem ani usługodawcą, którego działanie byłoby objęte ograniczeniami wynikającymi z rozporządzenia nr 833/2014, w związku z czym nie grożą mu sankcje karne przewidziane w przepisach prawa krajowego rozpatrywanych w postępowaniu głównym. Rada uważa ponadto, że pytanie to w rzeczywistości dotyczy ważności rzeczonych przepisów prawa krajowego.
- 154 W tym względzie należy zauważyć, że skoro pytanie prejudycjalne dotyczy sankcji za naruszenia przepisów rozporządzenia nr 833/2014 oraz zasad pewności prawa i określoności prawa (*nulla poena sine lege certa*), to w oczywisty sposób nie dotyczy ono ważności środków krajowych uchwalonych przez rząd Zjednoczonego Królestwa, lecz ograniczeń wynikających z tych zasad, które muszą być przestrzegane przez państwa członkowskie przy wykonywaniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014.
- 155 Oprócz wymogów związanych z dopuszczalnością pytań prejudycjalnych przedstawionych w pkt 50 niniejszego wyroku należy przypomnieć, że pytania zadane przez sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tego ustalenia nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy (wyrok z dnia 29 stycznia 2013 r., Radu, C-396/11, EU:C:2013:39, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 156 Co się tyczy zarzucanej hipotetyczności niniejszego pytania, należy zauważyć, po pierwsze, że na rozprawie przed Trybunałem Rosneft podniósł, iż w przypadku naruszenia środków ograniczających może on odpowiadać karnie za współudział, któremu to twierdzeniu pozostałe zainteresowane strony nie zaprzeczyły. Po drugie, nawet zakładając, że Rosneft nie może być objęty sankcjami karnymi określonymi w przepisach krajowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym w przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia nr 833/2014, okoliczność ta niekoniecznie oznacza, że pytanie to jest hipotetyczne w zakresie, w jakim, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 211 opinii, z postanowienia odsyłającego nie wynika, że Rosneftowi nie przysługuje prawo do kwestionowania środków uchwalonych przez rząd Zjednoczonego Królestwa na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014.
- 157 W tych okolicznościach, zważywszy w szczególności, że niniejsze pytanie dotyczy warunków wykonania art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 833/2014, a kwestia ta nie jest natury hipotetycznej, pytanie jest dopuszczalne.

Co do istoty

- 158 Z postanowienia odsyłającego i z uwag na piśmie Rosneftu wynika, że zdaniem Rosneftu brak jasności i precyzji niektórych przepisów rozporządzenia nr 833/2014 nie pozwala podmiotom prawa na jednoznaczne ustalenie ich praw i obowiązków. W tych okolicznościach Rada miała naruszyć zasadę pewności prawa i zasadę określoności prawa (*nulla poena sine lege certa*), przewidując w art. 8 tego rozporządzenia, że w celu zapewnienia stosowania środków ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym państwa członkowskie powinny ustanowić sankcje, w tym sankcje karne.
- 159 Po pierwsze, co się tyczy sformułowania „wody o głębokości przekraczającej 150 metrów” w rozumieniu art. 3 ust. 3 lit. a) oraz art. 3a ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 833/2014, nie jest jasne, od którego miejsca należy owe 150 metrów mierzyć. Po drugie, co się tyczy pojęcia „łupków” w rozumieniu art. 3 ust. 3 lit. c) oraz art. 3a ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia, nie ma powszechnej zgody, nawet wśród geologów, co do zakresu tego pojęcia. Po trzecie, sformułowanie „pomoc finansowa”, użyte w art. 4 ust. 3 lit. b) tego rozporządzenia, nie jest jasne, a po czwarte, wyrażenie

„zbywalne papiery wartościowe”, ujęte w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014, nie pozwala na jednoznaczne ustalenie, czy przewidziany w tym przepisie zakaz stosuje się również do GDR-ów wystawionych wprowadzić po dniu 12 września 2014 r., lecz w odniesieniu do akcji wyemitowanych przed tą datą.

- 160 W każdym wypadku Rosneft podnosi, że państwo członkowskie nie może stosować sankcji karnych za naruszenie rozporządzenia nr 833/2014, zanim Trybunał nie wypowie się co do wykładni jego przepisów.
- 161 Co się tyczy w pierwszej kolejności ogólnej zasady pewności prawa, należy przypomnieć, że ta podstawowa zasada prawa Unii wymaga w szczególności, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w konsekwencji odpowiednie kroki (wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 162 Co się tyczy w drugiej kolejności zasady określoności prawa (*nulla poena sine lege certa*), do której odwołuje się sąd odsyłający, należy stwierdzić, że zasada ta, objęta art. 49 karty, zatytułowanym „Zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary”, która zgodnie z orzecznictwem Trybunału stanowi szczególny wyraz ogólnej zasady pewności prawa (zob. wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., Intertanko i in., C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 70), wymaga w szczególności, by ustawa jasno określała czyny zabronione i kary, którymi owe czyny są zagrożone. Warunek ten jest spełniony, jeśli zainteresowany na podstawie treści przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej (wyrok z dnia 3 maja 2007 r., *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, pkt 50).
- 163 Należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku sformułowania, którym Rosneft zarzuca nieprecyzyjność, takie jak wskazane w pkt 159 niniejszego wyroku, mają charakter generalny. Niemniej pojęcie „zbywalnych papierów wartościowych” zostało zdefiniowane w art. 1 lit. f) rozporządzenia nr 833/2014, podczas gdy pojęcie „pomocy finansowej” zilustrowano w art. 4 ust. 3 lit. b) tego rozporządzenia przykładami.
- 164 Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”) dotyczącym art. 7 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., który ustanawia prawa odpowiadające prawom zagwarantowanym przez art. 49 karty (wyrok z dnia 8 września 2015 r., *Taricco i in.*, C-105/14, EU:C:2015:555, pkt 57), ze względu na to, że akty ustawodawcze w sposób nieuchronny mają charakter ogólny, treść tych pojęć nie może cechować się bezwzględną określonością. Wynika stąd w szczególności, że chociaż zastosowanie techniki legislacyjnej polegającej na odwołaniu się do kategorii ogólnych zamiast do wyczerpujących wyliczeń sprawia, że granice definicji często są nieostre, owe wątpliwości w przypadkach granicznych same nie wystarczają, aby uznać, że dany przepis narusza art. 7 owej konwencji, o ile tylko w przeważającej większości przypadków dana definicja jest wystarczająco jasna (zob. podobnie w szczególności wyrok ETPC z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie *Cantoni przeciwko Francji*, ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, §§ 31, 32).
- 165 Ponieważ w myśl art. 52 ust. 3 karty powyższe stwierdzenia zachowują swoją aktualność również na gruncie jej art. 49, należy uznać, że decyzja prawodawcy Unii o użyciu w przepisach, do których odnosi się Rosneft, sformułowań lub pojęć takich jak „pomoc finansowa”, „wody o głębokości przekraczającej 150 metrów”, „łupki” lub „zbywalne papiery wartościowe” sama w sobie nie stanowi naruszenia zasady określoności przepisów prawa.
- 166 Wniosek ten znajduje potwierdzenie w okoliczności, że wymóg przewidywalności prawa nie wyklucza konieczności zasięgnięcia porady przez zainteresowaną osobę w celu dokonania – w zasadnym zakresie w okolicznościach danego przypadku – oceny konsekwencji, jakie wynikają z konkretnego aktu (zob.

wyrok ETPC z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie Öcalan przeciwko Turcji, CE:ECHR:2014:0318JUD002406903, § 174 i przytoczone tam orzecznictwo). W rozpatrywanym przypadku należy stwierdzić, że pojęcia, którym Rosneft zarzuca nieprecyzyjność, chociaż nie cechują się bezwarunkową precyzyjnością, nie są pojęciami, które nie pozwalają danemu podmiotowi na ustalenie, za jakie działania i zaniechania grozi mu pociągnięcie do odpowiedzialności karnej.

- 167 Z orzecznictwa Trybunału wynika ponadto, że zasada określoności prawa nie może być interpretowana jako zakazująca stopniowego uszczegóławiania zasad odpowiedzialności karnej w drodze wykładni sądowej, pod warunkiem że jej wynik daje się racjonalnie przewidzieć (zob. podobnie wyrok z dnia 28 czerwca 2005 r., 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 217, 218).
- 168 A więc wbrew temu, co twierdzi Rosneft, okoliczność, że pojęcia użyte w rozporządzeniu nr 833/2014 mogą być przedmiotem późniejszego stopniowego uszczegóławiania przez Trybunał, nie wyklucza możliwości ustanowienia przez państwo członkowskie sankcji na podstawie art. 8 ust. 1 tego rozporządzenia w celu zapewnienia efektywnego wykonania tego aktu.
- 169 W konsekwencji należy stwierdzić, że pojęcia użyte w rozporządzeniu nr 833/2014, przytoczone w pkt 159 niniejszego wyroku, nie stoją na przeszkodzie stosowaniu przez państwo członkowskie sankcji karnych za naruszenia przepisów rozporządzenia nr 833/2014 zgodnie z jego art. 8 ust. 1.
- 170 Mając na uwadze powyższe rozważania, na pytanie drugie lit. b) należy odpowiedzieć, że zasady pewności prawa i określoności prawa (nulla poena sine lege certa) należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one stosowaniu przez państwo członkowskie sankcji karnych za naruszenia przepisów rozporządzenia nr 833/2014, zgodnie z jego art. 8 ust. 1, zanim zakres tych przepisów, a w rezultacie zakres sankcji karnych za jego naruszenie, nie zostanie wyjaśniony przez Trybunał.

W przedmiocie pytania trzeciego lit. a)

- 171 Poprzez pytanie trzecie lit. a) sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy wyrażenie „pomoc finansowa” zawarte w art. 4 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 833/2014 należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono realizację płatności przez bank lub inną instytucję finansową.
- 172 Rosneft i rząd niemiecki twierdzą, że użycie tego pojęcia w rozporządzeniu nr 833/2014 miało odnosić się nie do zwykłych transakcji płatniczych, ale do finansowania zapewniającego aktywne wsparcie materialne. W tym względzie rząd niemiecki podnosi w szczególności, że usługami płatniczymi są usługi umożliwiające realizację transakcji płatniczych w imieniu zlecających osób trzecich, zgodnie z definicją znajdującą się w art. 4 pkt 3 dyrektywy 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającej dyrektywę 97/5/WE (Dz.U. 2007, L 319, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2009, L 187, s. 5) w związku z załącznikiem do tej dyrektywy. Natomiast usługi, których świadczenie wymaga uzyskania zezwolenia na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 833/2014, takie jak udzielanie dotacji, pożyczek i ubezpieczeń kredytów eksportowych, są usługami, w kontekście świadczenia których dany bank działa w oparciu o własne środki finansowe wypłacane na rzecz osoby trzeciej.
- 173 Ponadto w ocenie tego rządu instytucje finansowe nie dysponują wystarczającymi informacjami, w szczególności w świetle rozporządzenia (WE) nr 1781/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleciennodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym (Dz.U. 2006, L 345, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2013, L 263, s. 20), aby ocenić, czy dana płatność realizowana jest w związku z celem sprzecznym z rozporządzeniem nr 833/2014.

- 174 Z kolei zdaniem rządu Zjednoczonego Królestwa, rządu estońskiego i Komisji wyrażenie „pomoc finansowa” obejmuje usługi płatnicze świadczone przez bank lub inną instytucję finansową, przy czym świadczenie takich usług jest zakazane, jeśli są one związane z transakcją handlową zakazaną na mocy rozporządzenia nr 833/2014. Powołując się na notę wyjaśniającą Komisji z dnia 16 grudnia 2014 r. dotyczącą wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (UE) nr 833/2014 [C(2014) 9950 final], owe zainteresowane strony opowiadają się za szeroką interpretacją rzeczzonego sformułowania.
- 175 Z kolei rząd francuski uważa, że pojęcie „pomocy finansowej” należy ograniczyć do transakcji polegających na przekazywaniu nowych środków przez instytucję finansową. Pojęcie to może jednak obejmować realizację płatności, jeżeli mają one związek z transakcją zakazaną na mocy rozporządzenia nr 833/2014, pod warunkiem że realizacja takiej płatności prowadzi do przekazania przez instytucję finansową nowych środków na rzecz odbiorców tych środków.
- 176 Należy zauważyć, że zgodnie z treścią środków ograniczających wprowadzonych na mocy art. 3 oraz art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 833/2014, uprzedniego zezwolenia wydanego przez właściwy organ wymaga nie tylko wszelki wywóz do Rosji produktów przeznaczonych dla przemysłu naftowego, których wykaz ujęto w załączniku II do tego rozporządzenia, lecz również świadczenie niektórych usług związanych z tymi produktami, w tym w szczególności finansowanie lub udzielanie pomocy finansowej na potrzeby wywozu takich produktów. Adresatami ograniczeń dotyczących owych usług powiązanych są w szczególności instytucje finansowe mogące udzielać pomocy finansowej – w tym między innymi subwencji, pożyczek i ubezpieczeń kredytów eksportowych – eksporterom tych produktów.
- 177 A zatem w świetle celów środków ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym należy uznać, że poprzez pytanie trzecie lit. a) sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 833/2014, który odnosi się do „pomocy finansowej”, należy interpretować w ten sposób, że nakłada on, w szczególności na instytucje finansowe, obowiązek uzyskania zezwolenia na realizację wszelkich płatności związanych z transakcjami sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu do Rosji produktów wymienionych w załączniku II do tego rozporządzenia, zwłaszcza gdy takie instytucje stwierdzają, że płatność, o realizację której się do nich zwrócono, ma związek z taką transakcją.
- 178 W tym względzie należy zauważyć, że żadna wersja językowa art. 4 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 833/2014 nie odnosi się wprost do „realizacji płatności”. W tych okolicznościach należy odwołać się do ogólnej systematyki i do celu tego rozporządzenia.
- 179 Analiza kontekstowa art. 4 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 833/2014 prowadzi do wniosku, jak w szczególności podnosi rząd niemiecki w swoich uwagach na piśmie, że używając sformułowania „pomoc finansowa”, prawodawca Unii miał na myśli działania porównywalne do udzielania subwencji, pożyczek i ubezpieczeń kredytów eksportowych. Tymczasem, podczas gdy działania takie wymagają wykorzystania przez dane instytucje finansowe własnych środków finansowych, usługi płatnicze są świadczone przez te instytucje w charakterze pośrednika przekazującego środki zleceńodawcy określonego odbiorcy, bez wykorzystania własnych środków finansowych tej instytucji.
- 180 W tych okolicznościach art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 833/2014 nie można interpretować jako nakładającego na instytucje finansowe obowiązek uzyskania – w celu realizacji wszelkich transakcji mających związek z transakcjami sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu do Rosji produktów wymienionych w załączniku II do tego rozporządzenia – dodatkowego zezwolenia w stosunku do zezwolenia wymaganego na mocy art. 3 rozporządzenia nr 833/2014 dla takiej transakcji, jeżeli owe instytucje finansowe stwierdzają, że płatność, o realizację której się do nich zwrócono, stanowi całkowite lub częściowe świadczenie wzajemne za taką transakcję.

- 181 Otóż, w szczególności z uwagi na okoliczność, że art. 4 ust. 3 lit. b) tego rozporządzenia nie służy zamrożeniu aktywów ani wprowadzeniu ograniczeń w przekazywaniu środków finansowych, należy stwierdzić, że gdyby prawodawca Unii chciał poddać realizację każdego przelewu bankowego mającego związek z produktami wymienionymi w załączniku II do rozporządzenia nr 833/2014 obowiązkowi uzyskania dodatkowego zezwolenia w stosunku do zezwolenia wymaganego na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 833/2014 dla transakcji takich jak wymienione w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, użyłby innego terminu niż „pomoc finansowa”, aby ustanowić taki obowiązek i zakreślić jego granice.
- 182 Wreszcie, skoro cel rozporządzenia nr 833/2014 obejmuje w szczególności zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, należy stwierdzić, że art. 4 ust. 3 lit. b) tego rozporządzenia realizuje ten cel w sposób spójny poprzez ustanowienie ograniczeń w udzielaniu pomocy finansowej w związku z wywozem do Rosji produktów przeznaczonych dla przemysłu naftowego, jednocześnie nie wymagając, aby realizacja płatności, jako taka, wymagała uzyskania uprzedniego zezwolenia.
- 183 Powyższa wykładnia pozostaje bez uszczerbku dla zakazu realizacji płatności związanych z transakcjami handlowymi zakazanymi na mocy art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 833/2014.
- 184 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie lit. a) należy odpowiedzieć, że sformułowanie „pomoc finansowa” zawarte w art. 4 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 833/2014 należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono realizacji płatności, jako takiej, przez bank lub przez inną instytucję finansową.

W przedmiocie pytania trzeciego lit. b)

- 185 Poprzez pytanie trzecie lit. b) sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on wystawiania, z dniem 12 września 2014 r., GDR-ów na podstawie umowy depozytowej zawartej z jednym z podmiotów wymienionych w załączniku VI do tego rozporządzenia, jeżeli owe GDR-y odnoszą się do akcji wyemitowanych przez taki podmiot przed dniem 12 września 2014 r.
- 186 Rosneft uważa, że na pytanie to należy odpowiedzieć w sposób przeczący. Jego zdaniem interpretacja, zgodnie z którą akcjonariusze podmiotów objętych środkami ograniczającymi rozpatrywanymi w postępowaniu głównym nie mogą skumulować swoich akcji w ramach GDR-ów, kłóci się z celem rozporządzenia nr 833/2014, polegającym na wywarcu nacisku na Federację Rosyjską poprzez ograniczenie możliwości mobilizacji kapitału przez podmioty objęte środkami ograniczającymi, gdyż ograniczenie to dotyka w szczególności akcjonariuszy tych podmiotów.
- 187 Z art. 5 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 833/2014 wynika w szczególności, że zakazana jest każda transakcja kupna, sprzedaży, świadczenia usług inwestycyjnych lub pomocy w emisji niektórych zbywalnych papierów wartościowych, wyemitowanych po dniu 12 września 2014 r., jak również każda transakcja związana z takimi zbywalnymi papierami wartościowymi, dokonywana przez podmioty wymienione w załączniku VI do tego rozporządzenia, w tym Rosneft. W tym względzie należy stwierdzić, że sformułowanie „zbywalne papiery wartościowe” obejmuje, zgodnie z definicją zawartą w art. 1 lit. f) rozporządzenia nr 833/2014, kwity depozytowe dotyczące akcji.
- 188 Co się tyczy argumentu Rosneftu, zgodnie z którym zakaz ten kłóci się z celem tego rozporządzenia, gdyż penalizuje akcjonariuszy podmiotów wymienionych w załączniku VI do niego, należy stwierdzić, podobnie jak FCA, że środki ograniczające w zakresie, w jakim obejmują one spółki, z samej swej natury mogą negatywnie wpływać na interesy ich akcjonariuszy. Skoro celem środków ograniczających w rozpatrywanym przypadku jest zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej, która jest większościovym akcjonariuszem Rosneftu, argument ten jest całkowicie bezpodstawny.

- 189 Dodatkowo oczywiste jest, że art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 zakazuje emisji GDR-ów w odniesieniu do akcji podmiotów wymienionych w załączniku VI począwszy od dnia 12 września 2014 r., niezależnie od daty emisji owych akcji.
- 190 W tych okolicznościach na pytanie trzecie lit. b) należy odpowiedzieć, że art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on wystawiania, z dniem 12 września 2014 r., GDR-ów na podstawie umowy depozytowej zawartej z jednym z podmiotów wymienionych w załączniku VI do tego rozporządzenia, także jeżeli owe GDR-y odnoszą się do akcji wyemitowanych przez taki podmiot przed tą datą.

W przedmiocie pytania trzeciego lit. c)

- 191 Poprzez pytanie trzecie lit. c) sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie, jeśli uzna to za konieczne, wykładni pojęć „wód o głębokości przekraczającej 150 metrów” oraz „łupków” w rozumieniu art. 3 i 3a rozporządzenia nr 833/2014.
- 192 Z postanowienia odsyłającego zdaje się wynikać, że pytanie to zostało postawione Trybunałowi jako uzupełnienie pytania drugiego lit. b), poprzez które sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy rozporządzenie nr 833/2014 jest nieważne ze względu na jego niejednoznaczność. Sąd odsyłający ogranicza się do wyjaśnienia w tym względzie, że Trybunał może, jeśli uzna to za konieczne, dostarczyć podmiotom bardziej precyzyjnych definicji tych pojęć.
- 193 Tymczasem sąd ten nie wyjaśnił powodów, dla których precyzyjne zdefiniowanie tych pojęć przez Trybunał jest niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu.
- 194 W tym względzie, o ile prawdą jest, że pytania prejudycjalne dotyczące wykładni prawa Unii korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy (wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Lidl & Companhia, C-106/10, EU:C:2011:526, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo), należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnieniem odesłania prejudycjalnego nie jest wydawanie opinii w kwestiach generalnych lub hipotetycznych, lecz rzeczywista potrzeba związana z rozstrzygnięciem określonego sporu (wyrok z dnia 20 stycznia 2005 r., García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 195 Tymczasem w rozpatrywanym przypadku z postanowienia odsyłającego nie wynika jednoznacznie, czym pytanie to różni się w szczególności od pytania drugiego lit. b), poprzez które sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy rozporządzenie nr 833/2014 jest nieważne ze względu na jego niejednoznaczność. Ponieważ z odpowiedzi na pytanie drugie lit. b) wynika, że badanie art. 3 i 3a rozporządzenia nr 833/2014 w świetle zasad pewności prawa i określoności prawa nie wykazało jakichkolwiek podstaw do kwestionowania ważności tych przepisów, na podstawie informacji przedstawionych w postanowieniu odsyłającym nie wydaje się, aby sąd odsyłający potrzebował również wykładni tych pojęć w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu.
- 196 W braku wyjaśnień w tym względzie nie zachodzi potrzeba orzekania w przedmiocie wniosku o wykładnię.

W przedmiocie kosztów

- 197 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Wykładni art. 19, 24 i 40 TUE, art. 275 TFUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy dokonywać w ten sposób, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w sprawie ważności aktu przyjętego na podstawie przepisów dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), takiego jak decyzja Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, w brzmieniu ustalonym decyzją Rady 2014/872/WPZiB z dnia 4 grudnia 2014 r., pod warunkiem że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy albo kontroli zgodności tej decyzji z art. 40 TUE, albo kontroli legalności środków ograniczających przyjętych wobec osób fizycznych lub prawnych.
- 2) Badanie pytania drugiego nie wykazało istnienia jakichkolwiek podstaw do kwestionowania ważności art. 1 ust. 2 lit. b)–d), art. 1 ust. 3, art. 7 oraz załącznika III do decyzji 2014/512, w brzmieniu ustalonym decyzją 2014/872, jak również art. 3, 3a, art. 4 ust. 3 i 4, art. 5 ust. 2 lit. b)–d), 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 Federacji Rosyjskiej destabilizującymi sytuację na Ukrainie, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady (UE) nr 1290/2014 z dnia 4 grudnia 2014 r.

Zasady pewności prawa i określoności prawa (*nulla poena sine lege certa*) należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one stosowaniu przez państwo członkowskie sankcji karnych za naruszenia przepisów rozporządzenia nr 833/2014, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1290/2014, zgodnie z jego art. 8 ust. 1, zanim zakres tych przepisów, a w rezultacie zakres sankcji karnych za ich naruszenie, nie zostanie wyjaśniony przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

- 3) Sformułowanie „pomoc finansowa” zawarte w art. 4 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 833/2014, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1290/2014, należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono realizacji płatności, jako takiej, przez bank lub przez inną instytucję finansową.

Wykładni art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1290/2014, należy dokonywać w ten sposób, że zakazuje on wystawiania, z dniem 12 września 2014 r., globalnych kwitów depozytowych (*Global Depositary Receipts*) na podstawie umowy depozytowej zawartej z jednym z podmiotów wymienionych w załączniku VI do rozporządzenia nr 833/2014, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1290/2014, także jeżeli owe kwity odnoszą się do akcji wyemitowanych przez taki podmiot przed tą datą.

Podpisy