



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

28. ožujka 2017.*

Sadržaj

Pravni okvir	4
UEU i UFEU	4
Sporazum o partnerstvu EU-Rusija	6
Sporni akti	6
Odluka 2014/512	6
Uredba br. 833/2014	9
Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja	13
Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka	15
O prethodnim pitanjima	16
Prvo pitanje	16
Dopuštenost	16
Meritum	17
Drugo pitanje, točka (a)	21
Usklađenost Odluke 2014/512 i Uredbe br. 833/2014 s člankom 40. UEU-a	21
Valjanost mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba određenih Odlukom 2014/512 i Uredbom br. 833/2014	22
– Uvodna očitovanja	22
– Usklađenost spornih akata sa Sporazumom o partnerstvu EU-Rusija	24

* Jezik postupka: engleski

– Obveza obrazlaganja i poštovanje prava obrane, prava na djelotvornu sudsku zaštitu i prava na pristup spisu	25
– Načelo jednakog postupanja	27
– Zlouporaba ovlasti	27
– Postojanje proturječnosti između pojmova iz Odluke 2014/512 i onih iz Uredbe br. 833/2014 ...	28
– Načelo proporcionalnosti i Rosneftova temeljna prava	28
Drugo pitanje, točka (b)	30
Dopuštenost	30
Meritum	30
Treće pitanje, točka (a)	32
Treće pitanje, točka (b)	34
Treće pitanje, točka (c)	35
Troškovi	35

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini – Odredbe Odluke 2014/512/ZVSP i Uredbe br. (EU) br. 833/2014 – Valjanost – Nadležnost Suda – Sporazum o partnerstvu EU-Rusija – Obveza obrazlaganja – Načelâ pravne sigurnosti i nulla poena sine lege certa – Pristup tržištu kapitala – Financijska pomoć – Globalne potvrde o deponiranim vrijednosnim papirima (Global Depositary Receipts) – Naftni sektor – Zahtjev za tumačenje pojmova ‚škriljavac‘ i ‚vod[e] dublj[e] od 150 metara‘ – Nedopuštenost“

U predmetu C-72/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Divisional Court) (Visoki Sud (Engleska i Wales), odjel Queen’s Bench (odjelno vijeće), Ujedinjena Kraljevina), odlukom od 9. veljače 2015., koju je Sud zaprimio 18. veljače 2015., u postupku

The Queen, na zahtjev:

PJSC Rosneft Oil Company, prije Rosneft Oil Company OJSC,

protiv

Her Majesty’s Treasury,

Secretary of State for Business, Innovation and Skills,

The Financial Conduct Authority,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešić i J. L. da Cruz Vilaça, predsjednici vijeća, A. Rosas (izvjestitelj), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 23. veljače 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za PJSC Rosneft Oil Company, prije Rosneft Oil Company OJSC, koji je zastupao T. Beazley, QC, P. Saini, QC, S. Tulip i P. Farmer, *barristers*, potom L. Van Den Hende, *advocaat*, M. Schonberg i K. Krissinel, *solicitors*,
- za The Financial Conduct Authority, J. McClelland, *barrister*, S. Tolaney, QC i A. Chapman, *solicitor*,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, V. Kaye, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Facenne, *barrister*,
- za češku vladu, M. Hedvábná, J. Vlácil, M. Smolek i E. Ruffer, u svojstvu agenata,
- za njemačku vladu, T. Henze i A. Lippstreu, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, K. Kraavi-Käerdi, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, F. Fize, B. Fodda, G. de Bergues i D. Colas, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, A. Miłkowska i B. Majczyna, u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, A. de Elera-San Miguel Hurtado i S. Boelaert, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, T. Scharf, L. Havas i D. Gauci, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 31. svibnja 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na valjanost određenih odredbi Odluke Vijeća 2014/512/ZVSP od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 13.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2014/872/ZVSP od 4. prosinca 2014. (SL 2014., L 349, str. 58., i ispravak, SL 2014., L 350, str. 15.) (u daljnjem tekstu: Odluka 2014/512), kao i na valjanost i tumačenje Uredbe Vijeća (EU) br. 833/2014 od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 1., i ispravak, SL 2014., L 246, str. 59.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 1290/2014 od 4. prosinca 2014. (SL 2014., L 349, str. 20., i ispravak, SL 2014., L 369, str. 79.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 833/2014) (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: sporni akti).

- 2 Ovaj zahtjev podnesen je u okviru spora između PJSC Rosneft Oil Company, prije Rosneft Oil Company OJSC (u daljnjem tekstu: Rosneft), društva upisanog u sudski registar u Rusiji, s jedne strane, i Her Majesty's Treasury (britansko Ministarstvo financija), The Secretary of State for Business, Innovation and Skills (Ministarstvo poduzetništva, inovacija i osposobljavanja) i The Financial Conduct Authority (britansko tijelo za nadzor financijskog sektora, u daljnjem tekstu: FCA), s druge strane, o mjerama ograničavanja koje je Europska unija donijela protiv određenih ruskih poduzetnika, uključujući društvo Rosneft.

Pravni okvir

UEU i UFEU

- 3 Sadržan u glavi III. UEU-a, naslovljenoj „Odredbe o institucijama”, članak 19. određuje:

„1. Sud Europske unije obuhvaća Sud, Opći sud i specijalizirane sudove. On osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ.

Države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije.

[...]

3. Sud Europske unije, u skladu s Ugovorima:

[...]

(b) odlučuje o prethodnim pitanjima, na zahtjev sudova država članica, o tumačenju prava Unije ili valjanosti akata koje su usvojile institucije;

[...]”

- 4 Glava V. UEU-a naslovljena je „Opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije i posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici”. Članak 24. stavak 1. drugi podstavak, sadržan u poglavlju 2. te glave, naslovljenom „Posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici”, glasi kako slijedi:

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika podliježe posebnim pravilima i postupcima. Utvrđuju je i provode Europsko vijeće i Vijeće, odlučujući jednoglasno, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno. Usvajanje zakonodavnih akata je isključeno. Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku provode Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i države članice u skladu s Ugovorima. Posebna uloga Europskog parlamenta i Komisije u tom području utvrđena je Ugovorima. Sud Europske unije nema nadležnost u odnosu na te odredbe, izuzev nadležnosti za praćenje usklađenosti s člankom 40. ovog Ugovora i ispitivanja zakonitosti određenih odluka kako je predviđeno člankom 275. stavkom drugim [UFEU-a].”

- 5 Članak 29. UEU-a, sadržan u istom poglavlju, određuje:

„Vijeće donosi odluke koje utvrđuju pristup Unije pojedinom pitanju zemljopisne ili tematske naravi. Države članice osiguravaju da njihove nacionalne politike budu u skladu sa stajalištima Unije.”

6 Članak 40. UEU-a, sadržan u istom tom poglavlju, glasi kako slijedi:

„Provedba zajedničke vanjske i sigurnosne politike ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije iz članaka od 3. do 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Slično tomu, provedba politika navedenih u tim člancima ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije temeljem ovog poglavlja.”

7 Peti dio UFEU-a odnosi se na vanjsko djelovanje Unije. Članak 215., sadržan u glavi IV. tog dijela, naslovljenoj „Mjere ograničavanja”, određuje:

„1. Kada se odlukom usvojenom u skladu s poglavljem 2. glave V. [UEU-a] predviđa prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja, Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom na zajednički prijedlog Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Komisije, usvaja potrebne mjere. O tome izvješćuje Europski parlament.

2. Kada je to predviđeno odlukom donesenom u skladu s poglavljem 2. glave V. [UEU-a], Vijeće može usvojiti mjere ograničavanja na temelju postupka iz stavka 1. protiv fizičkih ili pravnih osoba i skupina ili nedržavnih subjekata.

[...]”

8 Šesti dio UFEU-a sadržava institucionalne i financijske odredbe. Članak 267., sadržan u odjeljku 5., koji se odnosi na Sud Europske unije, a nalazi se u glavi I. tog dijela, naslovljenoj „Odredbe o institucijama”, glasi kako slijedi:

„Sud Europske unije nadležan je odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču:

(a) tumačenja Ugovorâ;

(b) valjanosti i tumačenja akata institucija, tijelâ, uredâ ili agencija Unije.

Ako se takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice, taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči.

[...]”

9 Članak 275. UFEU-a, sadržan u navedenom odjeljku, određuje:

„Sud Europske unije nije nadležan za odredbe koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku niti za akte donesene na temelju tih odredaba.

Međutim, Sud je nadležan za nadzor poštovanja članka 40. Ugovora o Europskoj uniji i odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. stavku četvrtom ovog Ugovora u kojima se ocjenjuje zakonitost odluka koje određuju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba koje je Vijeće usvojil[o] na temelju glave V. poglavlja 2. Ugovora o Europskoj uniji.”

Sporazum o partnerstvu EU-Rusija

- 10 Sporazum o partnerstvu i suradnji kojim je uspostavljeno partnerstvo između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Ruske Federacije, s druge strane, potpisan na Krfu 24. lipnja 1994. i odobren u ime Europskih zajednica Odlukom Vijeća i Komisije 97/800/EZUČ, EZ, Euratom od 30. listopada 1997. (SL 1997., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 68., str. 3., u daljnjem tekstu: Sporazum o partnerstvu EU-Rusija) sadržava glavu XI., naslovljenu „Institucionalne, opće i završne odredbe”, čiji članak 99. određuje:

„Niti jedna odredba ovog Sporazuma ne sprečava stranku da poduzme mjere:

1. koje smatra nužnima za zaštitu svojih ključnih sigurnosnih interesa:

[...]

- (d) u slučaju ozbiljnih unutarnjih poremećaja koji utječu na očuvanje zakona i reda, u vrijeme rata ili ozbiljne međunarodne napetosti koja predstavlja ratnu prijetnju, ili radi ispunjavanja obveza koje je preuzela radi očuvanja mira i međunarodne sigurnosti;

[...]”

Sporni akti

Odluka 2014/512

- 11 Odluka 2014/512 donesena je na temelju članka 29. UEU-a.
- 12 U uvodnim izjavama 1. do 8. Odluke 2014/512 navedene su okolnosti koje su prethodile donošenju mjera ograničavanja određenim tom odlukom.
- 13 U skladu s člankom 1. stavcima 2. i 3. te odluke:

„2. Izravna ili neizravna kupnja ili prodaja, izravno ili neizravno pružanje investicijskih usluga za ili pomoći pri izdavanju ili bilo kakvo drugo postupanje s obveznicama, vlasničkim papirima ili sličnim financijskim instrumentima s rokom dospijeca duljim od 30 dana, a koji su izdani nakon 12. rujna 2014. od strane:

[...]

- (b) subjekata s poslovnim nastanom u Rusiji koji su pod javnom kontrolom ili kod kojih je udio javnog vlasništva viši [od] 50% i koji imaju procijenjenu ukupnu imovinu od više od 1 bilijun ruskih rubalja, a najmanje 50% njihovih procijenjenih prihoda potječe od prodaje ili prijevoza sirove nafte ili naftnih derivata od 12. rujna 2014., kako je navedeno u Prilogu III. [odnosno Rosneft, Transneft i Gazprom Neft];
- (c) bilo koje pravne osobe, subjekta ili tijela s poslovnim nastanom izvan Unije u kojima više od 50% vlasništva ima subjekt iz [točke] [...] (b); ili
- (d) bilo koje pravne osobe, subjekta ili tijela koji djeluju za račun subjekta iz kategorije iz točke (c) ili subjekta navedenog u [prilogu] [...] III., ili prema njegovim uputama [odnosno, Rosneft, Transneft i Gazprom Neft].

zabranjuje se.

3. Zabranjuje se izravno ili neizravno davanje, ili sudjelovanje u bilo kakvom aranžmanu za davanje, novih zajmova ili kredita s rokom dospijeca duljim od 30 dana bilo kojoj pravnoj osobi, subjektu ili tijelu iz stavka [...] 2. nakon 12. rujna 2014., osim za zajmove ili kredit s posebnim i dokumentiranim ciljem osiguravanja financiranja izravnog ili neizravnog uvoza ili izvoza robe i nefinancijskih usluga koje nisu obuhvaćene zabranom, između Unije i Rusije ili bilo koje treće države, ili za zajmove s posebnim i dokumentiranim ciljem osiguravanja sredstava za hitne slučajeve radi ispunjavanja kriterija solventnosti i likvidnosti za pravne osobe s poslovnim nastanom u Uniji u čijim vlasničkim pravima subjekt iz Priloga I. ima više od 50% udjela. [odnosno, velike kreditne institucije ili institucije za financijski razvoj s poslovnim nastanom u Rusiji s više od 50% javnog vlasništva ili kontrole od 1. kolovoza 2014.: Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank i Rosselkhozbank].”

14 Članak 4. Odluke 2014/512 određuje:

„1. Izravna ili neizravna prodaja, opskrba, prijenos ili izvoz određene opreme pogodne za sljedeće kategorije projekata istraživanja i projekata proizvodnje u Rusiji, uključujući njezin isključivi gospodarski pojas i njezin epikontinentalni pojas, od strane državljana država članica ili s područja država članica ili korištenjem plovila ili zrakoplova pod jurisdikcijom država članica podliježe prethodnom odobrenju nadležnog tijela države članice koja obavlja izvoz:

- (a) istraživanje i proizvodnju nafte u vodama dubljim od 150 metara;
- (b) istraživanje i proizvodnju nafte na pučini, sjeverno od Arktičkog kruga;
- (c) projekte koji imaju potencijal proizvesti naftu iz resursa koji se nalaze u formacijama škriljevca putem hidrauličkog lomljenja; ne primjenjuje se na istraživanje i proizvodnju putem formacija škriljevca radi lociranja bazena koji se ne nalaze u škriljevcu ili vađenja nafte iz takvih bazena.

Unija poduzima potrebne mjere radi utvrđivanja relevantnih predmeta koje treba obuhvatiti ovim stavkom.

2. Pružanje:

- (a) tehničke pomoći ili drugih usluga povezanih s opremom iz stavka 1.;
- (b) financiranja ili financijske pomoći za svaku prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz opreme iz stavka 1. ili za pružanje povezane tehničke pomoći ili obuke;

također podliježe prethodnom odobrenju nadležnog tijela države članice koja obavlja izvoz.

3. Nadležna tijela država članica ne izdaju odobrenje ni za kakvu prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz opreme ili pružanje usluga, kako je navedeno u stavcima 1. i 2., ako utvrde da su dotična prodaja, opskrba, prijenos ili izvoz ili pružanje dotičnih usluga namijenjeni za jednu od kategorija istraživanja i proizvodnje iz stavka 1.

4. Stavkom 3. ne dovodi se u pitanje izvršavanje ugovora sklopljenih prije 1. kolovoza 2014. ili akcesornih ugovora potrebnih za izvršavanje takvih ugovora.

5. Odobrenje se može izdati ako je prodaja, opskrba, prijenos ili izvoz predmeta ili pružanje usluga, kako je navedeno u stavcima 1. i 2., potrebno radi hitnog sprečavanja ili ublažavanja događaja za koji je vjerojatno da će imati ozbiljan i značajan učinak na zdravlje i sigurnost ljudi ili okoliša. U opravdanim hitnim slučajevima, prodaja opskrba, prijenos ili izvoz ili pružanje usluga, kako je navedeno u stavcima 1. i 2., može se izvršiti bez prethodnog odobrenja, pod uvjetom da izvoznik

obavijesti nadležno tijelo u roku [od] pet radnih dana od obavljanja prodaje, opskrbe, prijenosa ili izvoza ili pružanja usluga, dostavljajući pojedinih o odgovarajućem opravdanju prodaje, opskrbe, prijenosa ili izvoza ili pružanja usluga bez prethodnog odobrenja.”

15 U skladu s člankom 4.a te odluke:

„1. Zabranjuje se izravno ili neizravno pružanje povezanih usluga potrebnih za sljedeće kategorije projekata istraživanja i projekata proizvodnje u Rusiji, uključujući njezin isključivi gospodarski pojas i njezin epikontinentalni pojas, od strane državljana država članica ili s područja država članica ili korištenjem plovila ili zrakoplova pod jurisdikcijom država članica:

- (a) istraživanje i proizvodnju nafte u vodama dubljim od 150 metara;
- (b) istraživanje i proizvodnju nafte na pučini, sjeverno od Arktičkog kruga;
- (c) projekte koji imaju potencijal proizvesti naftu iz resursa koji se nalaze u formacijama škriljevca putem hidrauličkog lomljenja; ne primjenjuje se na istraživanje i proizvodnju putem formacija škriljevca radi lociranja bazena koji se ne nalaze u škriljevcu ili vađenja nafte iz takvih bazena.

2. Zabrana navedena u stavku 1. ne dovodi u pitanje izvršavanje ugovora ili okvirnih sporazuma sklopljenih prije 12. rujna 2014. ili akcesornih ugovora potrebnih za izvršavanje takvih ugovora.

3. Zabrana navedena u stavku 1. se ne primjenjuje ako su usluge o kojima je riječ potrebne za hitno sprečavanje ili ublažavanje događaja za koji je vjerojatno da će imati ozbiljan i značajan utjecaj na ljudsko zdravlje i sigurnost ili na okoliš.”

16 Članak 7. navedene odluke određuje:

„1. U vezi s ugovorima ili drugim transakcijama na čije su izvršenje izravno ili neizravno, u cijelosti ili djelomično utjecale mjere uvedene ovom Odlukom, ne udovoljava se ni jednom zahtjevu, uključujući zahtjeve za odštetu ili druge zahtjeve te vrste, primjerice zahtjev za naknadu štete ili zahtjev na temelju jamstva, posebno zahtjev za produljenje ili plaćanje obveznice, jamstva ili odštete, u prvom redu financijskog jamstva ili financijske odštete, u bilo kojem obliku, ako ga zahtijevaju:

- (a) subjekti iz [...] članka 1. stavka 2. točaka (c) ili (d) ili subjekti navedeni u [prilogu] [...] III. [odnosno, Rosneft, Transneft i Gazprom Neft] [...];
- (b) bilo koja druga osoba, subjekt ili tijelo iz Rusije; ili
- (c) bilo koja osoba, subjekt ili tijelo koje djeluje preko jedne od osoba, subjekata ili tijela iz ovog stavka točaka (a) i (b) ili u njihovo ime.

2. U svakom postupku za izvršenje zahtjeva teret dokazivanja da ispunjavanje zahtjeva nije zabranjeno stavkom 1. leži na osobi koja traži izvršenje zahtjeva.

3. Ovaj članak ne dovodi u pitanje pravo osoba, subjekata ili tijela iz stavka 1., na sudsko preispitivanje zakonitosti neizvršenja ugovornih obveza u skladu s ovom Odlukom.”

Uredba br. 833/2014

17 U skladu s uvodnom izjavom 2. Uredbe br. 833/2014:

„[...] smatra [se] primjerenim primijeniti dodatne mjere ograničavanja s ciljem povećavanja troškova djelovanja Rusije usmjerenog na podriivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine te promicanja mirnog rješenja krize. [...]”

18 Članak 1. točka (f) podtočka (i) te uredbe definira „prenosive vrijednosne papire” na način da se odnose osobito, na dionice društava i druge vrijednosne papire istog značaja koji predstavljaju udio u kapitalu ili članskim pravima u društvima ili drugim pravnim osobama, te potvrde o deponiranim dionicama.

19 U skladu s člankom 3. navedene uredbe:

„1. Potrebna je prethodna dozvola za izravnu ili neizravnu prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz proizvoda navedenih u Prilogu II., neovisno o tome jesu li podrijetlom iz Unije, bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Rusiji, uključujući njezin isključivi gospodarski pojas i njezin epikontinentalni pojas, ili bilo kojoj drugoj državi ako su takvi proizvodi namijenjeni za upotrebu u Rusiji, uključujući njezin isključivi gospodarski pojas i njezin epikontinentalni pojas.

2. Za svu prodaju, opskrbu, prijenose ili izvoz za koje je potrebna dozvola u skladu s ovim člankom, takvu dozvolu izdaju nadležna tijela države članice u kojoj izvoznik ima poslovni nastan i u skladu je s detaljnim pravilima utvrđenima u članku 11. Uredbe [Vijeća] (EZ) br. 428/2009 [od 5. svibnja 2009. o uspostavljanju režima Zajednice za kontrolu izvoza, prijenosa, brokeringa i provoza robe s dvojnomo namjenom (preinačena) (SL 2009., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 7., str. 10.)]. Dozvola je valjana u cijeloj Uniji.

3. Prilog II. sadržava određene proizvode pogodne za sljedeće kategorije projekata istraživanja i proizvodnje u Rusiji, uključujući njezin isključivi gospodarski pojas i njezin epikontinentalni pojas:

- (a) istraživanje i proizvodnju nafte u vodama dubljim od 150 metara;
- (b) istraživanje i proizvodnju nafte na pučini, sjeverno od Arktičkog kruga; ili
- (c) projekte koji imaju potencijal proizvesti naftu iz resursa koji se nalaze u formacijama škriljevca putem hidrauličkog lomljenja; ne primjenjuje se na istraživanje i proizvodnju putem formacija škriljevca radi lociranja bazena koji se ne nalaze u škriljevcu ili vađenja nafte iz takvih bazena.

4. Izvoznici nadležnim tijelima dostavljaju sve relevantne informacije koje su potrebne za njihov zahtjev za izdavanje dozvole za izvoz.

5. Nadležna tijela ne izdaju dozvolu ni za kakvu prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz proizvoda navedenih u Prilogu II. ako postoji osnovana sumnja da su prodaja, opskrba, prijenos ili izvoz proizvoda namijenjeni za bilo koju od kategorija projekata istraživanja i proizvodnje iz stavka 3.

Međutim, nadležna tijela mogu izdati dozvolu ako se prodaja, opskrba, prijenos ili izvoz odnose na izvršenje obveze koja proizlazi iz ugovora sklopljenog prije 1. kolovoza 2014. ili akcesornih ugovora potrebnih za izvršenje takvog ugovora.

Nadležna tijela mogu izdati dozvolu i ako su prodaja, opskrba, prijenos ili izvoz proizvoda potrebni za hitno sprečavanje ili ublažavanje događaja koji bi mogao imati ozbiljan i znatan utjecaj na ljudsko zdravlje i sigurnost ili na okoliš. U opravdanim hitnim slučajevima prodaja, opskrba, prijenos ili izvoz

može se izvršiti bez prethodne dozvole, pod uvjetom da izvoznik obavijesti nadležno tijelo u roku od pet radnih dana od obavljanja prodaje, opskrbe, prijenosa ili izvoza, dostavljajući pojediniosti o odgovarajućem opravdanju za prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz bez prethodne dozvole.

6. Pod uvjetima iz stavka 5. nadležna tijela mogu poništiti, suspendirati, izmijeniti ili opozvati dozvolu za izvoz koju su izdala.

7. Ako nadležno tijelo odbije izdati dozvolu ili poništi, suspendira, znatno ograniči ili opozove dozvolu u skladu sa stavkom 5. ili 6., dotična država članica o tome obavješćuje druge države članice i Komisiju i šalje im odgovarajuće informacije, poštujući pritom odredbe o povjerljivosti takvih informacija iz Uredbe Vijeća (EZ) br. 515/97 [od 13. ožujka 1997., o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima (SL 1997., L 82, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 13., str. 163.)].

8. Prije nego što država članica izda dozvolu u skladu sa stavkom 5. za transakciju koja je u biti istovjetna transakciji koja je u skladu sa stavcima 6. i 7. druga država članica odbila ili su je druge države članice odbile i odbijanje je još na snazi, mora se najprije posavjetovati sa svakom državom članicom koja je odbila izdati dozvolu. Ako nakon takvih savjetovanja dotična država članica odluči odobriti dozvolu, dotična država članica o tome obavješćuje druge države članice i Komisiju i šalje im relevantne informacije u svrhu obrazloženja svoje odluke.”

20 Članak 3.a te uredbe određuje:

„1. Zabranjuje se izravno ili neizravno pružanje povezanih usluga potrebnih za sljedeće kategorije projekata istraživanja i proizvodnje u Rusiji, uključujući njezin isključivi gospodarski pojas i njezin epikontinentalni pojas:

- (a) istraživanje i proizvodnju nafte u vodama na dubini od više od 150 metara;
- (b) istraživanje i proizvodnju nafte na području otvorenog mora sjeverno od Arktičkog kruga; ili
- (c) projekte koji imaju potencijal proizvesti naftu iz resursa koji se nalaze u formacijama škriljevca putem hidrauličkog lomljenja; ne primjenjuje se na istraživanje i proizvodnju putem formacija škriljevca radi lociranja bazena koji se ne nalaze u škriljevcu ili vađenja nafte iz takvih bazena.

Za potrebe ovog stavka povezane usluge znači:

- i. bušenje;
- ii. ispitivanje bušotina;
- iii. usluge sječe šume i obrade drva;
- iv. nabava specijaliziranih plutajućih konstrukcija.

2. Zabrane iz stavka 1. ne dovode u pitanje izvršenje obveze koja proizlazi iz ugovora ili okvirnog sporazuma sklopljenog prije 12. rujna 2014. ili akcesornih ugovora potrebnih za izvršenje takvog ugovora.

3. Zabrane iz stavka 1. ne primjenjuju se ako su dotične usluge potrebne za hitno sprečavanje ili ublažavanje događaja koji bi mogao imati ozbiljan i znatan utjecaj na ljudsko zdravlje i sigurnost ili na okoliš.

Pružatelj usluga obavješćuje nadležno tijelo o svakoj aktivnosti poduzetoj u skladu s ovim stavkom u roku od [pet] radnih dana, dostavljajući pojedinih o odgovarajućem opravdanju za prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz.”

21 Članak 4. Uredbe br. 833/2014 glasi kako slijedi:

„[...]

3. Dozvola dotičnog nadležnog tijela potrebna je za pružanje:

- (a) tehničke pomoći ili brokerskih usluga u vezi s proizvodima navedenima u Prilogu II. te u vezi s pružanjem, proizvodnjom, održavanjem i upotrebom tih proizvoda, izravno ili neizravno, bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Rusiji, uključujući njezin isključivi gospodarski pojas i njezin epikontinentalni pojas, ili, ako se takva pomoć odnosi na proizvode namijenjene za upotrebu u Rusiji, uključujući njezin isključivi gospodarski pojas i njezin epikontinentalni pojas, bilo kojoj osobi, subjektu ili tijelu u bilo kojoj drugoj državi;
- (b) financiranja ili financijske pomoći u vezi s proizvodima iz Priloga II., uključujući posebno bespovratna sredstva, zajmove i osiguranje izvoznih kredita za bilo kakvu prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz tih proizvoda ili za bilo kakvo pružanje s time povezane tehničke pomoći, izravno ili neizravno, bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Rusiji, uključujući njezin isključivi gospodarski pojas i njezin epikontinentalni pojas, ili, ako se takva pomoć odnosi na proizvode namijenjene za upotrebu u Rusiji, uključujući njezin isključivi gospodarski pojas i njezin epikontinentalni pojas, bilo kojoj osobi, subjektu ili tijelu u bilo kojoj drugoj državi.

U opravdanim hitnim slučajevima iz članka 3. stavka 5., pružanje usluga iz ovog stavka može se izvršiti bez prethodne dozvole, pod uvjetom da izvoznik obavijesti nadležno tijelo u roku od pet radnih dana od pružanja usluga.

4. Ako se izdavanje dozvola traži na temelju ovog članka stavka 3., članak 3. te osobito njegovi stavci 2. i 5. primjenjuju se *mutatis mutandis*.”

22 U skladu s člankom 5. navedene uredbe:

„[...]

2. Zabranjuje se izravna ili neizravna kupnja, prodaja, pružanje investicijskih usluga za ili pomoći pri izdavanju ili drugo poslovanje s prenosivim vrijednosnim papirima i instrumentima tržišta novca s rokom dospijeca duljim od 30 dana, izdanim nakon 12. rujna 2014. od strane:

[...]

- (b) pravne osobe, subjekta ili tijela s poslovnim nastanom u Rusiji koji su pod javnom kontrolom ili kod kojih je udio javnog vlasništva viši od 50% i koji imaju procijenjenu ukupnu imovinu višu od 1 bilijun ruskih rubalja, i čiji procijenjeni prihodi u opsegu od najmanje 50% potječu od prodaje ili prijevoza sirove nafte ili naftnih derivata, kako je navedeno u Prilogu VI.; [odnosno, Rosneft, Transneft i Gazprom Neft];
- (c) pravne osobe, subjekta ili tijela s poslovnim nastanom izvan Unije u čijim vlasničkim pravima subjekt naveden u točki (a) ili (b) ovog stavka ima, izravno ili neizravno, više od 50% udjela; ili
- (d) pravne osobe, subjekta ili tijela koji djeluju za račun subjekta navedenog u točki (a), (b) ili (c) ovog stavka ili prema njegovim uputama.

3. Zabranjuje se izravno ili neizravno davanje, ili sudjelovanje u bilo kakvom aranžmanu za davanje, novih zajmova ili kredita s rokom dospijeca duljim od 30 dana bilo kojoj pravnoj osobi, subjektu ili tijelu iz stavka 1. ili 2. nakon 12. rujna 2014.

Zabrana se ne primjenjuje na:

- (a) zajmove ili kredite s posebnim i dokumentiranim ciljem osiguravanja financiranja uvoza ili izvoza robe i nefinancijskih usluga, koji nisu obuhvaćeni zabranom, između Unije i bilo koje treće države, uključujući troškove za robu i usluge iz neke druge treće države potrebne za izvršenje ugovorâ o izvozu ili uvozu; ili
- (b) zajmove s posebnim i dokumentiranim ciljem osiguravanja sredstava za hitne slučajeve radi ispunjavanja kriterija solventnosti i likvidnosti za pravne osobe s poslovnim nastanom u Uniji u čijim vlasničkim pravima bilo koji subjekt iz Priloga III. ima više od 50% udjela [odnosno, Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank (VEB) i Rosselkhozbank].

[...]"

23 Članak 8. stavak 1. iste uredbe određuje:

„Države članice utvrđuju pravila o kaznama koje se primjenjuju na povrede odredaba ove Uredbe i poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale njihovu provedbu. Propisane kazne moraju biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće.”

24 Članak 11. Uredbe br. 833/2014 glasi kako slijedi:

„1. U vezi s ugovorima ili drugim transakcijama na čije su izvršenje izravno ili neizravno, u cijelosti ili djelomično utjecale mjere uvedene ovom Uredbom, ne udovoljava se ni jednom zahtjevu, uključujući zahtjeve za odštetu ili druge zahtjeve te vrste, primjerice zahtjev za nadoknadu štete ili zahtjev na temelju jamstva, posebno zahtjev za produljenje ili plaćanje obveznice, jamstva ili odštete, u prvom redu financijskog jamstva ili financijske odštete, u bilo kojem obliku, ako ga zahtijevaju:

- (a) subjekti iz [...] članka 5. stavka 2. točaka (c) i (d) ili subjekti navedeni [u prilogu] [...] VI. [odnosno, Rosneft, Transneft i Gazprom Neft];
- (b) bilo koja druga osoba, subjekt ili tijelo iz Rusije;
- (c) bilo koja osoba, subjekt ili tijelo koje djeluje preko jedne od osoba, subjekata ili tijela iz ovog stavka točaka (a) ili (b) ili u njihovo ime.

2. U svakom postupku za izvršenje zahtjeva teret dokazivanja da ispunjavanje zahtjeva nije zabranjeno stavkom 1. leži na osobi koja traži izvršenje zahtjeva.

3. Ovaj članak ne dovodi u pitanje pravo osoba, subjekata i tijela iz stavka 1., na sudsko preispitivanje zakonitosti neizvršenja ugovornih obveza u skladu s ovom Uredbom.”

25 U Prilogu II. Uredbi br. 833/2014 navedeni su proizvodi za čiju je prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz u Rusiju potrebna prethodna dozvola, u skladu s člankom 3. te uredbe.

Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja

- 26 Nakon što su 6. ožujka 2014. osudili „neizazvano kršenje suvereniteta i teritorijalne cjelovitosti Ukrajine od strane Ruske Federacije”, članci država i vlada država članica Unije odlučili su suspendirati bilateralne razgovore s Ruskom Federacijom o pitanjima viza i novom sveobuhvatnom sporazumu koji je trebao zamijeniti Sporazum o partnerstvu EU-Rusija te su izjavili da bi bilo kakvi daljnji koraci Ruske Federacije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini doveli do dodatnih i dalekosežnih posljedica za odnose u širokom rasponu gospodarskih područja između Europske unije i njezinih država članica, s jedne strane, i Ruske Federacije, s druge strane.
- 27 Zatim je Vijeće tijekom 2014. u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) donijelo niz mjera ograničavanja kao odgovor na djelovanja Ruske Federacije za koja se smatra da destabiliziraju stanje u Ukrajini. S obzirom na ozbiljnost situacije u toj državi Vijeće je, unatoč tome što je u ožujku 2014. donijelo mjere ograničenja putovanja i zamrzavanja imovine četiriju fizičkih i pravnih osoba, 31. srpnja 2014. donijelo Odluku 2014/512, koja je zatim izmijenjena u rujnu i prosincu iste godine, radi uvođenja ciljanih mjera ograničavanja u područjima pristupa tržištima kapitala, obrane, robe s dvojnog namjenom i osjetljivih tehnologija, osobito u energetsom sektoru.
- 28 Vijeće je smatralo da potonje mjere ulaze u područje primjene UFEU-a i da njihova provedba zahtijeva regulatorno djelovanje na razini Unije pa je donijelo Uredbu br. 833/2014, koja sadržava detaljnije odredbe za provedbu zahtjeva Odluke 2014/512 i na razini Unije i na razini država članica. Iako je donesena istoga dana kao i ta odluka, ta je uredba izmjenjivana usporedo s navedenom odlukom kako bi odražavala naknadne izmjene te odluke.
- 29 Izričiti cilj tih mjera ograničavanja bio je povećavanje troškova djelovanja Ruske Federacije usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine te promicanje mirnog rješenja krize. U tu su svrhu Odlukom 2014/512 određene, osobito, zabrane uvoza određenih proizvoda i osjetljivih tehnologija namijenjenih naftnom sektoru u Rusiji kao i ograničenja pristupu europskom tržištu kapitala određenim subjektima iz tog sektora.
- 30 Rosneft je društvo upisano u sudski registar u Rusiji koje djeluje u sektoru nafte i plina. U skladu s informacijama koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev, 69,5% udjela u tom društvu u vlasništvu je društva Rosneftgaz OJSC, tijela u vlasništvu ruske države. Manji udio u društvu Rosneft, odnosno 19,75%, u vlasništvu je društva BP Russian Investments Ltd., društva kćeri britanske naftne kompanije BP plc. Preostalih 10,75% udjela u društvu Rosneft kotira na burzi. U skladu s odlukom kojom se upućuje prethodno pitanje, djelatnosti Rosnefta i društava iz njegove grupacije uključuju istraživanje i proizvodnju ugljikovodika, odobalne projekte istraživanja i proizvodnje (*upstream offshore projects*), rafinaciju ugljikovodika kao i stavljanje sirove nafte, plina i proizvoda na rusko i inozemno tržište. Njegove djelatnosti istraživanja uključuju operacije u vodama dubljim od 150 metara, u arktičkoj regiji i u formacijama škriljevca.
- 31 Nakon 8. rujna 2014. u prilogima Odluci 2014/512 i, posljedično, Uredbi br. 833/2014 Rosneft je naveden kao subjekt na koji se odnosi dio ograničenja uspostavljenih tim aktima.
- 32 Rosneft je protiv tih mjera ograničavanja pokrenuo postupke i pred sudom Unije i pred nacionalnim sudovima u Ujedinjenoj Kraljevini. On je 9. listopada 2014. tužbom pred Općim sudom Europske unije pokrenuo postupak za poništenje spornih akata koji je još u tijeku. Zatim je to društvo 20. studenoga 2014. podnijelo zahtjev za sudsko preispitivanje pred High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Divisional Court) (Visoki Sud (Engleska i Wales), odjel Queen’s Bench (odjelno vijeće), Ujedinjena Kraljevina). U okviru potonjeg postupka Rosneft tvrdi da su i mjere ograničavanja koje je donijelo Vijeće i nacionalne mjere za provedbu potonjih mjera nevaljane.

- 33 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se zahtjev za sudsko preispitivanje koji mu je podnesen poglavito odnosi na nacionalne mjere koje su tuženici u glavnom postupku donijeli radi provedbe akata Unije kojima su određene sporne mjere ograničavanja. To sudsko preispitivanje odnosi se, s jedne strane, na zakonitost propisa koji nameće kaznenopravne sankcije za povredu odredbi Uredbe br. 833/2014 koje se odnose na financijske usluge i na naftni sektor i, s druge strane, na točnost određenih izjava FCA-e o pojmu „financijska pomoć” i primjenu te uredbe na prenosive vrijednosne papire koji su izdani u obliku globalnih potvrda o deponiranim vrijednosnim papirima (*Global Depositary Receipts*, u daljnjem tekstu: GDR).
- 34 Međutim, sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da se navedeni zahtjev odnosi i na valjanost akata prava Unije. S tim u vezi, on smatra, pozivajući se na presudu od 22. listopada 1987., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), da nije nadležan za nadzor valjanosti tih akata. Iako ne želi zauzeti stajalište o nadležnosti Suda za provođenje takvog nadzora kad je riječ, osobito, o aktima donesenima u području ZVSP-a, sud koji je uputio zahtjev ipak podsjeća da mjere donesene u tom području mogu imati ozbiljne posljedice za fizičke i pravne osobe i da je načelo pristupa sudu radi nadzora zakonitosti provedbenih akata od temeljnog značaja.
- 35 Prema navodima tog suda, Rosneft u biti smatra da su, kao prvo, sporni akti protivni brojnim člancima iz Sporazuma o partnerstvu EU-Rusija. Kao drugo, oni ne poštuju obvezu obrazlaganja iz članka 296. UFEU-a i, posljedično, pravo na pošteno suđenje i na djelotvornu sudsku zaštitu. Kao treće, odredbe tih akata o naftnom sektoru nespojive su s načelom jednakog postupanja te je njihovim donošenjem Vijeće zlouporabilo ovlasti. Kao četvrto, te su odredbe neproporcionalne s obzirom na cilj koji se nastoji postići navedenim aktima i povređuju Rosneftovu slobodu poduzetništva i pravo vlasništva. Kao peto, Uredba br. 833/2014 pravilno ne provodi Odluku 2014/512. Konačno, kao šesto, budući da su države članice obvezne donositi sankcije radi osiguranja provedbe spornih akata, nepreciznost odredbi tih akata protivna je načelima pravne sigurnosti i zakonitosti kaznenih djela i kazni.
- 36 Ako Sud utvrdi da su sporni akti valjani, sud koji je uputio zahtjev dvoji kako ih tumačiti. Smatrajući da pojmove mjera ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku valja tumačiti ujednačeno u cijeloj Uniji, on objašnjava da je tijekom glavnog postupka utvrdio da postoje razlike u praksi tijela drugih država članica kad je riječ o tumačenju određenih odredbi spornih akata.
- 37 Sud koji je uputio zahtjev zaključno pojašnjava da je ispitao argumentaciju stranaka u glavnom postupku o svrsishodnosti upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu u ovom postupku, s obzirom na to da je, osobito, Rosneft već podnio tužbu za poništenje spornih akata pred Općim sudom. Međutim, on smatra da je, sukladno sudskoj praksi proizašloj iz presude od 14. prosinca 2000., *Masterfoods i HB* (C-344/98, EU:C:2000:689), njegova zadaća ocijeniti valja li prekinuti postupak do donošenja konačne odluke o takvoj tužbi za poništenje ili uputiti prethodno pitanje Sudu.
- 38 U tim je okolnostima High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Divisional Court) (Visoki Sud (Engleska i Wales), odjel Queen’s Bench (odjelno vijeće)) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li s obzirom na osobito članak 19. stavak 1., članak 24. i članak 40. UEU-a, članak 47. [Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)] i članak 275. stavak [drugi] UFEU-a Sud nadležan odlučivati u prethodnom postupku na temelju članka 267. UFEU-a o valjanosti članka 1. stavka 2. točaka (b) do (d), članka 1. stavka 3., članka 4., članka 4.a i članka 7. te Priloga III. Odluci 2014/512?
2. (a) Jesu li nevaljane jedna ili više sljedećih odredbi (u daljnjem tekstu: predmetne mjere) Uredbe br. 833/2014 i, u mjeri u kojoj je Sud nadležan, Odluke 2014/512:
- i. članci 4. i 4.a Odluke 2014/512;
 - ii. članak 3., članak 3.a, članak 4. stavci 3. i 4. Uredbe br. 833/2014 te Prilog II. toj uredbi

(u daljnjem tekstu zajedno nazvane: odredbe o naftnom sektoru);

- iii. članak 1. stavak 2. točke (b) do (d), članak 1. stavak 3. Odluke 2014/512 i Prilog III. toj odluci;
- iv. članak 5. stavak 2. točke (b) do (d) i članak 5. stavak 3. Uredbe br. 833/2014 te Prilog VI. toj uredbi

(u daljnjem tekstu zajedno nazvane: odredbe o prenosivim vrijednosnim papirima i zajmovima);

- v. članak 7. Odluke 2014/512; i
- vi. članak 11. Uredbe br. 833/2014?

(b) Ako su predmetne mjere valjane, je li protivno načelu pravne sigurnosti i načelu *nulla poena sine lege certa* to da država članica na temelju članka 8. Uredbe br. 833/2014 nametne kaznenopravne sankcije prije no što je Sud u dovoljnoj mjeri razjasnio područje primjene predmetne povrede?

3. Ako su zabrane ili predmetne mjere iz pitanja 2. (a) valjane:

- (a) Uključuje li pojam ‚financijska pomoć‘ iz članka 4. stavka 3. Uredbe br. 833/2014 provedbu plaćanja od strane banke ili druge financijske institucije?
- (b) Zabranjuje li članak 5. Uredbe br. 833/2014 izdavanje ili svaki drugi oblik poslovanja s globalnim potvrđama o deponiranim vrijednosnim papirima ([...] (GDR)) koje su izdane na dan 12. rujna 2014. ili nakon tog datuma na temelju ugovora o depozitu sklopljenog s jednim od subjekata navedenih u Prilogu VI., za dionice jednog od tih subjekata izdane prije 12. rujna 2014.?
- (c) Ako Sud smatra da stvar nije dovoljno jasna i da ju je moguće rasvijetliti uz njegove daljnje upute, koje je pravilno tumačenje pojmova ‚škriljevac‘ i ‚vod[e] dublj[e] od 150 metara‘ iz članka 4. Odluke 2014/512 i članaka 3. i 3.a Uredbe br. 833/2014 Unije? Ako Sud to smatra prikladnim i nužnim, može li za potrebe provedbe te uredbe ponuditi geološko tumačenje pojma ‚škriljevac‘ te pojasniti valja li mjerenje ‚vod[a] dublj[ih] od 150 metara‘ provoditi od točke bušenja ili od koje druge točke?”

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

- 39 Rosneft je aktom podnesenim 10. kolovoza 2016. zahtijevao ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.
- 40 U potporu svojem zahtjevu on najprije ističe da je analiza koju je u ovom predmetu dao nezavisni odvjetnik u svojem mišljenju od 31. svibnja 2016. pogrešna kad je riječ o obvezi Vijeća da obrazloži donošenje predmetnih mjera ograničavanja. Iz te analize također proizlazi netočno razumijevanje razlika koje postoje između navedenih mjera ograničavanja i mjera koje je Unija donijela u kontekstu iranskog nuklearnog programa te je stoga zadaća Suda da pribavi dodatne informacije o tome. Usto, nezavisni je odvjetnik pristupio analizi pojma „zakonodavni akti” u smislu članka 31. UEU-a različito od nezavisnog odvjetnika Wahla u njegovu mišljenju u predmetu u kojem je donesena presuda od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i Komisija (C-455/14 P, EU:C:2016:212), koje je izneseno nakon održavanja rasprave u ovom predmetu. Konačno, Rosneft smatra da bi trebalo ponovno otvoriti usmeni dio postupka jer se i nadležnost Suda i mogućnost izvršenja njegovih presuda mogu brzo izmijeniti nakon rezultata referenduma održanog 23. lipnja 2016. u Ujedinjenoj Kraljevini o članstvu te države u Europskoj uniji.
- 41 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da Sud može po službenoj dužnosti ili na prijedlog nezavisnog odvjetnika ili na zahtjev stranaka, u skladu s člankom 83. svojega Poslovnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili da je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama (presuda od 15. rujna 2011., Accor, C-310/09, EU:C:2011:581, t. 19. i navedena sudska praksa). Suprotno tomu,

Statut Suda Europske unije i Poslovnik Suda ne propisuju mogućnost da stranke podnesu očitovanja na mišljenje nezavisnog odvjetnika (presuda od 16. prosinca 2010., Stichting Natuur en Milieu i dr., C-266/09, EU:C:2010:779, t. 28. i navedena sudska praksa).

- 42 Što se tiče Rosneftovih očitovanja o argumentaciji sadržanoj u mišljenju nezavisnog odvjetnika u ovom predmetu, valja istaknuti da se u njima većinom kritizira to mišljenje. Međutim, iz sudske prakse navedene u prethodnoj točki ove presude proizlazi da odredbe koje uređuju postupak pred Sudom ne predviđaju podnošenje takvih očitovanja.
- 43 Usto, kad je riječ o zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka zbog referenduma održanog 23. lipnja 2016. u Ujedinjenoj Kraljevini o članstvu te države članice u Europskoj uniji, Rosneft ne objašnjava na koji bi način taj događaj sam po sebi mogao utjecati na nadležnost Suda ili na obvezujuću snagu njegovih presuda.
- 44 U tim okolnostima, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, Sud smatra da u predmetnom slučaju raspolaze svim potrebnim elementima za davanje korisnog odgovora na pitanja koja mu je postavio sud koji je uputio zahtjev i da su svi argumenti potrebni za rješavanje spora raspravljeni među strankama.
- 45 Slijedom toga, valja odbiti zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 46 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 19., 24. i 40. UFEU-a, članak 275. UFEU-a i članak 47. Povelje tumačiti na način da je Sud na temelju članka 267. UFEU-a nadležan odlučivati u prethodnom postupku o valjanosti akta donesenog na temelju odredbi koje se odnose na ZVSP, poput Odluke 2014/512.
- 47 Prije odlučivanja o meritumu tog pitanja valja ispitati prigovore o njegovoj dopuštenosti koje su iznijele određene zainteresirane strane.

Dopuštenost

- 48 Prema mišljenju estonske i poljske vlade te Vijeća prvo pitanje je nedopušteno. Oni smatraju da sud koji je uputio zahtjev nije objasnio vezu koja postoji između tog pitanja i nacionalnog sudskog postupka pa dvoje o potrebi davanja odgovora na to pitanje. Usto, Vijeće ističe da postavljena pitanja u glavnom postupku mogu biti riješena samo s obzirom na Uredbu br. 833/2014, a da pritom ne treba odlučivati o valjanosti Odluke 2014/512.
- 49 S tim u vezi valja podsjetiti da kad se pred nacionalnim sudom postavi pitanje o valjanosti akta koji su donijele institucije Unije, na tom je sudu da prosudi je li prethodna odluka o tom pitanju nužna za donošenje njegove presude i stoga da zatraži od Suda donošenje odluke o tom pitanju. Posljedično, ako se pitanja koja je postavio nacionalni sud odnose na valjanost pravila prava Unije, Sud u načelu mora donijeti odluku (presuda od 3. lipnja 2008., Intertanko i dr., C-308/06, EU:C:2008:312, t. 31. i navedena sudska praksa).
- 50 Sud može odbiti da odlučuje o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud, u smislu članka 267. UFEU-a, samo ako, osobito, nisu ispunjeni zahtjevi u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku navedeni u članku 94. Poslovnika Suda ili ako je očito da tumačenje ili ocjena valjanosti pravila Unije koje je zatražio nacionalni sud nemaju nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili ako je problem hipotetski (vidjeti u tom smislu presude od

10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, t. 35.; od 5. srpnja 2016., Ognjanov, C-614/14, EU:C:2016:514, t. 19. i od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 54.).

- 51 U predmetnom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da Rosneft u glavnom postupku osporava valjanost određenih odredbi Odluke 2014/512. Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, rasprave pred njim su se osobito odnosile na prijedlog u skladu s kojim je, u slučaju nepostojanja nadležnosti Suda za odlučivanje o valjanosti te odluke, zadaća tog suda osigurati pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u području ZVSP-a, u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a.
- 52 Budući da sud koji je uputio zahtjev smatra da svoju nadležnost treba ispitati s obzirom na nadležnost Suda, prvo pitanje koje se odnosi na nadležnost potonjeg suda ima izravnu vezu s predmetom spora u glavnom postupku.
- 53 Osim toga, valja smatrati da bi puko ispitivanje pitanja upućenih u glavnom predmetu s obzirom na Uredbu br. 833/2014 moglo biti nedostatno za davanje odgovora na dvojbe suda koji je uputio zahtjev glede valjanosti predmetnih mjera ograničavanja.
- 54 Naime, navedeni sud smatra da bi nepobojnost odluka Vijeća donesenih u okviru ZVSP-a mogla ugroziti temeljno pravo pristupa sudu i podsjeća da članak 19. UEU-a zahtijeva da u područjima obuhvaćenima pravom Unije bude osigurana djelotvorna pravna zaštita.
- 55 Stoga, s jedne strane, budući da je za valjanost uredbe donesene na temelju članka 215. UFEU-a potrebno prethodno donošenje valjane odluke u skladu s odredbama koje se odnose na ZVSP, pitanje valjanosti Odluke 2014/512 relevantno je u okolnostima ovog predmeta.
- 56 S druge strane, valja podsjetiti da na temelju članka 29. UEU-a države članice osiguravaju da njihove nacionalne politike budu u skladu sa stajalištima Unije donesenima u okviru ZVSP-a. Iz toga slijedi da eventualna nevaljanost Uredbe br. 833/2014 u načelu ne utječe na obvezu država članica da osiguravaju da njihove nacionalne politike budu u skladu s mjerama ograničavanja određenima na temelju Odluke 2014/512. Stoga, ako je Sud nadležan za ispitivanje valjanosti Odluke 2014/512, takvo je ispitivanje potrebno za određivanje dosega obveza koje proizlaze iz te odluke, neovisno o tome je li Uredba br. 833/2014 valjana.
- 57 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je prvo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev dopušteno.

Meritum

- 58 Vlada Ujedinjene Kraljevine, češka, estonska, francuska i poljska vlada te Vijeće smatraju da na temelju članka 24. stavka 1. drugog podstavka zadnje rečenice UEU-a i članka 275. UFEU-a Sud nije nadležan odlučivati u prethodnom postupku o valjanosti Odluke 2014/512.
- 59 Prema mišljenju Komisije, članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a ne isključuju mogućnost da Sud bude nadležan za odlučivanje o valjanosti Odluke 2014/512 i u okviru zahtjeva za prethodnu odluku. Međutim, kako bi Sud bio nadležan u takvoj situaciji, potrebno je, s jedne strane, da tužitelj u glavnom postupku koji je pokrenuo postupak pred nacionalnim sudom ispunjava uvjete iz članka 263. stavka četvrtog UFEU-a i, s druge strane, da predmet postupka bude ispitivanje zakonitosti mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba. Komisija smatra da ti uvjeti nisu ispunjeni u predmetnom slučaju.

- 60 Uvodno, iako u skladu s člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom posljednjom rečenicom UEU-a i člankom 275. stavkom prvim UFEU-a Sud načelno nije nadležan za odredbe koje se odnose na ZVSP niti za akte donesene na temelju tih odredaba (vidjeti presudu od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i Komisija, C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 39.), ipak valja podsjetiti da Ugovori izričito određuju dvije iznimke od tog načela. Naime, s jedne strane, i članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnja rečenica UEU-a i članak 275. stavak drugi UFEU-a određuju da je Sud nadležan za nadzor poštovanja članka 40. UEU-a. S druge strane, na temelju članka 24. stavka 1. drugog podstavka zadnje rečenice UEU-a Sud je nadležan za nadzor zakonitosti određenih odluka iz članka 275. stavka drugog UFEU-a. Potonja odredba određuje nadležnost Suda za odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. stavku četvrtom, u kojima se ocjenjuje zakonitost odluka Vijeća, donesenih na temelju odredbi koje se odnose na ZVSP, kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba.
- 61 Stoga, valja smatrati da se prvo pitanje u biti sastoji od dva dijela. Kao prvo, ono se odnosi na utvrđivanje toga je li Sud, na temelju zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud na temelju članka 267. UFEU-a, nadležan za nadzor toga je li Vijeće poštovalo članak 40. UEU-a pri donošenju Odluke 2014/512. Kao drugo, njegov je predmet provjera toga je li Sud nadležan za nadzor zakonitosti mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba, čije je donošenje predviđeno tom odlukom, ne samo kad te osobe podnesu tužbu za poništenje protiv tih mjera pred sudom Unije na temelju članaka 256. i 263. UFEU-a nego isto tako ako je u okviru prethodnog postupka iz članka 267. UFEU-a nacionalni sud koji dvoji o valjanosti tih mjera Sudu uputio prethodno pitanje.
- 62 S tim u vezi, kao prvo, kad je riječ o nadležnosti Suda za nadzor poštovanja članka 40. UEU-a, valja podsjetiti da u Ugovorima nije predviđen nijedan poseban način za provođenje takvog sudskog nadzora. U tim okolnostima taj nadzor je obuhvaćen općom nadležnosti koju članak 19. UEU-a daje Sudu za osiguranje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ. Propisujući tu opću nadležnost, članak 19. stavak 3. točka (b) UEU-a osim toga određuje da Sud odlučuje o prethodnim pitanjima na zahtjev nacionalnih sudova osobito o valjanosti akata koje su usvojile institucije Unije.
- 63 Slijedom toga, Sud je nadležan za odlučivanje o zahtjevu za prethodnu odluku koji se odnosi na usklađenost Odluke 2014/512 s člankom 40. UEU-a.
- 64 Kao drugo, valja razmotriti nadležnost Suda za odlučivanje u prethodnom postupku o valjanosti odluka donesenih u području ZVSP-a, poput Odluke 2014/512, ako su njima određene mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba.
- 65 U skladu s tekstem članka 24. stavka 1. drugog podstavka zadnje rečenice UEU-a i članka 275. stavka drugog UFEU-a, na temelju Ugovorâ Sud ima nadležnost nadzirati zakonitost odluka Vijeća kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba. Tako, dok članak 24. stavak 1. UEU-a ovlašćuje Sud da nadzire zakonitost određenih odluka iz članka 275. stavka drugog UFEU-a, ta potonja odredba predviđa da je Sud nadležan za odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. stavku četvrtom UFEU-a u kojima se ocjenjuje zakonitost.
- 66 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, nadzor zakonitosti akata Unije koji Sud osigurava na temelju Ugovorâ počiva na dva komplementarna sudska postupka. Naime, UFEU-u je u svojim člancima 263. i 277., s jedne, te člankom 267., s druge strane, ustanovio cjelovit sustav pravnih lijekova i postupaka kojima je cilj osigurati nadzor zakonitosti akata Unije povjeravajući ga sudu Unije (presude od 23. travnja 1986., *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, t. 23.; od 25. srpnja 2002., *Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, t. 40. i od 3. listopada 2013., *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 92.).
- 67 Tom je cjelovitom sustavu pravnih lijekova i postupaka svojstveno to da pojedinci u okviru tužbe podnesene pred nacionalnim sudom imaju pravo osporavati zakonitost odredbi sadržanih u aktima Unije koje su temelj odluke ili nacionalnog akta donesenog u odnosu na njih, isticanjem njihove

nevaljanosti, i zahtijevati od tog suda, koji sam po sebi nije nadležan utvrditi takvu nevaljanost, da s tim u vezi uputi Sudu prethodno pitanje, osim ako su oni nesumnjivo imali pravo pokretanja postupka protiv tih odredbi na temelju članka 263. UFEU-a, a nisu ga iskoristili u za to predviđenim rokovima (vidjeti u tom smislu presude od 15. veljače 2001., Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, t. 35. i 36.; od 29. lipnja 2010., E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, t. 45. i 46.).

- 68 Tako zahtjev za prethodnu odluku kojom se ocjenjuje valjanost predstavlja, kao i tužba za poništenje, vrstu nadzora zakonitosti akata Unije (vidjeti presude od 22. listopada 1987., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, t. 16.; od 21. veljače 1991., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, C-143/88 i C-92/89, EU:C:1991:65, t. 18.; od 6. prosinca 2005., ABNA i dr., C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741, t. 103. i od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 95.).
- 69 Ta bitna značajka sustava sudske zaštite Unije proteže se na nadzor zakonitosti odluka kojima se određuje donošenje mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba u okviru ZVSP-a.
- 70 Naime, ni iz UEU-a ni iz UFEU-a ne proizlazi da je tužba za poništenje podnesena pred Općim sudom zajedničkom primjenom članaka 256. i 263. UFEU-a jedini način nadzora zakonitosti odluka kojima su određene mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba, osim, osobito, zahtjeva za prethodnu odluku o ocjeni valjanosti. S tim u vezi, članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnja rečenica UEU-a ne upućuje na članak 275. stavak drugi UFEU-a radi određivanja vrste postupka u okviru kojeg Sud može nadzirati zakonitost određenih odluka nego radi određivanja vrste odluka čiju zakonitost Sud može nadzirati u okviru bilo kojeg postupka čiji je predmet takav nadzor zakonitosti.
- 71 Međutim, budući da su za provedbu odluke koja predviđa mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba djelomično odgovorne države članice, prethodno pitanje o ocjeni valjanosti ima bitnu funkciju radi osiguranja djelotvorne sudske zaštite, osobito kad su, kao u glavnom predmetu, i zakonitost nacionalnih provedbenih mjera i zakonitost same odluke donesene u području ZVSP-a u odnosu na koju su te mjere donesene dovedene u pitanje u okviru nacionalnog sudskog postupka. Naime, s obzirom na činjenicu da države članice osiguravaju da njihove nacionalne politike budu u skladu sa stajalištima Unije određenima na temelju odluka Vijeća, donesenima na temelju članka 29. UEU-a, pristup sudskom nadzoru navedenih odluka neophodan je ako one određuju donošenje mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba.
- 72 Kao što to proizlazi kako iz članka 2. UEU-a, koji je dio općih odredbi UEU-a, tako i članka 21. UEU-a o vanjskom djelovanju Unije, na koji upućuje članak 23. UEU-a o ZVSP-u, Unija se osobito temelji na vrijednosti vladavine prava (vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i Komisija, C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 41. i navedenu sudsku praksu).
- 73 Uostalom, članak 47. Povelje, kojim se još jednom potvrđuje načelo djelotvorne sudske zaštite, u svojem stavku 1. zahtijeva da svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima tim člankom. Valja podsjetiti da je samo postojanje djelotvornog sudskog nadzora radi osiguranja poštovanja Unijinih pravnih odredaba svojstveno postojanju pravne države (vidjeti presude od 18. prosinca 2014., Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, t. 45. i od 6. listopada 2015., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, t. 95.).
- 74 Iako je točno da članak 47. Povelje ne može stvoriti nadležnost Suda ako je Ugovori isključuju, načelo djelotvorne sudske zaštite ipak podrazumijeva da se isključenje nadležnosti Suda u području ZVSP-a tumači usko.
- 75 Budući da je svrha postupka koji Sudu omogućuje da donosi prethodne odluke osiguranje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ, u skladu s funkcijom povjerenom toj instituciji na temelju članka 19. stavka 1. UEU-a, bilo bi protivno ciljevima potonje odredbe i načelu djelotvorne sudske zaštite usko tumačiti nadležnost koju članak 275. stavak drugi UFEU-a, na koji se poziva članak 24.

stavak 1. UEU-a, daje Sudu (vidjeti analogijom presude od 27. veljače 2007., Gestoras Pro Amnistía i dr./Vijeće, C-354/04 P, EU:C:2007:115, t. 53.; od 27. veljače 2007., Segi i dr./Vijeće, C-355/04 P, EU:C:2007:116, t. 53.; od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 70.; od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, t. 42. i od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i Komisija, C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 40.).

- 76 U tim okolnostima, budući da Sud, na temelju članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. stavka drugog UFEU-a, ima stvarnu nadležnost za odlučivanje o valjanosti akata Unije, odnosno, kad je osobito riječ o mjerama ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba, bilo bi protivno strukturi sustava djelotvorne sudske zaštite ustanovljenog Ugovorima tumačiti potonju odredbu na način da ona isključuje ovlast sudova država članica da upute Sudu pitanje o valjanosti odluka Vijeća koje određuju donošenje takvih mjera.
- 77 Konačno, valja odbaciti argument u skladu s kojim samo nacionalni sudovi imaju zadaću osigurati djelotvornu sudsku zaštitu ako Sud nije nadležan za odlučivanje u prethodnom postupku o valjanosti odluka u području ZVSP-a koje određuju donošenje mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba.
- 78 Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, nužna ujednačenost sustava sudske zaštite zahtijeva da samo Sud u okviru članka 267. UFEU-a ima ovlast utvrđivanja nevaljanosti akata institucija Unije, na koju se poziva pred nacionalnim sudom (vidjeti u tom smislu presude od 22. listopada 1987., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, t. 17. i od 6. listopada 2015., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, t. 62.). Isti se zaključak nameće kad je riječ o odlukama u području ZVSP-a s obzirom na koje Ugovori Sudu daju nadležnost za nadzor zakonitosti.
- 79 Osim toga, Sud je u najboljem položaju za odlučivanje o valjanosti akata Unije, s obzirom na ovlasti kojima raspolaže u okviru prethodnog postupka da, s jedne strane, prikupi očitovanja od država članica i institucija Unije čiji se akti osporavaju i, s druge strane, da od država članica, institucija, tijela, ureda i agencija Unije koji ne sudjeluju u postupku zahtijeva dostavu svih podataka koje smatra neophodnima za potrebe postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 22. listopada 1987., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, t. 18.).
- 80 Taj zaključak potvrđuje i osnovni cilj članka 267. UFEU-a, odnosno osiguranje toga da nacionalni sudovi ujednačeno primjenjuju pravo Unije, pri čemu taj cilj jednako vrijedi i kad je riječ o nadzoru zakonitosti odluka koje određuju donošenje mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba i kad je riječ o drugim aktima Unije. Naime, što se tiče takvih odluka, razilaženja među sudovima država članica u pogledu valjanosti akta Unije mogla bi dovesti u pitanje sâmo jedinstvo pravnog poretka Unije i ugroziti temeljni zahtjev pravne sigurnosti (vidjeti analogijom presude od 22. veljače 1990., Busseni, C-221/88, EU:C:1990:84, t. 15.; od 6. prosinca 2005., Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, EU:C:2005:742, t. 21. i od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr., C-366/10, EU:C:2011:864, t. 47.).
- 81 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članke 19., 24. i 40. UEU-a, članak 275. UFEU-a i članak 47. Povelje valja tumačiti na način da je Sud nadležan da na temelju članka 267. UFEU-a u prethodnom postupku odlučuje o valjanosti akta donesenog na temelju odredbi koje se odnose na ZVSP, poput Odluke 2014/512, ako se zahtjev za prethodnu odluku odnosi na nadzor usklađenosti te odluke s člankom 40. UEU-a ili na nadzor zakonitosti mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba.

Drugo pitanje, točka (a)

- 82 Svojim drugim pitanjem, točkom (a) sud koji je uputio zahtjev pita Sud o valjanosti članka 1. stavka 2. točaka (b) do (d), članka 1. stavka 3., članka 4., članka 4.a, članka 7. i Priloga III. Odluci 2014/512 kao i članka 3., članka 3.a., članka 4. stavaka 3. i 4., članka 5. stavka 2. točaka (b) do (d), članka 5. stavka 3., članka 11. te Priloga II. i VI. Uredbi br. 833/2014.
- 83 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje i Rosneftovih pisanih očitovanja proizlazi da on osporava valjanost tih odredbi, kao prvo, zbog toga što je donošenjem Odluke 2014/512 povrijeđen članak 40. UEU-a. Kao drugo, on tvrdi da navedene odredbe nisu usklađene sa Sporazumom o partnerstvu EU-Rusija. Kao treće, on smatra da je Vijeće pri donošenju tih odredbi povrijedilo obvezu obrazlaganja, prava obrane, pravo na djelotvornu sudsku zaštitu i pravo na pristup spisu. Kao četvrto, Rosneft ističe povredu načela jednakog postupanja. Kao peto i kao šesto, on navodi da su odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku nevaljane zbog zlorabe ovlasti Vijeća i zbog proturječnosti između pojmova iz Odluke 2014/512 i onih iz Uredbe br. 833/2014. Kao sedmo, Rosneft ističe da je Vijeće povrijedilo načelo proporcionalnosti i temeljna prava na koje se on može pozivati, osobito njegovu slobodu poduzetništva i njegovo pravo vlasništva.
- Usklađenost Odluke 2014/512 i Uredbe br. 833/2014 s člankom 40. UEU-a
- 84 Rosneft smatra da je Vijeće povrijedilo članak 40. UEU-a kad je Odlukom 2014/512 suviše detaljno definiralo stajalište Unije o mjerama ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku, zadirući tako u ovlasti zajedničkog predlaganja Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (u daljnjem tekstu: Visoki predstavnik) i Komisije.
- 85 Što se tiče akata donesenih na temelju odredbe koja se odnosi na ZVSP, na Sudu je da nadzire, osobito na temelju članka 275. stavka drugog prvog dijela rečenice UFEU-a i članka 40. UEU-a, da provedba te politike ne utječe na primjenu postupaka i odgovarajući opseg ovlasti institucija propisanih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije na temelju UFEU-a (presuda od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće, C-263/14, EU:C:2016:435, t. 42.).
- 86 Radi provjere zadire li u nadležnosti i postupke iz UFEU-a činjenica da je Vijeće donijelo Odluku 2014/512 na temelju članka 29. UEU-a, odredbe koja se odnosi na ZVSP, valja ispitati sadržaj te odluke s obzirom na nadležnosti i postupke iz članka 215. UFEU-a.
- 87 S tim u vezi valja utvrditi da je točno da je sadržaj Odluke 2014/512 detaljan. Međutim, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 7. te odluke, njezin cilj je uvođenje ciljanih mjera ograničavanja koje se odnose na područja kojima je svojstvena tehnička narav, uključujući pristup tržištima kapitala, obranu, robu s dvojnog namjenom te osjetljive tehnologije, među ostalim u energetske sektoru.
- 88 Iz članaka 24. i 29. UEU-a proizlazi da Vijeće u pravilu jednoglasno odlučuje o utvrđivanju predmeta mjera ograničavanja koje Unija donosi u području ZVSP-a. Vodeći računa o širokom doseg ciljeva i svrha ZVSP-a, kako su navedeni u članku 3. stavku 5. i članku 21. UEU-a te u posebnim odredbama koje se odnose na ZVSP, osobito u člancima 23. i 24. UEU-a, Vijeće ima široku diskrecijsku ovlast pri definiranju tog predmeta.
- 89 Suprotno tomu, članak 215. UFEU-a, koji povezuje ciljeve UEU-a u području ZVSP-a i djelovanje Unije koje uključuje gospodarske mjere koje ulaze u područje primjene UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 59.), omogućuje da Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom na zajednički prijedlog Visokog predstavnika i Komisije, donosi propise radi provedbe mjera ograničavanja ako one ulaze u područje primjene UFEU-a kao i osobito

radi osiguranja njihove ujednačene primjene u svim državama članicama. Kad je riječ o Uredbi br. 833/2014, iako se u njoj ponavlja bit sadržaja Odluke 2014/512, ona također sadržava definicije i pojašnjenja glede primjene mjera ograničavanja određenih navedenom odlukom.

- 90 S obzirom na različite funkcije tih dviju vrsta akata, pri čemu se jednim utvrđuje stajalište Unije u odnosu na mjere ograničavanja koje treba donijeti, a drugima instrumentalizira provođenje navedenih mjera na razini Unije, u načelu se ne može smatrati da se određivanjem predmeta mjera ograničavanja u odluci Vijeća na temelju članka 29. UEU-a zadire u postupak koji je u članku 215. UFEU-a predviđen za provedbu navedene odluke. Osobito, kad je riječ o području određene tehničke naravi, može se pokazati svrsishodnim da Vijeće upotrijebi precizne pojmove kad određuje mjere ograničavanja. U tim okolnostima, Vijeću se ne može prigovoriti da je donošenjem Odluke 2014/512 unaprijed odredilo dio sadržaja Uredbe br. 833/2014.
- 91 Osim toga, kad je riječ o Rosneftovu argumentu da Odluka 2014/512 nije usklađena s člankom 40. UEU-a jer je ona „zakonodavni akt” u smislu članaka 24. i 31. UEU-a, koji zabranjuju donošenje takvih akata u području ZVSP-a, njega također treba odbiti. Naime, članak 289. stavak 3. UFEU-a određuje da su pravni akti doneseni zakonodavnim postupkom zakonodavni akti. Ovlast donošenja zakonodavnih akata isključena je u području ZVSP-a kako bi se ta politika podvrgnula posebnim pravilima i postupcima, kako to proizlazi iz članka 24. UEU-a. Budući da oni, definirani osobito odredbama koje se odnose na ZVSP u glavi V. poglavlju 2. UEU-a, utvrđuju posebnu podjelu uloga institucija Unije u tom području, iz toga slijedi da je donošenje zakonodavnih akata u smislu članka 289. stavka 3. UFEU-a u tom kontekstu nužno isključeno.
- 92 Međutim, nije sporno da Odluka 2014/512 nije donesena na temelju UFEU-a nego u postupku iz članka 24. UEU-a. Ta odluka stoga ne može biti takav zakonodavni akt. Slijedom toga, Vijeće donošenjem te odluke nije povrijedilo članak 40. UEU-a.
- 93 S obzirom na prethodna razmatranja, definicija predmeta mjera ograničavanja u Odluci 2014/512 ne narušava postupak iz članka 215. UFEU-a i izvršavanje ovlasti koje taj članak daje Visokom predstavniku i Komisiji. U tim okolnostima pri ispitivanju Odluke 2014/512 s obzirom na članak 40. UEU-a nije utvrđen nijedan element koji utječe na valjanost te odluke.

Valjanost mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba određenih Odlukom 2014/512 i Uredbom br. 833/2014

– Uvodna očitovanja

- 94 Vijeće tvrdi da Sud nije nadležan za nadzor zakonitosti odredbi Odluke 2014/512 i Uredbe br. 833/2014 jer se razlozima nezakonitosti koje navodi Rosneft u biti želi osporiti Unijinu načelnu odluku o djelomičnom prekidu gospodarskih i financijskih odnosa s Rusijom. Isto tako, vlada Ujedinjene Kraljevine te estonska, francuska i poljska vlada te Komisija osporavaju argument u skladu s kojim Odluka 2014/512 sadržava mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba jer se, prema njihovu mišljenju, mjere koje su u njoj sadržane primjenjuju na objektivno određene situacije i na kategoriju osoba koje su određene općenito.
- 95 Valja ispitati predviđaju li odredbe Odluke 2014/512 mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba u smislu članka 275. stavka drugog UFEU-a.
- 96 Kad je riječ, kao prvo, o člancima 4 i 4.a Odluke 2014/512, valja utvrditi da ti članci predviđaju, s jedne strane, sustav prethodnog odobrenja za prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz određene opreme pogodna za posebne kategorije projekata istraživanja i projekata proizvodnje nafte u Rusiji i, s druge strane, zabranu pružanja povezanih usluga potrebnih za takve projekte.

- 97 Stoga navedeni članci predviđaju mjere čije je područje primjene određeno upućivanjem na objektivne kriterije, osobito na kategorije projekata istraživanja i proizvodnje nafte. Suprotno tomu, te mjere nisu usmjerene na točno određene fizičke ili pravne osobe, nego se primjenjuju na sve subjekte koji sudjeluju u prodaji, opskrbi, prijenosu ili izvozu opreme na koje se odnosi obveza prethodnog odobrenja i na sve pružatelje povezanih usluga općenito.
- 98 U tim okolnostima, kao što je to i istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 85. svojega mišljenja, mjere iz članka 4. i 4.a Odluke 2014/512 nisu mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba u smislu članka 275. stavka drugog UFEU-a, nego mjere opće primjene.
- 99 Slijedom toga, Sud nije nadležan za nadzor valjanosti tih odredbi.
- 100 Kao drugo, kad je riječ o predmetnim mjerama ograničavanja ustanovljenima na temelju drugih odredbi Odluke 2014/512, odnosno njezina članka 1. stavka 2. točaka (b) do (d), članka 1. stavka 3., članka 7. i Priloga II., valja utvrditi da je predmet tih mjera definiran upućivanjem na posebne subjekte. Naime, one osobito zabranjuju izvršenje različitih financijskih transakcija s obzirom na subjekte navedene u Prilogu III. toj odluci, među kojima je i Rosneft.
- 101 Ujedinjena Kraljevina smatra da činjenica da se navedene mjere primjenjuju na samo tri energetska poduzetnika ipak ne znači da su te mjere usmjerene na fizičke ili pravne osobe pobliže određene u smislu članka 275. stavka drugog UFEU-a. Osobito, okolnost da je broj navedenih subjekata nizak zbog toga što postoji vrlo ograničen broj subjekata u predmetnom ruskom oligopolnom sektoru energetskog tržišta ni na koji način ne mijenja činjenicu da se ograničenja temelje na objektivnim kriterijima. Subjekti navedeni u Prilogu III. Odluci 2014/512 su oni koji ispunjavaju navedene objektivne kriterije, pri čemu taj popis nije taksativan.
- 102 S tim u vezi valja podsjetiti na ustaljenu praksu Suda u skladu s kojom su mjere ograničavanja istodobno slične i aktima opće primjene jer jednoj općoj i apstraktnoj kategoriji adresata zabranjuju stavljanje na raspolaganje gospodarskih izvora subjektima na koje se odnose njihovi prilozi i pojedinačnim odlukama koje se odnose na te subjekte (vidjeti u tom smislu presude od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 241. do 244. i od 23. travnja 2013., Gbagbo i dr./Vijeće, C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, t. 56.).
- 103 Osim toga, kad je riječ o aktima donesenima na temelju odredbi koje se odnose na ZVSP, valja podsjetiti da njihov pojedinačni utjecaj daje mogućnost pristupa sudovima Unije u skladu s člankom 275. stavkom drugim UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 23. travnja 2013., Gbagbo i dr./Vijeće, C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, t. 57.).
- 104 U glavnom predmetu je Vijeće, time što je utvrdilo kriterije iz članka 1. stavka 2. točaka (b) do (d) Odluke 2014/512, koji omogućuju identifikaciju Rosnefta i time što je navelo tog poduzetnika u Prilogu III. toj odluci, donijelo mjere ograničavanja protiv predmetne pravne osobe. Unatoč okolnosti da se te mjere mogu isto tako pojedinačno odnositi na druge subjekte iz posebne industrije u trećoj državi, ipak ostaje činjenica da iz prirode navedenih mjera, na koju se podsjeća u točkama 102. i 103. ove presude, proizlazi da one, ako se osporava njihova zakonitost, moraju moći biti predmet sudskog nadzora u skladu s člankom 275. stavkom drugim UFEU-a.
- 105 Naposljetku, valja odbiti argument koji je osobito istaknulo Vijeće, u skladu s kojim Sud nije nadležan za nadzor zakonitosti odredbi Uredbe br. 833/2014 jer se razlozima nezakonitosti koje navodi Rosneft u biti želi osporiti načelne odluke, koje su u cijelosti u području ZVSP-a, koje je Vijeće donijelo svojom Odlukom 2014/512.

106 S tim u vezi, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 103. svojega mišljenja, valja smatrati da nadležnost Suda nije ni na koji način ograničena kad je riječ o uredbi donesenoj na temelju članka 215. UFEU-a, koja provodi stajališta Unije donesena u kontekstu ZVSP-a. Naime, takve uredbe su akti Unije, doneseni na temelju UFEU-a, u odnosu na koje sudovi Unije trebaju osigurati u načelu puni nadzor zakonitosti u skladu s ovlastima koje su im dodijeljene Ugovorima (vidjeti presudu od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 326.).

107 S obzirom na prethodna razmatranja, Sud je nadležan za odlučivanje o valjanosti članka 1. stavka 2. točaka (b) do (d), članka 1. stavka 3., članka 7. i Priloga III. Odluci 2014/512. Suprotno tomu, on nije nadležan za nadzor valjanosti članaka 4. i 4.a te odluke. Kad je riječ o Uredbi br. 833/2014, Sud je nadležan za nadzor valjanosti svih odredbi koje je sud koji je uputio zahtjev naveo u zahtjevu za prethodnu odluku. Unutar tih granica nadležnosti Suda valja ispitati valjanost odredbi koje je naveo sud koji je uputio zahtjev.

– Usklađenost spornih akata sa Sporazumom o partnerstvu EU-Rusija

108 Iz odluke kojom se upućuju prethodna pitanja i Rosneftovih očitovanja proizlazi da on smatra da određene odredbe spornih akata koje se odnose na naftni sektor kao i na prenosive vrijednosne papire i zajmove, odnosno članak 1. stavak 2. točke (b) do (d), članak 1. stavak 3. i Prilog III. Odluci 2014/512, kao i članak 3. stavci 1., 3. i 5., članak 3.a stavak 1., članak 5. stavak 2. točke (b) do (d), članak 5. stavak 3. i Prilozi II. i VI. Uredbi br. 833/2014, povređuju Sporazum o partnerstvu EU-Rusija.

109 S tim u vezi, kao što je to također istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 116. svojeg mišljenja, a suprotno argumentima koje su istaknuli vlada Ujedinjene Kraljevine, Vijeće i Komisija, ne može se odmah isključiti da se pojedinac može pozvati na odredbe tog sporazuma pred nacionalnim sudom a da pritom nije potrebno donošenje dodatnih provedbenih mjera (vidjeti u tom smislu presudu od 12. travnja 2005., Simutenkov, C-265/03, EU:C:2005:213, t. 23.).

110 Međutim, u predmetnom slučaju ne treba odlučivati u tom pitanju, nego je dovoljno navesti da, čak i da mjere ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku nisu u skladu s određenim odredbama navedenog sporazuma, njegov članak 99. dopušta njihovo donošenje.

111 Naime u skladu s člankom 99. stavkom 1. točkom (d) Sporazuma o partnerstvu EU-Rusija, niti jedna odredba tog sporazuma ne sprečava stranku da poduzme mjere koje smatra nužnima za zaštitu svojih ključnih sigurnosnih interesa osobito u vrijeme rata ili ozbiljne međunarodne napetosti koja predstavlja ratnu prijetnju, ili radi ispunjavanja obveza koje je preuzela radi očuvanja mira i međunarodne sigurnosti.

112 Osim toga, tekst te odredbe ne zahtijeva da se „rat” ili „ozbiljna međunarodna napetost koja predstavlja ratnu prijetnju” odnose na oružani sukob koji izravno podrazumijeva područje Unije. Tako događaji koji nastanu u zemlji koja je susjedna Uniji, poput onih u Ukrajini i zbog kojih su donesene mjere ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku, mogu opravdati mjere čiji je cilj zaštita ključnih sigurnosnih interesa Unije kao i očuvanje mira i međunarodne sigurnosti u skladu s ciljem koji na temelju članka 21. stavka 1. prvog podstavka i članka 21. stavka 2. točke (c) UFEU-a ima njezino vanjsko djelovanje, uz poštovanje načela i ciljeva Povelje Ujedinjenih naroda.

113 Što se tiče pitanja je li donošenje mjera ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku bilo potrebno za zaštitu ključnih sigurnosnih interesa Unije kao i očuvanje mira i međunarodne sigurnosti, valja podsjetiti da Vijeće ima široku diskrecijsku ovlast u područjima koja podrazumijevaju njegove izbore političke, gospodarske i socijalne prirode i u kojima on mora vršiti složene ocjene (presuda od 1. ožujka 2016., National Iranian Oil Company/Vijeće, C-440/14 P, EU:C:2016:128, t. 77. i navedena sudska praksa).

- 114 Kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 150. svojeg mišljenja, pri donošenju mjera ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku Vijeće je u preambulama spornih akata podsjetilo da su članci država i vlada Unije osudili neizazvano kršenje suvereniteta i teritorijalne cjelovitosti Ukrajine od strane Ruske Federacije, da je Vijeće zatražilo od Ruske Federacije da aktivno iskoristi svoj utjecaj na nezakonito naoružane skupine kako bi, osobito, omogućila potpun, neposredan, siguran i zaštićen pristup mjestu rušenja leta MH17 zrakoplovne kompanije Malaysian Airlines u Donjecku (Ukrajina), i da je Unija već donijela mjere kao odgovor na nezakonito pripojenje Krima i Sevastopolja (Ukrajina). Uzimajući u obzir te elemente, ono je u uvodnoj izjavi 8. Odluke 2014/512, zaključilo da je situacija i dalje ozbiljna i da je primjereno poduzeti mjere ograničavanja kao odgovor na djelovanja Ruske Federacije kojima se destabilizira situacija u Ukrajini.
- 115 Uostalom, kao što je to istaknuto u uvodnoj izjavi 2. Uredbe br. 833/2014, iz tih navoda proizlazi da je cilj mjera ograničavanja sadržanih u spornim aktima promicanje mirnog rješenja krize u Ukrajini. Takav cilj poklapa se s ciljem očuvanja mira i međunarodne sigurnosti, u skladu s ciljevima vanjskog djelovanja Unije iz članka 21. UEU-a.
- 116 U tim okolnostima i vodeći računa o širokoj diskrecijskoj ovlasti koju Vijeće ima u tom području, ono je moglo smatrati da je donošenje mjera ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku bilo potrebno za zaštitu ključnih sigurnosnih interesa Unije kao i za očuvanje mira i međunarodne sigurnosti u smislu članka 99. Sporazuma o partnerstvu EU-Rusija.
- 117 Stoga pri ispitivanju spornih akata s obzirom na taj sporazum nije utvrđen nijedan element koji može utjecati na njihovu valjanost.
- Obveza obrazlaganja i poštovanje prava obrane, prava na djelotvornu sudsku zaštitu i prava na pristup spisu
- 118 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je, prema mišljenju Rosnefta, Vijeće povrijedilo obvezu obrazlaganja spornih akata koju ima na temelju članka 296. stavka 2. UFEU-a.
- 119 S tim u vezi valja pojasniti da, dok su mjere ograničavanja koje se odnose na naftni sektor, određene člankom 3., člankom 3.a, člankom 4. stavcima 3. i 4. i Prilogom II. Uredbi br. 833/2014, akti opće primjene, iz točke 100. ove presude osobito proizlazi da se odredbe koje se odnose na prenosive vrijednosne papire i zajmove koje navodi sud koji je uputio zahtjev, odnosno članak 1. stavak 2. točke (b) do (d), članak 1. stavak 3. i Prilog III. Odluci 2014/512 i članak 5. stavak 2. točke (b) do (d), članak 5. stavak 3. i Prilog VI. Uredbi br. 833/2014, odnose na pojedinačne subjekte.
- 120 Međutim, valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, doseg obveze obrazlaganja ovisi o vrsti predmetnog akta te se, kad se radi o aktima opće primjene, obrazloženje može ograničiti samo na navođenje, s jedne strane, ukupne situacije koja je dovela do njegova donošenja i, s druge strane, općih ciljeva čije se ostvarivanje predlaže (presuda od 19. studenoga 1998., Španjolska/Vijeće, C-284/94, EU:C:1998:548, t. 28. i navedena sudska praksa).
- 121 Kad je riječ o mjerama ograničavanja pojedinačne primjene, poštovanje prava obrane i prava na djelotvornu sudsku zaštitu nalaže osobito da nadležno tijelo Unije priopći osobi koje se to tiče dokaze kojima to tijelo raspolaže protiv te osobe, a na kojima temelji svoju odluku (presuda od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 111.).
- 122 S obzirom na to, iako obrazloženje koje se zahtijeva u skladu s člankom 296. UFEU-a mora na jasan i nedvosmislen način odražavati zaključke institucije koja je donijela akt, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo upoznavanje s razlozima poduzimanja mjere kao i nadležnom sudu izvršavanje njegova nadzora, takvo obrazloženje treba ipak prilagoditi prirodi predmetnog akta i kontekstu u kojem je donesen. S tim u vezi, obrazloženje ne mora sadržavati napomenu o svim pravnim ili

činjeničnim elementima koji su relevantni, s obzirom na to da se dostatnost obrazloženja mora ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst akta nego i na njegov kontekst te na sva pravna pravila kojima se uređuje dotično područje i, osobito, s obzirom na interes koji adresati mogu imati za dobivanje objašnjenja. Slijedom toga, akt koji negativno utječe na neku osobu u dovoljnoj je mjeri obrazložen ako je donesen u kontekstu poznatom zainteresiranoj osobi što joj omogućuje da razumije doseg mjere koja se na nju odnosi (vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2012., *Vijeće/Bamba*, C-417/11 P, EU:C:2012:718, t. 50., 53. i 54. i navedenu sudsku praksu).

- 123 Valja utvrditi da uvodne izjave 1. do 8. Odluke 2014/512 upućuju na relevantne elemente političkog okruženja u kojima su predmetne mjere ograničavanja donesene. Usto, iz uvodne izjave 2. Uredbe br. 833/2014 proizlazi da je izričiti cilj spornih akata povećavanje troškova djelovanja Rusije usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine te promicanje mirnog rješenja krize. Tako je u spornim aktima navedena cjelokupna situacija koja je dovela do njihova donošenja i opći ciljevi koji se njima žele postići.
- 124 Isto tako, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 158. i 159. svojega mišljenja, valja smatrati da Rosneft, koji je glavni subjekt u naftnom sektoru u Rusiji i kojem je na dan donošenja Odluke 2014/512 većinski vlasnik udjela bila Ruska Država, nije razumno mogao zanemariti razloge zbog kojih je Vijeće donijelo ciljane mjere protiv njega. U skladu s ciljem povećavanja troškova djelovanja Ruske Federacije u odnosu na Ukrajinu, članak 1. stavak 2. točka (b) Odluke 2014/512 određuje ograničenja protiv određenih subjekata iz naftnog sektora koji su pod kontrolom ruske države na temelju, osobito, ukupne imovine koja je procijenjena na više od 1 bilijun ruskih rubalja. Budući da su, osim toga, politički kontekst na dan donošenja navedenih mjera i važnost koju naftni sektor ima za rusko gospodarstvo bili općepoznati, izbor Vijeća da donese mjere ograničavanja protiv subjekata u toj industriji može se lako razumjeti s obzirom na izričiti cilj navedenih akata.
- 125 Slijedom toga, Vijeće je u predmetnom slučaju dostatno obrazložilo sporne akte.
- 126 Usto, Rosneft je pred sudom koji je uputio zahtjev istaknuo navodnu povredu prava na pristup spisu, prava obrane i prava na djelotvornu sudsku zaštitu. S tim u vezi, iz pisanih očitovanja podnesenih Sudu proizlazi da je Rosneft Vijeću podnio zahtjeve za pristup dokumentima tražeći osobito pristup spisu kako bi se mogao braniti u postupku povodom svoje tužbe za poništenje koju je podnio pred Općim sudom protiv mjera ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku. Rosneft smatra da mu je Vijeće moralo dati pristup svim službenim dokumentima o mjerama koji nisu klasificirani oznakom tajnosti osobito na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) i na temelju sudske prakse proizašle iz točaka 59. i 60. presude od 28. studenoga 2013., *Vijeće/Fulmen i Mahmoudian* (C-280/12 P, EU:C:2013:775), koja se odnosi na poštovanje prava obrane, uključujući pravo na pristup spisu uz poštovanje legitimnih interesa povjerljivosti, i prava na djelotvornu sudsku zaštitu. Vijeće je na te zahtjeve odgovorilo tako da je odobrilo djelomičan pristup zatraženim dokumentima.
- 127 Međutim, iako Rosneft s tim u vezi navodi povredu kako prava obrane i prava na djelotvornu sudsku zaštitu tako i dodatnu povredu obveze obrazlaganja, valja utvrditi da se većina argumenata koje on ističe odnosi samo na odluke kojima mu je Vijeće na temelju Uredbe br. 1049/2001 odbilo dodijeliti puni pristup svim zatraženim dokumentima.
- 128 Kad je riječ o odlukama Vijeća donesenima na temelju Uredbe br. 1049/2001, Rosneft je bio njihov adresat u smislu članka 263. stavka četvrtog UFEU-a. Budući da je očito da bi njegova tužba za poništenje protiv tih odluka bila dopuštena na temelju navedenog članka, on se ne može pozivati na nevaljanost tih odluka u okviru prethodnog postupka (vidjeti u tom smislu presude od 9. ožujka 1994,

TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, t. 23. do 25.; od 15. veljače 2001., Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, t. 36. i 37. i od 29. lipnja 2010., E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, t. 46.).

- 129 Konačno, iako Rosneft također ističe da se Vijeće nije trebalo oslanjati na Uredbu br. 1049/2001 kad je ispitivalo njegove zahtjeve za pristup spisu, on ipak ni na koji način ne pojašnjava kako ta pogreška može utjecati na valjanosti odredbi spornih akata.
- 130 S obzirom na sva prethodna razmatranja, pri ispitivanju spornih akata s obzirom na obvezu obrazlaganja, prava obrane, uključujući pravo na pristup spisu i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, nije utvrđen nijedan element koji može utjecati na valjanost tih akata.

– Načelo jednakog postupanja

- 131 Rosneft je pred sudom koji je uputio zahtjev i u svojim pisanim očitovanjima pred Sudom istaknuo da je Vijeće povrijedilo načelo jednakog postupanja kad je člankom 3., člankom 3.a, člankom 4. stavcima 3. i 4. i Prilogom II. Uredbi br. 833/2014 obuhvatilo poduzetnike koji obavljaju djelatnosti u određenim granama naftnog sektora, a ne poduzetnike koji obavljaju djelatnosti u drugim sektorima, pri čemu izričiti cilj navedenih mjera ograničavanja ne objašnjava niti opravdava tu razliku u postupanju.
- 132 Kao što to proizlazi iz točke 88. ove presude, Vijeće ima široku diskrecijsku ovlast kad definira predmet mjera ograničavanja i to osobito kad te mjere, u skladu s člankom 215. stavkom 1. UFEU-a, predviđaju prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja. S tim u vezi valja istaknuti, kao što to čini vlada Ujedinjene Kraljevine, da, što se tiče mjera ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku koje se odnose na naftni sektor, Vijeće osobito može, ako to ocijeni prikladnim, nametnuti ograničenja koja se odnose na poduzetnike koji djeluju u posebnim sektorima ruskog gospodarstva u kojima proizvodi, tehnologije ili usluge porijeklom iz Unije zauzimaju osobito važno mjesto. Naime, odabir usmjeravanja na poduzetnike ili sektore koji ovise o najnaprednijim tehnologijama ili stručnom znanju koji su dostupni poglavito u Uniji odgovara cilju koji se sastoji u osiguranju učinkovitosti mjera ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku i izbjegavanju toga da učinak tih mjera bude neutraliziran uvozom zamjenjivih proizvoda, tehnologija ili usluga porijeklom iz trećih zemalja u Rusiju.
- 133 Uzimajući u obzir ta razmatranja, pri ispitivanju spornih akata s obzirom na načelo jednakog postupanja nije utvrđen nijedan element koji može utjecati na valjanost navedenih akata.

– Zloupotreba ovlasti

- 134 Rosneft je pred sudom koji je uputio zahtjev i u ovom postupku isticao da je Vijeće, time što je donijelo mjere ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku, zloupotrijebilo ovlast kad je navelo da su te mjere, u skladu s uvodnom izjavom 2. Uredbe br. 833/2014, donesene s ciljem „povećavanja troškova djelovanja Rusije usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine te promicanja mirnog rješenja krize”, a stvarni cilj tih mjera je bio nanijeti dugoročnu štetu energetske sektoru Ruske Federacije i na taj način smanjiti njezinu moć prijetnje zemljama koje o njoj ovise kad je riječ o njihovoj opskrbi energijom.
- 135 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, akt je zahvaćen zloupotrebom ovlasti samo ako je na temelju objektivnih, relevantnih i podudarnih indicija razvidno da je njegov isključivi ili barem odlučujući cilj bio postići ciljeve koji se razlikuju od izričitih ciljeva ili zaobići postupak posebno predviđen Ugovorima za rješavanje okolnosti konkretnog slučaja (presuda od 16. travnja 2013., Španjolska i Italija/Vijeće, C-274/11 i C-295/11, EU:C:2013:240, t. 33. i navedena sudska praksa).

136 Međutim, valja utvrditi da u predmetnom slučaju, osim Rosneftova navoda u pisanim očitovanjima o Komisijinom radnom dokumentu čiju relevantnost treba odbaciti zbog razloga koje je istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 180. do 182. svojega mišljenja, to društvo nije ni na koji način potkrijepilo svoju tezu u skladu s kojom se cilj donošenja mjera ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku razlikuje od onoga koji proizlazi iz spornih akata, niti je podnijelo objektivne, relevantne i podudarne indicije s tim u vezi.

137 S obzirom na prethodna razmatranja, pri ispitivanju navodne zlouporabe ovlasti od strane Vijeća nije utvrđen nijedan element koji može utjecati na valjanost spornih akata.

– Postojanje proturječnosti između pojmova iz Odluke 2014/512 i onih iz Uredbe br. 833/2014

138 U glavnom postupku Rosneft je istaknuo proturječnost između teksta članka 4. stavka 4. Odluke 2014/512 i teksta članka 3. stavka 5. Uredbe br. 833/2014. Dok prvom odredbom državama članicama nije dana nikakva diskrecijska ovlast glede zabrane odbijanja odobrenja prodaje, opskrbe, prijenosa ili izvoza proizvoda navedenih u Prilogu II. Uredbi br. 833/2014 na temelju ugovora sklopljenih prije 1. kolovoza 2014., druga odredba im omogućuje da odobre i stoga odbiju izvršenje obveze koja proizlazi iz takvih ugovora.

139 Kao što to ističe Rosneft u svojim pisanim očitovanjima, tekst članka 4. stavka 4. Odluke 2014/512 oblikovan je različito od članka 3. stavka 5. drugog podstavka Uredbe br. 833/2014. U skladu s člankom 4. stavkom 4. Odluke 2014/512, zabranom nadležnim tijelima da daju odobrenje za prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz određene opreme pogodne za određene kategorije projekata istraživanja nafte i projekata naftne proizvodnje „ne dovodi se u pitanje izvršavanje ugovora sklopljenih prije 1. kolovoza 2014. ili akcesornih ugovora potrebnih za izvršavanje takvih ugovora”.

140 Točno je da pojmovi korišteni u članku 3. stavku 5. Uredbe br. 833/2014 nisu toliko isključivi kao oni iz Odluke 2014/512. Ipak, ta okolnost ne može zbog toga dovesti do nevaljanosti članka 3 stavka 5. Uredbe br. 833/2014.

141 Budući da je, u skladu s člankom 215. UFEU-a, cilj Uredbe br. 833/2014 usvajanje mjera potrebnih za provedbu Odluke 2014/512, pojmove iz te uredbe treba tumačiti, koliko je to moguće, s obzirom na tu odluku. U predmetnom slučaju razlika između tekstova tih dvaju instrumenata prava Unije nije takva da se oni ne mogu ujednačeno tumačiti. Tako izraz iz članka 3. stavka 5. drugog podstavka te uredbe, u skladu s kojim nadležna tijela „mogu” izdati dozvolu, valja razumjeti tako da potonja tijela pritom moraju osigurati da primjena članka 3. stavka 5. prvog podstavka navedene uredbe osobito ne dovede u pitanje izvršenje ugovora sklopljenih prije 1. kolovoza 2014.

142 Iz toga slijedi da razlika u tekstovima članka 4. stavka 4. Odluke 2014/512 i članka 3. stavka 5. Uredbe br. 833/2014 ne može utjecati na valjanost te potonje odredbe.

– Načelo proporcionalnosti i Rosneftova temeljna prava

143 U skladu s odlukom kojom se upućuju prethodna pitanja, Rosneft je istaknuo da su članak 1. stavak 2. točke (b) do (d), članak 1. stavak 3., članak 7. i Prilog III. Odluci 2014/512 kao i članak 3., članak 3.a, članak 4. stavci 3. i 4., članak 5. stavak 2. točke (b) do (d), članak 5. stavak 3., članak 11. i Prilozi II. i VI. Uredbi br. 833/2014 nevaljani zbog toga što su mjere ograničavanja koje određuju neproporcionalne s obzirom na zadani cilj te pretjerano zadiru u njegovu slobodu poduzetništva i njegovo pravo vlasništvo, koji su utvrđeni člankom 16., odnosno člankom 17. Povelje.

- 144 Pozivajući se na presude od 14. listopada 2009., Bank Melli Iran/Vijeće (T-390/08, EU:T:2009:401), i od 28. studenoga 2013., Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), Rosneft smatra da mjere ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku nisu ni nužne ni prikladne s obzirom na to da ne postoji razuman odnos između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se tim mjerama želi postići. Stoga one pretjerano zadiru u Rosneftovu slobodu poduzetništva.
- 145 Usto, Rosneft tvrdi da članak 7. stavak 1. Odluke 2014/512 i članak 11. stavak 1. Uredbe br. 833/2014 u odnosu na njega dopuštaju oduzimanje imovine i zadiranje u stečena ugovorna prava, odnosno pravo vlasništva. Te odredbe prekoračuju ono što je nužno time što u biti predviđaju da ugovorne strane koje nisu uz Rusije mogu biti oslobođene svih obveza predviđenih ugovorima sklopljenima sa subjektima određenima u tim odredbama, čak i kada je riječ o obvezi isporuke čitavog raspona opreme čiji se tek manji dio odnosi na tehnologije iz Priloga II. navedenoj uredbi.
- 146 Budući da Rosneft osporava proporcionalnost općih pravila na temelju kojih je odlučeno o njegovu uvrštavanju u priloge spornim aktima, valja podsjetiti, s jedne strane, da je, kad je riječ o sudskom nadzoru poštovanja načela proporcionalnosti, Sud presudio da je zakonodavcu Unije potrebno dati široku diskrecijsku ovlast u područjima koja uključuju njegovo sudjelovanje u odlukama političke, gospodarske i socijalne naravi, i u kojima on treba izvršiti složene ocjene. Sud je iz toga zaključio da samo očita neprikladnost mjere donesene u tim područjima, u odnosu na cilj koji nadležna institucija želi postići, može utjecati na zakonitost te mjere (presuda od 28. studenoga 2013., Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, t. 120. i navedena sudska praksa).
- 147 Suprotno onome što tvrdi Rosneft, postoji razuman odnos između sadržaja spornih akata i cilja koji se njima želi postići. Naime, budući da je taj cilj, među ostalim, povećavanje troškova djelovanja Ruske Federacije usmjerenog na podriivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine, pristup koji se sastoji od usmjerenosti na glavnog subjekta naftnog sektora, čiji je k tome većinski vlasnik Ruska Država, dosljedno odgovara navedenom cilju i u svakom slučaju ne može se smatrati očito neprikladnim u odnosu na cilj koji se želi postići.
- 148 S druge strane, temeljna prava na koja se poziva Rosneft, odnosno sloboda poduzetništva i pravo vlasništva, nisu apsolutna prava i njihovo izvršavanje može biti predmet ograničenja koja su opravdana ciljevima u općem interesu koje Unija želi postići, pod uvjetom da takva ograničenja zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu i u odnosu na zadani cilj ne predstavljaju nerazmjerno i neprihvatljivo uplitanje koje ugrožava samu bit tako zajamčenih prava (vidjeti u tom smislu presude od 14. svibnja 1974., Nold/Komisija, 4/73, EU:C:1974:51, t. 14.; od 30. srpnja 1996., Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, t. 21. i od 16. studenoga 2011., Bank Melli Iran/Vijeće, C-548/09 P, EU:C:2011:735, t. 113. i 114.).
- 149 S tim u vezi valja istaknuti da, kao što je Sud to naveo u kontekstu provedbe embarga protiv Federativne Republike Jugoslavije (Srbije i Crne Gore), mjere ograničavanja po definiciji imaju učinke koji utječu na prava vlasništva i slobodno obavljanje profesionalnih djelatnosti, čime uzrokuju štetu strankama koje nisu ni na koji način odgovorne za situaciju zbog koje su donesene sankcije (vidjeti u tom smislu presudu od 30. srpnja 1996., Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, t. 22.). *A fortiori*, takav je učinak ciljanih mjera ograničavanja na subjekte na koje se odnose.
- 150 U glavnom predmetu valja istaknuti da važnost ciljeva koji se žele postići spornim aktima, odnosno zaštita teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine te promicanje mirnog rješenja krize u toj zemlji, koji su, kao što to proizlazi iz elemenata navedenih u točkama 113. do 115. ove presude, dio šireg cilja održavanja mira i međunarodne sigurnosti u skladu s ciljevima vanjskog djelovanja Unije koji su navedeni u članku 21. UEU-a, može opravdati negativne posljedice za određene subjekte, koje mogu biti i značajne. U tim okolnostima i osobito s obzirom na sve strože mjere ograničavanja koje je Vijeće donijelo kao odgovor na krizu u Ukrajini, zadiranje u Rosneftovu slobodu poduzetništva i pravo vlasništva ne može se smatrati neproporcionalnim.

- 151 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da prilikom ispitivanja drugog pitanja, točke (a) nije utvrđen nijedan element koji može utjecati na valjanost članka 1. stavka 2. točaka (b) do (d), članka 1. stavka 3., članka 7. i Priloga III. Odluci 2014/512 ili članka 3., članka 3.a, članka 4. stavaka 3. i 4., članka 5. stavka 2. točaka (b) do (d), članka 5. stavka 3., članka 11. i Priloga II. i VI. Uredbi br. 833/2014.

Drugo pitanje, točka (b)

- 152 Svojim drugim pitanjem, točkom (b), sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načelâ pravne sigurnosti i *nulla poena sine lege certa* tumačiti na način da su prepreka tome da država članica nametne kaznenopravne sankcije koje se trebaju primijeniti u slučaju povrede odredbi Uredbe br. 833/2014, u skladu s njezinim člankom 8. stavkom 1., prije no što je Sud pojasnio doseg navedenih odredbi i stoga kaznenopravnih sankcija koje se na njih odnose.

Dopuštenost

- 153 Vlada Ujedinjene Kraljevine i Vijeće tvrde da je ovo prethodno pitanje nedopušteno. Vlada Ujedinjene Kraljevine smatra da je pitanje hipotetsko jer Rosneft nije izvoznik ni pružatelj usluga Unije čije je postupanje predmet ograničavanja na temelju Uredbe br. 833/2014 te se stoga na Rosneft ne može primijeniti nijedna kaznena sankcija na temelju nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ u glavnom postupku. Usto, Vijeće smatra da se to pitanje zapravo odnosi na valjanost navedenog zakonodavstva.
- 154 S tim u vezi valja istaknuti da, s obzirom na to da se prethodno pitanje odnosi na sankcije koje valja primijeniti u slučaju povrede odredbi Uredbe br. 833/2014 te načelâ pravne sigurnosti i *nulla poena sine lege certa*, ono se očito ne odnosi na valjanost nacionalnih mjera koje je donijela Ujedinjena Kraljevina, nego na ograničenja koje proizlaze iz tih načela, a koja države članice trebaju poštovati pri provedbi članka 8. stavka 1. Uredbe br. 833/2014.
- 155 Osim uvjeta koji se odnose na dopuštenost prethodnih pitanja navedenih u točki 50. ove presude, valja podsjetiti da pitanja koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti (presuda od 29. siječnja 2013., Radu, C-396/11, EU:C:2013:39, t. 22. i navedena sudska praksa).
- 156 Kad je riječ o navodnoj hipotetskoj prirodi ovog pitanja, valja istaknuti, s jedne strane, da je Rosneft na raspravi pred Sudom istaknuo da je u slučaju povrede mjera ograničavanja moguća njegova kaznenopravna odgovornost za sudioništvo, što nisu osporile druge zainteresirane strane. S druge strane, čak i da se Rosneftu u slučaju povreda odredbi Uredbe br. 833/2014 ne mogu odrediti kaznenopravne sankcije predviđene nacionalnim zakonodavstvom o kojem je riječ u glavnom postupku, ta okolnost ne čini pitanje nužno hipotetskim s obzirom na to da, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 211. svojeg mišljenja, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ne proizlazi da Rosneft nema pravo osporavanja mjera koje je donijela vlada Ujedinjene Kraljevine na temelju članka 8. stavka 1. Uredbe br. 833/2014.
- 157 U tim okolnostima, budući da se prethodno pitanje odnosi, među ostalim, na uvjete provedbe članka 8. stavka 1. Uredbe br. 833/2014 i da nije hipotetsko, ono je dopušteno.

Meritum

- 158 Iz odluke kojom se upućuju prethodna pitanja i Rosneftovih pisanih očitovanja proizlazi da on smatra da zbog nedovoljne jasnoće i preciznosti određenih odredbi Uredbe br. 833/2014 pojedinci ne mogu nedvojbeno saznati svoja prava i obveze. U tim je okolnostima Vijeće povrijedilo načelâ pravne

sigurnosti i *nulla poena sine lege certa* time što je u članku 8. te uredbe predvidjelo da države članice moraju propisati sankcije, uključujući kaznenopravne, radi osiguranja provedbe mjera ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku.

- 159 Kao prvo, što se tiče izraza „vod[e] dublj[e] od 150 metara”, u smislu članka 3. stavka 3. točke (a) i članka 3.a stavka 1. točke (a) Uredbe br. 833/2014, nije izvjesno od kojih točaka treba mjeriti dubinu od 150 metara. Kao drugo, kad je riječ o pojmu „škrljavac” u smislu članka 3. stavka 3. točke (c) i članka 3.a stavka 1. točke (c) te uredbe, ni među geolozima ne postoji dogovor o njegovu dosegu. Kao treće, izraz „financijska pomoć”, kako je naveden u članku 4. stavku 3. točki (b) navedene uredbe, nije jasan i, kao četvrto, na temelju izraza „prenosivi vrijednosni papiri”, sadržanog u članku 5. stavku 2. Uredbe br. 833/2014 ne može se sa sigurnošću znati odnosi li se zabrana određena tom odredbom isto tako i na GDR-ove izdane nakon 12. rujna 2014., ali koji se odnose na dionice izdane prije tog datuma.
- 160 U svakom slučaju Rosneft ističe da država članica ne može nametnuti kaznenopravne sankcije koje se moraju primijeniti u slučaju povrede Uredbe br. 833/2014 prije no što Sud donese odluku o tumačenju odredbi te uredbe.
- 161 Kao prvo, kad je riječ o općem načelu pravne sigurnosti, valja podsjetiti da to temeljno načelo prava Unije posebice zahtijeva da je propis jasan i precizan kako bi pojedinci mogli nedvosmisleno znati svoja prava i obveze te posljedično primijeniti njegove odredbe (presuda od 10. siječnja 2006., IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, t. 68. kao i navedena sudska praksa).
- 162 Kao drugo, što se tiče načela *nulla poena sine lege certa*, koje navodi sud koji je uputio zahtjev, valja utvrditi da to načelo, koje proizlazi iz članka 49. Povelje, naslovljenog „Načela zakonitosti i razmjernosti kaznenih djela i kazni”, i koje je, u skladu sa sudskom praksom Suda, poseban izraz općeg načela pravne sigurnosti (vidjeti presudu od 3. lipnja 2008., Intertanko i dr., C-308/06, EU:C:2008:312, t. 70.), podrazumijeva osobito da zakon jasno definira povrede i za njih propisane kazne. Taj je uvjet ispunjen ako pojedinac može znati, iz teksta relevantne odredbe i u slučaju potrebe, pomoću njezina tumačenja od strane sudova, koji akti i propusti dovode do njegove kaznene odgovornosti (presuda od 3. svibnja 2007., Advocaten voor de Wereld, C-303/05, EU:C:2007:261, t. 50.).
- 163 Valja utvrditi da su u predmetnom slučaju izrazi za koje Rosneft navodi da su neprecizni, poput onih navedenih u točki 159. ove presude, opći. Međutim, pojam „prenosivi vrijednosni papiri” definiran je u članku 1. točki (f) Uredbe br. 833/2014, a pojam „financijska pomoć” opisana je u članku 4. stavku 3. točki (b) navedene uredbe.
- 164 U skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) koja se odnosi na članak 7. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., koja utvrđuje prava koja odgovaraju onima zajamčenima člankom 49. Povelje (presuda od 8. rujna 2015., Taricco i dr., C-105/14, EU:C:2015:555, t. 57.), zbog nužne općenitosti zakonodavnih akata njihov tekst ne može biti apsolutno precizan. Iz toga osobito proizlazi da iako upotreba nomotehnike korištenja općih kategorija, a ne taksativnih popisa, često ostavlja nejasnim granična područja definicija, te sumnje o graničnim slučajevima same za sebe nisu dovoljne da odredbu učine neusklađenom s člankom 7. navedene konvencije, ako je ona dovoljno jasna u velikoj većini slučajeva (vidjeti u tom smislu osobito ESLJP, 15. studenoga 1996., Cantoni protiv Francuske, ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, t. 31. i 32.).
- 165 Budući da na temelju članka 52. stavka 3. Povelje ta razmatranja isto tako vrijede u pogledu njezina članka 49., valja smatrati da izbor zakonodavca Unije da u odredbama koje navodi Rosneft upotrijebi izraze ili pojmove kao što su „financijska pomoć”, „vod[e] dublj[e] od 150 metara”, „škrljavac” ili „prenosivi vrijednosni papiri”, sam po sebi ne može predstavljati povredu načela *nulla poena sine lege certa*.

- 166 Taj zaključak potvrđuje činjenica da se predvidljivost zakona ne protivi tome da osoba o kojoj je riječ mora zatražiti pravni savjet kako bi u razumnoj mjeri s obzirom na okolnosti slučaja ocijenila posljedice koje mogu nastati iz određenog akta (vidjeti ESLJP, 18. ožujka 2014., Öcalan protiv Turske, ECLI:CE:ECHR:2014:0318JUD002406903, t. 174. i navedenu sudsku praksu). U predmetnom slučaju valja smatrati da pojmovi za koje Rosneft tvrdi da su neprecizni, nisu apsolutno precizni, ali ni takvi da pojedincu ne omogućuju da sazna koje radnje i propuštanja dovode do njegove kaznenopravne odgovornosti.
- 167 Usto, iz sudska prakse Suda proizlazi da se načelo *nulla poena sine lege certa* ne može tumačiti na način da zabranjuje postupno pojašnjavanje pravila o kaznenopravnoj odgovornosti sudskim tumačenjem, ako je ono razumno predvidljivo (vidjeti u tom smislu presudu od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 217. i 218.).
- 168 Tako, suprotno onome što tvrdi Rosneft, činjenica da Sud može naknadno postupno pojasniti pojmove korištene u Uredbi br. 833/2014 nije prepreka tome da država članica donese sankcije na temelju članka 8. stavka 1. te uredbe radi osiguranja njezine djelotvorne provedbe.
- 169 Slijedom toga, valja smatrati da u predmetnom slučaju pojmovi iz Uredbe br. 833/2014, navedeni u točki 159. ove presude, nisu prepreka tome da država članica nametne kaznenopravne sankcije koje se trebaju primijeniti u slučaju povrede odredbi Uredbe br. 833/2014, u skladu s njezinim člankom 8. stavkom 1.
- 170 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje, točku (b), valja odgovoriti tako da načelâ pravne sigurnosti i *nulla poena sine lege certa* valja tumačiti na način da nisu prepreka tome da država članica nametne kaznenopravne sankcije koje se trebaju primijeniti u slučaju povrede odredbi Uredbe br. 833/2014, u skladu s njezinim člankom 8. stavkom 1., prije no što je Sud pojasnio doseg navedenih odredbi i stoga kaznenopravnih sankcija koje se na njih odnose.

Treće pitanje, točka (a)

- 171 Svojim trećim pitanjem, točkom (a) sud koji je uputio zahtjev pita treba li izraz „financijska pomoć” iz članka 4. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 833/2014, tumačiti na način da uključuje provedbu plaćanja od strane banke ili druge financijske institucije.
- 172 Rosneft i njemačka vlada smatraju da se ti pojmovi u Uredbi br. 833/2014 ne odnose na radnje čiji je predmet obična provedba plaćanja, nego na financijske transakcije koje predstavljaju aktivnu i materijalnu potporu. S tim u vezi njemačka vlada osobito ističe da su usluge plaćanja usluge koje se pružaju radi izvršenja platnih transakcija za treće osobe koji su uplatitelji, kao što to proizlazi iz definicije sadržane u članku 4. točki 3. Direktive 2007/64/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2007. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i o izmjeni direktiva 97/7/EZ, 2002/65/EZ, 2005/60/EZ i 2006/48/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 97/5/EZ (SL 2007., L 319, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 2., str. 172.), u vezi s prilogom toj direktivi. Suprotno tomu, usluge čije je pružanje podvrgnuto odobrenju na temelju članka 4. stavka 3. Uredbe br. 833/2014, poput davanja bespovratnih sredstava, zajmova i osiguranja izvoznih kredita, usluge su u okviru kojih predmetna banka raspolaže vlastitim sredstvima u korist treće osobe.
- 173 Usto, ta vlada smatra da financijske ustanove ne raspolažu s dovoljno informacija, osobito s obzirom na Uredbu (EZ) br. 1781/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. studenoga 2006. o podacima o uplatitelju koji su priloženi uz prijenose financijskih sredstava (SL 2006., L 345, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 131.), za ocjenu toga nastoji li se plaćanjem ostvariti cilj koji je protivan Uredbi br. 833/2014.

- 174 Suprotno tomu, Vlada Ujedinjene Kraljevine, estonska vlada i Komisija smatraju da izraz „financijska pomoć” uključuje usluge plaćanja od strane banke ili druge financijske institucije i da su te usluge zabranjene ako su vezane poslovnu transakciju koja je zabranjena na temelju Uredbe br. 833/2014. Pozivajući se na Komisijine Smjernice od 16. prosinca 2014., o provedbi određenih odredbi Uredbe (EU) br. 833/2014 (C(2014) 9950 *final*), te zainteresirane strane smatraju da taj izraz valja tumačiti široko.
- 175 Francuska vlada, sa svoje strane, smatra da pojam „financijska pomoć” treba ograničiti samo na transakcije koje predstavljaju prinos novih resursa od strane financijske ustanove. Međutim, taj pojam bi mogao uključivati provedbe plaćanja ako su vezane za poslovnu transakciju koja je zabranjena na temelju Uredbe br. 833/2014, pod uvjetom da takvim provedbama plaćanja financijska ustanova prenosi nova sredstva njihovim adresatima.
- 176 Valja smatrati da, u skladu s mjerama ograničavanja određenima člankom 3. i člankom 4. stavkom 3. Uredbe br. 833/2014, zahtjev prethodnog odobrenja ne vrijedi samo za svaki izvoz u Rusiju proizvoda koji su namijenjeni naftnoj industriji, a čiji je popis sadržan u Prilogu II. toj uredbi, nego nadležno tijelo treba odobriti i svako pružanje određenih povezanih usluga koje su u vezi s predmetnim proizvodima, uključujući osobito financiranje izvoza tih proizvoda ili financijsku pomoć za izvoz tih proizvoda. Ograničenja koja se odnose na takve povezane usluge su stoga osobito upućena financijskim ustanovama koje mogu dati financijsku pomoć, uključujući osobito bespovratna sredstva, zajmove i osiguranje za izvozni kredit izvoznicima navedenih proizvoda.
- 177 Stoga, s obzirom na predmet mjera ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku, valja smatrati da sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem točkom (a) u biti pita treba li članak 4. stavak 3. Uredbe br. 833/2014 tumačiti na način da kad navodi „financijsk[u] pomoć” on financijskim ustanovama nameće, među ostalim, obvezu pribavljanja prethodne dozvole za provedbu svakog plaćanja u vezi s prodajom, opskrbom, prijenosom ili izvozom u Rusiju proizvoda iz Priloga II. toj uredbi, osobito kad te ustanove utvrde da je plaćanje čija se provedba zahtijeva u vezi s takvom transakcijom.
- 178 S tim u vezi valja smatrati da ni u jednoj jezičnoj verziji članka 4. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 833/2014 nije izričito navedena „provedba plaćanja”. U tim okolnostima valja uputiti na opću strukturu i krajnji cilj te uredbe.
- 179 Kao što to ističe osobito njemačka vlada u svojim pisanim očitovanjima, cilj kontekstualnog tumačenja članka 4. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 833/2014 jest dokazati da je korištenjem izraza „financijska pomoć” zakonodavac Unije želio obuhvatiti radnje koje su slične davanju bespovratnih sredstava, zajmova i osiguranja izvoznih kredita. Međutim, dok za te radnje predmetna financijska ustanova treba upotrijebiti vlastita sredstva, ona naprotiv pruža usluge plaćanja u svojstvu posrednika prosljeđujući sredstva uplatitelja, koji je treća osoba, određenom korisniku, a pritom ne upotrebljava vlastita sredstva.
- 180 U tim se okolnostima članak 4. stavak 3. Uredbe br. 833/2014 ne može tumačiti na način da financijskim ustanovama nameće obvezu da za provedbu bilo kojeg plaćanja u vezi s prodajom, opskrbom prijenosom ili izvozom u Rusiju proizvoda iz Priloga II. toj uredbi, za tu transakciju pribave dodatnu dozvolu uz onu koja se zahtijeva na temelju članka 3. Uredbe br. 833/2014, ako te ustanove utvrde da plaćanje čija se provedba zahtijeva predstavlja cjelovitu ili djelomičnu protučinidbu takvoj transakciji.
- 181 Naime, uzimajući u obzir osobito činjenicu da predmet članka 4. stavka 3. točke (b) navedene uredbe nije određivanje zamrzavanja imovine ni ograničenja u području prijenosa novčanih sredstava, valja smatrati da bi zakonodavac Unije, da je želio uvjetovati provedbu bilo kojeg bankovnog prijenosa u vezi s proizvodima iz Priloga II. Uredbi br. 833/2014 dodatnom dozvolom uz onu koja se zahtijeva na

temelju članka 3. Uredbe br. 833/2014 za transakciju poput one iz prethodne točke ove presude, bio upotrijebio pojam koji se razlikuje od „financijske pomoći” za određivanje takve obveze i njezinih granica.

- 182 Naposljetku, iako je krajnji cilj Uredbe br. 833/2014 osobito povećavanje troškova djelovanja Ruske Federacije u odnosu na Ukrajinu, valja utvrditi da članak 4. stavak 3. točka (b) te uredbe dosljedno slijedi taj krajnji cilj time što određuje ograničenja financijskoj pomoći za izvoz proizvoda namijenjenih naftnoj industriji u Rusiju, pri čemu provedbu plaćanja kao takvu ne uvjetuje zahtjevom prethodne dozvole.
- 183 Gore navedeno tumačenje ne utječe na zabranu koja se odnosi na sve provedbe plaćanja u vezi s poslovnom transakcijom koja je sama po sebi zabranjena na temelju članka 3. stavka 5. Uredbe br. 833/2014.
- 184 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje točku (a) valja odgovoriti tako da izraz „financijska pomoć” iz članka 4. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 833/2014 treba tumačiti na način da ne uključuje provedbu plaćanja, kao takvog, od strane banke ili druge financijske institucije.

Treće pitanje, točka (b)

- 185 Svojim trećim pitanjem točkom (b) sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 2. Uredbe br. 833/2014 tumačiti na način da on zabranjuje izdavanje, od 12. rujna 2014., GDR-ova na temelju ugovora o depozitu sklopljenog s jednim od subjekata iz Priloga VI. toj uredbi, kad se ti GDR-ovi odnose na deponirane dionice koje je jedan od tih subjekata izdao prije 12. rujna 2014.
- 186 Rosneft smatra da na to pitanje valja dati niječan odgovor. Prema njegovu mišljenju, tumačenje u skladu s kojim dioničari subjekata na koje su usmjerene mjere ograničavanja o kojima je riječ u glavnom postupku ne mogu izmijeniti svoje dionice u GDR-ove u proturječnosti je s ciljem koji se želi postići Uredbom br. 833/2014, a to je da se na Rusku Federaciju izvrši pritisak ograničavajući sposobnost ciljanih subjekata da upotrebljavaju kapital, s obzirom na to da se takvo tumačenje osobito odnosi na dioničare tih subjekata.
- 187 Iz članka 5. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 833/2014 proizlazi osobito da se zabranjuje kupnja, prodaja, pružanje investicijskih usluga za ili pomoći pri izdavanju ili drugo poslovanje s prenosivim vrijednosnim papirima, izdanim nakon 12. rujna 2014. od strane subjekata koji su navedeni u Prilogu VI. toj uredbi, uključujući Rosneft. S tim u vezi valja utvrditi da izraz „prenosivi vrijednosni papiri” u skladu s definicijom iz članka 1. točke (f) Uredbe br. 833/2014, uključuje potvrde o deponiranim dionicama.
- 188 Kad je riječ o Rosneftovu argumentu da je ta zabrana proturječna cilju navedene uredbe jer kažnjava dioničare subjekata navedenih u njezinu Prilogu VI., valja istaknuti, kao što to čini FCA, da, s obzirom na to da se mjere odnose na društvo, one po svojoj prirodi mogu negativno utjecati na interese njegovih dioničara. Budući da je u predmetnom slučaju cilj navedenih mjera ograničavanja upravo povećanje troškova djelovanja Ruske Federacije, Rosneftova većinskog dioničara, taj je argument potpuno neosnovan.
- 189 Uostalom, očito je da članak 5. stavak 2. Uredbe br. 833/2014 zabranjuje izdavanje, od 12. rujna 2014., GDR-ova na dionice subjekata iz njezina Priloga VI., neovisno o datumu izdavanja tih dionica.
- 190 U tim okolnostima na treće pitanje točku (b) valja odgovoriti tako da članak 5. stavak 2. Uredbe br. 833/2014 valja tumačiti na način da on zabranjuje izdavanje, od 12. rujna 2014., GDR-ova na temelju ugovora o depozitu sklopljenog s jednim od subjekata iz Priloga VI. toj uredbi i onda kad se ti GDR-ovi odnose na deponirane dionice koje je jedan od tih subjekata izdao prije tog dana.

Treće pitanje, točka (c)

- 191 Svojim trećim pitanjem, točkom (c), sud koji je uputio zahtjev od Suda traži tumačenje, ako to ocijeni potrebnim, pojmova „vod[e] dublj[e] od 150 metara” i „škriljavac”, sadržanih u člancima 3. i 3.a Uredbe br. 833/2014.
- 192 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je to pitanje podneseno Sudu kao dodatak drugom pitanju točki (b) kojim sud koji je uputio zahtjev želi saznati je li Uredba br. 833/2014 nevaljana zbog navodne nejasnoće. S tim u vezi sud koji je uputio zahtjev samo pojašnjava da Sud može, ako to ocijeni svrsishodnim, pojedincima dati detaljnije definicije tih pojmova.
- 193 Međutim, taj sud ne objašnjava u dovoljnoj mjeri zašto su potrebne detaljne definicije Suda radi rješavanja spora koji se pred njim vodi.
- 194 S tim u vezi, iako je točno da prethodna pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti (presuda od 28. srpnja 2011., Lidl & Companhia, C-106/10, EU:C:2011:526, t. 25. i navedena sudska praksa), valja istaknuti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, smisao prethodnog postupka nije davanje savjetodavnih mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima, nego stvarna potreba za učinkovitim rješavanjem spora (presuda od 20. siječnja 2005., García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, t. 28. i navedena sudska praksa).
- 195 Doista, u predmetnom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ne proizlazi jasno u čemu se to pitanje osobito razlikuje od drugog pitanja, točke (b), kojim sud koji je uputio zahtjev želi saznati je li Uredba br. 833/2014 nevaljana zbog navodne nejasnoće. Budući da iz odgovora na drugo pitanje točku (b) proizlazi da pri ispitivanju članka 3. i 3.a Uredbe br. 833/2014, s obzirom na načelâ pravne sigurnosti i *nulla poena sine lege certa*, nije utvrđen nijedan element koji može dovesti u pitanje valjanost navedenih odredbi, iz informacija sadržanih u odluci kojom se upućuju prethodna pitanja ne proizlazi da je sudu koji je uputio zahtjev usto potrebno tumačenje navedenih pojmova radi donošenja odluke u glavnom postupku.
- 196 Budući da ne postoje pojašnjenja s tim u vezi, nije potrebno odlučiti o zahtjevu za tumačenje.

Troškovi

- 197 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. Članke 19., 24. i 40. UEU-a, članak 275. UFEU-a i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima valja tumačiti na način da je Sud Europske unije nadležan da na temelju članka 267. UFEU-a u prethodnom postupku odlučuje o valjanosti akta donesenog na temelju odredbi koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP), poput Odluke Vijeća 2014/512/ZVSP od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini, kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2014/872/ZVSP od 4. prosinca 2014., ako se zahtjev za prethodnu odluku odnosi na nadzor usklađenosti te odluke s člankom 40. UEU-a ili na nadzor zakonitosti mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba.
2. Prilikom ispitivanja drugog pitanja nije utvrđen nijedan element koji može utjecati na valjanost članka 1. stavka 2. točaka (b) do (d), članka 1. stavka 3., članka 7. i Priloga III. Odluci 2014/512, kako je izmijenjena Odlukom 2014/872 ili članka 3., članka 3.a, članka 4. stavaka 3. i 4., članka 5. stavka 2. točaka (b) do (d), članka 5. stavka 3., članka 11. i Priloga II. i VI. Uredbi Vijeća (EU) br. 833/2014 od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 1290/2014 od 4. prosinca 2014.

Načelâ pravne sigurnosti i *nulla poena sine lege certa* valja tumačiti na način da nisu prepreka tomu da država članica nametne kaznenopravne sankcije koje se trebaju primijeniti u slučaju povrede odredbi Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena Uredbom br. 1290/2014, u skladu s njezinim člankom 8. stavkom 1., prije no što je Sud Europske unije pojasnio doseg navedenih odredbi i stoga kaznenopravnih sankcija koje se na njih odnose.

3. Izraz „financijska pomoć” iz članka 4. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena Uredbom br. 1290/2014, valja tumačiti na način da ne uključuje provedbu plaćanja, kao takvog, od strane banke ili druge financijske institucije.

Članak 5. stavak 2. Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena Uredbom br. 1290/2014, valja tumačiti na način da zabranjuje izdavanje, od 12. rujna 2014., globalnih potvrda o deponiranim vrijednosnim papirima (*Global Depositary Receipts*), na temelju ugovora o depozitu sklopljenog s jednim od subjekata iz Priloga VI. Uredbi br. 833/2014, kako je izmijenjena Uredbom br. 1290/2014, i onda kad se te potvrde odnose na deponirane dionice koje je jedan od tih subjekata izdao prije tog dana.

Potpisi