Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
predstavljeni 25. septembra 2025[1]

Zadeva C-465/24

SBK Art Limited Liability Company
proti
Fortenova Group STAK Stichting,
Open Pass Limited

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske))

„Predhodno odločanje – Skupna zunanja in varnostna politika – Omejevalni ukrepi v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine – Uredba (EU) št. 269/2014 – Člen 1(f) – Pojem ‚zamrznitev sredstev' – Uveljavljanje pravice do udeležbe na skupščini in glasovalnih pravic, ki izhajajo iz delniških potrdil, ki jih ima oseba, za katero veljajo omejevalni ukrepi"

I. Uvod

1. Ali lahko oseba, za katero velja zamrznitev sredstev, kadar Svet Evropske unije sprejme omejevalne ukrepe, ki vsebujejo ukrepe take zamrznitve sredstev, še vedno uveljavlja glasovalne pravice in pravico do udeležbe na skupščinah imetnikov delniških potrdil, če je imetnik teh potrdil?

2. Za odgovor na to vprašanje bo moralo Sodišče v obravnavani zadevi razložiti Uredbo Sveta (EU) št. 269/2014 z dne 17. marca 2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine[2], kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Sveta (EU) 2024/1493 z dne 27. maja 2024[3], s katero je bila tako kot s številnimi drugimi uredbami o drugih konfliktih ali grožnjah uvedena zamrznitev sredstev nekaterih fizičnih oziroma pravnih oseb.

3. Sodišču bom predlagal, naj zamrznitev sredstev, kadar se nanaša na delniška potrdila, razlaga tako, da vključuje zamrznitev glasovalnih pravic in pravice do udeležbe na skupščinah.

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] UL 2014, L 78, str. 6.

[3] UL L, 2024/1493, v nadaljevanju: Uredba št. 269/2014.

II. Pravo Unije

4. V uvodni izjavi 2 Sklepa Sveta (SZVP) 2024/1843 z dne 28. junija 2024 o spremembi Sklepa 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine [4], je navedeno:

„V svojih sklepih je Evropski svet 21. in 22. marca 2024 ponovno potrdil, da Unija neomajno podpira neodvisnost, suverenost in ozemeljsko nedotakljivost Ukrajine znotraj njenih mednarodno priznanih meja ter neodtujljivo pravico Ukrajine do samoobrambe pred agresijo Rusije. Evropski svet je prav tako pozval k nadaljnjim korakom za oslabitev zmožnosti Rusije, da še naprej izvaja vojno agresijo, vključno z zaostritvijo sankcij.“

5. Člen 1 Uredbe št. 269/2014 določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(d) ‚gospodarski viri‘ pomeni vse vrste sredstev, opredmetenih ali neopredmetenih, premičnin ali nepremičnin, ki sicer niso finančna sredstva, se pa lahko uporabijo za pridobitev finančnih sredstev, blaga ali storitev;

(e) ‚zamrznitev gospodarskih virov‘ pomeni preprečitev uporabe gospodarskih virov za pridobivanje finančnih sredstev, blaga ali storitev na kakršen koli način, kar vključuje, vendar ni omejeno na njihovo prodajo, dajanje v najem ali obremenitev s hipoteko;

(f) ‚zamrznitev sredstev‘ pomeni preprečitev vsakršnega premika, prenosa, spremembe, uporabe finančnih sredstev, dostopa do njih ali kakršnega koli ravnanja z njimi, ki bi imelo za posledico spremembe v njihovi količini, znesku, lokaciji, lastništvu, posedovanju, vrsti, namembnosti ali kakršne koli drugo spremembo, ki bi omogočila uporabo finančnih sredstev, vključno s upravljanjem portfelja;

(g) ‚finančna sredstva‘ pomeni vse vrste finančnih sredstev in koristi, kar vključuje, vendar ni omejeno na:

[…]

(iii) vrednostne papirje in dolžniške instrumente, s katerimi se trguje javno ali zasebno, vključno z delnicami in deleži, certifikati vrednostnih papirjev, obveznicami, dolžniškimi vrednostnimi papirji, nakupnimi boni, zadolžnicami in pogodbami na izvedene finančne instrumente;

(iv) obresti, dividende ali druge prihodke iz sredstev ali vrednost, ustvarjeno s sredstvi;

[…].“

[4] UL L, 2024/1843.

6. Člen 2 te uredbe določa:

„1. Zamrznejo se vsa finančna sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti ali s katerimi razpolagajo ali jih nadzirajo fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi ali z njimi povezane fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi s seznama iz Priloge I.

2. Fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom ali z njimi povezanim fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom s seznama iz Priloge I ne smejo biti neposredno ali posredno dana na razpolago ali v njihovo korist nikakršna finančna sredstva ali gospodarski viri.“

7. Člen 7(2)(b) navedene uredbe določa:

„Člen 2(2) se ne uporablja za prilive na zamrznjene račune iz naslova:

[…]

(b) zapadlih plačil po pogodbah, sporazumih ali obveznostih, ki so bili sklenjeni ali so nastali pred datumom, ko je bila fizična ali pravna oseba, subjekt ali organ iz člena 2 uvrščena v Prilogo I; […].“

8. Člen 9(1) iste uredbe določa:

„Prepovedano je zavestno in namerno sodelovanje pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izognitev ukrepom iz člena 2.“

9. Člen 10(1) Uredbe št. 269/2014 določa:

„Zamrznitev finančnih sredstev in gospodarskih virov ali odklonitev dajanja finančnih sredstev ali gospodarskih virov na razpolago, izvedena v dobri veri, da je tako dejanje v skladu s to uredbo, ne povzroči nikakršne odgovornosti fizične ali pravne osebe ali subjekta ali organa, ki jo uveljavlja, ali njegovih direktorjev ali zaposlenih, razen če se dokaže, da je bila zamrznitev ali zadržanje finančnih sredstev in gospodarskih virov posledica malomarnosti.“

10. Člen 14(4) te uredbe določa:

„Seznam iz Priloge I se redno pregleduje in sicer vsaj vsakih 12 mesecev.“

11. Člen 15(1) navedene uredbe določa:

„Države članice sprejmejo pravila o kaznih, po potrebi vključno s kazenskimi sankcijami, ki se uporabljajo za kršitve določb te uredbe, in sprejmejo vse ukrepe, potrebne za zagotovitev njihovega izvajanja. Predvidene kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Države članice določijo tudi ustrezne ukrepe za odvzem premoženjske koristi, pridobljene s takimi kršitvami.“

III. Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

12. Zaradi finančnih težav je bila hrvaška skupina, dejavna v maloprodajnem, živilskem in kmetijskem sektorju, leta 2018 prestrukturirana. Po tem prestrukturiranju je bila na Nizozemskem ustanovljena holdinška struktura Fortenova Group STAK Stichting (v nadaljevanju: STAK). V skrbništvu ima delnice druge družbe, Fortenova GroupTopCo BV, pri čemer uveljavlja glasovalne pravice za te delnice, za katere je izdala tudi delniška potrdila. Zadnjenavedena družba ima posredno v lasti prehransko skupino, ki je bila predmet tega prestrukturiranja.

13. Med imetniki delniških potrdil, ki jih je izdala STAK, sta družba SBK Art LLC (v nadaljevanju: SBK), in sicer v višini 41,82 %, ter družba VTB Bank (Europe) SE v višini 7,27 %. Za ti družbi veljajo omejevalni ukrepi na podlagi Uredbe št. 269/2014.

14. Upravni odbor STAK je imetnike delniških potrdil povabil na skupščino imetnikov delniških potrdil (v nadaljevanju: skupščina). Ta skupščina naj bi potekala 18. avgusta 2022, na dnevnem redu pa naj bi bila sprememba upravljanja družbe, zlasti s povečanjem kvoruma za sklepčnost na 70 % potrdil, pri čemer je bila določena izjema za primer nedosežene sklepčnosti, če je vsaj 35 % potrdil v lasti sankcioniranih strank. Upravni odbor je pojasnil, da imetniki sankcioniranih delniških potrdil ne morejo uveljavljati svojih pravic, ki izhajajo iz teh potrdil, vključno z glasovalno pravico, in da ustrezne glasovalne pravice ne bodo upoštevane.

15. Voorzieningenrechter (sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe) pri rechtbank Amsterdam (sodišče v Amsterdamu, Nizozemska), pri katerem je družba SBK zahtevala upoštevanje glasovalnih pravic za te sklepe v zvezi z upravljanjem, je 6. septembra 2022 temu predlogu ugodil, ker je menil, da glasovanje o upravljanju ne ogroža cilja sankcij, saj ne more povzročiti toka sredstev ali virov v Rusijo.

16. Gerechtshof Amsterdam (višje sodišče v Amsterdamu, Nizozemska) je 29. decembra 2022 to sodbo razveljavilo in zavrnilo zahteve družbe SBK, ker je bilo tako v smernicah Evropske komisije kot v smernicah nizozemskega pristojnega organa pojasnjeno, da delničarji, katerih delnice so zamrznjene, ne morejo več uveljavljati svoje glasovalne pravice. To sodišče je dodalo, da je ta razlaga v skladu z načelom, da morajo imeti sankcije čim večji učinek ter biti jasne in predvidljive. Navedeno sodišče je iz tega sklepalo, da je to, da je STAK družbi SBK zavrnila udeležbo na skupščinah in uveljavljanje njenih glasovalnih pravic, v skladu z njeno obveznostjo spoštovanja režima sankcij.

17. Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske), ki je predložitveno sodišče, opozarja, da je treba pojem „zamrznitev sredstev“ – in med drugim pojem delniških potrdil – ki je opredeljen v členu 1(f) Uredbe št. 269/2014, razlagati enotno in avtonomno. Navaja, da obstajajo argumenti v prid široki razlagi tega pojma, ki zajema prepoved uveljavljanja pravic do udeležbe na skupščinah in glasovalnih pravic, ki izhajajo iz delniških potrdil. Tako mora biti učinek ukrepov sankcioniranja v skladu z dobrimi praksami Unije in stališčem, ki ga je Komisija zavzela v okviru pogosto zastavljenih vprašanj, čim večji, tudi če te prakse in to stališče niso zavezujoči. Vendar predložitveno sodišče poudarja, da drugi argumenti govorijo v prid nasprotni razlagi, kajti nevšečnosti, ki jih povzročajo ukrepi sankcioniranja, ne smejo biti nesorazmerne z zastavljenimi cilji. V tem primeru naj bi bilo treba upoštevati naravo in vsebino sklepa, ki je vpisan na dnevni red, namero imetnika zamrznjenih delniških potrdil, da glasuje, in posledice tega sklepa za navedena potrdila. To razlago naj bi bilo mogoče opreti na enega od odgovorov, ki jih je Komisija podala v okviru pogosto zastavljenih vprašanj, saj je ta navedla, da je

sankcioniranim osebam prepovedano uveljavljati glasovalne pravice, ki bi lahko povzročile spremembo v zvezi s temi delnicami (to je v njihovi količini, znesku, lokaciji, lastništvu, posedovanju, vrsti, namembnosti itd.), in da je treba preprečiti, da bi se te pravice uporabile za kakršno koli pridobitev sredstev, blaga ali storitev.

18. V teh okoliščinah je Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske) menilo, da obstaja razumen dvom glede razlage, ki jo je treba sprejeti, zato je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba zamrznitev finančnih sredstev v smislu člena 1(f) Uredbe št. 269/2014 v primeru delniških potrdil, ki pripadajo, so v lasti ali s katerimi razpolagajo ali jih nadzirajo fizične osebe ali z njimi povezane fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi s seznama iz Priloge I k Uredbi št. 269/2014, razlagati tako, da pravic do udeležbe na skupščini in glasovalnih pravic, ki izhajajo iz teh delniških potrdil, vsekakor ni mogoče uveljavljati, dokler to zadevnemu imetniku potrdila ne povzroči nesorazmerne škode?

2. Ali se odgovor na prvo vprašanje razlikuje, če lahko v konkretnem primeru – tudi glede na naravo in vsebino sklepa, uvrščenega na dnevni red, in stališča zadevnega imetnika potrdila v zvezi s tem – uveljavljanje pravic do udeležbe na skupščini in glasovalnih pravic povzroči kakršen koli premik, prenos, spremembo, uporabo finančnih sredstev, dostop do njih ali kakršno koli ravnanje z njimi, ki bi imelo za posledico spremembe v njihovi količini, znesku, lokaciji, lastništvu, posedovanju, vrsti, namembnosti ali kakršno koli drugo spremembo, ki bi omogočila uporabo finančnih sredstev, vključno z upravljanjem portfelja, v smislu člena 1(f) Uredbe št. 269/2014?“

19. Pisna stališča so predložile družba SBK, STAK, nizozemska, hrvaška in avstrijska vlada ter Komisija. Te stranke in zainteresirani subjekti, razen avstrijske vlade, so na obravnavi 11. junija 2025 ustno podali svoja stališča.

IV. Analiza

20. Vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, je mogoče obravnavati skupaj, saj se Sodišče v resnici sprašuje, ali zamrznitev sredstev, kot je opredeljena v členu 1(f) Uredbe št. 269/2014, v zvezi z delniškimi potrdili pravne osebe, za katero velja tak ukrep na podlagi člena 2(1) te uredbe, pomeni prepoved uveljavljanja glasovalne pravice in pravice do udeležbe na skupščinah, in če je tako, ali je ta prepoved popolna ali pa mora upoštevati vrsto sklepov, o katerih se glasuje.

21. Omeniti je treba, da se v obravnavani zadevi ne izpodbijata uvrstitev družbe SBK na seznam sankcioniranih oseb in dejstvo, da so njena delniška potrdila zamrznjena. V zvezi s tem moram pojasniti, da so delniška potrdila primerljiva z delnicami in da zato pomenijo sredstva glede na opredelitev iz člena 1(g)(iii) Uredbe št. 269/2014, v katerem so navedeni delnice in certifikati vrednostnih papirjev. Razpravlja pa se o tem, ali se zamrznitev teh potrdil razteza na glasovalno pravico in pravico do udeležbe na skupščinah, ki izhajajo iz teh potrdil.

22. Ker je zamrznitev sredstev pojem prava Unije, ki je med drugim opredeljen v členu 1(f) Uredbe št. 269/2014, jo je treba razlagati enotno in avtonomno. Zato je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso upoštevati ne le besedilo te določbe, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje

ureditev, katere del je, in po potrebi zgodovino njenega nastanka.[5]

23. Res je, da so med jezikovnimi različicami Uredbe št. 269/2014 rahle razlike, vendar se mi ne zdijo zadostne, da bi omajale razumevanje in razlago besedila te uredbe.

24. Določba, za razlago katere se prosi, je v resnici namreč določba, ki obstaja v vseh instrumentih omejevalnih ukrepov, ki jih je sprejel Svet. Vsaka od uredb vsebuje opredelitev zamrznitve sredstev, preučitev razvoja njenega besedila skozi čas pa zagotavlja dragocena spoznanja za njeno razlago.

25. V prvotnem besedilu različice iz leta 2001, ki je bilo uporabljeno v enajstih uredbah do leta 2011[6], je zamrznitev sredstev v bistvu opredeljena kot preprečitev vsakršnega gibanja, prenosa, spremembe, *uporabe ali* kakršnega koli *ravnanja s sredstvi*, kar bi povzročilo spremembe njihove količine, zneska, lokacije, lastništva, posedovanja, vrste, namembnosti ali druge spremembe, ki bi omogočile uporabo sredstev vključno z upravljanjem portfeljev.

26. V štirih drugih uredbah, sprejetih med letoma 2008 in 2014[7], pa sprejeto besedilo v bistvu ustreza temu, po razlagi katerega se sprašuje Sodišče, in sicer preprečitev vsakršnega premika, transferja, spremembe, *uporabe sredstev, dostopa do njih ali* kakršnega koli *ravnanja z njimi*, ki bi imelo za posledico spremembe v njihovi količini, znesku, lokaciji, lastništvu, posedovanju, vrsti, namembnosti ali druge spremembe, ki bi omogočile uporabo sredstev, vključno z upravljanjem portfeljev.

[5] Glej sodbe z dne 17. novembra 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, točka 12); z dne 18. oktobra 2022, IG Metall in ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800, točka 31), in z dne 4. oktobra 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, točka 65).

[6] Glej člen 1, točka 2, Uredbe Sveta (ES) št. 2580/2001 z dne 27. decembra 2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 207); člen 1, točka 3, Uredbe Sveta (ES) št. 881/2002 z dne 27. maja 2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osama bin Ladnom, mrežo Al-Kaida in talibani, in o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 467/2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostritvi prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 294); člen 1, točka 4, Uredbe Sveta (ES) št. 1210/2003 z dne 7. julija 2003 o nekaterih posebnih omejitvah gospodarskih in finančnih odnosov z Irakom in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 2465/96 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 3, str. 260); člen 1(c) Uredbe Sveta (ES) št. 314/2004 z dne 19. februarja 2004 o nekaterih omejevalnih ukrepih proti Zimbabveju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 3, str. 50); člen 1, točka 3, Uredbe Sveta (ES) št. 560/2005 z dne 12. aprila 2005 o uvedbi določenih posebnih omejevalnih ukrepov zoper nekatere osebe in subjekte glede na razmere v Slonokoščeni obali (UL 2005, L 95, str. 1); člen 1, točka 3, Uredbe Sveta (ES) št. 1183/2005 z dne 18. julija 2005 o uvedbi določenih posebnih omejevalnih ukrepov za osebe, ki kršijo embargo na orožje glede Demokratične republike Kongo (UL 2005, L 193, str. 1); člen 1, točka 2, Uredbe Sveta (ES) št. 765/2006 z dne 18. maja 2006 o omejevalnih ukrepih proti predsedniku Lukašenku in nekaterim uradnikom Belorusije (UL 2006, L 134, str. 1); člen 1(h) Uredbe Sveta (ES) št. 423/2007 z dne 19. aprila 2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL 2007, L 103, str. 1); člen 1(i) Uredbe Sveta (EU) št. 961/2010 z dne 25. oktobra 2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 423/2007 (UL 2010, L 281, str. 1); člen 1(b) Uredbe Sveta (EU) št. 204/2011 z dne 2. marca 2011 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Libiji (UL 2011, L 58, str. 1) in člen 1(b) Uredbe Sveta (EU) št. 270/2011 z dne 21. marca 2011 o omejevalnih ukrepih zoper nekatere osebe in subjekte glede na razmere v Egiptu (UL 2011, L 76, str. 4).

[7] Glej člen 1(f) Uredbe Sveta (ES) št. 194/2008 z dne 25. februarja 2008 o obnovitvi in okrepitvi omejevalnih ukrepov v zvezi z Burmo/Mjanmarom in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 817/2006 (UL 2008, L 66, str. 1); člen 1, točka 1(a), Uredbe Sveta (EU) št. 1286/2009 z dne 22. decembra 2009 o spremembah Uredbe (ES) št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al-Kaida in talibani (UL 2009, L 346, str. 42); člen 1(i) Uredbe Sveta (EU) št. 36/2012 z dne 18. januarja 2012 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Siriji in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 442/2011 (UL 2012, L 16, str. 1) in člen 1(f) Uredbe Sveta (EU) št. 208/2014 z dne 5. marca 2014 o omejevalnih ukrepih proti določenim osebam, subjektom in organom zaradi razmer v Ukrajini (UL 2014, L 66, str. 1).

27. Nazadnje, v dveh uredbah iz leta 2012 in 2016[8] je Svet v bistvu sprejel to opredelitev: preprečitev vsakršnega premika, prenosa, spremembe in *uporabe sredstev, dostopa do njih ali* kakršnega koli *ravnanja z njimi*, ki bi imelo za posledico spremembe v njihovi količini, znesku, lokaciji, lastništvu, posedovanju, vrsti, namembnosti ali druge spremembe, ki bi omogočile uporabo sredstev, vključno z upravljanjem portfeljev.

28. Ugotoviti je treba, da se v vseh teh besedilih edine bistvene razlike nanašajo na izraze „uporaba ali ravnanje s sredstvi“, „uporaba sredstev, dostop do njih ali ravnanje z njimi“ in „uporaba ali ravnanje s sredstvi ali dostop“ do njih. Dodana je bila samo beseda „dostop“, veznik „ali“ pa je bil prestavljen oziroma dodan.

29. Dodati moram, da je pri preučitvi angleške različice uredb, navedenih v opombah 6, 7 in 8 teh sklepnih predlogov, razvidno, da se izraz *„access to“* pojavlja pri opredelitvi zamrznitve sredstev v vseh teh uredbah, razen treh.[9] V francoskih različicah nekaterih izmed navedenih uredb ta izraz *„access to“* tako ni bil preveden. Poleg tega je v francoski različici Uredbe 2016/44 navedeno *„modification, utilisation ou manipulation de fonds, ou tout accès“*, v angleški različici pa *„alteration or use of, access to, or dealing with“*.

30. Zato se mi zdi jasno, da drugi del opredelitve „zamrznitev sredstev“, v katerem so naštete spremembe, ki so posledica transakcij s sredstvi, ki jih je treba zamrzniti, velja za vse te transakcije, in ne le za dostop do sredstev in ravnanje z njimi. Zdi se mi namreč, da so slovnične in jezikovne pomanjkljivosti posledica tega, da se ti ukrepi sankcioniranja sprejemajo v sili, da se ohrani učinek presenečenja do zadevnih oseb.

31. Besedilo te opredelitve tako omogoča razlikovanje med, na eni strani, nekaterimi transakcijami, ki jih je treba preprečiti (premik, prenos, sprememba, uporaba, dostop ali ravnanje s sredstvi), in na drugi strani, posledicami za sredstva, ki jih povzročijo te transakcije (sprememba v količini, znesku, lokaciji, lastništvu, posedovanju, vrsti, namembnosti ali druge spremembe, ki bi omogočile uporabo sredstev, vključno z upravljanjem portfeljev).

32. Zamrznitev sredstev torej zahteva preprečitev transakcije, ki vpliva na sredstva. S tema pogojema je mogoče zagotoviti, da se zamrznitev nanaša na transakcije, ki vplivajo na zamrznjena sredstva.

33. Sodišče je razsodilo, da je pojem „zamrznitev sredstev“ v eni od njegovih različic[10] opredeljen zelo široko[11] in da ga je treba razlagati široko[12], saj „[i]z te opredelitve izhaja, da je namen zamrznitve sredstev kar najbolj omejiti transakcije, ki se lahko izvedejo z zamrznjenimi sredstvi, kar potrjujejo številni navedeni primeri in uporaba izraza ‚vse‘. Sredstva za omejevanje teh postopkov je zakonodajalec Unije prav tako široko opredelil.“[13]

34. Glede ciljev Uredbe št. 269/2014 menim – tako kot Komisija – da ti upravičujejo tudi široko razlago pojma „zamrznitev sredstev“.

8 Glej člen 1(k) Uredbe Sveta (EU) št. 267/2012 z dne 23. marca 2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 961/2010 (UL 2012, L 88, str. 1) in člen 1(b) Uredbe Sveta (EU) 2016/44 z dne 18. januarja 2016 o omejevalnih ukrepih zaradi razmer v Libiji in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 204/2011 (UL 2016, L 12, str. 1).

9 In sicer uredbe št. 2580/2001, 881/2002 in 1210/2003.

10 In sicer v Uredbi št. 423/2007.

11 Glej sodbo z dne 11. novembra 2021, Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, točka 45).

12 Glej sodbo z dne 11. novembra 2021, Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, točka 56).

13 Sodba z dne 11. novembra 2021, Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, točka 43).

35. Po eni strani je namreč v uvodni izjavi 2 Sklepa 2024/1843 navedeno, da se omejevalni ukrepi sprejmejo za oslabitev zmožnosti Ruske federacije, da še naprej izvaja vojno agresijo, vključno z zaostritvijo sankcij. Poleg tega je bilo v sodni praksi pojasnjeno, da je cilj omejevalnih ukrepov povečati pritisk na Rusko federacijo in stroške njenega delovanja, ki spodkopava ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine. [14]

36. Po drugi strani je Sodišče tudi razsodilo, da za doseganje ciljev omejevalnih ukrepov ni samo legitimno, ampak tudi nujno, da ima opredelitev pojmov „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“ široko razlago, ker gre za preprečevanje vsakršne uporabe zamrznjenega premoženja, ki bi omogočala izogibanje zadevnim uredbam in izrabljanje slabosti sistema. [15]

37. Težava v obravnavani zadevi je, da iz delniških potrdil, prav tako kot iz delnic, izhajajo različne pravice. Te pravice je mogoče razvrstiti v dve kategoriji: finančne pravice (pravica do dividend, prednostna pravica do vpisa v primeru povečanja kapitala) in pravice, povezane z odločitvami družbe (glasovalna pravica, pravica do udeležbe na skupščinah [16], pravica do obveščenosti o računih).

38. Ali je treba vse te pravice zamrzniti na enaki podlagi kot delniško potrdilo, iz katerega izhajajo? Ali pa se navedene pravice zamrznejo le, če izpolnjujejo oba pogoja, navedena v točki 32 teh sklepnih predlogov? Čeprav je izpolnitev teh dveh pogojev nujna, ali mora biti podana na splošno (na primer, glasovalna pravica lahko vpliva na sredstva?) ali ob vsaki uporabi glede na njen učinek (glasovanje o nekem sklepu vpliva na sredstva?), kar ustreza stališču družbe SBK? Ali pa je treba navedene pravice šteti za gospodarska sredstva, ki so ločena od samega potrdila, katerega zamrznitev je opredeljena v členu 1(e) Uredbe št. 169/2014?

A. Prva hipoteza: zamrznitev glasovalne pravice glede na posamično analizo učinkov sklepov

39. Družba SBK meni, da zamrznitev ne sme veljati za delniško potrdilo in vse pravice, ki iz njega izhajajo, niti za kategorijo pravic, razvrščenih v kategorijo povezanih pravic, ampak znotraj vsake kategorije povezanih pravic. Tako je treba zlasti v zvezi z glasovalno pravico zahtevati izpolnitev obeh pogojev, navedenih v točki 32 teh sklepnih predlogov, kar pomeni, da se vsak sklep posebej analizira glede na to, ali bo vplival na vrednotenje družbe ali ne.

40. Družba SBK v utemeljitev svoje trditve navaja, da več delničarjev, ki so manjši od nje, pod krinko zamrznitve njenih glasovalnih pravic in pravice do udeležbe na skupščinah zaradi ukrepa zamrznitve njenih delniških potrdil poskuša sovražno in dokončno pridobiti nadzor nad STAK, pri čemer naj bi ti delničarji v primeru izglasovanja sprememb upravljanja pridobili tudi pravico veta. Zato meni, da bi posledice, ki bi jih imela zamrznitev njenih glasovalnih pravic za njena sredstva, presegale to, kar v skladu s sodno prakso [17] dopuščajo omejevalni ukrepi, in sicer časovno omejene posege, ki jih je mogoče odpraviti.

[14] Glej sodbi z dne 25. junija 2020, VTB Bank/Svet (C-729/18 P, EU:C:2020:499, točka 59), in z dne 15. novembra 2023, OT/Svet (T-193/22, EU:T:2023:716, točka 49 in navedena sodna praksa).

[15] Sodba z dne 11. novembra 2021, Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, točka 56).

[16] Pravica do udeležbe na skupščinah vključuje pravico do postavljanja vprašanj, zahtevanja uvrstitve točk na dnevni red, fizične udeležbe ali udeležbe na daljavo na skupščini ter biti upoštevan pri sklepčnosti.

[17] Glej sodbo z dne 6. septembra 2023, Pumpyanskiy/Svet (T-270/22, EU:T:2023:490, točka 81), zoper katero je bila vložena pritožba (glej zadevo Pumpyanskiy/Svet (C-696/23 P), o kateri še ni odločeno).

41. Vendar nobena od trditev družbe SBK ne more omajati široke razlage zamrznitve sredstev, po kateri ta povzroči splošno zamrznitev glasovalnih pravic in pravice do udeležbe na skupščinah, in ne zamrznitev, odvisno od sklepa.

42. Najprej, glede nesorazmernosti negativnih učinkov omejevalnih ukrepov je Sodišče – ki je sicer opozorilo, da v zvezi s sodnim nadzorom nad spoštovanjem načela sorazmernosti na zakonitost sprejetega ukrepa vpliva le očitna neprimernost takega ukrepa glede na cilj, ki ga skuša doseči pristojna institucija – spomnilo, da imajo omejevalni ukrepi že po definiciji negativne učinke, zlasti za subjekte, na katere se nanašajo. Sodišče je menilo, da cilj ohranjanja mednarodnega miru in varnosti v skladu s cilji zunanjega delovanja Unije iz člena 21 PEU lahko upraviči negativne posledice.[18]

43. V obravnavanem primeru se mi zamrznitev glasovalnih pravic in pravice do udeležbe na skupščinah, tudi če sklepi *a priori* ne povzročijo finančnih sprememb, ne zdi očitno neprimerna za uresničitev cilja povečanja pritiska na Rusko federacijo in stroškov njenega delovanja, ki spodkopava ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine.[19] Dodal bi, da v resnici vsaka odločitev skupščine vpliva na življenje in vrednost družbe, kar družba SBK priznava, ko navaja, da bodo spremembe pri načinih izračuna večine in sklepčnosti imele negativen vpliv na vrednost njenih deležev.

44. Dalje, čeprav mora biti omejevalni ukrep časovno omejen[20] in ga mora biti mogoče odpraviti – kar velja za začasno zamrznitev glasovalnih pravic in pravice do udeležbe na skupščinah – ne zagotavlja ohranitve vrednosti zamrznjenih sredstev, kadar so v poslovnem življenju prisotna naključja (stečajni postopek, gospodarska kriza, ki vpliva na vrednost podjetja, ali, nasprotno, obdobje rasti). Tako v nasprotju s tem, kar navaja Komisija, menim, da se vidik začasnosti in možnosti odprave ukrepa nanaša na samo zamrznitev sredstev, in ne na vrednost zamrznjenih sredstev, na katero je mogoče vplivati na več načinov, in sicer iz zunanjosti, kot je gospodarska kriza, ali iz notranjosti, kot so odločitve glede upravljanja ali strategije.

45. Nazadnje, menim, da obstajajo štirje dodatni argumenti proti hipotezi zamrznitve glasovalnih pravic in pravice do udeležbe glede na vsebino posameznega sklepa.

46. Prvič, ker je glasovalna pravica svobodna, ni nobenega jamstva, da bo oseba, za katero veljajo omejevalni ukrepi, glasovala tako, kot je napovedala.

47. Drugič, direktorji družb, v katerih za nekatere delničarje veljajo omejevalni ukrepi, bodo pri analizi neposrednih ali posrednih finančnih posledic predlaganih sklepov soočeni s preveliko odgovornostjo. Uredba št. 269/2014 namreč določa, da odgovornost ni podana, če je zamrznitev sredstev izvedena v dobri veri[21], izognitev prepovedim v zvezi z zamrznitvijo sredstev[22] pa je prepovedana in zanjo države članice določijo kazen.[23] Poleg tega bo vsak direktor sklepe, ki bodo izglasovani ali ne, lahko razlagal drugače, kar posega v učinkovitost sankcije na celotnem ozemlju Unije.

[18] Glej sodbo z dne 13. marca 2025, PKK/Svet (C-44/23 P, EU:C:2025:181, točke od 134 do 136 in navedena sodna praksa).

[19] Glej točko 35 teh sklepnih predlogov.

[20] Glej člen 14(4) Uredbe št. 269/2014.

[21] Glej člen 10(1) Uredbe št. 269/2014.

[22] Glej člen 9(1) Uredbe št. 269/2014.

[23] Glej člen 15(1) Uredbe št. 269/2014.

48. Tretjič, tveganje sodnih sporov, ki nastane zaradi predložitve sklepa, katerega glasovanje bi se izpodbijalo, lahko, nasprotno, pripelje do tega, da se glasuje o sklepih, o katerih se ne bi smelo.

49. Ta izid je v nasprotju s podrobnimi pravili za izvajanje omejevalnih ukrepov, in sicer z načelom zamrznitve sredstev iz člena 2 Uredbe št. 269/2014 in izjemami, naštetimi v členih 2a in od 4 do 7 te uredbe, ki lahko pripeljejo do sprostitve sredstev bodisi neposredno za nekatere kategorije pravic bodisi po soglasju pristojnega organa države članice za druge kategorije pravic. Če torej družba SBK meni, da izpolnjuje pogoje za eno od teh izjem, lahko od pristojnega organa zahteva sprostitev glasovalnih pravic.

50. Četrtič, menim, da če se pravila o večini in o sklepčnosti v obravnavani zadevi ne spremenijo, to nesorazmerno posega v pravice drugih delničarjev, ki predstavljajo več kot večino kapitala, zaradi blokade, povezane z dejstvom, da so pravila o večini, ki jih želi družba SBK ohraniti, določena ob upoštevanju vseh delniških potrdil. [24]

B. Druga hipoteza: zamrznitev po kategoriji pravic, ki izhajajo iz posameznega delniškega potrdila

51. Drug pristop k zamrznitvi pravic, ki izhajajo iz delniškega potrdila ali iz delnice, naj bi bil razlikovanje med temi pravicami glede na njihovo kategorijo, da bi se omejili negativni učinki take zamrznitve.

52. Prvič, razlikovati naj bi bilo treba glede na to, ali so kategorije pravic finančne ali nefinančne. To razlikovanje me ne prepriča, saj ni mogoče zanikati, da lahko glasovalne pravice, ki so nefinančne narave, dajejo pravico do sredstev (na primer dodelitev dividend izhaja iz glasovanja o sklepu).

53. Drugič, mogoč naj bi bil tudi pristop razlikovanja med pravicami, ki zahtevajo neko dejanje delničarja, za katerega veljajo omejevalni ukrepi, in drugimi pravicami, pri čemer naj bi se zamrznile le „aktivne“ pravice – pod pogojem, da vplivajo na sredstva.

54. „Pasivne“ pravice bi lahko vključevale pravico do obveščenosti o računih, posledice stečajnega postopka, ki vključuje zmanjšanje kapitala na nič, da bi se vključili novi delničarji, dodelitev dividend in prednostne pravice do vpisa, o katerih odloči skupščina delničarjev, ki se je sankcionirana oseba ne bi udeležila – pod pogojem, da se nemudoma zamrznejo. Tako naj bi bilo mogoče prednostno pravico do vpisa podeliti vsem delničarjem, ki jo poleg tega lahko svobodno uveljavljajo ali ne, delničar, za katerega veljajo omejevalni ukrepi, pa je ne more uveljavljati, kajti čeprav jo je prejel pasivno na podlagi glasovanja drugih delničarjev, njeno uveljavljanje od njega zahteva dejanje, ki bo vplivalo na obseg sredstev.

55. Vendar je to razlikovanje med „aktivnimi“ in „pasivnimi“ pravicami v nasprotju s pravico do udeležbe na skupščinah, ne glede na to, ali se ta pravica uveljavlja s fizično prisotnostjo ali zgolj z upoštevanjem delniških potrdil za sklepčnost pri sprejemanju sklepov. Čeprav je mogoče šteti, da bi bilo fizično prisotnost na skupščini še vedno mogoče uvrstiti v kategorijo „aktivnih“ pravic zaradi vpliva in pritiska, ki ga ima že sama navzočnost delničarja, za katerega veljajo omejevalni ukrepi, pa bi upoštevanje njegovih deležev za sklepčnost skupščin povzročilo popolno blokado življenja zadevne družbe v primerih, v katerih se sklepčnost izračuna na podlagi skupnega števila izdanih vrednostnih papirjev, kot v obravnavani zadevi.

[24] Glej točki 55 in 56 teh sklepnih predlogov.

56. Če namreč upoštevamo 41,82 % delniških potrdil, ki jih je izdala STAK in ki so v lasti družbe SBK, dejansko ni mogoče sprejeti nobenega sklepa, saj je v prvotni različici statuta STAK večina izražena v odstotkih (50 %, 60 % ali 66 2/3 %) vseh izdanih potrdil z glasovalno pravico. *A priori* je namen navedbe glasovalnih pravic v statutu, da se iz štetja za sklepčnost izločijo potrdila, ki bi bila izdana že od začetka brez glasovalne pravice, če obstajajo, in ne tista, za katere velja ukrep zamrznitve.

57. Prav tako Uredba št. 269/2014 izrecno določa, da je izplačilo dividend, tudi če sankcionirana oseba ne glasuje, predvideno kot izjema od prepovedi dajanja sredstev ali virov na razpolago tej osebi, in ne zgolj kot uporaba obeh pogojev pri opredelitvi zamrznitve sredstev, navedenih v točki 32 teh sklepnih predlogov. [25]

58. Zato tudi to razlikovanje med „aktivnimi“ in „pasivnimi“ pravicami, ki izvira iz teh dveh pogojev, postavljenih z opredelitvijo zamrznitve sredstev, ne glede na to, kako privlačno je, ni upoštevno.

C. Tretja hipoteza: zamrznitev vseh pravic, ki izhajajo iz delniških potrdil

59. Ta zadnja hipoteza zamrznitve vseh pravic, ki izhajajo iz delniških potrdil, ima več prednosti. Zagotavlja enotno uporabo pojma zamrznitve delnic ali vrednostnih papirjev, kot so delniška potrdila. Omogoča tudi preprosto uporabo ukrepa zamrznitve, spoštuje učinek presenečenja, ki je neločljivo povezan z učinkovitostjo takega ukrepa, in tako preprečuje vsakršno tveganje izogibanja.

60. Delniška potrdila imajo namreč predvsem finančno vrednost, saj predstavljajo del kapitala, ki ima sam po sebi vrednost, dajejo pa tudi pravico do dobička, na primer v obliki dividend. Vendar z glasovalnimi pravicami in pravico do udeležbe na skupščinah omogočajo tudi vpliv na razvoj družbe z namenom povečanja dobička.

61. Čeprav sem se spraševal, ali ta razlaga ne presega opredelitve zamrznitve sredstev in dveh pogojev iz Uredbe št. 269/2014 (transakcija, ki vpliva na sredstva), sem nazadnje po premisleku prišel do ugotovitve, da je bil v resnici namen zakonodajalca Unije, ki je v opredelitvi zamrznitve sredstev določil ta dva pogoja, očitno doseči čim širšo razlago tega pojma. Primer dodelitve dividend, ki je mogoč le kot izjema od zamrznitve, gre v to smer. [26]

62. Jasnost, s katero se je Komisija izrekla o zamrznitvi glasovalnih pravic v okviru pogosto zastavljenih vprašanj, ki jih daje na voljo državam članicam, pristojnim nacionalnim organom in javnosti, to široko razlago potrjuje. [27]

[25] Glej člen 7(2)(b) Uredbe št. 269/2014.

[26] Glej točko 57 teh sklepnih predlogov.

[27] Konsolidirana pogosto zastavljena vprašanja o uporabi Uredbe Sveta št. 833/2014, Uredbe Sveta št. 269/2014, Uredbe Sveta (EU) št. 692/2014 in Uredbe Sveta (EU) 2022/263, ki je v angleškem jeziku na voljo na tem spletnem naslovu: https://finance.ec.europa.eu/publications/consolidated-version_en. Glej zlasti del B, 1, naslovljen „Zamrznitev premoženja in prepoved dajanja sredstev in gospodarskih virov na razpolago“, vprašanje 15 (str. 33).

63. To, da ima glasovalna pravica sama po sebi vrednost in da „se […] odraža[…] v ceni, ki se plača ob nakupu delnic“ [28], bi lahko bil razlog za njeno vključitev v opredelitev „gospodarskih virov“ iz člena 1(d) Uredbe št. 269/2014. Vendar razen tega, da to ne bi spremenilo odgovora, ki ga je treba dati predložitvenemu sodišču, menim, da je treba delnico oziroma delniško potrdilo in pravice, ki iz njega izhajajo, obravnavati enako.

64. Skratka, menim, da je treba zamrznitev sredstev razlagati široko in da ta zato vključuje zamrznitev glasovalnih pravic in pravice do udeležbe na skupščinah. Izjeme od tega načela zamrznitve so določene v členih 2a in od 4 do 7 Uredbe št. 269/2014 bodisi neposredno za nekatere kategorije pravic (na primer dividende) bodisi z odločitvijo pristojnega organa države članice za druge kategorije pravic. Ta pristojni organ mora odločiti za vsak primer posebej. Tako odločitev o tem, ali se glasovalne pravice in pravica do udeležbe zamrznejo, ne more biti v rokah direktorjev družbe.

V. Predlog

65. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske), odgovori:

Člen 1(f) Uredbe Sveta (EU) št. 269/2014 z dne 17. marca 2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Sveta (EU) 2024/1493 z dne 27. maja 2024, v povezavi s členom 2(1) te uredbe

je treba razlagati tako, da

zamrznitev sredstev, kadar se nanaša na delniška potrdila, vključuje zamrznitev glasovalnih pravic in pravice do udeležbe v kakršni koli obliki na skupščinah imetnikov teh potrdil. Edine izjeme od tega ukrepa zamrznitve so določene v členih 2a in od 4 do 7 navedene uredbe, za izvajanje nekaterih od teh izjem pa je potrebno dovoljenje pristojnega organa države članice.

[28] Glej uvodno izjavo 3 Direktive 2007/36/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 o uveljavljanju določenih pravic delničarjev družb, ki kotirajo na borzi (UL 2007, L 184, str. 17).