Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
od 25. rujna 2025.[1]

Predmet C-465/24

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine – Uredba (EU) br. 269/2014 – Članak 1. točka (f) – Pojam ‚zamrzavanje sredstava' – Ostvarivanje prava sudjelovanja na skupštini i prava glasa povezanih s potvrdama o udjelima koje drži osoba na koju se primjenjuju mjere ograničavanja"

I. Uvod

1. Kada Vijeće Europske unije donese mjere ograničavanja koje uključuju mjere zamrzavanja sredstava, može li se osoba na koju se primjenjuje takvo zamrzavanje sredstava i dalje koristiti pravom glasa i pravom sudjelovanja na skupštinama imatelja potvrda o udjelima ako je imatelj tih potvrda?

2. Kako bi odgovorio na to pitanje, Sud će u ovom slučaju morati protumačiti Uredbu Vijeća (EU) br. 269/2014 od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine[2], kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Vijeća (EU) 2024/1493 od 27. svibnja 2024.[3], kojom je, kao i u brojnim drugim uredbama koje se odnose na druge sukobe ili prijetnje, uvedeno zamrzavanje imovine određenim fizičkim ili pravnim osobama.

3. Predložit ću Sudu da zamrzavanje sredstava, kada se odnosi na potvrde o udjelima, protumači na način da podrazumijeva zamrzavanje prava glasa i prava sudjelovanja na skupštinama.

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] SL 2014., L 78, str. 6. i ispravak SL 2014., L 121, str. 60.

[3] SL 2024./1493, L, u daljnjem tekstu: Uredba br. 269/2014

II. Pravo Unije

4. Uvodna izjava 2. Odluke Vijeća (ZVSP) 2024/1843 od 28. lipnja 2024. o izmjeni Odluke 2014/145/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine [4] glasi:

„Europsko vijeće potvrdilo je u svojim zaključcima od 21. i 22. ožujka 2024. da [Europska] [u]nija odlučno podupire neovisnost, suverenitet i teritorijalnu cjelovitost Ukrajine unutar njezinih međunarodno priznatih granica te je priznalo neotuđivo pravo Ukrajine na samoobranu od ruske agresije. Europsko vijeće također je pozvalo na poduzimanje daljnjih koraka, među ostalim jačanjem sankcija, kako bi se oslabila sposobnost Rusije da nastavi voditi agresivni rat.”

5. Člankom 1. Uredbe br. 269/2014 propisuje se:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(d) ‚gospodarski izvori’ znači sve vrste imovine materijalne i nematerijalne, pokretne i nepokretne koja nisu financijska sredstva, ali se mogu koristiti za stjecanje financijskih sredstava, robe i usluga;

(e) ‚zamrzavanje gospodarskih izvora’ znači sprečavanje uporabe gospodarskih izvora s ciljem stjecanja sredstava, robe ili usluga na bilo koji način, uključujući, ali ne isključivo, prodaju, unajmljivanje ili stavljanje pod hipoteku;

(f) ‚zamrzavanje sredstava’ znači sprečavanje svakog premještaja, prijenosa, izmjene ili upotrebe sredstava, pristupa sredstvima ili poslovanja sa sredstvima na bilo koji način koji bi za posljedicu imao bilo kakvu promjenu njihova opsega, iznosa, lokacije, vlasništva, posjedovanja, karaktera, odredišta ili drugu promjenu kojom bi se omogućila uporaba sredstava, uključujući upravljanje portfeljem;

(g) ‚sredstva’ znači financijska sredstva i povlastice bilo koje vrste, uključujući, ali ne isključivo:

[…]

iii. vrijednosne papire i dužničke instrumente kojima se trguje javno ili privatno, uključujući udjele i dionice, potvrde o deponiranim vrijednosnim papirima, obveznice, mjenice, jamstva, zadužnice i ugovore o izvedenim financijskim instrumentima;

iv. kamate, dividende ili druge prihode od imovine ili vrijednost koja je nastala ili je proizvod imovine;

[…]”

[4] SL 2024./1843, L

6. U članku 2. te uredbe određuje se:

„1. Zamrzavaju se sva sredstva i gospodarski izvori koji pripadaju, u vlasništvu su, u posjedu ili pod kontrolom bilo koje fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela, ili fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela koji su povezani s njima, kako je navedeno u Prilogu I.

2. Nikakva sredstva ili gospodarski izvori ne stavljaju se na raspolaganje, izravno ili neizravno, u ili za korist fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela, ili fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela povezanih s njima, kako je navedeno u Prilogu I.”

7. Članak 7. stavak 2. točka (b) navedene uredbe određuje:

„Članak 2. stavak 2. ne primjenjuje se na priljeve na zamrznute račune na ime:

[…]

(b) plaćanja koja dospijevaju na osnovi ugovora, sporazuma ili obveza sklopljenih ili nastalih prije datuma kada su fizička ili pravna osoba, subjekt ili tijelo iz članka 2. uključeni u Prilog I. […]”

8. Članak 9. stavak 1. te uredbe predviđa:

„Zabranjuje se svjesno i namjerno sudjelovanje u djelatnostima čiji je cilj ili učinak izbjegavanje mjera iz članka 2.”

9. U članku 10. stavku 1. Uredbe br. 269/2014 navodi se:

„Zamrzavanje sredstava i gospodarskih izvora ili odbijanje da se sredstva ili gospodarski izvori stave na raspolaganje, a koje je provedeno u dobroj vjeri da je takva mjera u skladu s ovom Uredbom, nema za posljedicu nikakvu odgovornost fizičke ili pravne osobe odnosno subjekta ili tijela koje je provodi ili njegovih direktora ili zaposlenika, osim ako se dokaže da su sredstva i gospodarski izvori bili zamrznuti ili zadržani kao posljedica nepažnje.”

10. Člankom 14. stavkom 4. te uredbe određuje se:

„Popis u Prilogu I. preispituje se u redovnim razmacima, barem svakih 12 mjeseci.”

11. Članak 15. stavak 1. navedene uredbe glasi kako slijedi:

„Države članice utvrđuju pravila o sankcijama, uključujući, prema potrebi, kaznene sankcije, za kršenje odredaba ove Uredbe i poduzimaju sve potrebne mjere radi osiguranja njihove provedbe. Predviđene sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće. Države članice dužne su predvidjeti i odgovarajuće mjere oduzimanja imovinske koristi ostvarene takvim kršenjem.”

III. Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja

12. Zbog financijskih poteškoća tijekom 2018. restrukturirana je hrvatska grupa koja se bavi maloprodajom, proizvodnjom hrane i poljoprivredom. Na kraju tog postupka u Nizozemskoj je osnovana struktura holdinga Fortenova Group STAK Stichting (u daljnjem tekstu: STAK). Ono

na fiducijarnoj osnovi drži dionice drugog društva, Fortenova GroupTopCo BV, pri čemu ostvaruje prava glasa za te dionice i za koje je izdalo potvrde o udjelima. Potonje društvo neizravno drži prehrambenu grupu koja je bila predmet tog restrukturiranja.

13. Među imateljima potvrda o udjelima koje je izdalo društvo STAK nalaze se SBK Art LLC (u daljnjem tekstu: SBK) u visini od 41,82 % i VTB Bank (Europe) SE u visini od 7,27 %. Na ta dva društva primjenjuju se mjere ograničavanja na temelju Uredbe br. 269/2014.

14. Upravni odbor društva STAK pozvao je imatelje potvrda o udjelima na skupštinu imatelja potvrda o udjelima (u daljnjem tekstu: skupština). Ta se skupština trebala održati 18. kolovoza 2022. s izmjenom upravljanja društvom kao dnevnim redom, među ostalim povećanjem kvoruma za donošenje odluka na 70 % potvrda, pri čemu je bila predviđena iznimka koja se sastojala u tome da kvorum nije potreban u slučaju da najmanje 35 % potvrda drže sankcionirane stranke. Upravni odbor pojasnio je da se sankcioniranim imateljima potvrda o udjelima uskraćuje ostvarivanje njihovih prava iz tih potvrda, uključujući pravo glasa, te da se neće poštovati odgovarajuća prava glasa.

15. Voorzieningenrechter (sudac privremene pravne zaštite) rechtbanka Amsterdam (Sud u Amsterdamu, Nizozemska), od kojeg je društvo SBK zatražilo da se uzmu u obzir njegova prava glasa u pogledu tih odluka o upravljanju, prihvatio je 6. rujna 2022. taj zahtjev smatrajući da glasovanje o upravljanju ne ugrožava cilj sankcija jer ne može dovesti do prijenosa sredstava ili izvora u Rusiju.

16. Gerechtshof Amsterdam (Žalbeni sud u Amsterdamu, Nizozemska) ukinuo je tu presudu 29. prosinca 2022. i odbio zahtjeve društva SBK uz obrazloženje da je u smjernicama Europske komisije i smjernicama nadležnog tijela u Nizozemskoj pojašnjeno da dioničari čije su dionice zamrznute više ne mogu ostvarivati svoje pravo glasa. Taj je sud dodao da je to tumačenje u skladu s načelom prema kojem sankcije moraju imati najveći učinak te biti jasne i predvidljive. Navedeni je sud iz toga zaključio da je STAK-ovo odbijanje da društvu SBK dopusti sudjelovanje na skupštinama i da ostvari svoja prava glasa u skladu s njegovom obvezom poštovanja sustava sankcija.

17. Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske), sud koji je uputio zahtjev, podsjeća na to da pojam „zamrzavanje sredstava”, i osobito, pojam potvrda o udjelima, definiran u članku 1. točki (f) Uredbe br. 269/2014, treba tumačiti ujednačeno i autonomno. Navodi da postoje argumenti u prilog širokom tumačenju tog pojma, što podrazumijeva zabranu ostvarivanja prava sudjelovanja u skupštinama i prava glasa povezanih s potvrdama o udjelima. Stoga učinak mjera sankcioniranja mora biti najveći mogući, u skladu s najboljom praksom Unije i stajalištem koje je Komisija zauzela u okviru najčešćih pitanja i odgovora, čak i ako potonja nisu obvezujuća. Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da drugi argumenti navode na prihvaćanje suprotnog tumačenja jer nepovoljnosti uzrokovane mjerama sankcioniranja ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koji se žele postići. U tom bi slučaju valjalo uzeti u obzir vrstu i sadržaj odluke uvrštene na dnevni red, namjeru imatelja zamrznutih potvrda o udjelima prilikom glasovanja i posljedice te odluke na navedene potvrde. To bi se tumačenje moglo temeljiti na jednom od odgovora koje je Komisija dala na najčešća pitanja i odgovore, s obzirom na to da on upućuje na to da je sankcioniranim osobama zabranjeno koristiti se pravima glasa koja bi mogla dovesti do promjene u pogledu tih udjela (odnosno u pogledu njihova opsega, iznosa, lokacije, vlasništva, posjedovanja, karaktera, odredišta itd.) i da treba spriječiti da se ta prava koriste za stjecanje sredstava, robe ili usluga na bilo koji način.

18. U tim je okolnostima, smatrajući da postoji razumna sumnja u pogledu tumačenja koje treba prihvatiti, Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li zamrzavanje sredstava u smislu članka 1. [točke (f)] Uredbe 269/2014 u slučaju potvrda o udjelima koje pripadaju, u vlasništvu su, u posjedu ili pod kontrolom bilo koje fizičke osobe ili fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela koji su povezani s njome, kako je navedeno u Prilogu I. toj uredbi, tumačiti na način da se pravo na sudjelovanje na skupštini i glasačka prava povezana s potvrdama o udjelima ne mogu ostvarivati u svakom slučaju sve dok to ne dovede do neproporcionalne štete na teret imatelja potvrde o kojemu je riječ?

2. Utječe li na odgovor na prvo pitanje okolnost može li ostvarivanje prava na sudjelovanje na skupštini i glasačkih prava u konkretnom slučaju – uzimajući u obzir vrstu i sadržaj odluke stavljene na dnevni red i stajalište dotičnog imatelja potvrde o tome – dovesti do bilo kakvog premještaja, prijenosa, izmjene ili upotrebe sredstava, pristupa sredstvima ili poslovanja sa sredstvima na bilo koji način koji bi za posljedicu imao bilo kakvu promjenu njihova opsega, iznosa, lokacije, vlasništva, posjedovanja, karaktera, odredišta ili drugu promjenu kojom bi se omogućila uporaba sredstava, uključujući upravljanje portfeljem u smislu članka 1. točke (f) Uredbe 269/2014?”

19. SBK, STAK, nizozemska, hrvatska i austrijska vlada te Komisija podnijeli su pisana očitovanja. Te su stranke odnosno zainteresirane osobe, osim austrijske vlade, iznijele svoja usmena očitovanja na raspravi održanoj 11. lipnja 2025.

IV. Analiza

20. Dva pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev mogu se razmotriti zajedno jer se Sudu zapravo postavlja pitanje podrazumijeva li zamrzavanje sredstava, kako je definirano u članku 1. točki (f) Uredbe br. 269/2014, u pogledu potvrda o udjelima u vlasništvu pravne osobe na koju se primjenjuje takva mjera na temelju članka 2. stavka 1. te uredbe, zabranu ostvarivanja prava glasa i prava sudjelovanja na skupštinama i, ovisno o slučaju, je li ta zabrana potpuna ili mora uzeti u obzir vrstu odluka o kojima se glasuje.

21. Valja spomenuti da se u ovom slučaju ne osporava uvrštenje društva SBK na popis sankcioniranih osoba i činjenica da su njegove potvrde o udjelima zamrznute. U tom pogledu želim pojasniti da se potvrde o udjelima mogu izjednačiti s dionicama i da stoga predstavljaju sredstva prema definiciji iz članka 1. točke (g) podtočke iii. Uredbe br. 269/2014, u kojem se navode dionice i potvrde o deponiranim vrijednosnim papirima. Nasuprot tomu, raspravlja se o dosegu zamrzavanja tih potvrda u pogledu prava glasa i prava sudjelovanja na skupštinama koja su s njima povezana.

22. Budući da je zamrzavanje sredstava pojam prava Unije, definiran, među ostalim, u članku 1. točki (f) Uredbe br. 269/2014, treba ga ujednačeno i autonomno tumačiti. U tu svrhu, podsjećam na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pri tumačenju odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i njezin kontekst, ciljeve propisa kojeg je dio te, ovisno o slučaju, njezin nastanak [5].

[5] Vidjeti presude od 17. studenoga 1983., Merck (292/82, EU:C:1983:335, t. 12.); od 18. listopada 2022., IG Metall i ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800, t. 31.), i od 4. listopada 2024., Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, t. 65.).

23. Iako postoje male razlike između jezičnih verzija Uredbe br. 269/2014, one mi se ne čine dovoljnima da dovedu u pitanje razumijevanje i tumačenje njezina teksta.

24. Naime, odredba čije se tumačenje traži zapravo je odredba koja postoji u svim instrumentima mjera ograničavanja koje je donijelo Vijeće. Svaka od uredbi sadržava definiciju zamrzavanja sredstava i ispitivanje razvoja njezina teksta tijekom vremena pruža vrijedne zaključke za njezino tumačenje.

25. Tako u prvotnoj verziji iz 2001., a koja je korištena u jedanaest uredbi do 2011.[6], zamrzavanje financijskih sredstava definirano je u biti kao sprečavanje svakog premještanja, prijenosa, preinake, *korištenja ili transakcija s financijskim sredstvima* na bilo koji način koji bi doveo do promjene njihova obujma, iznosa, mjesta, vlasništva, posjeda, naravi, odredišta ili do drugih promjena kojima bi se omogućilo korištenje financijskih sredstava, uključujući i upravljanje portfeljima.

26. Međutim, u četirima drugim uredbama koje su donesene između 2008. i 2014.[7] tekst u biti odgovara tekstu čije se tumačenje zahtijeva od Suda, odnosno znači sprečavanje bilo kakvog kretanja, prijenosa, izmjene, *upotrebe ili bilo kakvog raspolaganja sredstvima* koje bi dovelo do bilo kakve promjene u obujmu, iznosu, lokaciji, vlasništvu, posjedu, naravi, odredištu ili do nekih drugih promjena koje bi omogućile korištenje tih sredstava, uključujući upravljanje portfeljem.

[6] Vidjeti članak 1. točku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2580/2001 od 27. prosinca 2001. o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma (SL 2001., L 344, str. 70.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 1., str. 5.); članak 1. točku 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 881/2002 od 27. svibnja 2002. o određenim posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata povezanih s Osamom bin Ladenom, mrežom Al-Qaidom i talibanima te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 467/2001 o zabrani izvoza određene robe i usluga u Afganistan, pooštravanju zabrane leta i proširivanju zamrzavanja financijskih sredstava i ostalih financijskih izvora u odnosu na afganistanske talibane (SL 2002., L 139, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 2., str. 34.); članak 1. točku 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1210/2003 od 7. srpnja 2003. o određenim posebnim ograničenjima gospodarskih i financijskih odnosa s Irakom i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2465/96 (SL 2003., L 169, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 1., str. 134.); članak 1. točku (c) Uredbe Vijeća (EZ) br. 314/2004 od 19. veljače 2004. o određenim mjerama ograničavanja u odnosu na Zimbabve (SL 2004., L 55, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 8., str, 43.); članak 1. točku 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 560/2005 od 12. travnja 2005. o uvođenju određenih posebnih mjera ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s obzirom na stanje u Côte d'Ivoireu (SL 2005., L 95, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 8., str. 80.); članak 1. točku 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1183/2005 od 18. srpnja 2005. o uvođenju određenih posebnih mjera ograničavanja usmjerenih protiv osoba koje krše embargo na oružje u odnosu na Demokratsku Republiku Kongo (SL 2005., L 193, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 13., str, 62.); članak 1. točku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 765/2006 od 18. svibnja 2006. o mjerama ograničavanja protiv predsjednika Lukašenka i određenih dužnosnika Bjelarusa (SL 2006., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 9., str. 48.); članak 1. točku (h) Uredbe Vijeća (EZ) br. 423/2007 od 19. travnja 2007. o mjerama ograničavanja protiv Irana (SL 2007., L 103, str. 1.); članak 1. točku (i) Uredbe Vijeća (EU) br. 961/2010 od 25. listopada 2010. o mjerama ograničavanja protiv Irana i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 423/2007 (SL 2010., L 281, str. 1.); članak 1. točku (b) Uredbe Vijeća (EU) br. 204/2011 od 2. ožujka 2011. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Libiji (SL 2011., L 58, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 4., str. 140.) kao i članak 1. točku (b) Uredbe Vijeća (EU) br. 270/2011 od 21. ožujka 2011. o mjerama ograničavanja usmjerenima protiv određenih osoba, subjekata i tijela s obzirom na stanje u Egiptu (SL 2011., L 76, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 6., str. 204.).

[7] Vidjeti članak 1. točku (f) Uredbe Vijeća (EZ) br. 194/2008 od 25. veljače 2008. o produljenju i pooštravanju mjera ograničavanja u pogledu Burme/Mjanmara i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 817/2006 (SL 2008., L 66, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 3., str. 81.); članak 1. točku 1. podtočku (a) Uredbe Vijeća (EU) br. 1286/2009 od 22. prosinca 2009. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 881/2002 o određenim posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata povezanih s Osamom bin Ladenom, mrežom Al-Qaidom i talibanima (SL 2009., L 346, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 2., str. 220.); članak 1. točku (i) Uredbe Vijeća (EU) br. 36/2012 od 18. siječnja 2012. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 442/2011 (SL 2012., L 16, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 10., str. 205. i ispravak SL 2018., L 190, str. 20.) kao i članak 1. točku (f) Uredbe Vijeća (EU) br. 208/2014 od 5. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja usmjerenima protiv određenih osoba, subjekata i tijela s obzirom na stanje u Ukrajini (SL 2014., L 66, str. 1. i ispravak SL 2014., L 70, str. 36.).

27. Naposljetku u dvjema uredbama iz 2012. i 2016.[8] Vijeće je u biti primijenilo sljedeću definiciju: sprečavanje bilo kakvog kretanja, prijenosa, izmjene, *upotrebe, pristupa ili bilo kakvog raspolaganja sredstvima* koje bi dovelo do bilo kakve promjene u obujmu, iznosu, lokaciji, vlasništvu, posjedu, naravi, odredištu ili do nekih drugih promjena koje bi omogućile korištenje tih sredstava, uključujući upravljanje portfeljem.

28. Valja utvrditi da se u svim tim tekstovima jedine bitne razlike odnose na izraze „upotreba financijskih sredstava ili bilo kakvo raspolaganje njima", „upotreba financijskih sredstava, pristup financijskim sredstvima ili bilo kakvo raspolaganje njima" kao i „upotreba financijskih sredstava ili bilo kakvo raspolaganje ili pristup njima". Unutar njih dodana je samo riječ „pristup" te je veznik „ili" premješten ili dodan.

29. Dodajem da ispitivanje engleske jezične verzije uredbi navedenih u bilješkama 6., 7. i 8. ovog mišljenja pokazuje da je izraz *„access to"* sadržan u definiciji zamrzavanja sredstava svih tih uredbi, osim triju[9]. Tako u određenom broju navedenih uredbi na francuskom jeziku taj izraz *„access to"* nije bio preveden. Osim toga, u francuskoj jezičnoj verziji Uredbe 2016/44 navodi se *„modification, utilisation ou manipulation de fonds, ou tout accès"*, dok se u engleskoj jezičnoj verziji navodi *„alteration or use of, access to, or dealing with"*.

30. Stoga mi je jasno da se drugi dio definicije „zamrzavanja sredstava", u kojem su navedene promjene koje su posljedica transakcija sa sredstvima koja treba zamrznuti, primjenjuje na sve te transakcije, a ne samo na pristup sredstvima i raspolaganje njima. Naime, čini mi se da gramatičke i jezične manjkavosti proizlaze iz hitnosti u kojoj se te mjere sankcioniranja donose kako bi se zadržao učinak iznenađenja u odnosu na dotične osobe.

31. Stoga tekst te definicije omogućuje razlikovanje između, s jedne strane, određenih transakcija koje treba spriječiti (kretanje, prijenos, izmjena, upotreba, pristup ili raspolaganje sredstvima) i, s druge strane, posljedica na sredstva koja proizlaze iz tih transakcija (promjena njihova opsega, iznosa, lokacije, vlasništva, posjedovanja, karaktera, odredišta ili bilo koja druga promjena koja bi omogućila njihovu upotrebu, osobito upravljanje portfeljima).

32. Zamrzavanje sredstava stoga zahtijeva sprečavanje transakcije koja ima posljedice na financijska sredstva. Ta dva uvjeta omogućuju da se osigura da se zamrzavanje odnosi na transakcije koje imaju posljedice na zamrznuta sredstva.

33. Sud je presudio da je taj pojam „zamrzavanje sredstava", u jednoj od svojih verzija[10], definiran vrlo široko[11] i da ga treba široko tumačiti[12] jer „iz te definicije proizlazi da je cilj zamrzavanja sredstava što je više moguće ograničiti transakcije koje se mogu poduzeti nad zamrznutim sredstvima, što potvrđuju velik broj obuhvaćenih slučajeva i upotreba izraza ‚sve'. Što se tiče sredstava za ograničavanje tih transakcija, njih zakonodavac Unije također široko definira"[13].

[8] Vidjeti članak 1. točku (k) Uredbe Vijeća (EU) br. 267/2012 od 23. ožujka 2012. o mjerama ograničavanja protiv Irana i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 961/2010 (SL 2012., L 88, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 4., str. 194.) kao i članak 1. točku (b) Uredbe Vijeća (EU) 2016/44 od 18. siječnja 2016. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Libiji i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 204/2011 (SL 2016., L 12, str. 1. i ispravak SL 2019., L 6, str. 10.).

[9] Odnosno u uredbama 2580/2001, 881/2002 i 1210/2003

[10] Odnosno u Uredbi br. 423/2007

[11] Vidjeti presudu od 11. studenoga 2021., Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, t. 45.).

[12] Vidjeti presudu od 11. studenoga 2021., Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, t. 56.).

[13] Presuda od 11. studenoga 2021., Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, t. 43.)

34. Što se tiče ciljeva Uredbe br. 269/2014, smatram, kao i Komisija, da oni također opravdavaju široko tumačenje pojma „zamrzavanje sredstava”.

35. Naime, s jedne strane, u uvodnoj izjavi 2. Odluke 2024/1843 navodi se da se mjere ograničavanja donose kako bi se oslabila sposobnost Ruske Federacije da nastavi voditi agresivni rat, među ostalim jačanjem sankcija. Osim toga, u sudskoj praksi pojašnjeno je da je cilj mjera ograničavanja povećati pritisak na Rusku Federaciju kao i trošak njezina djelovanja usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine [14].

36. S druge strane, Sud je također presudio da radi postizanja tih ciljeva koje imaju mjere ograničavanja nije samo zakonito nego je i neophodno da se pojmovi „zamrzavanje sredstava” i „zamrzavanje gospodarskih izvora” tumače široko jer se treba spriječiti svaka upotreba zamrznute imovine koja bi omogućila zaobilaženje predmetnih uredbi i iskorištavanje nedostataka u sustavu” [15].

37. U ovom je slučaju problem u tome što su uz potvrde o udjelima vezana različita prava, kao što je to slučaj s dionicama. Ta se prava mogu grupirati u dvije kategorije: financijska prava (pravo na dividende, pravo prvenstva upisa u slučaju povećanja kapitala) i prava povezana s odlukama društva (pravo glasa, pravo sudjelovanja na skupštinama [16], pravo na informacije o računima).

38. Trebaju li sva ta prava biti zamrznuta na isti način kao i potvrda o udjelu na temelju koje nastaje pravo? Ili su navedena prava zamrznuta samo ako ispunjavaju dva uvjeta navedena u točki 32. ovog mišljenja? Ako je ispunjenje tih dvaju uvjeta nužno, treba li ga razmotriti općenito (primjerice, može li pravo glasa utjecati na sredstva?) ili prilikom svake uporabe ovisno o njezinu učinku (ima li glasovanje o takvoj odluci posljedice na sredstva?), što odgovara stajalištu društva SBK? Ili pak ta prava treba smatrati gospodarskim izvorima različitima od same potvrde čije je zamrzavanje definirano u članku 1. točki (e) Uredbe br. 269/2014?

A. Prvi slučaj: zamrzavanje prava glasa na temelju pojedinačne analize učinaka odluka

39. Društvo SBK smatra da zamrzavanje ne treba vrijediti za potvrdu o udjelima i sva prava koja su s njom povezana, ni za kategoriju povezanih prava, nego unutar svake kategorije povezanih prava. Stoga, osobito u pogledu prava glasa, dva uvjeta navedena u točki 32. ovog mišljenja trebaju biti ispunjena, što dovodi do pojedinačne analize svake odluke ovisno o tome hoće li ona utjecati na vrijednost društva.

40. U prilog svojoj tezi društvo SBK ističe da je, pod izlikom zamrzavanja njegovih prava glasa i sudjelovanja na skupštinama zbog mjere zamrzavanja koja se odnosi na njegove potvrde o udjelima, došlo do pokušaja neprijateljskog i trajnog nadzora nad društvom STAK od strane manjih dioničara nego što je on koji bi imali pravo veta u slučaju glasovanja o izmjenama upravljanja. Ono stoga smatra da bi zamrzavanje njegovih prava glasa imalo posljedice na njegova sredstva koje bi nadilazile ono što je, prema sudskoj praksi [17], dopušteno mjerama ograničavanja, koje moraju biti vremenski ograničene i reverzibilne.

[14] Vidjeti presude od 25. lipnja 2020., VTB Bank/Vijeće (C-729/18 P, EU:C:2020:499, t. 59.), i od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće (T-193/22, EU:T:2023:716, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

[15] Presuda od 11. studenoga 2021., Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, t. 56.)

[16] Pravo sudjelovanja na skupštinama uključuje pravo postavljanja pitanja, traženja uključivanja točaka na dnevni red, fizičkog prisustvovanja na skupštini ili prisustvovanja na daljinu i uzimanje u obzir u kvorumu.

[17] Vidjeti presudu od 6. rujna 2023., Pumpjanski/Vijeće (T-270/22, EU:T:2023:490, t. 81.), odluka protiv koje je podnesena žalba (vidjeti predmet Pumpjanski/Vijeće (C-696/23 P), koji je trenutačno u tijeku).

41. Međutim, nijedan od argumenata koje je istaknulo društvo SBK ne može dovesti u pitanje široko tumačenje zamrzavanja sredstava na način da podrazumijeva zamrzavanje prava glasa i prava sudjelovanja na skupštinama općenito, a ne ovisno o odluci.

42. Najprije, što se tiče neproporcionalnosti negativnih učinaka mjera ograničavanja, podsjećajući na to da, što se tiče sudskog nadzora poštovanja načela proporcionalnosti, samo očita neprikladnost mjere donesene s obzirom na cilj koji nadležna institucija želi postići može utjecati na zakonitost takve mjere, Sud je napomenuo da mjere ograničavanja po definiciji imaju negativne učinke, osobito za subjekte na koje se odnose. Sud je smatrao da cilj održavanja međunarodnog mira i sigurnosti, u skladu s ciljevima vanjskog djelovanja Unije iz članka 21. UEU-a, može opravdati negativne posljedice [18].

43. U predmetnom slučaju, ne čini mi se da je zamrzavanje prava glasa i sudjelovanja na skupštinama, čak i kada odluke *a priori* ne dovode do financijske promjene, očito neprikladno za postizanje cilja povećanja pritiska na Rusku Federaciju kao i troška njezina djelovanja usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine [19]. Dodajem da svaka odluka skupštine zapravo utječe na život društva i njegovu vrijednost, što društvo SBK priznaje kada upućuje na to da će promjene u načinu izračuna većine i kvoruma negativno utjecati na vrijednost njegovih udjela.

44. Nadalje, mjera ograničavanja, iako mora biti vremenski ograničena [20] i reverzibilna, što je slučaj s privremenim zamrzavanjem prava glasa i prava sudjelovanja na skupštinama, ne jamči očuvanje vrijednosti zamrznutih sredstava ako je u poslovnom životu došlo do nepredviđenih događaja (stečajni postupak, gospodarska kriza koja utječe na vrijednost poduzetnika ili, suprotno tomu, razdoblje rasta). Stoga, suprotno onomu što navodi Komisija, smatram da se privremeni i reverzibilan aspekt mjere odnosi na samo zamrzavanje sredstava, a ne na vrijednost zamrznutih sredstava na koju mogu utjecati različiti čimbenici, vanjski, poput gospodarske krize, ili unutarnji, kao što su odabiri upravljanja ili strategije.

45. Naposljetku, smatram da se četiri dodatna argumenta protive mogućnosti zamrzavanja prava glasa i prava sudjelovanja ovisno o sadržaju svake odluke.

46. Na prvom mjestu, budući da je pravo glasa slobodno, ne postoji nikakvo jamstvo da će osoba na koju se primjenjuju mjere ograničavanja glasovati u smislu koji je najavila.

47. Na drugom mjestu, direktori društava na čije se određene dioničare primjenjuju mjere ograničavanja suočit će se s prekomjernom odgovornošću prilikom analize izravnih ili neizravnih financijskih posljedica predloženih odluka. Naime, Uredbom br. 269/2014 predviđa se nepostojanje odgovornosti u slučaju zamrzavanja financijskih sredstava koje je provedeno u dobroj vjeri [21], ali, s druge strane, i zabrana zaobilaženja zabrana povezanih sa zamrzavanjem sredstava [22], pod prijetnjom sankcija koje predviđaju države članice [23]. Osim toga, svaki direktor može imati drukčije tumačenje odluka o kojima se može ili ne može glasovati, čime se ugrožava učinkovitost sankcije na cijelom području Unije.

[18] Vidjeti presudu od 13. ožujka 2025., PKK/Vijeće (C-44/23 P, EU:C:2025:181, t. 134. do 136. i navedenu sudsku praksu).

[19] Vidjeti točku 35. ovog mišljenja.

[20] Vidjeti članak 14. stavak 4. Uredbe br. 269/2014.

[21] Vidjeti članak 10. stavak 1. Uredbe br. 269/2014.

[22] Vidjeti članak 9. stavak 1. Uredbe br. 269/2014.

[23] Vidjeti članak 15. stavak 1. Uredbe br. 269/2014.

48. Na trećem mjestu, opasnost od sporova zbog stavljanja na dnevni red odluke, u pogledu koje bi se glasovanje osporavalo, može, međutim, dovesti do toga da se glasuje o odlukama o kojima se ne bi trebalo glasovati.

49. Taj je rezultat protivan detaljnim pravilima za provedbu mjera ograničavanja, odnosno načelu zamrzavanja sredstava iz članka 2. Uredbe br. 269/2014 i iznimkama navedenima u člancima 2.a i 4. do 7. te uredbe koje mogu dovesti do oslobađanja sredstava, bilo izravno za određene kategorije prava bilo nakon odobrenja nadležnog tijela države članice za druge kategorije prava. Stoga, ako društvo SBK smatra da ispunjava uvjete za bilo koju od tih iznimki, od nadležnog tijela može zatražiti oslobađanje prava glasa.

50. Na četvrtom mjestu, smatram da u ovom slučaju nemijenjanje pravila o većini i kvorumu neproporcionalno zadire u prava drugih dioničara koji čine više od većine kapitala zbog blokade, povezane s činjenicom da su pravila o većini koja društvo SBK želi zadržati utvrđena uzimajući u obzir sve potvrde o udjelima [24].

B. Drugi slučaj: zamrzavanje prema kategoriji prava povezanih sa svakom potvrdom o udjelu

51. Drugi način da se predvidi zamrzavanje prava povezanih s potvrdom o udjelu ili dionicom bio bi razlikovati ih prema njihovoj kategoriji, kako bi se ograničili negativni učinci takvog zamrzavanja.

52. Kao prvo, valja razlikovati jesu li kategorije prava financijske ili nefinancijske prirode. Ta mi razlika nije uvjerljiva jer je nesporno da prava glasa, koja su nefinancijske prirode, mogu dati pravo na sredstva (primjerice, dodjela dividendi proizlazi iz glasovanja o odluci).

53. Kao drugo, može se razmotriti razlika između prava koja zahtijevaju transakciju dioničara na kojeg se odnose mjere ograničavanja i drugih prava, s obzirom na to da se zamrzavaju samo „aktivna” prava, pod uvjetom da utječu na sredstva.

54. Među „pasivna” prava mogu se uključiti pravo na informiranje o računima, posljedicama stečajnog postupka koji podrazumijeva smanjenje kapitala na nulu radi ulaska novih dioničara, dodjela dividendi i prava prvenstva upisa o kojima je odlučila glavna skupština na kojoj nije sudjelovala sankcionirana osoba, pod uvjetom da su odmah zamrznuta. Stoga bi se pravo prvenstva upisa moglo dodijeliti svim dioničarima koji su, osim toga, slobodni izvršavati ga, ali ga, s druge strane, ne može izvršavati dioničar na kojeg se primjenjuje mjera ograničavanja jer, iako ga je pasivno primio zahvaljujući glasovanju drugih dioničara, njegovo izvršavanje zahtijeva transakciju s njegove strane koja će utjecati na obujam sredstava.

55. Međutim, ta razlika između „aktivnih” i „pasivnih” prava u suprotnosti je s pravom sudjelovanja na skupštinama, bez obzira na to je li ono izraženo fizičkom prisutnošću ili jednostavnim uzimanjem u obzir potvrda o udjelima radi kvoruma za donošenje odluka. Iako se može smatrati da bi fizička prisutnost na skupštini mogla i dalje biti povezana s kategorijom „aktivnih” prava zbog utjecaja i pritiska koji se izvršavaju samom prisutnošću dioničara na kojeg se primjenjuju mjere ograničavanja, uzimanje u obzir njegovih udjela za kvorum skupština s druge strane dovelo bi do potpune blokade života predmetnog društva u slučajevima u kojima se kvorum izračunava na temelju ukupnog broja izdanih vrijednosnih papira, kao u ovom slučaju.

[24] Vidjeti točke 55. i 56. ovog mišljenja.

56. Naime, ako se uzme u obzir 41,82 % potvrda o udjelima koje je izdalo društvo STAK, a koje drži društvo SBK, više se ne može donijeti nikakva odluka jer je u izvornoj verziji statuta društva STAK većina izražena u postocima (50 %, 60 % ili 66 2/3 %) svih izdanih potvrda s pravom glasa u optjecaju. *A priori*, navođenje prava glasa u statutu ima za cilj isključiti iz izračuna kvoruma potvrde koje su od početka bez prava glasa, ako postoje, a ne potvrde na koje se primjenjuje mjera zamrzavanja.

57. Isto tako, Uredba br. 269/2014 izričito predviđa da je isplata dividendi, čak i ako sankcionirana osoba nije glasovala, predviđena kao iznimka od zabrane stavljanja na raspolaganje sredstava ili izvora toj osobi, a ne kao jednostavna primjena dvaju uvjeta za definiciju zamrzavanja sredstava navedenih u točki 32. ovog mišljenja [25].

58. Stoga ni ta razlika između „aktivnih" i „pasivnih" prava koja proizlazi iz tih dvaju uvjeta postavljenih definicijom zamrzavanja sredstava, koliko god ona bila privlačna, također nije relevantna.

C. Treći slučaj: zamrzavanje svih prava povezanih s potvrdama o udjelima

59. Potonji slučaj zamrzavanja svih prava povezanih s potvrdama o udjelima ima više prednosti. Njime se osigurava ujednačena primjena pojma zamrzavanja dionica ili vrijednosnih papira, kao što su potvrde o udjelima. On također omogućuje jednostavnu primjenu mjere zamrzavanja, poštuje učinak iznenađenja koji je neodvojivo povezan s učinkovitosti takve mjere i na taj način izbjegava svaku opasnost od zaobilaženja.

60. Naime, potvrde o udjelima ponajprije imaju financijsku vrijednost jer čine dio kapitala koji sam po sebi ima vrijednost, ali također daju pravo na dobit, primjerice u obliku dividendi. Međutim, njima se također omogućuje da se pravima glasa i pravima sudjelovanja na skupštinama utječe na razvoj društva s ciljem povećanja dobiti.

61. Iako sam se upitao je li to tumačenje prekoračilo definiciju zamrzavanja sredstava i dva uvjeta utvrđena Uredbom br. 269/2014 (transakcija koja utječe na sredstva), nakon razmišljanja došao sam do zaključka da je namjera zakonodavca Unije koji je ta dva uvjeta postavio u definiciji zamrzavanja sredstava zapravo imala za cilj dovesti do najšireg mogućeg tumačenja tog pojma. Primjer dodjele dividendi, koji je moguć samo kao iznimka od zamrzavanja, govori tome u prilog [26].

62. Jasnoća kojom se Komisija izjasnila o zamrzavanju prava glasa u pročišćenoj verziji najčešćih pitanja i odgovora koju stavlja na raspolaganje državama članicama, nadležnim nacionalnim tijelima i javnosti potvrđuje to široko tumačenje [27].

[25] Vidjeti članak 7. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 269/2014.

[26] Vidjeti točku 57. ovog mišljenja.

[27] Pročišćena verzija najčešćih pitanja i odgovora o primjeni Uredbe Vijeća br. 833/2014, Uredbe Vijeća br. 269/2014, Uredbe Vijeća (EU) br. 692/2014 i Uredbe Vijeća (EU) 2022/263, dostupna na engleskom jeziku na sljedećoj internetskoj stranici: https://finance.ec.europa.eu/publications/consolidated-version_en. Vidjeti, osobito, dio B, 1, naslovljen „Zamrzavanje imovine i zabrana stavljanja na raspolaganje sredstava i gospodarskih izvora", pitanje 15. (str. 33.).

63. Zbog činjenice da pravo glasa samo po sebi ima vrijednost i „da se on[o] odražav[a] na cijenu koja se mora platiti pri stjecanju dionica” [28] ono može biti obuhvaćeno definicijom „gospodarskih izvora” iz članka 1. točke (d) Uredbe br. 269/2014. Međutim, osim činjenice da to ne bi promijenilo odgovor koji treba dati sudu koji je uputio zahtjev, smatram da dionicu ili potvrdu o udjelu i s njima povezana prava treba tretirati na isti način.

64. Zaključno, smatram da zamrzavanje sredstava treba tumačiti široko i da stoga podrazumijeva zamrzavanje prava glasa i prava sudjelovanja na skupštinama. Iznimke od tog načela zamrzavanja predviđene su u člancima 2.a i 4. do 7. Uredbe br. 269/2014, izravno za određene kategorije prava (primjerice dividende) ili odlukom nadležnog tijela države članice za druge kategorije prava. To nadležno tijelo mora odlučiti u svakom pojedinačnom slučaju. Stoga odluka o zamrzavanju prava glasa i prava sudjelovanja ne može biti u rukama direktora društva.

V. Zaključak

65. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) odgovori kako slijedi:

Članak 1. točku (f) Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014 od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine, kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Vijeća (EU) 2024/1493 od 27. svibnja 2024., u vezi s njezinim člankom 2. stavkom 1.,

treba tumačiti na način da:

zamrzavanje sredstava, kada se odnosi na potvrde o udjelima, podrazumijeva zamrzavanje prava glasa i prava sudjelovanja, u bilo kojem obliku, na skupštinama imatelja tih potvrda. Jedine iznimke od te mjere zamrzavanja predviđene su u člancima 2.a i 4. do 7. te uredbe, a za provedbu određenih od tih iznimaka potrebno je odobrenje nadležnog tijela države članice.

[28] Vidjeti uvodnu izjavu 3. Direktive 2007/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o izvršavanju pojedinih prava dioničara trgovačkih društava uvrštenih na burzu (SL L 2007., L 184, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 2., str, 130.).