Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 17. lipnja 2021.[1]

Predmet C-340/20

Bank Sepah
protiv
Overseas Financial Limited,
Oaktree Finance Limited

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja protiv Irana – Uredba (EZ) br. 423/2007 – Zamrzavanje financijskih sredstava osoba, subjekata ili tijela za koje je Vijeće Europske unije utvrdilo da sudjeluju u širenju nuklearnog oružja – Pojmovi ‚zamrzavanje financijskih sredstava' i ‚zamrzavanje gospodarskih izvora' – Mogućnost da se mjera osiguranja primijeni na zamrznuta financijska sredstva i gospodarske izvore – Tražbina koja prethodi zamrzavanju financijskih sredstava i nije povezana s iranskim nuklearnim i balističkim programom"

I. Uvod

1. Može li vjerovnik osobe ili subjekta na koje se odnose mjere zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora provedene u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske unije provesti, bez prethodnog odobrenja nadležnog nacionalnog tijela, mjere osiguranja koje nemaju atributivni učinak i namjena im je zajamčiti naplatu njegovih tražbina, poput sudskog osiguranja ili blokade imovine, sa zamrznute imovine?

2. To se novo pitanje postavlja u okviru ovog predmeta koji se odnosi na tumačenje članka 1. točaka (h) i (j) te članka 7. stavka 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 423/2007 od 19. travnja 2007. o mjerama ograničavanja protiv Irana[2], i uredaba (EU) br. 961/2010[3] i 267/2012[4] (u daljnjem tekstu: uzastopne uredbe).

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] SL 2007., L 103, str. 1. [neslužbeni prijevod]

[3] Uredba Vijeća od 25. listopada 2010. o mjerama ograničavanja protiv Irana i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 423/2007 (SL 2010., L 281, str. 1.) [neslužbeni prijevod]

[4] Uredba Vijeća od 23. ožujka 2012. o mjerama ograničavanja protiv Irana i stavljanju izvan snage Uredbe br. 961/2010 (SL 2012., L 88, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 4., str. 194.)

3. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku uputio je Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska) u okviru spora između društva Bank Sepah, iranske banke čija je imovina bila predmet mjere zamrzavanja financijske imovine i gospodarskih izvora, te dvaju vjerovnika te banke, društava Overseas Financial Limited i Oaktree Finance Limited. On pruža priliku Sudu da u konačnici pojasni doseg pojmova „zamrzavanje financijskih sredstava" i „zamrzavanje gospodarskih izvora".

II. Pravni okvir

4. U okviru mjera donesenih radi stvaranja pritiska na Islamsku Republiku Iran kako bi prestala sa svojim nuklearnim aktivnostima koje predstavljaju opasnost od širenja nuklearnog oružja i s razvojem sustava za ispaljivanje takvog oružja, Vijeće Europske unije je, usvojivši Zajedničko stajalište 2007/140/ZVSP od 27. veljače 2007. o mjerama ograničavanja protiv Irana[5], provelo Rezoluciju Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: Vijeće sigurnosti) 1737 (2006) od 23. prosinca 2006. kojom je bilo predviđeno zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora osoba i subjekata koji sudjeluju u iranskom nuklearnom programu ili programu u vezi s balističkim projektilima.

5. Članak 5. stavak 1. tog zajedničkog stajališta predviđao je zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora koji pripadaju osobama i subjektima koji su uvršteni u prilog Rezoluciji 1737 (2006) ili su uvršteni u skladu s navedenom rezolucijom, isto kao i svih financijskih sredstava i gospodarskih izvora koji su izravno ili neizravno u posjedu, vlasništvu ili pod nadzorom tih osoba ili subjekata. Navedene su osobe i subjekti bili navedeni u Prilogu I. navedenom zajedničkom stajalištu.

6. Popis u prilogu Rezoluciji 1737 (2006) aktualiziran je većim brojem kasnijih rezolucija, osobito Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1747 (2007) od 24. ožujka 2007. Nakon te potonje rezolucije Vijeće je usvojilo Zajedničko stajalište 2007/246/ZVSP[6].

7. Na temelju Zajedničkog stajališta 2007/140 Vijeće je donijelo Uredbu br. 423/2007.

8. U članku 1. točkama (h) i (j) te uredbe predviđeno je:

„Isključivo za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(h) ‚zamrzavanje financijskih sredstava' 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, prirodi, odredištu ili do nekih drugih promjena koje bi omogućile korištenje tih sredstava, uključujući upravljanje portfeljem;

[...]

[5] SL 2007., L 61, str. 49.

[6] Zajedničko stajalište od 23. travnja 2007. o izmjeni Zajedničkog stajališta 2007/140 (SL 2007., L 106, str. 67.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 9., str. 82.)

(j) ‚zamrzavanje gospodarskih izvora' znači sprečavanje upotrebe istih s ciljem stjecanja financijskih sredstava, robe ili usluga na bilo koji način, uključujući, ali ne isključivo, prodaju, unajmljivanje ili stavljanje pod hipoteku;" [neslužbeni prijevod]

9. Članak 7. navedene uredbe određuje:

„1. Zamrzavaju se sva financijska sredstva i gospodarski izvori koji pripadaju osobama, subjektima ili tijelima navedenima u prilogu IV., kao i sva financijska sredstva i gospodarski izvori koje te osobe, subjekti ili tijela posjeduju, imaju u vlasništvu ili pod nadzorom. [...]

[...]

3. Osobama, fizičkim ili pravnim, subjektima ili tijelima navedenima u prilozima IV. i V. neće se staviti na raspolaganje, izravno ili neizravno, niti će se njima na raspolaganje ili u korist dati ikakva financijska sredstva ni gospodarski izvori.

4. Zabranjuje se sudjelovanje, svjesno i namjerno, u aktivnostima čiji su izravni ili neizravni cilj ili učinak zaobilaženje mjera iz stavaka 1., 2. i 3." [neslužbeni prijevod]

10. U skladu s člankom 8. iste uredbe:

„Odstupajući od članka 7., nadležna tijela država članica spomenuta na internetskim stranicama navedenima u Prilogu III. mogu odobriti oslobađanje određenih zamrznutih financijskih sredstava ili gospodarskih izvora, ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) financijska sredstva ili gospodarski izvori predmet su sudskoga, administrativnoga ili arbitražnoga založnog prava koje je nastalo prije datuma kad je osobu, subjekt ili tijelo iz članka 7. odredio Odbor za sankcije, Vijeće sigurnosti ili Vijeće, ili su predmet sudske, administrativne ili arbitražne odluke koja je izrečena prije toga datuma;

[...]" [neslužbeni prijevod]

11. Uredba Komisije (EZ) br. 441/2007 od 20. travnja 2007. o izmjeni Uredbe br. 423/2007[7] uključila je društvo Bank Sepah u popis u Prilogu IV. Uredbi br. 423/2007.

12. Uredba br. 423/2007 potom je zamijenjena Uredbom br. 961/2010 koju je nadomjestila Uredba br. 267/2012 koja je još uvijek na snazi. Članak 1. točke (h) i (i) te članci 16. i 17. Uredbe br. 961/2010 kao i članak 1. točke (j) i (k) te članci 23. i 24. Uredbe br. 267/2012 istovjetni su, u biti, članku 1. točkama (h) i (j) te člancima 7. i 8. Uredbe br. 423/2007. Društvo Bank Sepah uvršteno je na popis u Prilogu VII. Uredbi br. 961/2010 i Prilogu VIII. Uredbi br. 267/2012. Radi sažetosti, u nastavku svojeg mišljenja pozivat ću se samo na odredbe Uredbe br. 423/2007, pri čemu se ista pravna razmatranja primjenjuju na odgovarajuće odredbe uzastopnih uredbi.

III. Činjenično stanje, glavni postupak i prethodna pitanja

13. Nakon Rezolucije 1747 (2007), provedene Zajedničkim stajalištem 2007/246 i Uredbom br. 441/2007, društvo Bank Sepah bilo je uvršteno na popis subjekata koji sudjeluju u nuklearnom programu ili programu u vezi s balističkim projektilima i čija se imovina morala zamrznuti.

[7] SL 2007., L 104, str. 28.

14. Presudom coura d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu, Francuska) od 26. travnja 2007. naloženo je društvu Bank Sepah da društvima Overseas Financial i Oaktree Finance isplati iznose od 2 500 000 američkih dolara (USD) (otprilike 2 050 000 eura) i 1 500 000 američkih dolara (otprilike 1 230 000 eura), uvećane za kamate po zakonskoj stopi, od dana presude.

15. Nakon primitka djelomičnih uplata 2. prosinca 2011. društva Overseas Financial i Oaktree Finance zatražila su od ministra nadležnog za gospodarstvo da na temelju članka 8. Uredbe br. 423/2007 odobri oslobađanje preostalog neotplaćenog iznosa. Budući da nisu primila odgovor ministra, društva Overseas Financial i Oaktree Finance podnijela su tužbu za poništenje protiv prešutnog odbijanja svojeg zahtjeva. Tribunal administratif de Paris (Upravni sud u Parizu, Francuska) odbio je tu tužbu uz obrazloženje da se na temelju članka 8. navedene uredbe svako oslobađanje mora odnositi na odluku donesenu prije 23. prosinca 2006. kao dana donošenja Rezolucije 1737 (2006), dok je društvu Bank Sepah plaćanje naloženo nakon tog datuma.

16. Uzimajući u obzir činjenicu da nakon brisanja društva Bank Sepah s popisa subjekata koji podliježu mjerama ograničavanja, do kojeg je došlo 23. siječnja 2016.[8], nije više bilo potrebno nikakvo upravno odobrenje da se ishodi plaćanje neotplaćenog iznosa, Cour administrative d'appel de Paris (Upravni žalbeni sud u Parizu, Francuska), kojemu je žalba podnesena, obustavio je 21. listopada 2016. postupak u pogledu merituma[9].

17. Dana 17. svibnja 2016. društva Overseas Financial i Oaktree Finance dostavila su pozive na plaćanje društvu Bank Sepah, a potom su 5. srpnja 2016., s obzirom na to da nisu primila nikakvo plaćanje, pokrenuli postupak zapljene na bankovnim računima, pravima članova društva i vrijednosnim papirima. Presudom od 9. siječnja 2017. ovršni sud potvrdio je tu zapljenu i njihov iznos uključujući kamate predviđene presudom coura d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu) od 26. travnja 2007. Podnoseći žalbu protiv te odluke društvo Bank Sepah istaknulo je da se ono ne može smatrati odgovornim za plaćanje kamata, držeći da mu je bilo onemogućeno platiti svoj dug zbog slučaja više sile koji proizlazi iz zamrzavanja njegove imovine na temelju Uredbe br. 423/2007, što je posljedično dovelo do ukidanja kamata.

18. Presudom od 8. ožujka 2018. cour d'appel de Paris (Žabeni sud u Parizu), s jedne strane, odbio je žalbu društva Bank Sepah, te je, s druge strane, istaknuo da se, naprotiv, rok zastare od pet godina primjenjuje u predmetnim okolnostima. Naime, taj cour d'appel (Žalbeni sud) smatra da društvima Overseas Financial i Oaktree Finance ni na kojem temelju nije bilo zabranjeno zatražiti ovršne mjere osiguranja koje su mogle prekinuti zastaru. Budući da takve mjere nisu bile poduzete prije poziva na plaćanje od 17. svibnja 2016., navedeni cour d'appel (Žalbeni sud) presudio je da se kamate koje društva Overseas Financial i Oaktree Finance mogu potraživati moraju posljedično ograničiti na one obračunane od 17. svibnja 2011., to jest pet godina prije navedenih poziva.

19. Društvo Bank Sepah te društva Overseas Financial i Oaktree Finance podnijela su sudu koji je uputio zahtjev žalbe u kasacijskom postupku. Konkretno, Overseas Financial i Oaktree Finance osporavaju dio presude žalbenog suda u vezi sa zastarom od pet godina s obzirom na kamate.

[8] Vidjeti članak 1. Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2016/74 od 22. siječnja 2016. o provedbi Uredbe (EU) br. 267/2012 o mjerama ograničavanja protiv Irana (SL 2016., L 16, str. 6.).

[9] Povodom žalbe protiv odluke tribunala administratif de Paris (Upravni sud u Parizu) pred courom administrative d'appel de Paris (Upravni sud u Parizu), taj je sud uputio Sudu prethodno pitanje o valjanosti članka 17. Uredbe br. 961/2010 koji, u biti, glasi istovjetno kao i članak 8. Uredbe br. 423/2007. Nakon brisanja društva Bank Sepah s popisa subjekata koji podliježu mjerama ograničavanja, Sud je odredio obustavu postupka rješenjem od 23. ožujka 2016., Overseas Financial i Oaktree Finance (C-319/15, neobjavljeno, EU:C:2016:268).

20. Glede tog pitanja, sud koji je uputio zahtjev smatra da rješenje spora u glavnom postupku ovisi o tome, jesu li društva Overseas Financial i Oaktree Finance mogla prekinuti zastaru primjenom mjere osiguranja ili prisilnog izvršenja na zamrznutoj imovini društva Bank Sepah.

21. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da ni Uredba br. 423/2007 ni uzastopne uredbe ne sadržavaju nikakvu odredbu koja vjerovniku izričito zabranjuje da provede mjeru osiguranja ili prisilnog izvršenja na zamrznutoj imovini svojeg dužnika i da se, s obzirom na definiciju pojma „zamrzavanje financijskih sredstava" sadržanu u tim uredbama, ne može isključiti da se mjere koje ne spadaju ni u jednu od zabrana predviđenih u navedenim uredbama provedu na zamrznutoj imovini. Prema navodima navedenog suda postavlja se pitanje mogu li se mjere osiguranja, koje nemaju atributivni učinak, poput blokada imovine i sudskih osiguranja predviđenih francuskim codeom des procédure civiles d'exécution (Zakonik o građanskim ovršnim postupcima, u daljnjem tekstu: Zakonik o građanskom ovršnom postupku)[10], provesti na zamrznutoj imovini bez prethodnog odobrenja.

22. Sud koji je uputio zahtjev dvoji, kao prvo, o tome nemaju li, unatoč nepostojanju atributivnog učinka, blokade imovine i sudska osiguranja za posljedicu izmjenu „odredišta" financijskih sredstava koja su njihov predmet u smislu definicije zamrzavanja financijskih sredstava sadržane u Uredbi br. 423/2007 i uzastopnim uredbama i, općenitije, ne bi li se njima, u smislu navedenih uredbi, mogla omogućiti „upotreba" financijskih sredstava i gospodarskih izvora koji su njihov predmet.

23. Sud koji je uputio zahtjev ističe da se za te mjere – po tome što osiguravaju onomu tko ih provodi da kada se zamrzavanje ukine ima prednost u namirenju iz založenih ili blokiranih stvari, prava i hipotekarnih tražbina – može, naime, smatrati da mogu potaknuti gospodarski subjekt da s osobom ili subjektom čija je imovina zamrznuta ugovori ono što bi zapravo bila njihova uporaba ekonomske vrijednosti vlastite imovine okvalificirane kao financijska sredstva, ili stjecanje, zahvaljujući ekonomskoj vrijednosti njihove imovine okvalificirane kao gospodarski resursi, financijska sredstva, roba ili usluge.

24. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev primjećuje da takav rizik ipak ne postoji u konkretnom slučaju u kojem društva Overseas Financial i Oaktree Finance nastoje naplatiti tražbinu koja se, iako je zasnovana sudskom odlukom nakon zamrzavanja imovine banke Sepah, temelji na razlogu koji je istovremeno nepovezan s iranskim nuklearnim ili balističkim aktivnostima i prethodi uvođenju tog zamrzavanja. Sud koji je uputio zahtjev smatra da se, stoga, postavlja pitanje, ocjenjuje li se mogućnost provedbe mjere na zamrznutoj imovini bez prethodnog odobrenja samo na temelju prirode dotične mjere, bez obzira na osobitosti konkretnog slučaja, ili se, naprotiv, te osobitosti mogu uzeti u obzir.

[10] U skladu s člankom 523. Zakonika o građanskom ovršnom postupku *blokada* tražbina ima učinke zaloga predviđene člankom 2350. francuskog codea civil (Građanski zakonik), čiji je učinak posebno osiguranje na zaplijenjenoj imovini i pravo namirenja prije drugih vjerovnika iz dijela ili ukupne, sadašnje ili buduće, pokretne materijalne imovine. Sud koji je uputio zahtjev ističe da blokade imovine nemaju atributivni učinak s obzirom na to da zaplijenjena imovina, tražbine i prava ostaju u dužnikovoj imovini. Na temelju članka 531. tog zakonika, *sudsko osiguranje* može se zasnovati na nekretninama (hipoteka), goodwillu, dionicama, udjelima u društvima i vrijednosnim papirima (zalog); prema istom članku, imovina opterećena sudskim osiguranjem može se otuđiti. Sudsko osiguranje podrazumijeva da se, u slučaju prijenosa stvari ili prava na kojima je zasnovano, tražbina onoga koji je zasnovao osiguranje mora namiriti iz prodajne cijene na temelju prava prvenstva. Sud koji je uputio zahtjev navodi da ta mjera osiguranja, isto kao i blokada imovine, nema atributivni učinak s obzirom na to da ne stvara nikakvu obvezu za ovlaštenika na dotičnim stvarima ili pravima da ih prenese, te ne utječe na njegovo pravo da odabere osobu na koju ih prenosi.

25. U tim je okolnostima Cour de cassation (Kasacijski sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 1. točke (h) i (j), članak 7. stavak 1. Uredbe br. 423/2007, članak 1. točke (i) i (h) i članak 16. stavak 1. Uredbe br. 961/2010, kao i članak 1. točke (k) i (j) te članak 23. stavak 1. Uredbe br. 267/2012 tumačiti na način da im se protivi provedba mjere, koja nema atributivni učinak, nad zamrznutom imovinom, bez prethodnog odobrenja nadležnog nacionalnog tijela, poput sudskog osiguranja ili blokade imovine koji su predviđeni francuskim Zakonikom o građanskom ovršnom postupku?

2. Je li okolnost da razlog naplate tražbine od osobe ili subjekta čija je imovina zamrznuta nije povezan s iranskim nuklearnim i balističkim programom i da je prethodio [Rezoluciji 1737 (2006)] relevantna kako bi se odgovorilo na prvo pitanje?"

IV. Pravna analiza

A. Prvo prethodno pitanje

26. Svojim prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, moraju li se pojmovi „zamrzavanje financijskih sredstava" i „zamrzavanje gospodarskih izvora", kako su predviđeni u Uredbi br. 423/2007 i u uzastopnim uredbama, tumačiti na način da im se protivi provedba mjere, koja nema atributivni učinak, nad zamrznutom imovinom, bez prethodnog odobrenja nadležnog nacionalnog tijela, poput sudskog osiguranja ili blokade imovine u francuskom pravu.

27. Stranke koje su podnijele očitovanja pred Sudom imaju različita stajališta u pogledu odgovora koji treba dati na to pitanje. S jedne strane, francuska vlada te društva Overseas Financial i Oaktree Finance tvrde da je odobrenje nadležnog tijela potrebno prije nego što se na zamrznutoj imovini može provesti mjera osiguranja, poput onih koje navodi sud koji je uputio zahtjev. S druge strane, društvo Bank Sepah smatra da se takve mjere osiguranja mogu provesti na zamrznutoj imovini bez ikakva prethodnog odobrenja od strane nadležnog tijela. Europska komisija drži da prethodno odobrenje nadležnog tijela nije potrebno za to da se na zamrznutoj imovini mogu provesti mjere osiguranja poput onih koje je naveo sud koji je uputio zahtjev, ali da je stranka koja namjerava provesti takve mjere dužna prethodno i sustavno obavijestiti to tijelo.

28. Odgovor na prvo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev pretpostavlja da se radi utvrđivanja njihova dosega protumače pojmovi „zamrzavanje financijskih sredstava" i „zamrzavanje gospodarskih izvora", kako su definirani u članku 1. točkama (h) i (j) Uredbe br. 423/2007 te u odgovarajućim odredbama uzastopnih uredbi. Tumačenjem tih odredbi mora se nastojati provjeriti spadaju li u područje primjene tih pojmova mjere osiguranja bez atributivnog učinka, poput onih koje navodi sud koji je uputio zahtjev.

29. U tom pogledu, 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 [11].

[11] Vidjeti, osobito, presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 113. i tamo navedena sudska praksa).

30. Glede doslovnog tumačenja predmetnih odredbi, valja primijetiti da, kao što je to istaknuo sud koji je uputio zahtjev, niti Uredba br. 423/2007 niti uzastopne uredbe ne sadržavaju izričitu zabranu provedbe mjera osiguranja na zamrznutim financijskim sredstvima ili izvorima. Međutim, u tim uredbama pojmovi „zamrzavanje financijskih sredstava" i „zamrzavanje gospodarskih izvora" definirani su osobito široko, tako da se imovina osoba koje se nalaze na popisu u najvećoj mogućoj mjeri zamrzne na dan njihova uvrštavanja.

31. Tako, kad je riječ, prije svega, o pojmu „zamrzavanje financijskih sredstava", on se tiče „bilo kakvog kretanja, prijenosa, izmjene, upotrebe ili bilo kakvog raspolaganja sredstvima koje bi dovelo do bilo kakve promjene u obujmu, iznosu, lokaciji, vlasništvu, posjedu, prirodi, odredištu ili do nekih drugih promjena koje bi omogućile korištenje tih sredstava, uključujući upravljanje portfeljem".

32. Iz te definicije izričito proizlazi da zamrzavanje financijskih sredstava nije samo prepreka mjerama kojima se može izmijeniti opseg imovine sankcioniranih osoba i subjekata, nego mu se također protive transakcije s tim financijskim sredstvima kojima se isključivo mijenja njihova priroda ili odredište. Tako proizlazi da ta definicija u pojam „zamrzavanje financijskih sredstava" uključuje mjere koje nemaju atributivni učinak jer ne pretpostavljaju ni promjenu u vlasništvu ni promjenu u posjedu dotičnih financijskih sredstava.

33. Glede sredstava predviđenih za sprečavanje tih mjera, ona su široko definirana tako da uključuju „bilo kakvo kretanje, prijenos, izmjenu, upotrebu ili bilo kakvo raspolaganje" financijskim sredstvima. Upotreba neodređene zamjenice „bilo kakvo" je, prema mojem mišljenju, indicija za namjeru zakonodavca Unije da vrlo široko odredi definiciju pojma „zamrzavanje financijskih sredstava".

34. Slijedi da je definicija pojma „zamrzavanje financijskih sredstava" sastavljena tako da obuhvaća svaku upotrebu financijskih sredstava koja za posljedicu ima, među ostalim, izmjenu odredišta tih sredstva, to jest njihove namjene, upotrebe ili svrhe, a da se ne prenosi vlasništvo ili čak posjed tih istih sredstava. Stoga se ona odnosi također na mjere upotrebe financijskih sredstava koje nemaju atributivni učinak.

35. Što se potom tiče pojma „zamrzavanje gospodarskih izvora", on je u članku 1. točki (j) Uredbe br. 423/2007 i u odgovarajućim odredbama uzastopnih uredbi definiran kao „sprečavanje upotrebe [gospodarskih izvora] s ciljem stjecanja financijskih sredstava, robe ili usluga na bilo koji način, uključujući, ali ne isključivo, prodaju, unajmljivanje ili stavljanje pod hipoteku".

36. Iz samog teksta te odredbe proizlazi da je pojam „zamrzavanje gospodarskih izvora" zakonodavac Unije namjeravao također definirati vrlo široko, što je razvidno iz upotrebe izraza „svaka radnja" i „na bilo koji način".

37. Usto, ta definicija sadržava popis – koji je pružen izričito primjera radi i stoga nije taksativan – mjera koje se ne mogu provesti na gospodarskim izvorima; iz predmetne odredbe izrijekom proizlazi da je „stavljanje pod hipoteku" jedna od tih mjera. No, kao što su to istaknuli francuska vlada te društva Overseas Financial i Oaktree Finance, stavljanjem pod hipoteku zasniva se – u francuskom pravu, ali i u pravu drugih država članica[12] – zakonsko, ugovorno ili sudsko

[12] Vidjeti članke 2393. i sljedeće francuskog Građanskog zakonika. Vidjeti također, primjerice, u pogledu talijanskog prava članke 2808. i sljedeće Codicea civile (Građanski zakonik), u pogledu španjolskog prava, članak 1874. i sljedeće Códigoa Civil (Građanski zakonik) te članke 104. i sljedeće Leya Hipotecaria (Hipotekarni zakon) i, u pogledu njemačkog prava, članak 1113. i sljedeće Bürgerliches Gesetzbucha (Građanski zakonik).

osiguranje na nekretnini, koje vjerovniku koji je njegov ovlaštenik dodjeljuje pravo prvenstva povezano s pravom slijeđenja, ali ne dovodi do nikakvog prijenosa vlasništva ili posjeda opterećene nekretnine. Stoga se radi o mjeri koja nema atributivni učinak.

38. Iz doslovne analize predmetnih odredaba proizlazi da su njima pojmovi „zamrzavanje financijskih sredstava" i „zamrzavanje gospodarskih izvora" definirani tako široko da se u te pojmove uključi najširi mogući raspon gospodarskih transakcija u vezi s financijskim sredstvima i gospodarskim izvorima koji su predmet zamrzavanja. Definicije tih pojmova sadržane u navedenim odredbama odnose se, usto, izrijekom na mjere koje nemaju atributivni učinak.

39. Zahtjev širokog tumačenja pojmova „zamrzavanje financijskih sredstava" i „zamrzavanje gospodarskih izvora", koji iz njihovih područja primjene ne isključuje mjere koje su provedene na zamrznutim financijskim sredstvima i gospodarskim izvorima i nemaju atributivni učinak, jest, osim toga, potvrđen kontekstualnom analizom i analizom ciljeva koji su zadani Uredbom br. 423/2007 uzastopnim uredbama.

40. Naime, s kontekstualnog je stajališta takvo široko tumačenje u skladu sa širokim dosegom teksta članka 7. stavka 1. Uredbe br. 423/2007 i odgovarajućih odredaba uzastopnih uredbi koje se odnose na zamrzavanje svih financijskih sredstava i gospodarskih izvora dotičnih osoba i subjekata.

41. Ono je također u skladu sa širokim dosegom koji je Sud priznao, s jedne strane, pojmu „financijska sredstva i gospodarski izvori"[13] te, s druge strane, pojmu „stavljanje na raspolaganje"[14] u sudskoj praksi koja se odnosi na provedbu mjera ograničavanja donesenih u pogledu pravnih i fizičkih osoba obuhvaćenih mjerama zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora.

42. Tako, što se tiče pojma „financijska sredstva i gospodarski izvor", iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da on ima širok smisao koji obuhvaća sve vrste imovine neovisno o načinu na koji je stečena[15].

43. Glede izraza „stavljanje […] na raspolaganje", iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je on također široko prihvaćen, obuhvaćajući svaku činidbu čije je izvršenje potrebno kako bi se osobi, skupini ili subjektu koji su predmet mjere zamrzavanja financijskih sredstava ili gospodarskih izvora omogućilo da stvarno dobije ovlast potpunog raspolaganja financijskim sredstvima ili gospodarskim izvorima o kojima je riječ[16].

44. Usto, široko tumačenje navedeno u točki 39. ovog mišljenja postaje nužno s obzirom na zahtjev sprečavanja bilo kakvog zaobilaženja određen u članku 7. stavku 4. Uredbe br. 423/2007[17].

[13] Definiranom u članku 1. točkama (g) i (i) Uredbe br. 423/2007. Vidjeti također članak 1. točke (f) i (j) Uredbe br. 961/2010 i članak 1. točke (h) i (l) Uredbe br. 267/2012.

[14] U skladu s člankom 7. stavkom 3. Uredbe br. 423/2007 „[o]sobama, fizičkim ili pravnim, subjektima ili tijelima navedenima u prilozima IV. i V. neće se staviti na raspolaganje, izravno ili neizravno, niti će se njima na raspolaganje ili u korist dati ikakva financijska sredstva ni gospodarski izvori". Vidjeti također članak 16. stavak 3. Uredbe br. 961/2010 i članak 23. stavak 3. Uredbe br. 267/2012 koji sadržavaju istovjetnu odredbu.

[15] Vidjeti, po analogiji, presude od 29. lipnja 2010., E i F (C-550/09, EU:C:2010:382, t. 69.) i od 17. siječnja 2019., SH (C-168/17, EU:C:2019:36, t. 53.).

[16] Vidjeti, po analogiji presude od 11. listopada 2007., Möllendorf i Möllendorf-Niehuus, (C-117/06, EU:C:2007:596, t. 50. i 51.), od 29. lipnja 2010., E i F (C-550/09, EU:C:2010:382, t. 66. i 67.) i od 21. prosinca 2011., Afrasiabi i dr. (C-72/11, EU:C:2011:874, t. 40.).

[17] U vezi s tim zahtjevom vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., Afrasiabi i dr. (C-72/11, EU:C:2011:874, t. 62. i tamo navedena sudska praksa).

45. S teleološkog stajališta, široko tumačenje pojmova „zamrzavanje financijskih sredstava” i „zamrzavanje gospodarskih izvora” navedeno u točki 39. ovog mišljenja, u skladu je s ciljevima uredbi o provedbi mjera ograničavanja zamrzavanjem imovine i, konkretno, s ciljem koji je zadan Uredbom br. 423/2007 i uzastopnim uredbama, u okviru mjera ograničavanja donesenih protiv Irana.

46. Naime, s jedne strane, Sud je općenito naveo da cilj sustavâ zamrzavanja imovine osoba ili subjekata osumnjičenih za uključenost u aktivnosti na koje se navedeni sustavi odnose jest spriječiti da te osobe imaju pristup gospodarskim ili financijskim izvorima, bez obzira na njihovu prirodu, a koje bi one mogle upotrijebiti za potporu tim aktivnostima [18]. S tog gledišta, mjere ograničavanja moraju se osmisliti tako da imaju najveći mogući učinak na one na čije se ponašanje želi utjecati [19].

47. S druge strane, što se konkretno tiče ciljeva Uredbe br. 423/2007 i uzastopnih uredbi, valja istaknuti da oni osiguravaju provedbuZajedničkog stajališta 2007/140, koje je usvojeno kako bi se u Europskoj uniji proveli ciljevi Rezolucije 1737 (2006), čime nastoje provesti ovu potonju [20].

48. No, iz teksta Rezolucije 1737 (2006) i Zajedničkog stajališta 2007/140 [21] nedvosmisleno proizlazi da mjere ograničavanja donesene protiv Islamske Republike Iran imaju preventivnu namjenu u tom smislu da se njima nastoji spriječiti širenje nuklearnog oružja stvaranjem pritiska na navedenu zemlju, kako bi prestala sa svojim aktivnostima koje predstavljaju opasnost od širenja nuklearnog oružja [22].

49. Stoga se mjerama zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora nastoji izbjeći da se imovina na koju se odnosi mjera zamrzavanja može upotrijebiti za pribavljanje financijskih sredstava, robe ili usluga koje mogu doprinijeti širenju nuklearnog oružja u Iranu, protiv kojeg se nastoji boriti Rezolucijom 1737 (2006), Zajedničkim stajalištem 2007/140 i Uredbom br. 423/2007 [23].

50. Radi postizanja tih ciljeva, nije samo zakonito nego je i neophodno da se pojmovi „zamrzavanje financijskih 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 [24].

51. Stoga postizanje cilja zadanog Uredbom br. 423/2007 i uzastopnim uredbama te nužnost da se osigura koristan učinak tih uredbi u borbi protiv širenja nuklearnog oružja u Iranu idu u prilog širokom tumačenju pojmova „zamrzavanje financijskih sredstava” i „zamrzavanje gospodarskih izvora”, koje iz njihova područja primjene ne isključuje mjere osiguranja koje nemaju atributivni učinak [25]. *A contrario*, restriktivno tumačenje pojmova „zamrzavanje financijskih sredstava” i

[18] Vidjeti, primjerice, u tom smislu i po analogiji, 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. 169.) i od 29. travnja 2010., M i dr. (C-340/08, EU:C:2010:232, t. 54.).

[19] Vidjeti u tom pogledu točku 6. Osnovnih načela o upotrebi mjera ograničavanja koja je Vijeće Europske unije usvojilo 7. lipnja 2004., 10198/1/04, dostupno na sljedećoj adresi: https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/sanctions/.

[20] Vidjeti uvodnu izjavu 3. Uredbe br. 423/2007 kao i uvodnu izjavu 4. Uredbe br. 961/2010 te uvodnu izjavu 25. Uredbe br. 267/2012. Iz sudske prakse proizlazi da, prema tome, valja uzeti u obzir tekst i cilj rezolucije 1737 (2006) kako bi se navedene uredbe protumačile. Vidjeti po analogiji presudu od 16. studenoga 2011., Bank Melli Iran/Vijeće (C-548/09 P, EU:C:2011:735, t. 102. i 103.).

[21] Vidjeti, osobito, točke 2. i 12. Rezolucije 1737 (2006) te uvodne izjave 1. i 9. Zajedničkog stajališta 2007/140.

[22] Vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., Afrasiabi i dr. (C-72/11, EU:C:2011:874, t. 44.).

[23] Vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., Afrasiabi i dr. (C-72/11, EU:C:2011:874, t. 46.).

[24] Vidjeti u tom smislu točku 48. mišljenja nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Afrasiabi i dr. (C-72/11, EU:C:2011:737).

[25] Vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., Afrasiabi i dr. (C-72/11, EU:C:2011:874, t. 54.).

„zamrzavanje gospodarskih izvora”, koje omogućuje da se takve mjere osiguranja koje nisu atributivne provedu bez prethodnog odobrenja, moglo bi ugroziti djelotvornost mjera ograničavanja zamrzavanjem kao i njihov koristan učinak.

52. U konkretnom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi *in concreto*, spadaju li mjere koje navodi, to jest sudsko osiguranje i blokada imovine kako su predviđeni nacionalnim pravom, u mjere osiguranja koje nemaju atributivni učinak i uključene su u područje primjene pojmova „zamrzavanje financijskih sredstava” i „zamrzavanje gospodarskih izvora”, tako da se ne mogu provesti bez prethodnog odobrenje nadležnog nacionalnog tijela.

53. Međutim, u tom pogledu iz sudske prakse proizlazi da u okviru pravosudne suradnje uvedene člankom 267. UFEU-a na temelju elemenata u spisu Sud može pružiti nacionalnom sudu elemente tumačenja prava Unije koji mu mogu biti korisni u ocjeni učinaka pojedine odredbe tog prava [26]. U tim mi se okolnostima relevantnim čine sljedeća opažanja.

54. Kao prvo, iz prethodnih razmatranja proizlazi da činjenica da mjere osiguranja koje su predmet ovog prethodnog pitanja nemaju atributivni učinak nije prepreka primjeni pojmova „zamrzavanje financijskih sredstava” i „zamrzavanje gospodarskih izvora” iz Uredbe br. 423/2007.

55. Kao drugo, čini se da iz informacija koje je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da predmetne mjere osiguranja dovode do izmjene odredišta financijskih sredstava na kojima se provode mjere osiguranja.

56. Naime, s jedne strane i kao što je to navedeni sud istaknuo, u francuskom pravu blokade imovine sadržavaju posebno osiguranje na zaplijenjenoj imovini i pravo namirenja prije drugih vjerovnika iz dijela ili ukupne, sadašnje ili buduće, pokretne materijalne imovine. No, tako zamišljena, izgleda da ta mjera osiguranja zamrzava odredište zaplijenjene imovine.

57. S druge strane, sud koji je uputio zahtjev ističe da sudsko osiguranje, kao i blokada imovine, ima za posljedicu to da se u slučaju prijenosa stvari i prava, na kojima je zasnovano, tražbina onoga koji je zasnovao osiguranje mora namiriti iz prodajne cijene na temelju prava prvenstva.

58. Stoga se može smatrati da je imovina koja je predmet sudskog osiguranja namijenjena namirenju osigurane tražbine zato što je opterećena pravom prvenstva. Slijedom toga, čini se da sudsko osiguranje također dovodi do izmjene odredišta zamrznutih financijskih sredstava.

59. Kao treće, budući da blokade imovine i sudska osiguranja koja se odnose na zamrznutu imovinu omogućuju vjerovniku da se osigura da će ishoditi plaćanje čim se ispune uvjeti za oslobađanje tih sredstava ili gospodarskih izvora, izgledalo bi da navedene mjere također mogu predstavljati upotrebu imovine na kojoj se one mogu zasnovati.

60. Naime, budući da se tim mjerama jamči osobi koja ih provodi da će imati prednost u namirenju kada se sredstva oslobode, gospodarski subjekt mogao bi odlučiti da stupi u kontakt s osobom ili subjektom čija je imovna zamrznuta smatrajući da mogućnost korištenja mjerama osiguranja jest u određenoj mjeri jamstvo glede plaćanja po osnovi ugovora sklopljenog s navedenom osobom ili subjektom.

[26] Vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2015., CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, t. 71.).

61. Stoga se čini da takve mjere osiguranja mogu sankcioniranoj osobi ili subjektu omogućiti da iskoriste ekonomsku vrijednost svoje zamrznute imovine, što se može smatrati upotrebom njihovih zamrznutih financijskih sredstava ili upotrebom njihovih zamrznutih gospodarskih izvora, s ciljem stjecanja financijskih sredstava, robe ili usluga.

62. Kao četvrto, valja istaknuti to da sudska osiguranja imaju učinke vrlo slične učincima hipoteke zbog toga što, kao i ona, iako bez atributivnog učinka, nude vjerovniku pravo prvenstva u namirenju iz prodajne cijene. No, kao što je to istaknuto u točki 37. ovog mišljenja, u članku 1. točki (j) Uredbe br. 423/2007 i odgovarajućim odredbama uzastopnih uredbi spominje se stavljanje gospodarskog izvora pod hipoteku kao jedna od radnji izričito zabranjenih na temelju zamrzavanja navedenih izvora.

63. Zaključno, iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da, prema mojem mišljenju, na prvo prethodno pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev valja odgovoriti u tom smislu da članak 1. točke (h) i (j) te članak 7. stavak 1. Uredbe br. 423/2007, članak 1. točke (i) i (h) te članak 16. stavak 1. Uredbe br. 961/2010, kao članak 1. točke (k) i (j) te članak 23. stavak 1. Uredbe br. 267/2012 treba tumačiti na način da im se protivi provedba mjera osiguranja, koje nemaju atributivni učinak, nad zamrznutim financijskim sredstvima ili gospodarskim izvorima, bez prethodnog odobrenja nadležnog nacionalnog tijela. Na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi *in concreto*, spadaju li sudsko osiguranje i blokada imovine, kako su predviđeni nacionalnim pravom, u mjere osiguranja bez atributivnog učinka za koje je potrebno prethodno odobrenje nadležnog nacionalnog tijela.

B. Drugo prethodno pitanje

64. Svojim drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita, je li okolnost da razlog naplate tražbine od osobe ili subjekta čija je imovina zamrznuta nije povezan s iranskim nuklearnim i balističkim programom i da je prethodio Rezoluciji 1737 (2006) relevantna kako bi se odgovorilo na prvo prethodno pitanje.

65. Sud koji je uputio zahtjev ističe, naime, da iako se osnova za predmetnu tražbinu sastoji od sudske odluke donesene nakon zamrzavanja imovine banke Sepah, ta osnova istovremeno nije povezana s iranskim nuklearnim i balističkim programom i prethodi uvođenju tog zamrzavanja.

66. U tom pogledu valja, prije svega, istaknuti da ni članak 7. stavak 1. Uredbe br. 423/2007 ni odgovarajuće odredbe uzastopnih uredbi, ne prave, u slučaju zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora, razliku ovisno o razlogu za upotrebu zamrznute imovine od strane dotične osobe, a osobito ne ovisno o razlogu naplate tražbine od osobe koja je predmet tih mjera ograničavanja.

67. Nadalje, u definicijama pojmova „zamrzavanje financijskih sredstava” i „zamrzavanje gospodarskih izvora”, sadržanih u članku 1. točkama (h) i (j) Uredbe br. 423/2007 i u odgovarajućim odredbama uzastopnih uredbi, također se ne pravi razlika ovisno o razlogu te tražbine.

68. U tim se okolnostima mogućnost provedbe mjere na zamrznutoj imovini, poput mjere osiguranja, mora, prema mojem mišljenju, ocijeniti samo prema pravnim učincima koje ta mjera proizvodi i koji se razmatraju s obzirom na tekst relevantnih uredbi. S druge strane, ona se ne može ocijeniti prema posebnim obilježjima tražbine koja se nastoji zaštititi navedenom mjerom.

69. Stoga odgovor na prvo prethodno pitanje koji sam izložio u točkama 26. do 63. ovog mišljenja proizlazi iz prirode i učinaka zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora, s jedne strane, i predviđenih mjera osiguranja, s druge strane, pri čemu u analizi nisu relevantna obilježja ili priroda predmetne tražbine.

70. Uostalom, kao što je to s pravom istaknula francuska vlada u svojim očitovanjima, ocjenjivanje predviđene mjere ne zbog pravnih učinaka koje proizvodi, nego s obzirom na prirodu ili posebna obilježja tražbine koja se nastoji zaštititi navedenom mjerom moglo bi biti izvor velike nesigurnosti za gospodarske subjekte i za nadzorna tijela.

71. Naime, depozitarnim institucijama za račune osoba ili subjekata na koje se odnosi mjera zamrzavanja moglo bi biti nemoguće za utvrditi, je li mjera osiguranja koja im je upućena dopuštena jer bi ta ocjena ovisila o prirodi mjere koju se nastoji zaštititi mjerom i odnosima između podnositelja zahtjeva i osobe na koju se odnosi zamrzavanje imovine. Takva bi neizvjesna situacija mogla potaknuti sporove velikih razmjera pred nacionalnim sudovima.

72. Osim toga, u Uredbi br. 423/2007 i uzastopnim uredbama predviđeni su i podrobno navedeni taksativni uvjeti pod kojima bi nadležna nacionalna tijela mogla odobriti određene mjere čiji je učinak suprotan zamrzavanju imovine, poput mjera osiguranja.

73. Stoga su članak 8. i sljedeći Uredbe br. 423/2007 i odgovarajuće odredbe uzastopnih uredbi jedine pravne osnove na kojima se može odobriti takvo odmrzavanje. Odstupanja koju su jasno navedena moraju se usko tumačiti, u tom smislu da osoba koja ne ispunjava niti jedan uvjet naveden u tim odredbama ne može zahtijevati provedbu mjera kojima se krše odredbe u području zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora.

74. No, okolnost da razlog naplate tražbine nije povezan s iranskim nuklearnim i balističkim programom i da prethodi Rezoluciji 1737 (2006) očito ne spada među one koji opravdavaju odstupanje od sustava zamrzavanja stvorenog uzastopnim uredbama. Proizlazi da u konkretnom slučaju nemogućnost da se zbog zamrzavanja imovine provedu mjere koje nemaju atributivni učinak, poput sudskih osiguranja ili blokada imovine, ne može ovisiti o razlogu naplate tražbine od osobe ili subjekta čija je imovina zamrznuta.

75. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da, prema mojem mišljenju, na drugo prethodno pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev valja odgovoriti na način da okolnost da razlog naplate tražbine od osobe ili subjekta čija je imovina zamrznuta nije povezan s iranskim nuklearnim i balističkim programom i da je prethodio Rezoluciji 1737 (2006) nije relevantna kako bi se odgovorilo na prvo prethodno pitanje.

V. Zaključak

76. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 1. točke (h) i (j), članak 7. stavak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 423/2007 od 19. travnja 2007. o mjerama ograničavanja protiv Irana, članak 1. točke (i) i (h) i članak 16. stavak 1. Uredbe Vijeća (EU) br. 961/2010 od 25. listopada 2010. o mjerama ograničavanja protiv Irana i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 423/2007, kao i članak 1. točke (k) i (j) te članak 23. stavak 1. Uredbe Vijeća (EU) br. 267/2012 od 23. ožujka 2012. o mjerama ograničavanja protiv

Irana i stavljanju izvan snage Uredbe br. 961/2010 treba tumačiti na način da im se protivi provedba mjera osiguranja, koje nemaju atributivni učinak, nad zamrznutim financijskim sredstvima ili gospodarskim izvorima, bez prethodnog odobrenja nadležnog nacionalnog tijela. Na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi *in concreto* spadaju li sudsko osiguranje i blokada imovine, kako su predviđeni nacionalnim pravom, u mjere osiguranja bez atributivnog učinka za koje je potrebno prethodno odobrenje nadležnog nacionalnog tijela.

2. Okolnost da razlog naplate tražbine od osobe ili subjekta čija je imovina zamrznuta nije povezan s iranskim nuklearnim i balističkim programom i da je prethodio Rezoluciji Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1737 (2006) od 23. prosinca 2006. nije relevantna kako bi se odgovorilo na prvo pitanje.