Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,
predstavljeni 17. junija 2021 [1]

Zadeva C-340/20

Bank Sepah
proti
Overseas Financial Limited,
Oaktree Finance Limited

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija))

„Predhodno odločanje – Skupna zunanja in varnostna politika – Omejevalni ukrepi proti Iranu – Uredba (ES) št. 423/2007 – Zamrznitev sredstev oseb, subjektov ali organov, za katere je Svet Evropske unije ugotovil, da sodelujejo pri širjenju jedrskega orožja – Pojma ‚zamrznitev sredstev' in ‚zamrznitev gospodarskih virov' – Možnost uporabe ukrepa zavarovanja na zamrznjenih sredstvih in gospodarskih virih – Terjatev, ki je nastala pred zamrznitvijo sredstev ter ni povezana z iranskim jedrskim in balističnim programom"

I. Uvod

1. Ali lahko upnik osebe ali subjekta, ki je predmet ukrepov zamrznitve sredstev in gospodarskih virov, ki se izvajajo v okviru skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije, na zamrznjenem premoženju brez predhodnega dovoljenja pristojnega nacionalnega organa izvrši ukrepe zavarovanja za zagotavljanje izterjave terjatev, ki nimajo učinka prenosa, kot je sodno zavarovanje ali rubež za zavarovanje terjatve?

2. To vprašanje, ki še ni bilo obravnavano, se postavlja v tej zadevi, ki se nanaša na razlago člena 1(h) in (j) ter člena 7(1) Uredbe Sveta (ES) št. 423/2007 z dne 19. aprila 2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu [2] ter uredb (EU) št. 961/2010 [3] in št. 267/2012 [4] (v nadaljevanju: poznejši uredbi).

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] UL 2007, L 103, str. 1.

[3] Uredba Sveta z dne 25. oktobra 2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 423/2007 (UL 2010, L 281, str. 1).

[4] Uredba Sveta z dne 23. marca 2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 961/2010 (UL 2012, L 88, str. 1).

3. Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija) je ta predlog za sprejetje predhodne odločbe vložilo v okviru spora med Bank Sepah, iransko banko, katere premoženje je bilo predmet ukrepa zamrznitve sredstev in gospodarskih virov, ter dvema upnikoma te banke, Overseas Financial Limited in Oaktree Finance Limited. Sodišču ta predlog daje priložnost, da dodatno pojasni obseg pojmov „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“.

II. Pravni okvir

4. Svet Evropske unije je v okviru ukrepov, sprejetih za izvajanje pritiska na Islamsko republiko Iran, zato da bi ta prenehala izvajati dejavnosti, nevarne z vidika širjenja jedrskega orožja, in razvijati izstrelitvene sisteme jedrskega orožja, izvedel Resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov (v nadaljevanju: Varnostni svet) 1737 (2006) z dne 23. decembra 2006, v kateri je bila s sprejetjem Skupnega stališča Sveta 2007/140/SZVP z dne 27. februarja 2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu [5] določena zamrznitev sredstev in gospodarskih virov oseb ter subjektov, vključenih v iranske jedrske dejavnosti ali dejavnosti v zvezi z balističnimi raketami.

5. V členu 5(1)(a) tega skupnega stališča je bila določena zamrznitev sredstev in gospodarskih virov oseb in subjektov, ki so navedeni v Prilogi k Resoluciji 1737 (2006) ali uvrščeni na seznam v skladu z navedeno resolucijo, ter zamrznitev vseh sredstev in gospodarskih virov, ki tem osebam oziroma subjektom neposredno ali posredno pripadajo, so v njihovi lasti ali jih posedujejo ali nadzirajo. Te osebe in subjekti so bili navedeni v Prilogi I k navedenemu skupnemu stališču.

6. Seznam v Prilogi k Resoluciji 1737 (2006) je bil nato posodobljen z več poznejšimi resolucijami, zlasti z Resolucijo Varnostnega sveta 1747 (2007) z dne 24. marca 2007. Po zadnjenavedeni resoluciji je Svet sprejel Skupno stališče 2007/246/SZVP [6].

7. Svet je na podlagi Skupnega stališča 2007/140/SZVP sprejel Uredbo št. 423/2007.

8. Člen 1(h) in (j) te uredbe določa:

„Zgolj za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve:

[…]

(h) ‚zamrznitev sredstev‘ pomeni preprečitev vsakršnega pretoka, prenosa, spremembe, uporabe sredstev ter dostopa do njih ali kakršnega koli ravnanja s sredstvi, 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;

[…]

(j) ‚zamrznitev gospodarskih virov‘ pomeni preprečitev njihove uporabe za pridobivanje sredstev, blaga ali storitev na kakršen koli način, kar vključuje, vendar ni omejeno na njihovo prodajo, dajanje v najem ali dajanje pod hipoteko“.

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

[6] Skupno stališče Sveta z dne 23. aprila 2007 o spremembi Skupnega stališča 2007/140 (UL 2007, L 106, str. 67).

9. Člen 7 navedene uredbe določa:

„1. Zamrznejo se vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti ali s katerimi razpolagajo osebe, subjekti ali organi, navedeni v Prilogi IV. […]

3. Sredstva ali gospodarski viri niso neposredno ali posredno na voljo ali v korist fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom, navedenim v prilogah IV in V.

4. Prepovedano je zavestno in namerno sodelovanje v dejavnostih, katerih namen ali učinek je neposredno ali posredno izogibanje ukrepom iz odstavkov 1, 2 in 3.“

10. Člen 8 iste uredbe določa:

„Z odstopanjem od člena 7 lahko pristojni organi držav članic, navedeni na spletnih straneh iz seznama v Prilogi III, odobrijo sprostitev nekaterih zamrznjenih sredstev ali gospodarskih virov, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

(a) sredstva ali gospodarski viri so predmet sodnega, upravnega ali arbitražnega zasega, izvedenega pred datumom, ko je osebo, subjekt ali skupino iz člena 7 imenoval Odbor za sankcije, Varnostni svet ali Svet, ali pravne, upravne ali arbitražne sodbe, izdane pred navedenim datumom;

[…]“

11. Z Uredbo Komisije (ES) št. 441/2007 z dne 20. aprila 2007 o spremembi Uredbe (ES) št. 423/2007 [7] je bila družba Bank Sepah uvrščena na seznam iz Priloge IV k Uredbi št. 423/2007.

12. Uredbo št. 423/2007 je nato nadomestila Uredba št. 961/2010, to pa je nadomestila Uredba št. 267/2012, ki še velja. Člen 1(h) in (i) ter člena 16 in 17 Uredbe št. 961/2010 in člen 1(j) in (k) ter člena 23 in 24 Uredbe št. 267/2012 so v bistvu enaki členu 1(h) in (j) ter členoma 7 in 8 Uredbe št. 423/2007. Družba Bank Sepah je uvrščena na seznam iz Priloge VII k Uredbi št. 961/2010 in na seznam iz Priloge VIII k Uredbi št. 267/2012. Zaradi jedrnatosti se bom v sklepnih predlogih skliceval samo na določbe Uredbe št. 423/2007, isti pravni preudarki pa veljajo za ustrezne določbe poznejših uredb.

III. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

13. V skladu z Resolucijo 1747 (2007), ki se izvaja na podlagi Skupnega stališča 2007/246 in Uredbe št. 441/2007, je bila družba Bank Sepah uvrščena na seznam subjektov, vključenih v jedrske dejavnosti ali dejavnosti v zvezi z balističnimi raketami, katerih sredstva je treba zamrzniti.

14. Cour d’appel de Paris (višje sodišče v Parizu, Francija) je s sodbo z dne 26. aprila 2007 družbi Bank Sepah naložilo, naj družbama Overseas Financial in Oaktree Finance plača zneska 2.500.000 ameriških dolarjev (USD) (približno 2.050.000 EUR) oziroma 1.500.000 ameriških dolarjev (USD) (približno 1.230.000 EUR) v evrski protivrednosti, z zamudnimi obrestmi po zakonski obrestni meri od datuma sodbe.

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

15. Po prejemu delnih plačil 2. decembra 2011 sta družbi Overseas Financial in Oaktree Finance ministra za gospodarstvo zaprosili, naj v skladu s členom 8 Uredbe št. 423/2007 odobri sprostitev še neodplačanega zneska. Ker od ministra nista prejeli odgovora, sta družbi Overseas Financial in Oaktree Finance vložili ničnostno tožbo zoper zavrnitev svoje prošnje zaradi molka organa. Tribunal administratif de Paris (upravno sodišče v Parizu, Francija) je to tožbo zavrnilo z obrazložitvijo, da bi se morala vsaka sprostitev na podlagi člena 8 navedene uredbe sklicevati na sodbo, izdano pred 23. decembrom 2006, ko je bila sprejeta Resolucija 1737 (2006), plačilo pa je bilo družbi Bank Sepah naloženo po tem datumu.

16. Potem ko je bila 23. januarja 2016 [8] družba Bank Sepah črtana s seznama subjektov, za katere veljajo omejevalni ukrepi, za prejem dolgovanega plačila ni bilo več potrebno nobeno upravno dovoljenje, zato je Cour administrative d'appel de Paris (pritožbeno upravno sodišče v Parizu, Francija), pri katerem je bila vložena pritožba, 21. oktobra 2016 postopek ustavilo. [9]

17. Družbi Overseas Financial in Oaktree Finance sta 17. maja 2016 dosegli, da so bili proti družbi Bank Sepah izdani pozivi za plačilo, nato pa sta, ker plačila nista prejeli, 5. julija 2016 izvedli rubeže pri dolžnikovem dolžniku ter rubeže članskih pravic in vrednostnih papirjev. S sodbo z dne 9. januarja 2017 je juge de l'exécution (izvršilno sodišče) potrdilo te rubeže in njihov znesek, vključno z obrestmi, določenimi v sodbi cour d'appel de Paris (višje sodišče v Parizu) z dne 26. aprila 2007. Družba Bank Sepah je v pritožbi zoper to odločbo trdila, da ji ni mogoče naložiti obveznosti plačila obresti, ker je menila, da dolga ni mogla plačati zaradi višje sile, ki je izvirala iz zamrznitve njenih sredstev z Uredbo št. 423/2007, kar naj bi povzročilo prekinitev teka obresti.

18. Cour d'appel de Paris (višje sodišče v Parizu) je s sodbo z dne 8. marca 2018 na eni strani zavrnilo pritožbo družbe Bank Sepah, na drugi strani pa ugotovilo, da se v zadevnih okoliščinah uporablja zastaralni rok petih let. Po mnenju tega sodišča naj družbama Overseas Financial in Oaktree Finance nič ne bi preprečevalo sprožitve zavarovalnih ukrepov izvršbe, ki bi lahko prekinili zastaralni rok. Ker takih ukrepov nista sprejeli pred pozivi za plačilo z dne 17. maja 2016, je navedeno sodišče razsodilo, da se morajo obresti, do katerih bi lahko bili upravičeni družbi Overseas Financial in Oaktree Finance, omejiti na obresti, natečene od 17. maja 2011, torej pet let pred navedenimi pozivi.

19. Družbe Bank Sepah, Overseas Financial in Oaktree Finance so pri predložitvenem sodišču vložile kasacijsko pritožbo. Družbi Overseas Financial in Oaktree Finance zlasti izpodbijata del sodbe, ki se nanaša na petletni zastaralni rok obresti.

20. V zvezi s tem predložitveno sodišče meni, da je rešitev spora o glavni stvari odvisna od vprašanja, ali bi družbi Overseas Financial in Oaktree Finance lahko prekinili zastaranje z uporabo ukrepa zavarovanja ali prisilne izvršbe na zamrznjenem premoženju družbe Bank Sepah.

21. Glede tega predložitveno sodišče navaja, da niti Uredba št. 423/2007 niti poznejši uredbi ne vsebujejo nobene določbe, ki bi upniku izrecno prepovedovala, da na zamrznjenem premoženju svojega dolžnika izvede ukrep zavarovanja ali prisilne izvršbe, in da glede na opredelitev pojma

[8] Glej člen 1 Izvedbene uredbe Sveta (EU) 2016/74 z dne 22. januarja 2016 o izvajanju Uredbe (EU) št. 267/2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL 2016, L 16, str. 6).

[9] Potem ko je bila zoper odločbo Tribunal administratif de Paris vložena tožba pri Cour administrative d'appel de Paris, je to sodišče Sodišču predložilo vprašanje za predhodno odločanje, ki se je nanašalo na veljavnost člena 17 Uredbe št. 961/2010, katerega besedilo je v bistvu enako členu 8 Uredbe št. 423/2007. Potem ko je bila družba Bank Sepah črtana s seznama subjektov, za katere veljajo omejevalni ukrepi, je Sodišče odredilo ustavitev postopka s sklepom z dne 23. marca 2016, Overseas Financial in Oaktree Finance (C-319/15, neobjavljen, EU:C:2016:268).

„zamrznitev sredstev“, ki jo ti uredbi vsebujeta, ni mogoče izključiti, da se na zamrznjenem premoženju izvedejo ukrepi, ki niso zajeti z nobeno od prepovedi, določenih v navedenih uredbah. Po mnenju predložitvenega sodišča se postavlja vprašanje, ali se lahko ukrepi zavarovanja, ki nimajo učinka prenosa, kot so rubeži za zavarovanje terjatve in sodna zavarovanja, določena v code des procédure civiles d’exécution (francoski zakonik o civilnih izvršilnih postopkih, v nadaljevanju: zakonik o civilnih izvršilnih postopkih),[10] na zamrznjenem premoženju izvedejo brez predhodnega dovoljenja.

22. Predložitveno sodišče se sprašuje, prvič, ali kljub neobstoju učinka prenosa rubeži za zavarovanje terjatve in sodna zavarovanja ne povzročijo spremembe „namembnosti“ sredstev, za katera so bili sprejeti, v smislu opredelitve zamrznitve sredstev iz Uredbe št. 423/2007 in iz poznejših uredb, in splošneje, ali ne bi mogli omogočiti „uporabe“ sredstev in gospodarskih virov, za katere so sprejeti, v smislu navedenih uredb.

23. Predložitveno sodišče navaja, da je mogoče šteti, da lahko ti ukrepi, ki osebi, ki jih izvaja, zagotavljajo, da bo prednostno poplačana z blagom, pravicami in zastavnimi pravicami, ki se zastavijo ali zasežejo za zavarovanje, ko bo zamrznitev odpravljena, gospodarski subjekt spodbujajo k sklenitvi pogodbe z osebo ali subjektom, katerega premoženje je zamrznjeno, kar naj bi bilo enako temu, da ta oseba ali subjekt uporabi ekonomsko vrednost svojega premoženja, opredeljenega kot sredstva, ali da zaradi ekonomske vrednosti svojega premoženja, opredeljenega kot gospodarski viri, pridobi sredstva, blago ali storitve.

24. Drugič, predložitveno sodišče ugotavlja, da takega tveganja v obravnavani zadevi očitno ni, ker si družbi Overseas Financial in Oaktree Finance prizadevata izterjati terjatev, ki je sicer nastala s sodno odločbo, izdano po zamrznitvi premoženja družbe Bank Sepah, vendar temelji na vzroku, ki hkrati ni povezan z iranskim jedrskim in balističnim programom ter je nastal pred uvedbo te zamrznitve. Po mnenju navedenega sodišča se torej postavlja vprašanje, ali se možnost izvajanja ukrepa na zamrznjenem premoženju brez predhodnega dovoljenja presoja samo na podlagi značilnosti zadevnega ukrepa, brez upoštevanja posebnosti obravnavane zadeve, ali pa se, nasprotno, te posebnosti lahko upoštevajo.

25. V teh okoliščinah je Cour de cassation (kasacijsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 1(h) in (j) in člen 7(1) Uredbe [št. 423/2007], člen 1(i) in (h) in člen 16(1) Uredbe [št. 961/2010] ter člen 1(k) in (j) in člen 23(1) Uredbe [št. 267/2012] razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se na zamrznjenem premoženju brez predhodnega dovoljenja pristojnega nacionalnega organa izvrši ukrep, ki nima učinka prenosa, kot sta sodno zavarovanje ali rubež za zavarovanje terjatve, določena v francoskem zakoniku o civilnih izvršilnih postopkih?

[10] V skladu s členom 523 zakonika o civilnih izvršilnih postopkih ima *rubež za zavarovanje terjatve* učinke izročitve v hrambo, ki so določeni v členu 2350 francoskega civilnega zakonika, katerega učinek je posebna namembnost zaseženega sredstva in pravica upnika, da bo poplačan prednostno pred drugimi upniki od premičnine ali celote sedanjega ali prihodnjega stvarnega premoženja. Predložitveno sodišče navaja, da rubeži za zavarovanje terjatve nimajo učinka prenosa, ker zasežena sredstva, terjatve in pravice ostanejo v premoženju dolžnika. V skladu s členom 531 istega zakonika se lahko ustanovi *sodno zavarovanje* na nepremičnine (hipoteka), premičnine, delnice, lastniške deleže in vrednostne papirje (zastava); v skladu z istim členom sredstva, ki jih bremeni sodno zavarovanje, ostanejo prenosljiva. Sodno zavarovanje pomeni, da mora biti v primeru prodaje sredstev ali pravic, na katerih je to zavarovanje ustanovljeno, terjatev osebe, ki je ustanovila zavarovanje, poravnana prednostno iz prodajne cene. Po mnenju predložitvenega sodišča niti ta ukrep zavarovanja niti rubež za zavarovanje terjatve nimata učinka prenosa, ker lastniku zadevnega premoženja ali pravic ne nalagata nobene obveznosti, da to premoženje ali pravice prenese, in ne vplivata na njegovo pravico do izbire osebe, na katero jih prenese.

2. Ali je okoliščina, da vzrok za terjatev, ki jo je treba izterjati pri osebi ali subjektu, katerega premoženje je zamrznjeno, ni povezan z iranskim jedrskim in balističnim programom ter je nastal pred sprejetjem [Resolucije 1737 (2006)] z dne 23. decembra 2006, upoštevna za odgovor na prvo vprašanje?“

IV. Pravna presoja

A. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

26. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je pojma „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“, kot ju določajo Uredba št. 423/2007 in poznejši uredbi, treba razlagati tako, da nasprotujeta temu, da se na zamrznjenem premoženju brez predhodnega dovoljenja pristojnega nacionalnega organa izvrši ukrep, ki nima učinka prenosa, kot je sodno zavarovanje ali rubež za zavarovanje terjatve v francoskem pravu.

27. Stranke, ki so Sodišču predložile stališča, imajo različna mnenja o odgovoru na to vprašanje. Francoska vlada ter družbi Overseas Financial in Oaktree Finance na eni strani trdijo, da je potrebno dovoljenje pristojnega organa, preden je mogoče na zamrznjenem premoženju izvršiti ukrep zavarovanja, kakršni so ti, ki jih navaja predložitveno sodišče. Družba Bank Sepah na drugi strani meni, da se taki ukrepi zavarovanja na zamrznjenem premoženju lahko izvršijo brez predhodnega dovoljenja pristojnega organa. Evropska komisija pa meni, da predhodno dovoljenje pristojnega organa ni potrebno, da bi bilo mogoče na zamrznjenem premoženju izvršiti ukrepe zavarovanja, kakršne navaja predložitveno sodišče, vendar naj bi morala stranka, ki namerava sprejeti take ukrepe, o tem vnaprej in sistematično obvestiti ta organ.

28. Za odgovor na prvo vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, je potrebna razlaga pojmov „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“, kot sta opredeljena v členu 1(h) in (j) Uredbe št. 423/2007 ter ustreznih določbah poznejših uredb, da bi bilo mogoče določiti njun obseg. Z razlago teh določb je treba preveriti, ali ukrepi zavarovanja brez učinka prenosa, kakršne navaja predložitveno sodišče, spadajo na področje uporabe teh pojmov.

29. V zvezi s tem opozarjam, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je, in po potrebi zgodovino njenega nastanka. [11]

30. Glede dobesedne razlage obravnavanih določb je treba ugotoviti, kot je navedlo predložitveno sodišče, da niti Uredba št. 423/2007 niti poznejši uredbi ne vsebujejo izrecne prepovedi izvršitve ukrepov zavarovanja na zamrznjenih sredstvih ali virih. V teh uredbah pa sta pojma „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“ opredeljena zelo široko, tako, da se ob uvrstitvi oseb na seznam njihovo premoženje zamrzne v kar največji meri.

31. Najprej, kar zadeva pojem „zamrznitev sredstev“, ta pomeni preprečitev „vsakršnega pretoka, prenosa, spremembe, uporabe sredstev ter dostopa do njih ali kakršnega koli ravnanja s sredstvi, 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“.

[11] Glej zlasti sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 113 in navedena sodna praksa).

32. Iz te opredelitve izrecno izhaja, da zamrznitev sredstev ne nasprotuje samo ukrepom, ki lahko spremenijo obseg premoženja sankcioniranih oseb in subjektov, temveč tudi transakcijam s temi sredstvi, ki le spreminjajo njihovo naravo ali namembnost. Tako je očitno, da so s to opredelitvijo v pojem „zamrznitev sredstev“ vključeni ukrepi, ki nimajo učinka prenosa, če ne predvidevajo spremembe lastništva ali spremembe posedovanja zadevnih sredstev.

33. Kar zadeva sredstva za preprečevanje teh ukrepov, so ta obširno opredeljena, vključno s preprečitvijo „vsakršnega premika, prenosa, spremembe, uporabe sredstev, dostopa do njih ali kakršnega koli ravnanja z njimi“. Uporaba celostnega zaimka „vsakršen“ je po mojem mnenju indic, da je bil namen zakonodajalca Unije pojem „zamrznitev sredstev“ opredeliti zelo široko.

34. Opredelitev zamrznitve sredstev je torej oblikovana tako, da zajema vsako uporabo sredstev, katere posledica je med drugim sprememba namena teh sredstev, to je njihove razdelitve, uporabe ali cilja, vendar brez prenosa lastništva ali posedovanja teh sredstev. Zato zajema tudi ukrepe uporabe sredstev, ki nimajo učinka prenosa.

35. Dalje, pojem „zamrznitev gospodarskih virov“ je v členu 1(j) Uredbe št. 423/2007 in v ustreznih določbah poznejših uredb opredeljen kot „preprečitev njihove uporabe za pridobivanje sredstev, blaga ali storitev na kakršen koli način, kar vključuje, vendar ni omejeno na njihovo prodajo, dajanje v najem ali dajanje pod hipoteko“.

36. Besedilo te določbe kaže, da je zakonodajalec Unije tudi pojem „zamrznitev gospodarskih virov“ nameraval opredeliti precej široko, kar je razvidno iz uporabe izraza „na kakršen koli način“.

37. Poleg tega ta opredelitev vsebuje seznam ukrepov – ki pa je naveden le za ponazoritev in je tako odprt – ki jih ni mogoče izvršiti na gospodarskih virih; iz zadevne določbe je izrecno razvidno, da je „dajanje pod hipoteko“ eden od teh ukrepov. Kot pa so opozorile francoska vlada ter družbi Overseas Financial in Oaktree Finance, je dajanje pod hipoteko v francoskem pravu, pa tudi v pravu drugih držav članic,[12] pravno, pogodbeno ali sodno zavarovanje z nepremičnino, ki daje upniku pravico do prednostnega poplačila in pravico do nadomestila, vendar ne vključuje prenosa lastništva ali posedovanja nepremičnine, ki je bila obremenjena s hipoteko. Torej gre za ukrep, ki nima učinka prenosa.

38. Iz jezikovne analize zadevnih določb je razvidno, da sta pojma „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“ z njimi opredeljena dovolj široko, da se vanju vključi čim širši obseg gospodarskih dejavnosti v zvezi s sredstvi in gospodarskimi viri, ki so predmet zamrznitve. V opredelitvi teh pojmov, ki jo vsebujejo navedene določbe, so med drugim izrecno omenjeni ukrepi, ki nimajo učinka prenosa.

39. Zahtevo po široki razlagi pojmov „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“, ki iz njunega področja uporabe ne izključuje ukrepov brez učinka prenosa, ki se izvršujejo na zamrznjenih sredstvih in gospodarskih virih, poleg tega potrjujejo kontekstualna analiza in cilji, ki jim sledijo Uredba št. 423/2007 in poznejši uredbi.

40. Taka široka razlaga je namreč s kontekstualnega vidika skladna s širokim obsegom besedila člena 7(1) Uredbe št. 423/2007 in ustreznimi določbami poznejših uredb, katerih cilj je zamrznitev vseh sredstev in gospodarskih virov zadevnih oseb in subjektov.

[12] Glej člen 2393 in naslednje člene francoskega civilnega zakonika. V zvezi z italijanskim pravom glej na primer člen 2808 in naslednje Codice civile (civilni zakonik), v zvezi s španskim pravom člen 1874 in naslednje Código Civil (civilni zakonik) ter člen 104 in naslednje Ley Hipotecaria (zakon o hipotekah), v zvezi z nemškim pravom pa člen 1113 in naslednje Bürgerliches Gesetzbuch (civilni zakonik).

41. Prav tako je ta razlaga v skladu s širokim področjem uporabe, ki ga Sodišče v sodni praksi v zvezi z izvajanjem omejevalnih ukrepov proti pravnim in fizičnim osebam, na katere se nanašajo ukrepi zamrznitve sredstev in gospodarskih virov, priznava za pojma „sredstva in gospodarski viri“ [13] in „razpolaganje“ [14].

42. Kar zadeva pojem „sredstva in gospodarski viri“, ima ta v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča širok pomen, ki zajema vse vrste sredstev, pridobljenih na kakršen koli način. [15]

43. Tudi glede izraza „na voljo“ ustaljena sodna praksa Sodišča kaže, da ima širok pomen, ki zajema vsa dejanja, za katera je potrebna izvršitev, da bi oseba, skupina ali subjekt, ki je predmet ukrepa zamrznitve sredstev ali gospodarskih virov, dejansko pridobila pravico do popolnega razpolaganja z zadevnimi sredstvi, drugim finančnim premoženjem ali gospodarskimi viri. [16]

44. Poleg tega je široka razlaga, navedena v točki 39 zgoraj, potrebna zaradi zahteve po preprečitvi kakršnega koli izogibanja, kot je določeno v členu 7(4) Uredbe št. 423/2007. [17]

45. S teleološkega vidika je široka razlaga pojmov „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“ v točki 39 zgoraj v skladu s cilji uredb o izvajanju omejevalnih ukrepov zamrznitve sredstev in zlasti s ciljem Uredbe št. 423/2007 ter poznejših uredb v okviru omejevalnih ukrepov proti Iranu.

46. Na eni strani je namreč Sodišče na splošno navedlo, da je namen sistemov zamrznitve premoženja oseb ali subjektov, ki naj bi bile vpletene v dejavnosti, za katere se uporabljajo ti sistemi, preprečiti, da bi te osebe imele dostop do gospodarskih ali finančnih virov – ne glede na njihovo naravo – ki bi jih lahko uporabile za podpiranje teh dejavnosti. [18] S tega vidika morajo biti omejevalni ukrepi zasnovani tako, da imajo čim večji vpliv na tiste, na ravnanje katerih se želi vplivati. [19]

47. Na drugi strani je treba posebej v zvezi s cilji Uredbe št. 423/2007 in poznejših uredb opozoriti, da zagotavljajo izvajanje Skupnega stališča 2007/140, ki je bilo sprejeto, da bi se v Evropski uniji uresničevali cilji Resolucije 1737 (2006), in so tako namenjeni izvajanju te resolucije. [20]

[13] Opredeljen v členu 1(g) in (i) Uredbe št. 423/2007. Glej tudi člen 1(f) in (j) Uredbe št. 961/2010 ter člen 1(h) in (i) Uredbe št. 267/2012.

[14] V skladu s členom 7(3) Uredbe št. 423/2007 „[s]redstva ali gospodarski viri niso neposredno ali posredno na voljo ali v korist fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom, navedenim v prilogah IV in V“. Glej tudi člen 16(3) Uredbe št. 961/2010 in člen 23(3) Uredbe št. 267/2012, ki vsebujeta enakovredno določbo.

[15] Glej po analogiji sodbi z dne 29. junija 2010, E in F (C-550/09, EU:C:2010:382, točka 69), in z dne 17. januarja 2019, SH (C-168/17, EU:C:2019:36, točka 53).

[16] Glej po analogiji sodbe z dne 11. oktobra 2007, Möllendorf in Möllendorf-Niehuus (C-117/06, EU:C:2007:596, točki 50 in 51); z dne 29. junija 2010, E in F (C-550/09, EU:C:2010:382, točki 66 in 67), in z dne 21. decembra 2011, Afrasiabi in drugi (C-72/11, EU:C:2011:874, točka 40).

[17] V zvezi s to zahtevo glej sodbo z dne 21. decembra 2011, Afrasiabi in drugi (C-72/11, EU:C:2011:874, točka 62 in navedena sodna praksa).

[18] Glej v tem smislu in po analogiji na primer sodbi z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 169), in z dne 29. aprila 2010, M in drugi (C-340/08, EU:C:2010:232, točka 54).

[19] Glej v tem smislu točko 6 Osnovnih načel o uporabi omejevalnih ukrepov (sankcij), ki jih je Svet Evropske unije sprejel dne 7. junija 2004, 10198/1/04, in ki so na voljo na tem naslovu: https://www.consilium.europa.eu/sl/policies/sanctions/.

[20] Glej uvodno izjavo 3 Uredbe št. 432/2007, uvodno izjavo 4 Uredbe št. 961/2010 in uvodno izjavo 25 Uredbe št. 267/2012. Iz sodne prakse izhaja, da je treba torej pri razlagi navedenih uredb upoštevati besedilo in namen Resolucije 1737 (2006). Glej po analogiji sodbo z dne 16. novembra 2011, Bank Melli Iran/Svet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, točki 102 in 103).

48. Vendar je iz besedila Resolucije 1737 (2006) in Skupnega stališča 2007/140[21] brez dvoma razvidno, da so omejevalni ukrepi proti Islamski republiki Iran preventivni v smislu, da se želi z njimi preprečiti širjenje jedrskega orožja z izvajanjem pritiska na navedeno državo, da bi ta prenehala izvajati dejavnosti, ki pomenijo nevarnost za širjenje jedrskega orožja.[22]

49. Ukrepi zamrznitve sredstev in gospodarskih virov so tako namenjeni preprečevanju, da bi bilo sredstvo, za katero se sprejme ukrep zamrznitve, uporabljeno za pridobitev sredstev, blaga ali storitev, ki lahko pripomorejo k širjenju jedrskega orožja v Iranu, za boj proti kateremu so namenjeni Resolucija 1737 (2006), Skupno stališče 2007/140 in Uredba št. 423/2007.[23]

50. Za doseganje teh ciljev torej 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.[24]

51. Tako doseganje cilja, ki mu sledijo Uredba št. 423/2007 in poznejši uredbi, ter nujnost zagotovitve polnega učinka teh uredb pri boju proti širjenju jedrskega orožja v Iranu podpirata široko razlago pojmov „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“, ki iz njunega področja uporabe ne izključuje ukrepov zavarovanja brez učinka prenosa.[25] Nasprotno pa bi ozka razlaga pojmov „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“, ki bi omogočala izvajanje takih ukrepov zavarovanja, ki nimajo učinka prenosa, brez predhodnega dovoljenja, lahko ogrozila učinkovitost omejevalnih ukrepov zamrznitve in njihov polni učinek.

52. V obravnavani zadevi mora predložitveno sodišče konkretno ugotoviti, ali ukrepa, ki ju omenja, in sicer sodno zavarovanje in rubež za zavarovanje terjatve, kot ju določa nacionalno pravo, spadata med ukrepe zavarovanja brez učinka prenosa, ki so vključeni v področje uporabe pojmov „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“, tako da ju ni mogoče izvršiti brez predhodnega dovoljenja pristojnega nacionalnega organa.

53. V zvezi s tem pa iz sodne prakse izhaja, da lahko Sodišče v okviru pravosodnega sodelovanja, uvedenega s členom 267 PDEU, na podlagi elementov v spisu nacionalnemu sodišču predloži razlago prava Unije, ki bi mu lahko koristila pri presoji učinkov njegovih določb.[26] V teh okoliščinah se mi zdijo upoštevne naslednje ugotovitve.

54. Prvič, zgoraj navedeno kaže, da dejstvo, da ukrepi zavarovanja, na katere se nanaša to vprašanje za predhodno odločanje, nimajo učinka prenosa, ne preprečuje uporabe pojmov „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“ iz Uredbe št. 423/2007.

55. Drugič, iz podatkov, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, je razvidno, da zadevni ukrepi zavarovanja povzročijo spremembo namembnosti sredstev, na katerih se ti ukrepi izvršijo.

[21] Glej zlasti točki 2 in 12 Resolucije 1737 (2006) ter uvodni izjavi 1 in 9 Skupnega stališča 2007/140.

[22] Glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Afrasiabi in drugi (C-72/11, EU:C:2011:874, točka 44).

[23] Glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Afrasiabi in drugi (C-72/11, EU:C:2011:874, točka 46).

[24] Glej v tem smislu točko 48 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Afrasiabi in drugi (C-72/11, EU:C:2011:737).

[25] Glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Afrasiabi in drugi (C-72/11, EU:C:2011:874, točka 54).

[26] Glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, točka 71).

56. Na eni strani namreč, kot je poudarilo navedeno sodišče, v francoskem pravu rubeži za zavarovanje terjatve vključujejo posebno namembnost zaseženih sredstev in pravico upnika, da bo poplačan prednostno pred drugimi upniki od premičnine ali celote sedanjega ali prihodnjega stvarnega premoženja. Vendar se zdi, da ta ukrep zavarovanja s svojo zasnovo preprečuje spremembo namembnosti zaseženih sredstev.

57. Na drugi strani predložitveno sodišče navaja, da sodno zavarovanje, tako kot rubež, povzroči, da mora biti v primeru prodaje sredstev ali pravic, na katerih je ustanovljeno, terjatev osebe, ki je ustanovila zavarovanje, poravnana prednostno iz prodajne cene.

58. Prav tako je mogoče ugotoviti, da se premoženje, ki je predmet sodnega zavarovanja, nameni za poplačilo zavarovanih dolgov, saj je obremenjeno s pravico do prednostnega poplačila. Zato se zdi, da sodno zavarovanje povzroči tudi spremembo namembnosti zamrznjenih sredstev.

59. Tretjič, ker rubeži za zavarovanje terjatve in sodna zavarovanja na zamrznjenem premoženju upniku omogočajo, da si zagotovi poplačilo takoj, ko so izpolnjeni pogoji za sprostitev teh sredstev ali gospodarskih virov, se zdi, da ti ukrepi prav tako pomenijo uporabo premoženja, za katero se lahko vzpostavijo.

60. Ker namreč ti ukrepi osebi, ki jih izvaja, zagotavljajo, da bo prednostno poplačana, ko se bo premoženje sprostilo, se lahko gospodarski subjekt odloči, da bo sklenil pogodbo z osebo ali subjektom, katerega premoženje je zamrznjeno, ker meni, da možnost sprejetja ukrepov zavarovanja delno pomeni jamstvo za poplačilo pogodbe, sklenjene z navedeno osebo ali subjektom.

61. Zato se zdi, da taki ukrepi zavarovanja sankcionirani osebi ali subjektu omogočajo, da izkorišča ekonomsko vrednost svojih zamrznjenih sredstev, kar je mogoče šteti za uporabo svojih zamrznjenih sredstev ali gospodarskih virov za pridobivanje sredstev, blaga ali storitev.

62. Četrtič, navesti je treba, da imajo sodna zavarovanja zelo podobne učinke kot hipoteka, ker so prav tako brez učinka prenosa, vendar upniku dajejo pravico do prednostnega poplačila od prodajne cene. Kot pa je bilo navedeno v točki 37 teh sklepnih predlogov, člen 1(j) Uredbe št. 423/2007 in ustrezne določbe poznejših uredb dajanje gospodarskih virov pod hipoteko navajajo kot eno od dejanj, ki jih zamrznitev navedenih virov izrecno prepoveduje.

63. Nazadnje, glede na vse zgornje ugotovitve je treba po mojem mnenju na prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, odgovoriti, da je treba člen 1(h) in (j) in člen 7(1) Uredbe št. 423/2007, člen 1(i) in (h) in člen 16(1) Uredbe št. 961/2010 ter člen 1(k) in (j) in člen 23(1) Uredbe št. 267/2012 razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se na zamrznjenih sredstvih ali gospodarskih virih brez predhodnega dovoljenja pristojnega nacionalnega organa izvrši ukrep zavarovanja, ki nima učinka prenosa. Predložitveno sodišče mora konkretno ugotoviti, ali sodno zavarovanje in rubež za zavarovanje terjatve, kot ju določa nacionalno pravo, spadata med ukrepe zavarovanja brez učinka prenosa, za katere se zahteva predhodno dovoljenje pristojnega nacionalnega organa.

B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

64. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje, ali je okoliščina, da vzrok za terjatev, ki jo je treba izterjati pri osebi ali subjektu, katerega premoženje je zamrznjeno, ni povezan z iranskim jedrskim in balističnim programom ter je nastal pred sprejetjem Resolucije 1737 (2006), upoštevna za odgovor na prvo vprašanje.

65. Predložitveno sodišče namreč ugotavlja, da vzrok za zadevno terjatev, čeprav je nastal s sodno odločbo, izdano po zamrznitvi premoženja družbe Bank Sepah, ni povezan z iranskim jedrskim in balističnim programom ter je nastal pred uvedbo te zamrznitve.

66. V zvezi s tem je treba najprej navesti, da niti člen 7(1) Uredbe št. 423/2007 niti ustrezne določbe poznejših uredb v primeru zamrznitve sredstev in gospodarskih virov ne razlikujejo glede na vzrok uporabe sredstev zadevne osebe in zlasti ne glede na vzrok za terjatev, ki jo je treba izterjati pri osebi ali subjektu, za katerega veljajo ti omejitveni ukrepi.

67. Dalje, pri opredelitvi pojmov „zamrznitev sredstev“ in „zamrznitev gospodarskih virov“ v členu 1(h) in (j) Uredbe 423/2007 in ustreznih določbah poznejših uredb se ne razlikuje glede na vzrok za terjatev.

68. V teh okoliščinah je treba po mojem mnenju možnost vzpostavitve ukrepa, kot je ukrep zavarovanja, na zamrznjenem premoženju presojati izključno na podlagi pravnih učinkov, ki jih ima ta ukrep, analiziranih glede na besedilo upoštevnih uredb. Nasprotno pa je ni mogoče presojati glede na posebne značilnosti terjatve, ki naj bi jo navedeni ukrep zavaroval.

69. Torej odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki sem ga navedel v točkah od 26 do 63 teh sklepnih predlogov, izhaja iz narave in učinkov zamrznitve sredstev in gospodarskih virov na eni strani ter iz predvidenih ukrepov zavarovanja na drugi strani, ne da bile značilnosti ali narava zadevne terjatve upoštevne za analizo.

70. Poleg tega, kot je pravilno poudarila francoska vlada v svojem stališču, obstaja nevarnost, da bi presoja predvidenega ukrepa ne glede na pravne učinke, ki jih ima, temveč glede na naravo ali posebne značilnosti terjatve, ki naj bi se zavarovala z navedenim ukrepom, povzročila veliko negotovost gospodarskih subjektov in nadzornih organov.

71. Lahko bi se namreč zgodilo, da depotne družbe, ki vodijo račune oseb in subjektov, za katere velja ukrep zamrznitve, ne bi mogle ugotoviti, ali je ukrep zavarovanja v zvezi z njimi dovoljen, če bi bila ta presoja odvisna od narave terjatve, ki naj bi jo ukrep zavaroval, ter od razmerja med osebo, ki ukrep zahteva, in osebo, ki je predmet zamrznitve premoženja. Takšen negotov položaj bi lahko privedel do obsežnega sodnega postopka pred nacionalnimi sodišči.

72. Uredba št. 423/2007 in poznejši uredbi določajo in podrobno opredeljujejo tudi omejitve, znotraj katerih bi lahko pristojni nacionalni organi odobrili nekatere ukrepe, katerih učinek je v nasprotju z zamrznitvijo sredstev, kot so ukrepi zavarovanja.

73. Člen 8 in naslednji Uredbe št. 423/2007 ter ustrezne določbe poznejših uredb torej predstavljajo edino pravno podlago za odobritev take odmrznitve. Jasno navedena odstopanja je treba razlagati ozko, tako da oseba, za katero ne velja nobeden od pogojev iz teh določb, ne more zahtevati izvršitve ukrepov, s katerimi se kršijo določbe o zamrznitvi sredstev in gospodarskih virov.

74. Okoliščina, da vzrok za terjatev, ki jo je treba izterjati, ni povezan z iranskim jedrskim in balističnim programom ter je nastal pred sprejetjem Resolucije 1737 (2006), pa ne spada med tiste, ki upravičujejo odstopanje od sistema zamrznitve, uvedenega s poznejšima uredbama. To pomeni, da v obravnavani zadevi nemožnost izvršitve ukrepov, ki nimajo učinka prenosa, kakršna sta sodno zavarovanje in rubež za zavarovanje terjatve, zaradi zamrznitve premoženja, ne more biti odvisna od vzroka za terjatev, ki jo je treba izterjati pri osebi ali subjektu, katerega premoženje je zamrznjeno.

75. Glede na zgornje preudarke je treba po mojem mnenju na drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, odgovoriti, da okoliščina, da vzrok za terjatev, ki jo je treba izterjati pri osebi ali subjektu, katerega premoženje je zamrznjeno, ni povezan z iranskim jedrskim in balističnim programom ter je nastal pred sprejetjem Resolucije 1737 (2006), ni upoštevna za odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje.

V. Predlog

76. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija) odgovori:

1. Člen 1(h) in (j) in člen 7(1) Uredbe Sveta (ES) št. 423/2007 z dne 19. aprila 2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu, člen 1(i) in (h) in člen 16(1) Uredbe Sveta (EU) št. 961/2010 z dne 25. oktobra 2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 423/2007 ter člen 1(k) in (j) in člen 23(1) Uredbe Sveta (EU) št. 267/2012 z dne 23. marca 2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 961/2010 je treba razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se na zamrznjenih sredstvih ali gospodarskih virih brez predhodnega dovoljenja pristojnega nacionalnega organa izvrši ukrep zavarovanja, ki nima učinka prenosa. Predložitveno sodišče mora konkretno ugotoviti, ali sodno zavarovanje in rubež za zavarovanje terjatve, kot ju določa nacionalno pravo, spadata med ukrepe zavarovanja brez učinka prenosa, za katere se zahteva predhodno dovoljenje pristojnega nacionalnega organa.

2. Okoliščina, da vzrok za terjatev, ki jo je treba izterjati pri osebi ali subjektu, katerega premoženje je zamrznjeno, ni povezan z iranskim jedrskim in balističnim programom ter je nastal pred sprejetjem Resolucije Varnostnega sveta Združenih narodov 1737 (2006) z dne 23. decembra 2006, ni upoštevna za odgovor na prvo vprašanje.