Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GIOVANNI PITRUZZELLA
föredraget den 17 juni 2021 [1]

Mål C-340/20

Bank Sepah
mot
Overseas Financial Limited,
Oaktree Finance Limited

(begäran om förhandsavgörande från Cour de cassation (Frankrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot Iran – Förordning (EG) nr 423/2007 – Frysning av alla tillgångar tillhörande personer, enheter och organ som Europeiska unionens råd hade fastställt deltar i spridningen av kärnmaterial – Begreppen ’frysning av tillgångar’ och ’frysning av ekonomiska resurser’ – Möjlighet att vidta en säkerhetsåtgärd avseende frysta tillgångar och ekonomiska resurser – Fordran som hänför sig till tiden före frysningen av tillgångar och som inte har någon koppling till Irans kärntekniska och ballistiska program”

I. Inledning

1. Kan en fordringsägare gentemot en person eller enhet som omfattas av åtgärder för frysning av tillgångar och ekonomiska resurser inom ramen för Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, utan förhandstillstånd från behörig nationell myndighet, vidta säkerhetsåtgärder som inte har någon överförande verkan (*effet attributif*) för att säkerställa indrivningen av deras fordringar, såsom en av domstol ställd säkerhet eller kvarstad, på frysta tillgångar?

2. Denna nya fråga har uppkommit inom ramen för förevarande mål som avser tolkningen av artiklarna 1 h), 1 j) och 7.1 i rådets förordning (EG) nr 423/2007 av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran [2], och förordningarna (EU) nr 961/2010 [3] och 267/2012 [4] (nedan kallade de på varandra efterföljande förordningarna).

[1] Originalspråk: franska.

[2] EUT L 103, 2007, s. 1.

[3] Rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007 (EUT L 281, 2010, s. 1).

[4] Rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 961/2010 (EUT L 88, 2012, s. 1).

3. Förevarande begäran om förhandsavgörande har framställts av Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike) i ett mål mellan Bank Sepah, en iransk bank vars tillgångar omfattas av en åtgärd för frysning av tillgångar och ekonomiska resurser, och två långivare till denna bank, Overseas Financial Limited och Oaktree Finance Limited. Begäran ger EU-domstolen tillfälle att senare klargöra räckvidden av begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser”.

II. Tillämpliga bestämmelser

4. Inom ramen för de åtgärder som antagits för att utöva påtryckningar mot Islamiska republiken Iran i syfte att förmå denna att upphöra med sin spridningskänsliga kärntekniska verksamhet och med att utveckla kärnvapenbärare, genomförde Europeiska unionens råd FN:s säkerhetsråds resolution 1737 (2006) (nedan kallat säkerhetsrådet) av den 23 december 2006 – i vilken det föreskrevs frysning av tillgångar och av ekonomiska resurser för Personer och enheter som deltar i kärnteknisk verksamhet eller i verksamhet med ballistiska robotar – genom att anta mot den gemensamma ståndpunkten 2007/140/Gusp, om restriktiva åtgärder mot Iran [5].

5. I artikel 5.1 i nämnda gemensamma ståndpunkt föreskrevs frysning av alla penningmedel och ekonomiska resurser som ägs av personer och enheter som anges i bilagan till resolution 1737 (2006), eller som angetts i enlighet med denna resolution, eller frysning av alla tillgångar och ekonomiska resurser som direkt eller indirekt tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av dessa personer. Dessa personer och enheter var förtecknade i bilaga I till nämnda gemensamma ståndpunkt.

6. Denna förteckning i resolution 1737 (2006) uppdaterades av flera senare resolutioner, bland annat säkerhetsrådets resolution 1747 (2007) av den 24 mars 2007. Efter denna sistnämnda resolution antog rådet gemensam ståndpunkt 2007/246/Gusp [6].

7. Rådet har med stöd av gemensam ståndpunkt 2007/140 antagit förordning nr 423/2007.

8. Artikel 1 h och 1 j i samma förordning har följande lydelse:

”Följande definitioner gäller endast i denna förordning:

…

h) *frysning av tillgångar*: förhindrande av varje flyttning, överföring, förändring, användning, tillgång till eller hantering av tillgångar på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art, bestämmelse eller någon annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja tillgångarna, inbegripet portföljförvaltning,

…

j) *frysning av ekonomiska resurser*: förhindrande av att ekonomiska resurser används på något sätt, t.ex. genom försäljning, uthyrning eller inteckning, för att erhålla tillgångar, varor eller tjänster.”

[5] EUT L 61, 2007, s. 49.

[6] Gemensam ståndpunkt av den 23 april 2007 om ändring av gemensam ståndpunkt 2007/140 (EUT L 106, 2007, s. 67).

9. I artikel 7 i den förordningen föreskrivs följande:

”1. Alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av de personer, enheter och organ som anges i bilaga IV skall frysas. …

…

3. Inga tillgångar eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för eller utnyttjas till gagn för de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som anges i bilagorna IV och V.

4. Det är förbjudet att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att direkt eller indirekt kringgå de åtgärder som avses i punkterna 1, 2 och 3.”

10. Artikel 8 i samma förordning har följande lydelse:

”Med avvikelse från artikel 7 får de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, enligt vad som anges på de webbplatser som förtecknas i bilaga III, ge tillstånd till att vissa frysta tillgångar eller ekonomiska resurser frigörs om följande villkor är uppfyllda:

a) Tillgångarna eller de ekonomiska resurserna är föremål för kvarstad meddelad genom ett rättsligt eller administrativt beslut eller en skiljedom som meddelats före det datum då den person, enhet eller grupp som avses i artikel 7 har uppgetts av sanktionskommittén, säkerhetsrådet eller av rådet eller i ett rättsligt eller administrativt avgörande eller skiljedom som meddelats före den dagen;

…”

11. Genom kommissionens förordning (EG) nr 441/2007 av den 20 april 2007 om ändring av förordning nr 423/2007[7], upptogs Bank Sepah i den förteckning som återfinns i bilaga IV till förordning nr 423/2007.

12. Förordning 423/2007 ersattes därefter av förordning 961/2010, som i sin tur ersattes av förordning 267/2012, som fortfarande är i kraft. Artikel 1 h), 1 i), 16 och 17 i förordning nr 961/2010, och artikel 1 j), 1 k), 23 och 24 i förordning nr 267/2012, är i huvudsak identiska med artikel 1 h), 1 j), 7 och 8 i förordning nr 423/2007. Bank Sepah finns upptagen i förteckningen i bilaga VII till förordning nr 961/2010 och i bilaga VIII till förordning 267/2012. För korthets skull kommer jag i mitt fortsatta förslag till avgörande endast att hänvisa till bestämmelserna i förordning nr 423/2007, eftersom samma rättsliga överväganden är tillämpliga på motsvarande bestämmelser i de på varandra följande förordningarna.

III. Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågan

13. Efter resolution 1747 (2007), vilken genomfördes genom gemensam ståndpunkt 2007/246 och genom förordning nr 441/2007, upptogs Bank Sepah på förteckningen över enheter som deltar i kärnteknisk verksamhet eller i verksamhet med ballistiska robotar och vars tillgångar ska frysas.

[7] EUT L 104, 2007, s. 28.

14. Genom dom av Cour d'appel de Paris (appellationsdomstolen i Paris, Frankrike) av den 26 april 2007 förpliktades Bank Sepah att till Overseas Financial och Oaktree Finance betala skadestånd på 2 500 000 USD (2 050 000 euro) respektive 1 500 000 USD (1 230 000 euro), jämte lagstadgad ränta från och med dagen för domens avkunnande.

15. Efter att ha mottagit delvisa betalningar begärde Overseas Financial och Oaktree Finance, den 2 december 2011, att den behöriga finansministern, i enlighet med artikel 8 i förordning nr 423/2007, skulle frigöra det resterande beloppet som fortfarande inte hade betalats. Efter att inte ha fått något svar från nämnda minister väckte Overseas Financial och Oaktree Finance en talan om ogiltigförklaring mot det implicita avslaget på deras begäran. Tribunal administratif de Paris (Förvaltningsdomstolen i Paris, Frankrike) ogillade överklagandet med motiveringen att varje frigörande enligt artikel 8 i nämnda förordning ska avse ett beslut som meddelats före den 23 december 2006, det vill säga den dag då säkerhetsrådets resolution 1737 (2006) antogs, och att den dom genom vilken Bank Sepah hade förpliktats att betala, meddelades efter detta datum.

16. Mot bakgrund av att det, till följd av att Bank Sepah den 23 januari 2016 [8] avförts från förteckningen över enheter som är föremål för restriktiva åtgärder, inte längre krävdes något administrativt tillstånd för att erhålla betalningen, som förföll den 21 oktober 2016, fattade Cour administrative d'appel de Paris (Förvaltningsöverdomstolen i Paris, Frankrike), som hade att pröva överklagandet, beslut om att det saknades anledning att döma i saken. [9]

17. Den 17 maj 2016 lät Overseas Financial och Oaktree Finance utfärda en betalningsanmodan till Bank Sepah. Efter att inte ha erhållit någon betalning lät bolagen därefter den 5 juli 2016 företa en utmätning av tillgångar i banken, av bolagsmännens rättigheter och av olika värdepapper. Genom dom av den 9 januari 2017 fastställde den verkställande domstolen dessa utmätningar och beloppet för dem, inklusive den ränta som föreskrevs i domen av den 26 april 2007. Bank Sepah överklagade detta beslut och gjorde gällande att det inte kunde vara skyldigt att betala ränta, eftersom det för banken hade varit omöjligt att betala skulden på grund av force majeure, vilken var en följd av frysningen av dess tillgångar genom förordning 423/2007, vilket i sin tur medförde att någon ränta aldrig börjat löpa.

18. Genom dom av den 8 mars 2018 ogillade Cour d'appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris) Bank Sepahs överklagande men påpekade däremot att en preskriptionstid på fem år var tillämplig på de aktuella omständigheterna. Enligt denna domstol fanns det nämligen inte något som hindrade Overseas Financial och Oaktree Finance från att i förebyggande syfte vidta verkställighetsåtgärder, vilka hade kunnat avbryta preskriptionen. Eftersom några sådana åtgärder aldrig vidtogs före betalningsanmodan av den 17 maj 2016, fann Cour d'appel de Bruxelles att den ränta som Overseas Financial och Oaktree Finance kunde göra anspråk på följaktligen skulle begränsas till den ränta som hade löpt från och med den 17 maj 2011, det vill säga fem år före betalningsanmodandena.

19. Såväl Bank Sepah som Overseas Financial och Oaktree Finance överklagade till den hänskjutande domstolen. Overseas Financial och Oaktree Finance har bland annat ifrågasatt den del av appellationsdomstolens dom som rör preskriptionstiden på fem år vad gäller ränta.

[8] Se artikel 1 i rådets genomförandeförordning (EU) 2016/74 av den 22 januari 2016 om genomförande av förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 16, 2016, s. 6).

[9] Efter ett överklagande av beslutet från Tribunal administratif de Paris (Förvaltningsöverdomstolen i Paris) till Cour administrative d'appel de Paris (Förvaltningsdomstolen i andra instans i Paris), ställde sistnämnda domstol en fråga till EU-domstolen om giltigheten av artikel 17 i förordning 961/2010, vars lydelse i allt väsentligt är identisk med artikel 8 i förordning 423/2007. Efter det att Bank Sepah hade avförts från förteckningen över enheter som omfattas av restriktiva åtgärder beslutade EU-domstolen i beslut av den 23 mars 2016, Overseas Financial och Oaktree Finance (C-319/15, ej publicerat, EU:C:2016:268) att anledning saknades att döma i saken.

20. Vad gäller denna fråga anser den hänskjutande domstolen att utgången i det nationella målet beror på huruvida Overseas Financial och Oaktree Finance hade kunnat avbryta preskriptionen genom att vidta en säkerhetsåtgärd eller en tvångsåtgärd avseende Bank Sepahs frysta tillgångar.

21. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att varken förordning nr 423/2007 eller de på varandra efterföljande förordningarna innehåller någon bestämmelse som uttryckligen förbjuder en fordringsägare att låta vidta säkerhetsåtgärder eller verkställighetsåtgärder avseende gäldenärens frysta tillgångar, och att det, med hänsyn till definitionen av begreppet ”frysning av tillgångar” i nämnda förordningar, inte kan uteslutas att åtgärder som inte omfattas av något av de förbud som föreskrivs i dessa förordningar genomförs med avseende på frysta tillgångar. Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer frågan huruvida säkerhetsåtgärder som inte har någon överförande verkan, såsom kvarstad och en av domstol ställd säkerhet enligt den franska civilprocesslagen (code des procédure civile d’exécution) (nedan kallad civilprocesslagen), [10] kan vidtas avseende frysta tillgångar utan förhandstillstånd.

22. Den hänskjutande domstolen vill för det första få klarhet i huruvida inte kvarstad eller säkerhetsåtgärder, trots avsaknaden av överförande verkan, medför en ändring av ”ändamålet” för de tillgångar som omfattas därav, i den mening som avses i de på varandra efterföljande förordningarna, och, mer allmänt, huruvida de inte skulle kunna möjliggöra en ”användning” av de tillgångar och ekonomiska resurser som omfattas därav, i den mening som avses i förordning nr 423/2007 eller de på varandra efterföljande förordningarna.

23. Den hänskjutande domstolen har påpekat att dessa åtgärder, genom att de säkerställer att den som genomför dem får betalt i första hand, när väl frysningen har upphävts, genom egendom, rättigheter eller fordringar som utmätts eller beslagtagits, nämligen skulle kunna anses ge denna person eller enhet incitament att ingå avtal med en person eller enhet vars tillgångar har frysts, vilket skulle medföra att sistnämnda person eller enhet använder det ekonomiska värdet av sina tillgångar, eller erhåller, tack vare deras ekonomiska värde, dessa tillgångar vilka kvalificerats som ekonomiska resurser, tillgångar, varor eller tjänster.

24. Den hänskjutande domstolen anser för det andra att en sådan risk emellertid inte föreligger i förevarande fall, eftersom Overseas Financial och Oaktree Finance försöker driva in en fordran som efter frysningen av Bank Sepahs tillgångar fastställts genom ett rättsligt avgörande som avser samma omständigheter och som både saknar koppling till Irans kärntekniska och ballistiska program och hänför sig till tiden före denna frysning. Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer således frågan huruvida möjligheten, att utan föregående tillstånd genomföra en åtgärd avseende frysta tillgångar, enbart ska bedömas på grundval av den berörda åtgärdens särdrag, utan hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, eller om dessa omständigheter tvärtom kan beaktas.

[10] Enligt artikel 523 i civilprocesslagen får ett beslut om kvarstad på fordringar samma verkningar som en sådan säkerhet som föreskrivs i artikel 2350 i civillagen, varvid denna medför att den kvarstadsbelagda egendomen särskilt avsätts och rätt att få betalt för sina fordringar före andra fordringsägare på lös egendom eller en samling materiell lös egendom, aktuell eller framtida. Den hänskjutande domstolen har påpekat att kvarstad (saisies conservatoires) inte har någon överförande verkan (*effet attributif*), eftersom de tillgångar, fordringar och anspråk som har tagits i beslag fortfarande stannar kvar bland gäldenärens tillgångar. Enligt artikel 531 i samma lag kan säkerhet ställas i domstol i fast egendom (hypotek), en affärsrörelse, aktier, bolagsandelar och värdepapper (pantsättning). Enligt samma paragraf kan egendom som är belastad med en säkerhet fortfarande överlåtas. En av domstol fastställd säkerhet innebär, i händelse av överlåtelse av den egendom eller de rättigheter som säkerheten omfattar, att den fordran vilken säkerheten avser ska betalas genom prioritering med hjälp av överlåtelsepriset. Enligt den hänskjutande domstolen har denna säkerhetsåtgärd, i likhet med kvarstad, inte har någon överförande verkan, eftersom den inte medför någon skyldighet för innehavaren av de berörda tillgångarna eller rättigheterna att överlåta dem, och påverkar inte heller dennes rätt att välja till vem tillgångarna ska överlåtas.

25. Mot denna bakgrund beslutade Cour de cassation (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artiklarna 1 h) och j) och 7.1 i [förordning nr 423/2007], artiklarna 1 i) och h) och 16.1 i [förordning nr 961/2010], samt artiklarna 1 k) och j) och 23.1 i [förordning nr 267/2012] tolkas så, att de utgör hinder mot att avseende frysta tillgångar och utan föregående tillstånd från den behöriga nationella myndigheten vidta åtgärder som inte har någon överförande verkan (*effet attributif*) på de samlade tillgångarna, såsom en av domstol fastställd säkerhet eller kvarstad enligt den franska lagen om civila verkställighetsförfaranden?

2) Har det någon betydelse för svaret på den första frågan att grunden för fordran på den person eller enhet vars tillgångar är frysta inte har någon koppling till samband med Irans kärntekniska och ballistiska program och hänför sig till tiden före antagandet av [resolution 1737 (2006)]?”

IV. Rättslig bedömning

A. Prövning av den första tolkningsfrågan

26. Den hänskjutande domstolen har ställt den första tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser”, såsom de anges i förordning nr 423/2007 och i de på varandra efterföljande förordningarna, ska tolkas så, att de utgör hinder för att det med avseende på frysta tillgångar, utan föregående tillstånd från behörig nationell myndigheten, vidtas en åtgärd som saknar överförande verkan (*effet attributif*), såsom en säkerhet eller ett beslut om kvarstad enligt fransk rätt.

27. De parter som har inkommit med yttranden till domstolen har olika åsikter om hur denna fråga ska besvaras. För det första har den franska regeringen, Overseas Financial och Oaktree Finance gjort gällande att det krävs tillstånd från den behöriga myndigheten innan en säkerhetsåtgärd, såsom dem som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, kan vidtas mot frysta tillgångar. För det andra anser Bank Sepah att sådana säkerhetsåtgärder kan vidtas mot frysta tillgångar utan föregående tillstånd från behörig myndighet. Europeiska kommissionen anser å sin sida att ett föregående tillstånd från den behöriga myndigheten inte krävs för att vidta säkerhetsåtgärder, såsom den som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, mot frysta tillgångar, utan att den part som avser att få till stånd sådana åtgärder är skyldig att i förväg och systematiskt informera denna myndighet.

28. För att kunna besvara den hänskjutande domstolens första fråga måste begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser”, såsom de definieras i artikel 1 h) och 1 j) i förordning 423/2007 och i motsvarande bestämmelser i de på varandra efterföljande förordningarna, tolkas för att fastställa deras räckvidd. Tolkningen av dessa bestämmelser ska syfta till att kontrollera huruvida sådana säkerhetsåtgärder som saknar överförande verkan, såsom dem som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, omfattas av tillämpningsområdet för dessa begrepp.

29. Enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i, samt, i förekommande fall, dess tillkomsthistoria. [11]

30. Vad gäller bokstavstolkningen av de aktuella bestämmelserna ska det påpekas, i likhet med den hänskjutande domstolen, att varken förordning nr 423/2007 eller de på varandra efterföljande förordningarna innehåller något uttryckligt förbud mot att vidta säkerhetsåtgärder mot frysta tillgångar eller resurser. I dessa förordningar ges emellertid en synnerligen vid definition av begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser”, för att fånga in så många tillgångar som möjligt för de personer som förtecknas i förteckningen.

31. Vad för det första gäller begreppet ”frysning av tillgångar” avser detta ”förhindrande av varje flyttning, överföring, förändring, användning, tillgång till eller hantering av tillgångar på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art, bestämmelse eller någon annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja tillgångarna, inbegripet portföljförvaltning”.

32. Det framgår uttryckligen av denna definition att frysning av tillgångar inte bara utgör hinder för åtgärder som kan ändra omfattningen av tillgångarna för de personer eller enheter som omfattas av sanktioner, utan också för transaktioner avseende dessa tillgångar, vilka enbart ändrar deras art eller ändamål. Det framgår således att denna definition i begreppet ”frysning av tillgångar” innefattar åtgärder som inte har någon överförande effekt, eftersom de inte förutsätter att äganderätten eller innehavet av de berörda tillgångarna förändras.

33. Vad gäller de metoder som föreskrivs för att förhindra dessa åtgärder ges dessa en vid definition, inbegripet ”varje flyttning, överföring, förändring, användning, tillgång till eller hantering av tillgångar”. Användningen av det odefinierade pronomenet ”varje” är enligt min mening ett tecken på unionslagstiftarens avsikt att ge en mycket vid definition av begreppet ”frysning av tillgångar”.

34. Av detta följer att definitionen av begreppet ”frysning av tillgångar” är formulerad på ett sådant sätt att den omfattar all användning av tillgångar som bland annat medför en ändring av deras avsedda ändamål, det vill säga deras tilldelning, användning eller ändamål, utan att för den skull överföra äganderätten till eller ens innehavet av dessa tillgångar. Den avser således även åtgärder för användning av tillgångar som inte har någon överförande verkan.

35. Vad vidare gäller begreppet ”frysningen av ekonomiska resurser” definieras det i artikel 1 j i förordning nr 423/2007 och i motsvarande bestämmelser i de på varandra efterföljande förordningarna som ”förhindrande av att ekonomiska resurser används på något sätt, t.ex. genom försäljning, uthyrning eller inteckning, för att erhålla tillgångar, varor eller tjänster”.

36. Det framgår av själva ordalydelsen i denna bestämmelse att unionslagstiftaren även har velat ge begreppet ”frysningen av ekonomiska resurser” en ganska vid definition, vilket framgår av användningen av uttrycket ”förhindrande” (*toute action* på franska) och ”på något sätt”.

37. Denna definition innehåller dessutom en förteckning – vilket uttryckligen tjänar som exempel och som således inte är uttömmande – över åtgärder som inte kan genomföras på ekonomiska resurser. Det framgår uttryckligen av den aktuella bestämmelsen att ”inteckning” är en av dessa

[11] Se, bland annat, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 113 och där angiven rättspraxis).

åtgärder. Såsom den franska regeringen, Overseas Financial och Oaktree Finance har påpekat utgör inteckning – enligt fransk rätt och även enligt andra medlemsstaters rättsordningar [12] – en säkerhet i fastighet, av legal karaktär, som uppkommit genom avtal eller rättsligt avgörande och som ger den fordringsägare som är berättigad härtill, en företrädesrätt som är förenad med en följerätt, men som inte medför någon överföring av äganderätten eller nyttjanderätten till den intecknade fastigheten. Det rör sig således om en åtgärd som saknar överförande verkan.

38. Det framgår av en bokstavstolkning av de aktuella bestämmelserna att begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser” ges en tämligen vid definition för att fånga in största möjliga spektrum av ekonomiska transaktioner avseende tillgångar och ekonomiska resurser som omfattas av frysningen. Definitionerna av dessa begrepp i nämnda bestämmelser avser dessutom uttryckligen åtgärder som inte har någon överförande verkan.

39. Kravet på en vid tolkning av begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser”, vilken inte utesluter åtgärder avseende frysta tillgångar och ekonomiska resurser som inte har någon överförande verkan, bekräftas för övrigt av en bedömning av kontexten av förordning nr 423/2007 och de på varandra efterföljande förordningarna och de mål som eftersträvas i dem.

40. Ur kontextuell synvinkel är nämligen en sådan vid tolkning förenlig med den omfattande räckvidden av ordalydelsen i artikel 7.1 i förordning nr 423/2007 och motsvarande bestämmelser i de på varandra efterföljande förordningarna, som syftar till att frysa alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör de berörda personerna och enheterna.

41. Den är även förenlig med den omfattande räckvidd som domstolen gett dels begreppen ”tillgångar och ekonomiska resurser” [13], dels begreppet ”tillhandahållande” [14], i sin praxis avseende genomförandet av restriktiva åtgärder gentemot juridiska och fysiska personer som omfattas av frysning av tillgångar och ekonomiska resurser.

42. När det gäller begreppet ”tillgångar och ekonomiska resurser” framgår det av domstolens fasta praxis att det har en vid betydelse som omfattar tillgångar av alla slag, oberoende av hur de har anskaffats [15].

43. Vad gäller uttrycket ”ställas till förfogande” framgår det av domstolens fasta praxis att även det har en vid betydelse, vilket omfattar samtliga handlingar som är nödvändiga för att en person, en grupp eller en enhet som är föremål för en åtgärd för frysning av tillgångar verkligen ska få full förfoganderätt till de tillgångar, finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser som är i fråga [16].

[12] Se artikel 2393 och följande artiklar i den franska Code civil (civillagen). Se även, vad gäller italiensk rätt, artikel 2808 och följande artiklar i Codice civile (civillagen), vad gäller spansk rätt, artikel 1874 och följande artiklar i Código Civil (civillagen) och 104 och följande paragrafer i Ley Hipotecaria (hypotekslagen) samt, vad gäller tysk rätt, artikel 1113 och följande artiklar i Bürgerliches Gesetzbuch (civillagen).

[13] Definieras i artikel 1 g) och 1 i) i förordning 423/2007. Se även artikel 1 f) och 1 j) i förordning nr 961/2010 och artikel 1 h) och 1 l) i förordning nr 267/2012.

[14] Enligt artikel 7.3 i förordning nr 423/2007, får ”[i]nga tillgångar eller ekonomiska resurser … direkt eller indirekt ställas till förfogande för eller utnyttjas till gagn för de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som anges i bilagorna IV och V”. Se även artikel 16.3 i förordning nr 961/2010 och artikel 23.3 i förordning nr 267/2012, vilka innehåller en motsvarande bestämmelse.

[15] Se, analogt, dom av den 29 juni 2010, E och F (C-550/09, EU:C:2010:382, punkt 69), och dom av den 17 januari 2019, SH (C-168/17, EU:C:2019:36, punkt 53).

[16] Se, analogt, dom av den 11 oktober 2007, Möllendorf och Möllendorf-Niehuus, (C-117/06, EU:C:2007:596, punkterna 50 och 51), dom av den 29 juni 2010, E och F (C-550/09, EU:C:2010:382, punkterna 66 och 67), och dom av den 21 december 2011, Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:874, punkt 40).

44. Dessutom är den vida tolkning som avses i punkt 39 ovan nödvändig med hänsyn till kravet i artikel 7.4 i förordning 423/2007, att förebygga varje kringgående. [17]

45. Ur teleologisk synvinkel är den vida tolkning av begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser”, som avses i punkt 39 ovan, förenlig med de mål som eftersträvas i de förordningar genom vilka restriktiva åtgärder för frysning genomförs och, särskilt, med det mål som eftersträvas med förordning nr 423/2007 och de efterföljande förordningarna, vad gäller de restriktiva åtgärder som vidtagits mot Iran.

46. För det första har domstolen nämligen i allmänhet angett att syftet med ordningen för frysning av tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör personer eller enheter som misstänks vara inblandade i verksamheter som avses i nämnda förordningar, är att förhindra att dessa personer får tillgång till ekonomiska eller finansiella resurser, oavsett slag, som de kan komma att använda för att stödja denna verksamhet. [18] Mot denna bakgrund ska de restriktiva åtgärderna vara utformade på ett sådant sätt att de får största möjliga inverkan på dem vars handlingar man vill påverka beteendet av. [19]

47. För det andra, och vad särskilt gäller de mål som eftersträvas i förordning nr 423/2007 och de på varandra efterföljande förordningarna, påpekar domstolen att dessa säkerställer genomförandet av gemensam ståndpunkt 2007/140, som antagits för att inom Europeiska unionen förverkliga målen med resolution 1737 (2006), och syftar således till att genomföra denna resolution. [20]

48. Det framgår otvetydigt av såväl säkerhetsrådets resolution 1737 (2006) som gemensam ståndpunkt 2007/140 [21] att de restriktiva åtgärder som antagits mot Islamiska republiken Iran är av preventiv karaktär i den meningen att de syftar till förhindra spridning av kärnmaterial genom att utöva påtryckningar på landet för att få det att upphöra med sin verksamhet som innebär en risk för spridning av kärnmaterial. [22]

49. Åtgärderna för frysning av tillgångar och ekonomiska resurser syftar således till att förhindra att den berörda egendomen används för att erhålla tillgångar, varor eller tjänster som kan bidra till kärnvapenspridning i Iran, något som resolution 1737 (2006), gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp och förordning nr 423/2007 har som syfte att motverka. [23]

[17] Vad gäller detta krav, se dom av den 21 december 2011, Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:874, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

[18] Se, till exempel, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 169), och dom av den 29 april 2010, M m.fl. (C-340/08, EU:C:2010:232, punkt 54).

[19] Se punkt 6 i de grundläggande principerna om tillämpning av de restriktiva åtgärder som Europeiska unionens råd antog den 7 juni 2004, 10198/1/04, tillgängliga under: https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/sanctions/

[20] Se skäl 3 i förordning nr 423/2007, och skäl 4 i förordning nr 961/2010 samt skäl 25 i förordning nr 267/2012. Det framgår av rättspraxis att lydelsen och syftet i resolution 1737 (2006) ska beaktas vid tolkningen av förordning nr 423/2007. Se, analogt, dom av den 16 november 2011, Bank Melli Iran/rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punkterna 102 och 103).

[21] Se, bland annat punkterna 2 och 12 i resolution 1737(2006), och skälen 1 och 9 i gemensam ståndpunkt 2007/140.

[22] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:874, punkt 44).

[23] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:874, punkt 46).

50. För att uppnå dessa mål är det inte bara motiverat utan även nödvändigt att definitionerna av begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser” ges en vid tolkning, eftersom det är fråga om att förhindra all användning av den frysta egendomen som möjligen skulle kunna medföra att de ifrågavarande förordningarna kringgås eller att bristerna i systemet utnyttjas. [24]

51. Såväl det syfte som eftersträvas i förordning nr 423/2007 och i de på varandra efterföljande förordningarna, som nödvändigheten att säkerställa förordningens ändamålsenliga verkan i bekämpandet av kärnvapenspridningen i Iran, talar för en vid tolkning av begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser” vilken inte utesluter säkerhetsåtgärder som inte har någon överförande verkan. [25] På motsatt sätt skulle en restriktiv tolkning av begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser”, vilken gör det möjligt att utan föregående tillstånd genomföra sådana säkerhetsåtgärder som inte har någon överförande verkan, riskera att äventyra såväl effektiviteten hos säkerhetsåtgärden frysning, som dess ändamålsenliga verkan.

52. I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att konkret fastställa huruvida de åtgärder som den avser, det vill säga en av domstol fastställd säkerhet och ett beslut om kvarstad i enlighet med nationell rätt, omfattas av säkerhetsåtgärder som saknar överförande verkan och som omfattas av tillämpningsområdet för begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser”, med den följden att de inte kan vidtas utan föregående tillstånd från behörig nationell myndighet.

53. I detta avseende framgår det emellertid av rättspraxis att EU-domstolen, inom ramen för det samarbete mellan domstolar som har inrättats genom artikel 267 FEUF, med utgångspunkt i handlingarna i målet kan tillhandahålla uppgifter om unionsrättens tolkning som den nationella domstolen kan behöva för att bedöma verkningarna av en viss unionsrättslig bestämmelse. [26] Under dessa omständigheter finner jag att följande resonemang relevanta.

54. För det första framgår det av det ovan anförda att den omständigheten att de säkerhetsåtgärder som är föremål för förevarande tolkningsfråga inte har någon överförande verkan inte utgör hinder för att tillämpa begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser”, i förordning 423/2007.

55. För det andra tycks det framgå av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat att de i ifrågavarande säkerhetsåtgärderna medför en ändring av ändamålet med de tillgångar som är föremål för säkerhetsåtgärderna.

56. Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat innebär kvarstad enligt fransk rätt en särskild fördelning av den beslagtagna egendomen och rätten att få betalt i stället för andra fordringsägare för lös egendom eller en samling materiell lös egendom, aktuell eller framtida. En sådan säkerhetsåtgärd tycks emellertid ändra ändamålet för den beslagtagna egendomen.

[24] Se, för ett liknande resonemang, punkt 48 i förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:737).

[25] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:874, punkt 54).

[26] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punkt 71).

57. Vidare har den hänskjutande domstolen påpekat att den av domstol fastställda säkerheten, på samma sätt som kvarstad, medför att den fordran som säkerheten gäller, vid överlåtelse av de tillgångar och rättigheter som den grundar sig på, ska betalas med företräde ur det av det pris som betalades vid överlåtelsen.

58. Eftersom de tillgångar som är föremål för en säkerhet omfattas av en företrädesrätt, skulle man således kunna anse att dessa tillgångar är knutna till för den garanterade fordran. Följaktligen förefaller det som om den av domstol fastställda säkerheten även medför en ändring av ändamålet med de frysta tillgångarna.

59. För det tredje och eftersom kvarstad och av domstol fastställda säkerheter avseende frysta tillgångar ger fordringsägaren en garanti för betalning så snart villkoren för frigörande av de berörda tillgångarna eller ekonomiska resurserna är uppfyllda, förefaller dessa åtgärder också vara en lämplig användning av de tillgångar som de kan tillämpas på.

60. Eftersom dessa åtgärder säkerställer att den person som tillämpar dem får en prioriterad utbetalning så snart tillgångarna har frigjorts, skulle en ekonomisk aktör faktiskt kunna välja att med den person eller den enhet vars tillgångar har frysts ingå ett avtal med hänsyn till att möjligheten att tillämpa säkerhetsåtgärder i viss utsträckning utgör en säkerhet för fullgörandet av det avtal som ingåtts med denna person eller enhet.

61. Sådana säkerhetsåtgärder tycks alltså göra det möjligt för den sanktionerade personen eller enheten att dra nytta av det ekonomiska värdet av sina frysta tillgångar, vilket kan betraktas som användning av deras frysta tillgångar eller av deras frysta ekonomiska resurser i syfte att erhålla tillgångar, varor eller tjänster.

62. För det fjärde kan det konstateras att en beslutats av domstol fastställd säkerhet har verkningar som i hög grad liknar en inteckning, eftersom den, i likhet med en inteckning, även om den inte har någon överförande verkan, ger fordringsägaren rätt till betalningsföreträde ur försäljningsintäkterna. Såsom har påpekats i punkt 37 ovan anges i artikel 1 j) i förordning nr 423/2007 och motsvarande bestämmelser i de på varandra efterföljande förordningarna, att inteckning av en ekonomisk resurs är en av de handlingar som uttryckligen förhindras genom frysningen av resurserna i fråga.

63. Sammanfattningsvis följer det av det ovan anförda att den hänskjutande domstolens första tolkningsfråga enligt min mening ska besvaras enligt följande: Artiklarna 1 h), 1 j) och 7.1 i förordning (EG) nr 423/2007, artiklarna 1 i), 1 h) och 16.1 i förordning (EU) nr 961/2010, samt artiklarna 1 k), 1 j) och 23.1 i förordning (EU) nr 267/2012 ska tolkas så, att de utgör hinder mot att det med avseende på tillgångar eller ekonomiska resurser som frysts, utan förhandstillstånd från den behöriga nationella myndigheten, vidtas skyddsåtgärder som saknar överförande verkan. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att i det konkreta fallet fastställa huruvida en av domstol fastställd säkerhet och ett beslut om kvarstad, såsom dessa föreskrivs i nationell rätt, omfattas av säkerhetsåtgärder utan överförande verkan för vilka det krävs ett förhandstillstånd från den behöriga nationella myndigheten.

B. Prövning av den andra tolkningsfrågan

64. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida den omständigheten att grunden till den fordran som ska drivas in från den person eller enhet vars tillgångar är frysta inte har någon koppling till Irans kärntekniska och ballistiska program och att fordran uppkom före tiden för säkerhetsrådets resolution 1737 (2006) är relevant för svaret på den första tolkningsfrågan.

65. Den hänskjutande domstolen har påpekat att grunden för den aktuella fordran visserligen utgörs av ett domstolsavgörande som meddelats efter det att Bank Sepahs tillgångar frysts, men att denna grund inte har någon koppling till Irans kärntekniska och ballistiska program och uppkom före tiden för denna frysning.

66. Det ska i detta avseende först och främst påpekas att det varken i artikel 7.1 i förordning nr 423/2007 eller i motsvarande bestämmelser i de på varandra följande förordningarna görs någon åtskillnad, vid frysning av tillgångar och ekonomiska resurser, efter hur de frysta tillgångarna har använts av den berörda personen och, i synnerhet, utifrån grunden för den fordran som ska drivas in från den person som är föremål för de restriktiva åtgärderna.

67. Definitionerna av begreppen ”frysning av tillgångar” och ”frysning av ekonomiska resurser” i artikel 1 h) och 1 j) i förordning nr 423/2007, och i motsvarande bestämmelser i de på varandra följande förordningarna, skiljer sig inte heller åt beroende på grunden för denna fordran.

68. Under dessa omständigheter ska möjligheten att vidta en åtgärd avseende frysta tillgångar, såsom en säkerhetsåtgärd, enligt min mening bedömas enbart mot bakgrund av åtgärdens rättsverkningar, mot bakgrund av texten i de relevanta förordningarna. Åtgärden kan däremot inte bedömas med hänsyn till särdragen hos den fordran som åtgärden avser att skydda.

69. Svaret på den första tolkningsfrågan, för vilket jag har redogjort i punkterna 26–63 i detta förslag till avgörande, följer dels av karaktären och effekterna av frysningen av tillgångar och ekonomiska resurser, dels av de planerade säkerhetsåtgärderna, varvid kännetecknen eller karaktären av den aktuella fordran inte har varit relevant vid bedömningen.

70. I likhet med vad Republiken Frankrike med rätta har påpekat i sitt yttrande skulle dessutom en bedömning av den planerade åtgärden som inte tar sin utgångspunkt i dess rättsverkningar, utan i karaktären eller särdragen hos den fordran som nämnda åtgärd avser att skydda, riskera att ge upphov till betydande osäkerhet för de ekonomiska aktörerna och tillsynsmyndigheterna.

71. Institut som förvaltar konton för de personer eller enheter som omfattas av en åtgärd för frysning hade nämligen i förekommande fall haft svårt att avgöra huruvida den säkerhetsåtgärd som riktats till dem är tillåten, om en sådan bedömning skulle vara beroende av karaktären av den fordran som åtgärden avser att skydda eller av förhållandet mellan fordringsägaren och den person som omfattas av frysningen av tillgångarna. En sådan ovisshet skulle kunna ge upphov till ett stort antal tvister vid de nationella domstolarna.

72. I förordning nr 423/2007 och i de på varandra efterföljande förordningarna föreskrivs för övrigt och i detalj de begränsande villkor under vilka vissa åtgärder, vars verkan strider mot frysningen av tillgångar – i likhet med säkerhetsåtgärder –, skulle kunna godkännas av de behöriga nationella myndigheterna.

73. Artikel 8 och följande artiklar i förordning nr 423/2007, och motsvarande bestämmelser i de på varandra efterföljande förordningarna, utgör således de enda rättsliga grunderna för att tillåta ett sådant frigörande. De undantag som uttryckligen räknas upp ska tolkas restriktivt, så att en person som inte befinner sig i någon av de situationer som omfattas av de villkor som avses i dessa bestämmelser inte kan få till stånd åtgärder som strider mot bestämmelserna om frysning av tillgångar och ekonomiska resurser.

74. Den omständigheten att grunden för den fordran som ska drivas in inte har någon koppling till Irans kärntekniska och ballistiska program, och hänför sig till tiden före resolution 1737 (2006), hör uppenbarligen inte till de omständigheter som rättfärdigar ett undantag från det system för frysning av tillgångar som införts i de på varandra efterföljande förordningarna. Härav följer i förevarande fall att den omständigheten att det på grund av frysningen av tillgångarna är omöjligt att genomföra åtgärder som saknar överförande verkan, såsom av domstol ställda säkerheter eller kvarstad, kan inte vara beroende av grunden för den fordran som ska drivas in mot den person eller enhet vars tillgångar har frysts.

75. Av det ovan anförda följer enligt min mening att den hänskjutande domstolens andra tolkningsfråga ska besvaras enligt följande: Den omständigheten att grunden för den fordran som ska drivas in från den person eller enhet vars tillgångar är frysta inte omfattas av Irans kärntekniska och ballistiska program, och hänför sig till tiden före säkerhetsrådets resolution 1737 (2006), saknar relevans för svaret på den första tolkningsfrågan.

V. Förslag till avgörande

76. Av de skäl som anges ovan föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågan från Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike) på följande sätt:

1) Artiklarna 1 h), 1 j) och 7.1 i rådets förordning (EG) nr 423/2007 av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran, artiklarna 1 i), 1 h) och 16.1 i rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007, samt artiklarna 1 k), 1 j) och 23.1 i rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 961/2010, ska tolkas så, att de utgör hinder mot att det med avseende på tillgångar eller ekonomiska resurser som frysts, utan förhandstillstånd från den behöriga nationella myndigheten, vidtas skyddsåtgärder som saknar överförande verkan. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att i det konkreta fallet fastställa huruvida en av domstol fastställd säkerhet och ett beslut om kvarstad, såsom dessa föreskrivs i nationell rätt, omfattas av säkerhetsåtgärder utan överförande verkan för vilka det krävs ett förhandstillstånd från den behöriga nationella myndigheten.

2) Den omständigheten att grunden för den fordran som ska drivas in från den person eller enhet vars tillgångar är frysta inte omfattas av Irans kärntekniska och ballistiska program, och hänför sig till tiden före säkerhetsrådets resolution 1737 (2006), saknar relevans för svaret på den första tolkningsfrågan.