Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
LAILE MEDINA,
predstavljeni 26. junija 2025[1]

Zadeva C-313/24

Opera Laboratori Fiorentini SpA
proti
Ministero della Cultura,
Gallerie degli Uffizi,
A.L.E.S. – Arte Lavoro e Servizi SpA,
ob udeležbi
Scudieri International Srl

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Consiglio di Stato (državni svet, Italija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) – Omejevalni ukrepi zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini – Uredba (EU) št. 833/2014 – Člen 5k(1)(c) – Prepoved dodeljevanja in nadaljnjega izvajanja javnih naročil ruskim državljanom in subjektom ali organom s sedežem v Rusiji ali z njimi – Pojem delovanje ‚v imenu ali po navodilih' ‚subjekta' – *De facto* nadzor – Okoliščine, zaradi katerih je potrebna nadaljnja preučitev s strani javnega naročnika – Presoja, ki temelji na vseh upoštevnih pravnih in dejanskih okoliščinah"

1. Obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 5k(1)(c) Uredbe (EU) št. 833/2014 z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini,[2] kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2022/576.[3]

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Opera Laboratori Fiorentini SpA ter več italijanskimi javnimi in zasebnimi subjekti v zvezi z dodelitvijo 10 let trajajočega javnega naročila v vrednosti 8,89 milijona EUR za opravljanje storitev kavarne in restavracije v palači Pitti in parku Boboli, ki sta del muzejskega kompleksa galerije Uffizi v Firencah (Italija) (v nadaljevanju: zadevno naročilo).

3. Družba Opera Laboratori Fiorentini, ki se je v postopku javnega naročanja uvrstila na drugo mesto, je s tožbo, vloženo pri Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (deželno upravno sodišče za Toskano, Italija) izpodbijala odločitev o dodelitvi naročila družbi Scudieri International Srl, pri čemer je trdila, da je ta dodelitev naročila v nasprotju s prepovedjo iz člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014, ker sta dva od treh direktorjev družbe Scudieri International

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] Uredba Sveta z dne 31. julija 2014 (UL 2014, L 229, str. 1).

[3] Uredba Sveta z dne 8. aprila 2022 o spremembi Uredbe št. 833/2014 (UL 2022, L 111, str. 1).

ruska državljana, eden izmed njiju pa je tudi predsednik upravnega odbora in glavni izvršni direktor te družbe ter edini direktor družbe Sielna SpA (v nadaljevanju: matična družba), ki ima v lasti 90 % delnic družbe Scudieri International.

I. Pravni okvir

4. Člen 5k(1) Uredbe št. 833/2014, kakor je bil oblikovan v času, upoštevnem za obravnavano zadevo, določa, da je prepovedano dodeljevanje ali nadaljnje izvajanje kakršnih koli javnih naročil ali koncesijskih pogodb, ki spadajo na področje uporabe direktiv o javnem naročanju:

„(a) ruskim državljanom ali fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom s sedežem v Rusiji;

(b) pravnim osebam, subjektom ali organom, katerih več kot 50-odstotni delež je v neposredni ali posredni lasti subjekta iz točke (a) tega odstavka, ali

(c) fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom, ki delujejo v imenu ali po navodilih subjekta iz točke (a) ali (b) tega odstavka,

vključno s podizvajalci, dobavitelji ali subjekti, katerih zmogljivosti se uporabljajo v smislu direktiv o javnem naročanju, če predstavljajo več kot 10 % vrednosti naročila.“

5. Člen 12 Uredbe št. 833/2014 določa:

„Prepovedano je zavestno in namerno sodelovati v dejavnostih, katerih namen ali učinek je izogibanje prepovedim iz te uredbe.“

II. Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

6. Ministero della Cultura (ministrstvo za kulturo, Italija), javni naročnik, je na podlagi odprtega javnega postopka, ki ga je izvedel elektronsko, zadevno naročilo v sodelovanju z galerijo Uffizi z odločitvijo z dne 25. novembra 2022 dodelil družbi Scudieri International, potem ko je ta med štirimi ponudniki dosegla najvišje število točk.

7. Družba Opera Laboratori Fiorentini, ki se je po številu točk uvrstila na drugo mesto, je izpodbijala zakonitost te odločitve pred Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (deželno upravno sodišče za Toskano) in med drugim trdila, da so bile z dodelitvijo zadevnega naročila kršene prepovedi iz člena 5k(1) Uredbe št. 833/2014, ker sta dva od treh direktorjev družbe Scudieri International ruska državljana, eden izmed njiju pa je tudi predsednik upravnega odbora in glavni izvršni direktor te družbe ter edini direktor matične družbe, ki ima v lasti 90 -odstotni delež družbe Scudieri International.

8. Navedeno sodišče je s sodbo z dne 25. maja 2023 tožbo družbe Opera Laboratori Fiorentini zavrnilo.

9. Družba Opera Laboratori Fiorentini je zoper sodbo, ki jo je izdalo Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (deželno upravno sodišče za Toskano), pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je predložitveno sodišče, vložila pritožbo, s katero je grajala sprejeto odločitev in ponovno predložila očitke, ki jih je predstavila že na prvi stopnji.

10. Predložitveno sodišče meni, da je treba v postopku pred njim odgovoriti na vprašanje, ali bi morala biti družba Scudieri International izključena iz postopka javnega naročanja, saj je treba člen 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 razlagati tako, da prepoveduje dodelitev javnih naročil gospodarskim subjektom, ki delujejo „v imenu ali po navodilih“ ruskega državljana, in da izbrana ponudnica v obravnavani zadevi deluje „po navodilih“ ruskega „subjekta“, in sicer članov upravnega odbora, izmed katerih je eden predsednik upravnega odbora, glavni izvršni direktor in edini direktor matične družbe.

11. Navedeno sodišče prosi za pojasnilo glede razlage člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014, saj po njegovem mnenju obstaja dvom o tem, ali je besedilo „v imenu ali po navodilih“ upoštevno le, če se nanaša na „subjekt“, ki ni fizična oseba z ruskim državljanstvom, ali pa je treba izraz „subjekt“ razlagati tako, da zajema celoten nabor subjektov iz člena 5k(1)(a) in (b).

12. V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali je treba določbo člena 5k(1)(c) Uredbe [št. 883/2014] o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini, ki je bila v to uredbo vstavljena z Uredbo [2022/576], v delu, v katerem določa prepoved dodeljevanja ali nadaljnjega izvajanja javnih naročil in koncesijskih pogodb ‚fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom, ki delujejo v imenu ali po navodilih subjekta iz točke (a) ali (b) tega odstavka, vključno s podizvajalci, dobavitelji ali subjekti, katerih zmogljivosti se uporabljajo v smislu direktiv o javnem naročanju, kadar predstavljajo več kot 10 % vrednosti naročila‘, razlagati tako, da ta prepoved velja za družbo italijanskega prava s sedežem na ozemlju Italije, ki je v lasti italijanske družbe, katere družbeniki so fizične osebe, ki niso ruski državljani, sta pa ruska državljana dva od treh članov upravnega odbora prvonavedene družbe, eden od njiju, ki je predsednik njenega upravnega odbora in njen glavni izvršni direktor, pa je hkrati tudi edini direktor matične družbe, ki je 90-odstotna lastnica prvonavedene družbe?“

13. Pisno podana stališča so predložile družba Opera Laboratori Fiorentini, Scudieri International, avstrijska, italijanska in nizozemska vlada ter Evropska komisija. Navedene stranke, z izjemo avstrijske in nizozemske vlade, so na obravnavi 5. marca 2025 tudi ustno podale svoja stališča.

III. Presoja

14. Predložitveno sodišče z vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 v delu, v katerem prepoveduje dodeljevanje ali nadaljnje izvajanje kakršnih koli javnih naročil ali koncesijskih pogodb „fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom, ki delujejo v imenu ali po navodilih subjekta iz točke (a) ali (b)“ navedene uredbe, razlagati tako, da se ta prepoved uporablja, kadar se javno naročilo dodeli družbi italijanskega prava, katere dva od treh članov njenega upravnega odbora sta ruska državljana, izmed katerih je eden predsednik upravnega odbora, glavni izvršni direktor te družbe ter edini direktor matične družbe, ki ima v lasti 90 % delnic izbrane ponudnice.

15. Člen 5k(1) Uredbe št. 833/2014 prepoveduje dodeljevanje ali nadaljnje izvajanje kakršnih koli javnih naročil ali koncesijskih pogodb, ki spadajo na področje uporabe direktiv Unije o javnem naročanju, če obstaja povezava med ponudnikom in Rusijo. Ta prepoved se uporablja v treh vrstah položajev iz točk od (a) do (c) navedenega odstavka, od katerih vsaka opredeljuje

kategorijo pravnih subjektov, za katere se uporablja prepoved. Točka (c) se zlasti nanaša na fizične ali pravne osebe, subjekte ali organe, ki „delujejo v imenu ali po navodilih subjekta iz točke (a) ali (b) tega odstavka“.

16. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi kontekst in cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je. [4]

17. V obravnavani zadevi zakonodajalec Unije pojma „v imenu ali po navodilih subjekta“ v smislu člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 ni opredelil in ta določba tudi ne vsebuje izrecnega napotila na pravo držav članic za določitev njegovega pomena in obsega. Zato je treba podati avtonomno in enotno razlago tega pojma. [5]

A. Jezikovna razlaga

18. Predložitveno sodišče s postavljenim vprašanjem Sodišče v bistvu poziva, naj pojasni, ali za namene člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 posebna zadevna struktura upravljanja in lastništva ustvarja odnos zastopanja ali nadzora, ki zadostuje za ugotovitev, da izbrani ponudnik „deluje v imenu ali po navodilih“ drugega pravnega subjekta. Natančneje, postavlja se vprašanje, ali tak položaj lahko pomeni dogovor o zastopanju ali pooblastilo, ki presega običajno lastništvo družbe, in tako spada na področje uporabe prepovedi.

19. Najprej je treba navesti, da primerjava različnih jezikovnih različic člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 kaže, da besedilo v nekaterih izmed njih ustreza besedni zvezi delovanje „namesto“, [6] v drugih pa delovanje „v imenu“. [7] Poleg tega je v nekaterih jezikovnih različicah prisoten pojem usmeritev, [8] v drugih pa je ta pojem izražen z besedno zvezo „v skladu z“ ali „po navodilih“. [9] Upoštevati je treba, da čeprav se ta razlika lahko zdi neznatna, je jasno, da se pojem „usmeritev“ nanaša na zagotavljanje splošnih smernic, medtem ko izraz „navodila“ označuje natančnejšo in podrobnejšo obliko nadzora.

20. Primerjava različnih jezikovnih različic člena 5k(1)(c), Uredbe št. 833/2014, zlasti izrazov, uporabljenih za opis odnosa „delovati namesto ali pod usmeritvijo“, tako kaže določeno stopnjo jezikovnega razhajanja, saj nekatere različice uporabljajo delovanje „v imenu“ ali „po navodilih“.

[4] Sodba z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 22 in navedena sodna praksa).

[5] Glej sodbo z dne 22. junija 2021, Latvijas Republikas Saeima (Kazenske točke) (C-439/19, EU:C:2021:504, točka 81 in navedena sodna praksa).

[6] V danščini (*på vegne af*), nizozemščini (*namens of*), finščini (*yhteisön puolesta*), francoščini (*pour le compte [de]*), italijanščini (*per conto [...] di*) in španščini (*por cuenta [...] de*). Čeprav poljska (*w imieniu*) in romunska (*în numele*) besedna zveza dobesedno pomeni „v imenu“, se v njunih jezikih uporablja za poimenovanje „namesto“.

[7] V estonščini (*üksuse nimel*), nemščini (*im Namen*), grščini (*εξ ονόματος*), madžarščini (*nevében*), latvijščini (*vārdā*), portugalščini (*em nomen*) in slovaščini (*v mene*).

[8] V estonski (*või juhtimisel*), finski (*johdolla*), madžarski (*irányítása szerint*), italijanski (*sotto la direzione*), latvijski (*norādēm*), poljski (*pod kierunkiem*), portugalski (*sob a direção*) in španski (*bajo la dirección*) jezikovni različici prevladuje pojem „pod usmeritvijo“.

[9] V danski (*efter anvisning fra*), nizozemski (*aanwijzing van*), francoski (*selon les instructions*), nemški (*auf Anweisung*), romunski (*în conformitate cu instrucțiunile*) in slovaški (*na základe pokynov*) jezikovni različici je izražen pojem delovanje „po navodilih“. Poimenovanje v grški jezikovni različici (*κατ' εντολή*) je bližje pojmu delovanje „po ukazu“.

21. Drugič, v zvezi z izrazom „subjekt“ v smislu člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 je treba navesti, da se ta v nekaterih jezikovnih različicah pravnih besedil Unije uporablja posebej za označevanje pravnih oseb.[10] Če bi prevladala ta razlaga, bi sklicevanje v členu 5k(1)(c) na „subjekt iz točke (a) ali (b)“ posledično izključevalo fizične osebe – in sicer ruske državljane – iz točke (a) navedenega člena. Posledično se prepoved iz te določbe ne bi uporabljala za družbe, ki delujejo v imenu ali po navodilih ruskih državljanov, kar bi zožilo področje uporabe omejitve na način, ki bi lahko potencialno ogrozil njeno učinkovitost (*effet utile*). Vendar se v drugih jezikovnih različicah Unije izraz „subjekt“ uporablja širše in na pojmovni ravni lahko zajema tako fizične kot pravne osebe.[11]

22. Glede na to, da med različnimi jezikovnimi različicami obstajajo razhajanja v načinu razumevanja ali uporabe izrazov, dobesedna razlaga člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 ne omogoča končne ugotovitve. Zato bom uporabila kontekstualno razlago te določbe, saj sama uredba ne vsebuje opredelitve, kaj se šteje za „delovanje v imenu ali po navodilih“ pravnega subjekta ali pojem „subjekt iz točke (a) ali (b)“ tega člena.

B. Kontekstualna razlaga

23. Struktura člena 5k(1) Uredbe št. 833/2014 je zasnovana tako, da se točka (c) pojavi za točkama (a) in (b), ki določata posebne prepovedi sodelovanja ruskih pravnih subjektov ali subjektov v njihovi lasti v postopkih javnega naročanja.

24. Člen 5k(1)(a) Uredbe št. 833/2014 izrecno prepoveduje dodeljevanje ali nadaljnje izvajanje javnega naročila ali koncesijske pogodbe ruskemu državljanu ali fizični ali pravni osebi, subjektu ali organu s sedežem v Rusiji ali z njim, zato da ti ne morejo biti izbrani.

25. Ta prepoved je v členu 5k(1)(b) Uredbe št. 833/2014 razširjena na pravno osebo, subjekt ali organ, katerega več kot 50-odstotni delež je v neposredni ali posredni lasti subjekta iz točke (a) tega odstavka. Jasno je, da je cilj točke (b) preprečiti izogibanje ukrepu iz točke (a) s prepovedjo uporabe subjektov s sedežem zunaj Rusije, ki so dejansko v lasti pravnega subjekta, za katerega velja prepoved iz točke (a) tega odstavka. Iz tega vidika bi bila razlaga pojma „subjekt“ iz točke (b) na način, da izključuje fizične osebe, v nasprotju s ciljem te določbe. Taka razlaga bi ustvarila neupravičeno vrzel, ki bi ruskim državljanom omogočila, da se izognejo prepovedi z lastništvom nadzornih deležev v tujih subjektih, kar bi ogrozilo učinkovitost (*effet utile*) omejevalnega ukrepa.

26. Podobno je cilj člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 preprečiti izogibanje točkama (a) in (b) v položajih, ko za fizično ali pravno osebo, subjekt ali organ prepovedi iz teh dveh točk ne veljajo neposredno.

27. Zaporedje točk od (a) do (c) člena 5k(1) Uredbe št. 833/2014 kaže na stopenjsko strukturo: točka (a) določa neposredno prepoved; točka (b) to prepoved razširja na subjekte pod posrednim nadzorom prek večinskega lastništva; točka (c) pa deluje kot klavzula za preostanek ali „vsezajemajoča“ klavzula, zasnovana za preprečevanje izogibanja prek drugih pravnih ali dejanskih

[10] V nekaterih jezikih Unije se izraz nanaša na pravne osebe in včasih celo pojmovno izključuje fizične osebe, na primer v danščini (*enhed*), nemščini (*Organisation*), madžarščini (*szervezet*), latvijščini (*vienība*) in romunščini (*entitate*). V estonščini (*üksus*) izraz, ki se uporablja za „subjekt“, ne zajema fizičnih oseb (*isik*). Finski izraz (*yhteisö*) se lahko nanaša na skupino fizičnih oseb, ki imajo skupni cilj ali so med seboj povezane, ali pa na pravne osebe, vendar ne na fizične osebe kot posameznike. V portugalščini se izraz (*entidade*) nanaša samo na pravne osebe.

[11] Pojem „subjekt“ v angleščini, francoščini (*entité*), grščini (*οντότητα*), italijanščini (*entità*), poljščini (*podmiot*) in slovaščini (*subjekt*) pojmovno vključuje tako pravne kot fizične osebe, vendar se večinoma uporablja za opis pravnih oseb.

dogovorov, kadar *de facto nadzor* izvajajo pravni subjekti iz točke (a) ali (b) navedenega odstavka. Kontekstualna umestitev točke (c) tako kaže na njeno dopolnilno in varovalno vlogo, in sicer zapolniti morebitne vrzeli in okrepiti učinkovitost prepovedi iz točk (a) in (b) člena 5k(1) navedene uredbe. Zato je treba člen 5k(1)(c) razlagati širše, kot je razvidno zgolj iz točk (a) in (b), tako da se zajamejo dogovori izogibanja, ki sicer formalno ne spadajo v navedeni točki, vendar omogočajo enake prepovedane rezultate, in sicer omogočajo dodeljevanje ali nadaljevanje izvajanja javnih naročil fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom, ki jih v bistvu nadzorujejo pravni subjekti iz prvih dveh točk, čeprav formalno morda ne izpolnjujejo meril iz teh točk.

28. Natančneje, v zvezi z besedilom „subjekt iz točke (a) ali (b)“ je treba navesti, da člen 5k(1)(b) z razširitvijo prepovedi na ponudnike, katerih več kot 50-odstotni delež je v neposredni ali posredni lasti „subjekta iz točke (a)“, zagotavlja, da prepovedi niso omejene na formalno opredeljene gospodarske subjekte, temveč zajemajo tudi tiste, ki so z njimi pomembno gospodarsko in pravno povezani. To podpira razlago, da je treba pojem „subjekt“ v smislu člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 razumeti v funkcionalnem in širokem smislu, ne pa ozko, da se ohrani učinkovitost (*effet utile*) te prepovedi.

29. V zvezi s tem je treba navesti, da se člen 5k(1)(a) Uredbe št. 833/2014 izrecno sklicuje tako na fizične osebe („ruski državljani“) kot na pravne osebe, subjekte ali organe s sedežem v Rusiji. Točka (b) po drugi strani zajema pravne osebe, ki so v lasti subjektov iz točke (a), kar torej pokriva isti nabor pravnih subjektov. Zato je treba v točki (c) sklicevanje na „subjekt iz točke (a) ali (b)“ razumeti tako, da zajema vse pravne subjekte iz točk (a) in (b), vključno s fizičnimi osebami, pravnimi osebami, subjekti in organi. Ozka razlaga pojma „subjekt“ iz točke (c) na način, da izključuje fizične osebe, bi uvedla umetno omejitev, ki ne bi imela podlage v strukturi ali logiki določbe.

30. Če bi bilo treba člen 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 razlagati tako, da se nanaša izključno na subjekt s sedežem v Rusiji, in sicer v ožjem smislu, kot je uporabljen v točki (a) *in fine*, bi bil cilj „vsezajemajoče“ klavzule v točki (c) ogrožen. Taka razlaga bi izključevala primere, v katerih se javno naročilo dodeli subjektu, ki ga *dejansko* nadzorujejo ruski državljani, rezidenti, pravne osebe, subjekti ali organi, vendar nimajo večinskega lastništva – kar bi omogočilo izogibanje ciljem prepovedi iz člena 5k(1) s posrednimi dogovori. Iz tega izhaja, da je točka (c) navedenega odstavka posebej namenjena zapolnjevanju takih vrzeli in preprečevanju izogibanja prepovedim iz točk (a) in (b) tega člena.

31. Kar zadeva besedilo „v imenu ali po navodilih“ v členu 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014, se po mojem mnenju z njim ne zahteva, da ima subjekt iz točke (a) ali (b) večinsko lastništvo ali formalni nadzor. Namesto tega točka (c) zajema širši sklop odnosov, ki temeljijo na funkcionalnem ali dejanskem vplivu (v nadaljevanju: *de facto* nadzor). V zvezi s tem je zelo pomembna struktura družbe: medtem ko je upravni odbor na splošno zadolžen za določanje strateških usmeritev družbe in izvajanje vodstvenih funkcij na visoki ravni, je lahko glavni izvršni direktor pooblaščen za operativni nadzor nad vsakodnevnimi dejavnostmi. Hkrati delničarji – v nekaterih strukturah podjetij – ohranijo pooblastilo za oblikovanje ali razveljavitev politike podjetja. V skladu s tem je treba pri ugotavljanju, ali pravni subjekt „deluje v imenu ali po navodilih“ drugega v smislu člena 5k(1)(c), preučiti *dejansko* porazdelitev vpliva in pooblastil za odločanje v skupini, ne pa se formalistično zanašati na nazive delovnih mest ali obliko družbe.

32. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se okvir upravljanja družbe v državah članicah lahko razlikuje po strukturi, vendar običajno vključuje tri temeljne organe: delničarje, nadzorne ali svetovalne organ (kot je odbor ali nadzorni odbor) in upravni odbor, pri čemer se funkcije med

njimi razlikujejo. Skupščina delničarjev je običajno suvereni organ družbe, odgovoren za ključne strukturne odločitve, kot so imenovanje in razrešitev direktorjev, potrditev letnih računovodskih izkazov in sprememba statuta družbe. V državah z dvostopenjskim sistemom nadzorni odbor zagotavlja nadzor in strateške usmeritve, upravni odbor pa je odgovoren za vsakodnevno poslovanje in izvajanje politike družbe. V sistemih enotnega upravnega odbora so te funkcije združene v enem samem upravnem odboru. V obeh sistemih se lahko na izvršne direktorje, vključno z glavnimi izvršnimi direktorji, prenesejo pooblastila za upravljanje vsakodnevnih poslovanj in zastopanje družbe navzven.[12]

33. Iz tega sledi, da družba lahko tudi ob neobstoju večinskega lastništva ali formalnega pravnega nadzora še vedno spada na področje uporabe člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014, če funkcionalno, operativno ali gospodarsko deluje kot pooblaščenec ruskega državljana ali fizične ali pravne osebe, subjekta ali organa iz točke (a) ali (b) navedenega člena 5k(1) oziroma v skladu z njegovimi navodili ali usmeritvami. Z drugimi besedami, točko (c) je treba razlagati tako, da zajema položaje, v katerih je fizična ali pravna oseba, subjekt ali organ bistveno povezan – vključno prek deljenega nadzora, gospodarske odvisnosti ali funkcionalne podrejenosti – s pravnimi subjekti iz točk (a) ali (b). Če torej hčerinsko ali drugo povezano podjetje deluje v imenu ali po navodilih takega pravnega subjekta, tudi če to nima formalnega večinskega lastništva, lahko spada na področje uporabe prepovedi. Ta razlaga je v skladu z namenom preprečevanja izogibanja iz člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014, ki je usmerjen v preprečevanje posrednega ali *de facto* izogibanja bistvenim omejitvam.

34. Zato člen 5k(1)(c) po mojem mnenju zajema dogovore, ki presegajo formalno večinsko lastništvo ali nadzor. Za zagotovitev učinkovitosti (*effet utile*) te uredbe je treba to določbo razlagati tako, da zajema ravnanje, ki kaže, da pravna oseba, subjekt ali organ deluje pod *de facto* nadzorom subjekta iz točke (a) ali (b), tudi ob neobstoju formalnega lastništva ali pravnega nadzora.

35. V zvezi z razlago besedila „subjekt iz točke (a) ali (b)“ v povezavi z drugimi deli Uredbe št. 833/2014 je treba ugotoviti, da se ta uredba nanaša na pravne osebe, subjekte ali organe, pri čemer včasih razlikuje med fizičnimi in pravnimi osebami.[13] Vendar dejstvo, da v besedilu „subjekt iz točke (a) ali (b)“ iz člena 5k(1)(c) Uredbe št.833/2014 niso izrecno navedene fizične ali pravne osebe ali organi, teh pravnih subjektov ne izključuje iz njenega področja uporabe. Za namene te določbe razlaga izraza „subjekt“ tako, da vključuje fizične in pravne osebe ter organe, zagotavlja, da se prepovedim ni mogoče izogniti prek oseb, ki čeprav same formalno niso pravni subjekti, v praksi delujejo v imenu ali po navodilih teh subjektov iz člena 5k(1)(a) ali (b) Uredbe št. 833/2014 ne glede na to, ali te usmeritve dajejo fizične ali pravne osebe. V zvezi s tem sta lahko tako gospodarski subjekt kot vir usmeritve fizična ali pravna oseba ali organ, kar odraža strukturo določbe, ki s sklicevanjem na „fizično ali pravno osebo, subjekt ali organ“ namenoma zajema širok nabor pravnih subjektov. Zato bi za namene člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 ozka razlaga, ki fizične osebe izključuje s področja uporabe izraza „subjekt“, ogrozila učinkovitost (*effet utile*) te določbe.

[12] Glej po analogiji sodbo z dne 12. julija 2018, The Goldman Sachs Group/Komisija (T-419/14, EU:T:2018:445, točki 91 in 112). Splošno sodišče pri presoji odločilnega vpliva za namene konkurenčnega prava Unije na podlagi člena 101 PDEU poudarja, da se pristojnost delničarjev za imenovanje članov upravnega odbora družbe šteje za ključni indic nadzora in se na to strukturo opira pri preverjanju zmožnosti matične družbe, da vpliva na ravnanje svoje hčerinske družbe. Okvir upravljanja tako zagotavlja pravno in dejansko podlago za oceno nadzora in vpliva, zaradi česar je neposredno pomemben pri določanju odgovornosti matične družbe v skladu s pravili Unije o konkurenci.

[13] Glej na primer člen 10 Uredbe št. 833/2014.

36. To širšo razlago potrjuje uvodna izjava 4 Uredbe 2022/576, v kateri je pojasnjeno, da je namen sprememb prepovedati „dodeljevanje in nadaljnje izvajanje javnih naročil in koncesijskih pogodb ruskim državljanom in subjektom ali organom s sedežem v Rusiji“. Podobno besedilo je v uvodni izjavi 6 Sklepa (SZVP) 2022/578,[14] ki je bil sprejet istega dne in v katerem je poudarjen isti širok cilj politike. Ti kontekstualni elementi potrjujejo, da je bil namen člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 zajeti dogovore, ki čeprav formalno ne spadajo na področje uporabe člena 5k(1)(a) ali (b), privedejo do enakih prepovedanih rezultatov prek bistvenega nadzora družbe ali dejanskega lastništva.

37. Poleg tega, ob branju člena 5k(1)(c) te uredbe v povezavi z drugimi instrumenti na področju omejevalnih ukrepov razlaga besedila „delujejo v imenu ali po navodilih“ potrjuje stališče, da ta zajema širši obseg odnosov od tistih, ki so omejeni na formalno lastništvo ali nadzor podjetja.

38. Sodišče je v sodbi v zadevi HTTS/Svet[15] na primer navedlo, da sta v kontekstu Uredbe (EU) št. 961/2010[16] pojma „biti pod nadzorom […] ali biti v lasti“ in „delovati po navodilih ali v imenu“ v strukturi člena 16(2) te uredbe enakovredna. S tem je Sodišče sprejelo široko pojmovanje področja uporabe zadevne prepovedi – ki se je uporabljala za družbo, ki je pod nadzorom ali v lasti fizične ali pravne osebe – saj je vključilo pojem delovanja v imenu ali po navodilih te osebe ali subjekta, čeprav ta pojem ni izrecno določen v zadevni določbi. Po mojem mnenju je taka razlaga namenjena zagotovitvi učinkovitosti (*effet utile*) omejevalnih ukrepov, določenih v tej uredbi, ne da bi se pri tem strogo držali opredelitve direktorjev v nacionalni zakonodaji.

39. Razlaga, ki temelji na načelu učinkovitosti (*effet utile*), kot je predlagana v točki 34 teh sklepnih predlogov, zahteva analizo več elementov, vključno z identiteto tistih, ki dejansko nadzorujejo izbranega ponudnika. Organi bi morali pri ugotavljanju *de facto* nadzora upoštevati različne dejanske okoliščine, kot so obstoj manjšinskih deležev, osebne vezi med direktorji ali dejanskimi lastniki in vzorci usklajevanja poslovnih dejavnosti.[17] To je v skladu s ciljem preprečevanja izogibanja omejevalnim ukrepom, ki se odraža tudi v členu 12 Uredbe št. 833/2014, v skladu s katerim je prepovedano sodelovanje v dejavnostih, katerih namen je izogibanje omejevalnim ukrepom.[18]

40. Kontekstualna razlaga člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 torej potrjuje, da je njegov glavni cilj preprečiti izogibanje prepovedim iz člena 5k(1)(a) in (b). Ob upoštevanju člena 12 navedene uredbe, v katerem je zavestno in namerno sodelovanje pri dejavnostih, ki so namenjene izogibanju, izrecno prepovedano, je treba člen 5k(1)(c) te uredbe razumeti kot nujno jamstvo za zagotovitev skladnosti in učinkovitosti (*effet utile*) omejevalnih ukrepov[19] v primeru kompleksnih lastniških ali organizacijskih struktur. To ugotovitev po mojem mnenju podpira teleološka razlaga zadnjenavedene določbe.

[14] Sklep Sveta z dne 8. aprila 2022 o spremembi Sklepa 2014/512/SZVP o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL 2022, L 111, str. 70)

[15] Sodba z dne 10. septembra 2019 (C-123/18 P, EU:C:2019:694, točka 79).

[16] 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).

[17] Glej mnenje Komisije z dne 17. oktobra 2019 o členu 5(1) Uredbe Sveta (EU) št. 833/2014 (C(2019) 7476 final), v katerem je Komisija prav tako menila, da je primerno analizirati lastniške in nadzorne strukture.

[18] Glej tudi Direktivo (EU) 2024/1226 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. aprila 2024 o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije ter spremembi Direktive (EU) 2018/1673 (UL L, 2024/1226), ki določa minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije. V skladu s členom 3(1)(h) te direktive morajo države članice zagotoviti, da se izogibanje omejevalnim ukrepom Unije šteje za kaznivo dejanje.

[19] Glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, točka 132).

C. Teleološka razlaga

41. Uredba št. 833/2014 je kot del ureditve omejevalnih ukrepov Unije[20] namenjena odzivu na delovanje Rusije, ki destabilizira Ukrajino, tako da uvaja učinkovite in izvršljive prepovedi – zlasti na občutljivih področjih, kot je javno naročanje.[21] Čeprav je namen člena 5k(1) te uredbe izključiti ruski vpliv na javna naročila Unije, je njegov temeljni cilj preprečiti, da bi imeli subjekti, povezani z Rusijo, gospodarsko korist od postopkov javnega naročanja držav članic. To je v skladu s širšim ciljem sankcij: zmanjšati finančna sredstva, ki so na voljo ruski državi ali njenemu gospodarstvu, zlasti v razmerah geopolitičnih napetosti. Evropska unija z izključitvijo teh subjektov iz možnosti sklepanja javnih naročil ne le omejuje njihov vpliv, temveč tudi prekinja morebitne tokove prihodkov, ki bi lahko podprli rusko gospodarstvo ali vojaška prizadevanja.

42. Ozka razlaga člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 bi te cilje ogrozila, saj bi subjektom omogočila urejanje transakcij na način, ki formalno ne spada na področje uporabe člena 5k(1)(a) in (b), obenem pa bi v bistvu dosegla prav tisti rezultat, ki se s tema določbama želi preprečiti. V zvezi s tem je sicer res, da je treba omejevalne ukrepe zaradi omejitev, ki jih imajo na temeljne pravice, razlagati ozko,[22] vendar to ne izključuje širše razlage posebnih pogojev določbe, kadar je takšna razlaga potrebna, da se prepreči izogibanje prepovedim iz prejšnjih točk in ohrani njihova učinkovitost (*effet utile*).[23]

43. Tako široka razlaga člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 ni vprašljiva zaradi nedavne sodbe v zadevi Jemerak,[24] v kateri je Sodišče glede prepovedi neposrednega ali posrednega opravljanja storitev pravnega svetovanja, zlasti v okviru formalne vloge notarske potrditve, člen 5n(2)(b) te uredbe razlagalo ozko. Nasprotno je člen 5k(1)(c) te direktive jamstvo za preprečevanje izogibanja prepovedim, namenjen zajetju dogovorov, ki čeprav niso izrecno zajeti s členom 5k(1)(a) ali (b), vseeno ogrožajo učinkovitost (*effet utile*) prepovedi, določenih v teh določbah. Kot takšen upravičuje široko razlago, ki je skladna s posebnim kontekstom in ciljem tega člena. Ob upoštevanju različnih ciljev med obema določbama – prva prepoveduje storitve pravnega svetovanja, druga pa sodelovanje pri javnem naročanju – široka razlaga člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 ni neskladna z navedeno sodbo, temveč poudarja sektorski pristop iz te uredbe in posebno vlogo določbe v njej.

44. Vendar člen 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 ni namenjen uvedbi splošne ali samodejne izključitve zgolj na podlagi ruskega državljanstva direktorjev družb. Nasprotno je cilj tega člena zajeti funkcionalno enakovredne položaje, v katerih gospodarski subjekti ne glede na njihovo pravno obliko ali uradno neodvisnost dejansko delujejo v imenu ali po navodilih pravnih

[20] Sklep 2022/578 in Uredba 2022/576 sta bila del petega sklopa omejevalnih ukrepov, ki jih je Evropska unija sprejela proti Rusiji in katerih cilj je bil prispevati k povečanju gospodarskega pritiska na Kremelj ter oslabiti njegovo zmožnost financiranja invazije na Ukrajino z uvedbo širših ukrepov za povečanje učinka na rusko gospodarstvo.

[21] Glej uvodno izjavo 6 Sklepa 2022/578, ki resnost razmer povezuje z uvedbo novih omejevalnih ukrepov na področju javnega naročanja. Kot je na obravnavi pred Sodiščem v bistvu trdila družba Opera Laboratori Fiorentini, je zakonodajalec Unije, kot je razvidno iz navedene uvodne izjave 6, nameraval razširiti obseg prepovedi javnega naročanja, da bi preprečil posredno udeležbo ruskih interesov, za katere veljajo sankcije. Člen 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 je zato treba razumeti kot funkcionalno določbo za preprečevanje izogibanja prepovedim, in sicer v skladu s presojo razvijajoče se nevarnosti.

[22] Kot je navedla italijanska vlada, člen 5k(1) Uredbe št. 833/2014 pomeni omejitev svobode gospodarske pobude v smislu člena 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Vendar je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ta pravica med drugim ni absolutna pravica in je lahko predmet omejitev v javnem interesu, zlasti za uresničevanje legitimnih ciljev v splošnem interesu, ki jih priznava Unija (glej sodbi z dne 21. decembra 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, točka 80, in z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 148).

[23] Glej v tem smislu sodbi z dne 21. decembra 2011, Afrasiabi in drugi (C-72/11, EU:C:2011:874, točke 39, 40 in 47), in z dne 11. novembra 2021, Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, točki 45 in 56), ter sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Afrasiabi in drugi (C-72/11, EU:C:2011:737, točka 77).

[24] Sodba z dne 5. septembra 2024 (C-109/23, EU:C:2024:681, točka 47).

subjektov iz prvega odstavka, točki (a) in (b), tega člena, in sicer ruskih državljanov ali subjektov s sedežem v Rusiji ali v lasti ruskih državljanov. Z drugimi besedami, cilj člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 je ohraniti učinkovitost (*effet utile*) prepovedi iz navedenih točk (a) in (b) ter zapolniti morebitne vrzeli pri njihovi uporabi. Zato široka razlaga člena 5k(1)(c) ni le primerna, ampak je tudi nujna za ohranitev učinkovitosti zadevnih ukrepov.[25] Če bi se ta določba razlagala preozko, bi omogočila izogibanje s formalističnimi ali posrednimi dogovori. Zlasti kadar ruski državljani, predvsem v vlogi direktorjev družbe, delujejo na način, s katerim uresničujejo voljo ali interese subjekta iz člena 5k(1)(a) ali (b), lahko upravičeno spadajo na področje uporabe prepovedi. Ta pristop odraža besedilo in bistvo uredbe ter zagotavlja, da se ji ni mogoče izogniti s tehničnimi vidiki upravljanja podjetij. Zato zgolj prisotnost ruskih državljanov, kot v vlogi direktorjev, sama po sebi ni zadosten razlog za izvajanje prepovedi iz člena 5k(1) Uredbe št. 833/2014. Če pa obstajajo posebni pokazatelji zastopanja ali usmeritve, ki dokazujejo, da ponudnik deluje v imenu ali po navodilih subjekta, za katerega velja prepoved iz točke (a) ali (b), se začne uporabljati točka (c). Ponovno je to široko pojmovanje pojma „subjekt“ namenjeno ohranitvi učinkovitosti (*effet utile*) te prepovedi, zato da se ji je težko izogniti.

45. Poleg tega, čeprav je osrednji cilj Uredbe št. 833/2014 preprečiti tveganje prispevka k ruskim vojnim ukrepom, člena 5k(1)(c) te uredbe ni mogoče razlagati tako, da omejuje njeno področje uporabe samo na položaje, v katerih je dejanski prispevek k tem ukrepom verjeten ali dokazan. Ker je namen te določbe preprečiti izogibanje prepovedim iz člena 5k(1)(a) in (b), in sicer z usmerjanjem na dogovore, ki vključujejo pravne subjekte, ki delujejo „v imenu ali po navodilih“ tistih, na katere se nanašajo navedene prepovedi, je v členu 5k(1)(c) te uredbe sprejet preventivni pristop, katerega namen je iz javnega naročanja izključiti ne le osebe, subjekte ali organe, ki so formalno v lasti ali pod nadzorom ruskih akterjev, ampak tudi tiste, ki v praksi delujejo pod nadzorom oseb, subjektov ali organov, povezanih z Rusijo. Čeprav je dokazljivo tveganje uporabe sredstev v podporo ruski vojaški agresiji lahko neizpodbiten dokaz za tako povezavo, to ni sestavni element pravnega preizkusa iz člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014. Ta določba namreč deluje neodvisno od dejanske končne uporabe sredstev, kar odraža cilj te uredbe, da se ohrani učinkovitost (*effet utile*) omejevalnih ukrepov Unije.

D. Vmesni predlog

46. Ključno vprašanje v skladu s členom 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 ni zgolj obstoj formalnega vira pravnega pooblastila, temveč vprašanje, ali je bistveni učinek dogovora to, da družba deluje v imenu ali po navodilih ruskega državljana ali fizične ali pravne osebe, subjekta ali organa iz člena 5k(1)(a) ali (b). Ruskim državljanom na ključnih vodstvenih položajih je lahko zaupano izvajanje strateških odločitev, ki so v skladu z interesi ruske vlade ali oseb, za katere veljajo omejevalni ukrepi Unije, tudi če nimajo dejanskih lastniških deležev. Ta možnost je izrecno navedena v členu 5k(1)(c), ki razširja področje uporabe izključitve iz javnega naročanja na osebe, subjekte ali organe, ki delujejo v imenu ali po navodilih pravnih subjektov iz člena 5k(1)(a) in (b). Formalistični pristop bi bil za ta namen nezadosten, saj je cilj določbe preprečiti izogibanje prepovedim, naloženim v skladu s tema točkama. Uporaba člena 5k(1)(c) zato zahteva analizo dejstev, ki presega formalno strukturo družbe.

47. Vendar je treba ob tem navesti, da člen 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 ni namenjen uvedbi splošne ali samodejne izključitve na podlagi ruskega državljanstva direktorja družbe. Nasprotno je cilj tega člena zajeti funkcionalno enakovredne položaje, v katerih gospodarski subjekti ne glede na njihovo pravno obliko ali uradno neodvisnost delujejo *de facto* v imenu ali po navodilih

[25] Sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, točka 132).

pravnih subjektov iz člena 5k(1)(a) in (b), in sicer ruskih državljanov ali subjektov s sedežem v Rusiji ali v lasti ruskih državljanov. Ker besedilo „v imenu ali po navodilih“ v smislu člena 5k(1)(c) zajema položaje, v katerih pravni subjekt deluje pod *de facto* nadzorom tretjih oseb, je potrebna analiza več dejavnikov, vključno z identiteto oseb, ki ponudnika dejansko nadzorujejo. Za tako določitev je treba opraviti presojo pravnih in dejanskih okoliščin za vsak primer posebej, da se natančno ugotovita narava in bistvenost zadevnih povezav.

E. Posamična presoja pravnih in dejanskih okoliščin

48. Kot sem navedla zgoraj,[26] je treba za presojo, ali oseba, subjekt ali organ deluje „v imenu ali po navodilih“ druge osebe v smislu člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014, upoštevati vse morebitne upoštevne pravne in dejanske okoliščine, ki kažejo na *de facto* nadzor ruskih državljanov ali subjektov s sedežem v Rusiji ali v lasti ruskih državljanov. Kot je Komisija ugotovila v svojih smernicah, bi morala taka presoja vključevati vse ustrezne pravne in dejanske okoliščine, kot so natančna lastniška in nadzorna struktura zadevnega subjekta; osebne in poklicne vezi med vpletenimi osebami; narava in namen zadevnih transakcij; operativno in vodstveno ravnanje strank; dokaz o posredovanju navodil v preteklosti ali usklajevanju dejanj z dejanji sankcioniranih subjektov; in informacije s strani tretjih oseb ali drugi kontekstualni indici.[27]

49. Iz tega sledi, da bi morala posamična presoja, opravljena za namene uporabe člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014, vključevati podrobno in specifično analizo dejstev vsakega primera posebej, da se ugotovi, ali zadevni subjekt dejansko deluje pod nadzorom pravne osebe iz člena 5k(1)(a) ali (b). Ta presoja bi morala biti opravljena v okviru pristopa, ki temelji na tveganju, kar pomeni, da bi se morali nacionalni organi opreti na sistem indicev ali opozorilnih znakov za prepoznavanje družb, v zvezi s katerimi je morda potrebna nadaljnja presoja.

50. Kot sem navedla zgoraj,[28] je namen pojma „delovati v imenu ali po navodilih“ zajeti posredni in *de facto* nadzor. Iz tega sledi, da je državljanstvo direktorja lahko pomembno pri presoji, ali ta deluje kot pooblaščenec, vendar ga je treba upoštevati skupaj z drugimi dejanskimi okoliščinami, kot so vezi direktorja z ruskimi državljani ali fizičnimi ali pravnimi osebami, subjekti ali organi s sedežem v Rusiji, njegovo vlogo v družbi in splošno strukturo družbe, kar mora preveriti nacionalno sodišče. V zvezi s tem upoštevnost državljanstva kot merila potrjuje dejstvo, da člen 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 vsebuje izrecno sklicevanje na subjekte iz točke (a), kar vključuje fizične osebe z ruskim državljanstvom. Ker je namen točke (c) preprečiti izogibanje prepovedim iz točk (a) in (b), rusko državljanstvo direktorja ni le pomožen, temveč je potencialno pomemben indic, da družba morda deluje v imenu ali po navodilih osebe, za katero veljajo temeljne omejitve iz člena 5k(1) Uredbe št. 833/2014. Vendar iz meril v členu 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 izhaja, da če so direktorji ponudnika ruski državljani in je družba pod *de facto* nadzorom ruskega subjekta, družba morda deluje „v imenu ali po navodilih“ tega subjekta. Po drugi strani pa bi morala biti upoštevnost državljanstva direktorja v skladu s členom 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 omejena na primere, v katerih ima direktor pooblastila, ki presegajo tista, ki so povezana z vsakodnevnim upravljanjem. Natančneje, če je direktor zgolj odgovoren za operativne vidike družbe in deluje po navodilih delničarjev, ne da bi imel

[26] Glej točki 39 in 47 zgoraj.

[27] Glej tudi *Commission consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014*, 2022, zlasti dokument „Frequently ask Questions on public Procurement sanctions against Russia“ (prečiščena različica pogostih vprašanj o sankcijah proti Rusiji in Belorusiji; povezava preverjena 7. maja 2025). V teh smernicah je pojasnjeno, da je za ugotovitev, ali subjekt deluje „v imenu ali po navodilih“ drugega za namene člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 potrebna celovita presoja dejstev. Glej v zvezi s tem odgovor na vprašanje 11.

[28] Glej točko 46 zgoraj.

pooblastila za strateško odločanje ali nadzor nad širšimi cilji družbe, njegovo državljanstvo ne bi smelo biti razlog za izvajanje nadaljnje presoje. V takih primerih je vloga direktorja bolj podobna vlogi srednjega vodstvenega kadra in ne bi smeli samodejno šteti, da se dejanja družbe izvajajo „v imenu ali po navodilih“ ruskega državljana ali fizične ali pravne osebe, subjekta ali organa iz člena 5k(1)(a) ali (b). Zato bi se bilo treba osredotočiti na vprašanje, ali ima direktor znaten nadzor ali pooblastila za odločanje in ali njegova dejanja obsegajo tudi vplivanje na splošne usmeritve družbe – to so dejavniki, ki lahko upravičujejo uporabo omejevalnih ukrepov. To razlikovanje zagotavlja, da se Uredba št. 833/2014 uporablja za posameznike na položajih z resničnim vplivom.

51. V zvezi s tem je res, kot sta predlagali italijanska vlada in Komisija, da v skladu z italijanskim pravom direktor, ki ni družbenik, običajno zastopa družbo in deluje v imenu njenih delničarjev. Vendar omejevalni ukrepi Unije delujejo v skladu z lastnim avtonomnim pravnim okvirom in ciljem, ki je zagotoviti, da se sankcionirani subjekti ali posamezniki ne morejo izogniti prepovedim s posrednim ali *de facto* nadzorom. Kot je namreč razvidno iz mnenja Komisije z dne 17. oktobra 2019,[29] pojem „delovati v imenu“ v pravu Unije o omejevalnih ukrepih ni omejen na formalno pravno zastopanje ali izvajanje pooblastila v ožjem smislu v skladu z nacionalnim pravom. Gre namreč za bistveni pojem, ki vključuje vsak položaj, v katerem fizična ali pravna oseba, subjekt ali organ deluje v interesu osebe, subjekta ali organa iz člena 5k(1)(a) ali (b) Uredbe št. 833/2014 ali po njegovih navodilih. To lahko vključuje dejanski vpliv, usklajeno ravnanje ali vloge, ki funkcionalno ustrezajo strateškim interesom ali usmeritvami ruskih državljanov ali fizičnih ali pravnih oseb, subjektov ali organov s sedežem v Rusiji. Zato v italijanskem pravu sklicevanje zgolj na formalno vlogo direktorja, ki ni družbenik, ne zadostuje za izključitev možnosti, da taka fizična ali pravna oseba, subjekt ali organ v bistvu lahko deluje „v imenu ali po navodilih“ pravnega subjekta iz člena 5k(1)(a) ali (b) Uredbe št. 833/2014.

52. Iz tega sledi, da državljanstvo direktorja, ki sicer samo po sebi ni odločilno, lahko, kadar se obravnava v povezavi z njegovo vlogo, lastniškimi vezmi in odgovornostmi na področju upravljanja, ustvari obveznosti *poostrenega pregleda* s strani nacionalnih organov na podlagi člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014. V obravnavani zadevi dejstvo, da sta *dva* od treh članov upravnega odbora družbe Scudieri International ruska državljana ter da je eden izmed njiju tudi predsednik odbora in glavni izvršni direktor te družbe ter edini direktor matične družbe, lahko upraviči nadaljnji pregled s strani nacionalnih javnih naročnikov. Zlasti državljanstvo direktorjev v povezavi z njihovo vlogo in lastniško strukturo bi se lahko štelo za dejavnik tveganja, da subjekt morda nadzorujejo ruski subjekti ali državljani, tudi če sama družba ni pod neposrednim nadzorom ruskega pravnega subjekta.

53. Natančneje, v obravnavani zadevi je bilo ugotovljeno, da, prvič, sta dva od treh članov upravnega odbora družbe Scudieri International ruska državljana; drugič, je eden od ruskih državljanov predsednik upravnega odbora in glavni izvršni direktor družbe Scudieri International, kar lahko kaže na visoko raven vsakodnevnega operativnega in strateškega nadzora, ki presega zgolj formalno ali nominalno udeležbo; in tretjič, je isti posameznik tudi edini direktor matične družbe, ki ima v lasti 90 % delnic družbe Scudieri International, kar kaže na vertikalno nadzorno strukturo, v kateri ista oseba izvaja dejanski vpliv tako nad matično kot nad hčerinsko družbo. Ti dejavniki kažejo na prekrivanje izvršilnega nadzora, kar lahko skupaj s pomembno vezjo med matično in hčerinsko družbo vzbudi upravičene pomisleke, da družba Scudieri International morda deluje „v imenu ali po navodilih“ osebe, subjekta ali organa iz člena 5k(1)(a) ali (b) Uredbe št. 833/2014. Zato obstaja verjetna nevarnost, da družba Scudieri

[29] Mnenje Komisije z dne 17. oktobra 2019 o členu 5(1) [Uredbe št. 833/2014] (C(2019) 7476 final).

International morda služi kot sredstvo za drugega končnega dejanskega lastnika, ki spada na področje uporabe člena 5k(1)(c) navedene uredbe. V primeru takega sklopa dejstev – kar je v pisno podanih stališčih in na obravnavi pred Sodiščem poudarila tudi družba Opera Laboratori Fiorentini – imajo nacionalni organi lahko obveznost, da presodijo, ali za ponudnika velja prepoved iz člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 zaradi povezav v zvezi z državljanstvom, nadzorom, usmeritvami ali lastništvom. Vendar mora predložitveno sodišče preveriti, ali je taka presoja potrebna.

54. Zlasti kadar je struktura družbe kompleksna in večplastna, bodo organi morda morali uporabiti „preizkus končnega dejanskega lastnika“. Čeprav se v členu 5k(1) Uredbe št. 833/2014 končen dejanski lastnik ne omenja, se ta preizkus v drugih pravnih aktih Unije[30] dosledno uporablja za ugotavljanje skritih nadzornih struktur ali struktur dejanskega lastništva. Kontekstualna in teleološka razlaga člena 5k(1)(c) Uredbe št. 833/2014 bi morala javnim naročnikom omogočiti, da ugotovijo, ali končni dejanski lastnik izvaja *de facto* nadzor, zlasti kadar je končni dejanski lastnik ruski državljan ali fizična ali pravna oseba, subjekt ali organ s sedežem v Rusiji. Tako lahko prisotnost končnega dejanskega lastnika s takimi značilnostmi ustvari obveznost javnih naročnikov, da izvedejo poostren skrbni pregled, da se ugotovi, ali ponudnik v resnici deluje v imenu ali po navodilih osebe, subjekta ali organa iz člena 5k(1)(a) ali (b) Uredbe št. 833/2014. V obravnavani zadevi mora predložitveno sodišče v okviru tožbe, ki jo je družba Opera Laboratori Fiorentini vložila zoper odločitev naročnikov o dodelitvi zadevnega naročila družbi Scudieri International, upoštevati vse te okoliščine.

IV. Predlog

55. Ob upoštevanju navedenih preudarkov Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Consiglio di Stato (državni svet, Italija) odgovori:

Člen 5k(1) Uredbe Sveta (EU) št. 833/2014 z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini

je treba razlagati tako, da se v delu, v katerem določa prepoved dodeljevanja ali nadaljnjega izvajanja kakršnih koli javnih naročil ali koncesijskih pogodb „fizični ali pravni osebi, subjektu ali organu, ki deluje v imenu ali po navodilih subjekta iz točke (a) ali (b)“ tega odstavka, ne uporablja samodejno za položaj, v katerem je javno naročilo dodeljeno družbi države članice, katere dva od treh članov upravnega odbora sta ruska državljana, izmed katerih eden opravlja funkcijo predsednika upravnega odbora in glavnega izvršnega direktorja te družbe ter je tudi edini direktor matične družbe, ki ima v lasti 90-odstotni delež njenega kapitala in je prav tako ustanovljena v skladu z zakonodajo države članice, če nobena od teh družb ni v neposredni ali posredni lasti ruskih državljanov ali subjektov iz člena 5k(1)(a) ali (b) Uredbe št. 833/2014.

Te dejanske okoliščine, zlasti državljanstvo in vloge ključnih vodilnih uslužbencev družbe ter bistvene vezi med ponudnikom in njegovo matično družbo, pa so lahko upoštevni indici, ki jih mora javni naročnik nadalje pregledati. Taki elementi lahko ustvarijo obveznost presoje, ali ponudnik v bistvu deluje „v imenu ali po navodilih“ subjekta iz člena 5k(1)(a) ali (b) navedene

[30] Glej po analogiji člen 13(1) in (2) Direktive (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL 2015, L 141, str. 73), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 (UL 2018, L 156, str. 43).

uredbe, vključno v okviru *de facto* nadzora s strani oseb, subjektov ali organov, povezanih z Rusijo. Pri tej presoji je treba upoštevati vse upoštevne pravne in dejanske okoliščine, vključno z vlogo in vplivom končnega dejanskega lastnika.