Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. RICHARD DE LA TOUR
представено на 25 септември 2025 година [1]

**Дело C-465/24**

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

(Преюдициално запитване, отправено от Hoge Raad der Nederlanden (Върховен съд, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Обща външна политика и политика на сигурност — Ограничителни мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна — Регламент (ЕС) № 269/2014 — Член 1, буква е) — Понятие „замразяване на финансови средства“ — Упражняване на правото на участие в събрания и правото на глас, основани на депозитарни разписки за акции, притежавани от лице, спрямо което са наложени ограничителни мерки“

## I. Въведение

1. Когато Съветът на Европейския съюз вземе решение за ограничителни мерки, включващи мерки за замразяване на финансови средства, може ли лицето, спрямо което се прилага такова замразяване на средства, да продължава да упражнява правото на глас и правото на участие в събрания на притежателите на депозитарни разписки за акции, когато е притежател на тези разписки?

2. За да отговори на този въпрос, в случая Съдът ще трябва да тълкува Регламент (ЕС) № 269/2014 от 17 март 2014 година относно ограничителни мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна [2], изменен с Регламент за изпълнение (ЕС) 2024/1493 на Съвета от 27 май 2024 година [3], с който, подобно на много други регламенти относно други конфликти или заплахи, се въвежда замразяване на активи спрямо определени физически или юридически лица.

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] ОВ L 78, 2014 г., стр. 6.

[3] ОВ L, 2024/1493, наричан по-нататък „Регламент № 269/2014“.

3. Ще предложа на Съда да тълкува замразяването на финансови средства, когато то се отнася до депозитарни разписки за акции, като включващо замразяване на правото на глас и правото на участие в събрания.

## II. Правото на Съюза

4. Съображение 2 от Решение (ОВППС) 2024/1843 на Съвета от 28 юни 2024 година за изменение на Решение 2014/145/ОВППС относно ограничителни мерки във връзка с действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна [4], гласи:

„В заключенията си от 21 и 22 март 2024 г. Европейският съвет потвърди отново непоколебимата подкрепа на Европейския съюз за независимостта, суверенитета и териториалната цялост на Украйна в рамките на международно признатите ѝ граници и призна неотменимо право на Украйна на самоотбрана срещу руската агресия. Европейският съюз призовава още за по-нататъшни стъпки, за да се отслаби способността на Русия да продължи да води агресивната си война, включително чрез засилване на санкциите“.

5. Член 1 от Регламент № 269/2014 предвижда:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

г) „икономически ресурси“ означава активи от всякакъв вид, независимо дали са материални или нематериални, движими или недвижими, които не са финансови средства, но могат да бъдат използвани за получаване на финансови средства, стоки или услуги;

д) „замразяване на икономически ресурси“ означава предотвратяване на използването на икономически ресурси за получаване на финансови средства, стоки или услуги по какъвто и да е начин, включително, но не само, чрез тяхната продажба, отдаване под наем или ипотекиране;

е) „замразяване на финансови средства“ означава предотвратяване на движението, прехвърлянето, изменението, използването, достъпа или боравенето с финансови средства по всякакъв начин, който би довел до промяна в техния обем, количество, местонахождение, собственост, владение, вид, предназначение или друга промяна, която би позволила използване на финансовите средства, включително управление на портфейл;

ж) „финансови средства“ означава финансови активи и ползи от всякакъв вид, включително, но не само:

[…]

[4] ОВ L, 2024/1843.

iii) публично и частно търгувани ценни книжа и дългови инструменти, включително акции и дялове, сертификати, представляващи ценни книжа, облигации, полици, варанти, дългосрочни облигации с фиксирана лихва и договори за деривативи;

iv) документи, удостоверяващи участие във фондове или притежание на финансови ресурси;

[…]“.

6. Член 2 от този регламент гласи:

„1. Замразяват се всички финансови средства и икономически ресурси, които са собственост или се владеят, държат или контролират от някое от физическите или юридически лица, образувания или органи, или от свързаните с тях физически или юридически лица, образувания или органи, изброени в приложение I.

2. Не се предоставят, пряко или косвено, никакви финансови средства или икономически ресурси на физическите или юридически лица, образувания или органи, или на свързаните с тях физически или юридически лица, образувания или органи, изброени в приложение I, или в тяхна полза“.

7. Член 7, параграф 2, буква б) от посочения регламент гласи:

„Член 2, параграф 2 не се прилага за добавянето към замразени сметки на:

[…]

б) плащания, дължими по договори, споразумения или задължения, сключени или възникнали преди датата, на която физическото или юридическото лице, образуванието или органът, посочени в член 2, са били включени в приложение I […]“.

8. Член 9, параграф 1 от същия регламент предвижда:

„Забранява се съзнателното или преднамереното участие в дейности, чиято цел или резултат е заобикалянето на мерките, посочени в член 2“.

9. Член 10, параграф 1 от Регламент № 269/2014 гласи:

„Замразяването на финансови средства и икономически ресурси или отказът да се предоставят финансови средства или икономически ресурси, предприето добросъвестно въз основа на обстоятелството, че подобно действие е в съответствие с настоящия регламент, не поражда отговорност от какъвто и да е вид за физическото или юридическото лице, образуванието или органа, който го извършва, нито за неговите ръководители или служители, освен ако не бъде доказано, че финансовите средства и икономическите ресурси са били замразени или задържани в резултат на небрежност“.

10. Член 14, параграф 4 от този регламент гласи:

.„Списъкът в приложение I се преразглежда редовно и най-малко на всеки 12 месеца“.

11. Съгласно член 15, параграф 1 от посочения регламент:

„Държавите членки установяват система от санкции, включително, когато е уместно, от наказателноправен характер, приложими при нарушение на разпоредби на настоящия регламент, и вземат всички мерки, необходими за осигуряване на прилагането им. Предвидените санкции трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи. Държавите членки предвиждат и подходящи мерки за конфискация на облагите от такива нарушения“.

## III. Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

12. Вследствие на финансови затруднения, през 2018 г. хърватска група, осъществяваща дейност в областта на търговията на дребно, производството на храни и селското стопанство, е подложена на преструктуриране. В резултат на това в Нидерландия е създадена холдингова структура Fortenova Group STAK Stichting (наричана по-нататък „STAK“). Тя държи поверените за доверително управление акции на друго дружество, Fortenova GroupTopCo BV, чиито права на глас упражнява и за които е издала депозитарни разписки за акции. Последното дружество притежава непряко групата за храни, която е била предмет на това преструктуриране.

13. Сред притежателите на издадени от STAK депозитарни разписки за акции са SBK Art LLC (наричано по-нататък „SBK“) в размер на 41,82 % и VTB Bank (Europe) SE — 7,27 %. На тези две дружества са наложени ограничителни мерки по силата на Регламент № 269/2014.

14. Управителният съвет на STAK отправя покана до притежателите на депозитарни разписки за събрание на притежателите на депозитарни разписки (наричано по-нататък „събранието“). Това събрание е било насрочено за 18 август 2022 г., като в дневния ред е включено изменение на правилата за управление на дружеството, по-специално чрез увеличаване на кворума на 70 % от депозитарните разписки, като същевременно е предвидено изключение, състоящо се в липса на кворум в хипотезата, при която най-малко 35 % от депозитарните разписки се притежават от санкционирани лица. Управителният съвет уточнява, че санкционираните притежатели на депозитарни разписки за акции не могат да упражняват правата си по тях, включително правото си на глас, и че съответните права на глас няма да бъдат взети предвид.

15. Сезиран от SBK, което иска правото му на глас да бъде отчетено във връзка с тези решения относно правилата за управление, на 6 септември 2022 г. Voorzieningenrechter (съдия по обезпечителното производство) към Rechtbank Amsterdam (първоинстанционен съд Амстердам, Нидерландия) уважава това искане, като приема, че гласуването относно правилата за управление не накърнява целта на санкциите, тъй като не може да доведе до изтичане на финансови средства или ресурси към Русия.

16. На 29 декември 2022 г. Gerechtshof Amsterdam (Апелативен съд Амстердам, Нидерландия) отменя това решение и отхвърля исканията на SBK с мотива, че както в насоките на Европейската комисия, така и в насоките на компетентния орган в Нидерландия се уточнява, че акционерите, чиито акции са замразени, не могат повече да упражняват правото си на глас. Този съд добавя, че това тълкуване съответства на принципа, че санкциите трябва да имат максимално въздействие и да бъдат ясни и

предвидими. Поради това посоченият съд стига до извода, че отказът на STAK да допусне SBK до събранията и да му позволи да упражни правото си на глас, е в съответствие със задължението му за спазване на санкционния режим.

17. Hoge Raad der Nederlanden (Върховен съд, Нидерландия), запитващата юрисдикция, припомня, че понятието „замразяване на финансови средства“, и по-специално на депозитарните разписки за акции, което е определено в член 1, буква е) от Регламент № 269/2014, трябва да се тълкува еднакво и самостоятелно. Той посочва, че съществуват доводи в полза на широко тълкуване на това понятие, като съдържащо забрана за упражняване на право на участие в събрания и право на глас, основани на депозитарните разписки за акции. В този смисъл ограничителната мярка трябвало да има възможно най-голям ефект в съответствие с най-добрите практики на ЕС за ефективно прилагане на ограничителни мерки и изразеното от Комисията становище в нейните отговори на често задаваните въпроси, макар те да не са задължителни. Запитващата юрисдикция отбелязва обаче, че други доводи дават основание да се възприеме обратното тълкуване, тъй като причинените от санкционните мерки неудобства не трябва да бъдат непропорционални на преследваните цели. При тази хипотеза следвало да се вземат предвид естеството и съдържанието на включеното в дневния ред решение, намерението за гласуване на притежателя на депозитарни разписки и възможните последици от това решение за посочените разписки. Това тълкуване би могло да се основава на един от отговорите, дадени от Комисията в нейните „Отговори на най-често задаваните въпроси“, тъй като тя посочва, че на санкционираните лица е забранено да упражняват права на глас, които биха могли да доведат до промяна по отношение на тези акции (т.е. по отношение на техния обем, размер, местонахождение, собственост, владение, естество, предназначение и т.н.), и че трябва да се предотврати използването на тези права за получаване на финансови средства, стоки или услуги по какъвто и да е начин.

18. При тези обстоятелства, като счита, че съществува основателно съмнение относно тълкуването, което следва да се възприеме, Hoge Raad der Nederlanden (Върховен съд, Нидерландия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли замразяването на финансови средства по член 1, буква е) от Регламент № 269/2014 да се тълкува в смисъл, че правата на участие в събрания и на глас, основани на депозитарни разписки, които са собственост, владеят се, държат се или се контролират от физическо лице, включено в списъка по приложение I от същия регламент, или от свързани с това лице физически или юридически лица, образувания или органи, не могат да бъдат упражнявани, освен ако това не води до непропорционални вреди за съответното лице, притежател на тези депозитарни разписки?

2) От значение ли е за отговора на първия въпрос дали с оглед на естеството и съдържанието на включеното в конкретния случай в дневния ред решение и становището по него на съответния притежател на депозитарни разписки упражняването от последния на правата на участие в събрания и на глас би могло да доведе до движение, прехвърляне, изменение, използване, достъп или разполагане с финансови средства по какъвто и да било начин, водещ до промяна в техния размер, количество, местонахождение, собственост, владение, вид, предназначение или до

друга промяна, която би позволила използването на тези финансови средства, в това число и управлението на портфейл, по смисъла на член 1, буква е) от Регламент № 269/2014?“.

19. Писмени становища представят SBK, STAK, нидерландското, хърватското и австрийското правителство, както и Европейската комисия. Тези заинтересовани лица, с изключение на австрийското правителство, са представили устни становища в съдебното заседание, проведено пред Съда на 11 юни 2025 г.

## IV. Анализ

20. Двата поставени от запитващата юрисдикция въпроса могат да бъдат разгледани заедно, тъй като всъщност от Съда се иска да установи дали замразяването на финансови средства, както е определено в член 1, буква е) от Регламент № 269/2014, води по отношение на депозитарните разписки за акции, собственост на юридическо лице, спрямо което се прилага такава мярка на основание член 2, параграф 1 от този регламент, до забрана за упражняване на правата на глас и на участие в събрания и евентуално дали тази забрана е пълна, или трябва да отчита естеството на подложените на гласуване решения.

21. Следва да се отбележи, че в случая не се оспорват вписването на SBK в списъка на санкционираните лица и фактът, че неговите депозитарни разписки за акции са замразени. В това отношение държа да уточня, че депозитарните разписки за акции могат да се приравнят на акции и че на това основание те представляват финансови средства съгласно определението в член 1, буква ж), подточка iii) от Регламент № 269/2014, в който са упоменати акциите и сертификатите, представляващи ценни книжа. За сметка на това се спори дали замразяването на тези депозитарни разписки обхваща основаните на тях право на глас и право на участие в събрания.

22. Тъй като замразяването на финансови средства е понятие на правото на Съюза, определено по-специално в член 1, буква е) от Регламент № 269/2014, то трябва да се тълкува еднакво и самостоятелно. За тази цел според постоянната практика на Съда следва да се вземат предвид не само текстът на тази разпоредба, но и контекстът ѝ, преследваните цели от правната уредба, от която тя е част, и евентуално нейният генезис[5].

23. Наистина между текстовете на различните езици на Регламент № 269/2014 съществуват малки различия, но според мен те не са достатъчни, за да поставят под въпрос разбирането и тълкуването на текста на този регламент.

24. Всъщност разпоредбата, чието тълкуване се иска, в действителност е разпоредба, която съществува във всички правни актове за ограничителни мерки, приети от Съвета. Всеки от регламентите съдържа определение за замразяване на финансови средства и разглеждането на промените в текста му с течение на времето дава ценни насоки за неговото тълкуване.

[5] Вж. решения от 17 ноември 1983 г., Merck (292/82, EU:C:1983:335, т. 12), от 18 октомври 2022 г., IG Metall и ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800, т. 31), и от 4 октомври 2024 г., Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, т. 65).

25. Така в първоначалната редакция от 2001 г., използвана в 11 регламента до 2011 г.[6], замразяването на финансови средства е определено по същество като предотвратяването на движението, прехвърлянето, изменението, *използването или боравенето с финансови средства* по всякакъв начин, който ще има за резултат промяна в техния обем, количество, местонахождение, собственост, владеене, вид, предназначение или друга промяна, която би направила възможно използването на средствата, включително управлението на портфейли.

26. При все това в четири други регламента, приети между 2008 г. и 2014 г.[7], възприетата редакция съответства по същество на тази, чието тълкуване се иска от Съда, а именно предотвратяване на движението, прехвърлянето, изменението, *използването, боравенето с финансови средства или достъпа до тях* по всякакъв начин, който би довел до промяна в техния обем, количество, местонахождение, собственост, владение, вид, предназначение или друга промяна, която би позволила използване на финансовите средства, включително управление на портфейл.

27. Накрая, в два регламента от 2012 г. и 2016 г.[8] Съветът по същество използва следното определение: предотвратяване на движението, прехвърлянето, изменението, *използването или боравенето с финансови средства или достъпа до тях* по всякакъв начин, който би

[6] Вж. член 1, точка 2 от Регламент (ЕО) № 2580/2001 на Съвета от 27 декември 2001 година относно специалните ограничителни мерки за борба с тероризма, насочени срещу определени лица и образувания (ОВ L 344, 2001 г., стр. 70; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 169), член 1, точка 3 от Регламент (ЕО) № 881/2002 на Съвета от 27 май 2002 година за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 467/2001 на Съвета за забрана на износа на някои стоки и услуги за Афганистан, за засилване на забраната на полети и удължаване на замразяването на средства и други финансови ресурси по отношение на талибаните в Афганистан (ОВ L 139, 2002 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 189), член 1, точка 4 от Регламент (ЕО) № 1210/2003 на Съвета от 7 юли 2003 година относно определени специфични ограничения върху икономическите и финансовите отношения с Ирак и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2465/96 (ОВ L 169, 2003 г., стр. 6; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 3, стр. 45), член 1, буква в) от Регламент (ЕО) № 314/2004 на Съвета от 19 февруари 2004 година относно някои ограничителни мерки по отношение на Зимбабве (ОВ L 55, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 2, стр. 161) , член 1, точка 3 от Регламент (ЕО) № 560/2005 на Съвета от 12 април 2005 година за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени към определени лица и стопански субекти, с оглед ситуацията в Кот д'Ивоар (ОВ L 95, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 3, стр. 183), член 1, точка 3 от Регламент № 1183/2005 на Съвета от 18 юли 2005 година за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу лица, нарушаващи оръжейното ембарго по отношение на Демократична република Конго (ОВ L 193, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 4, стр. 3), член 1, точка 2 от Регламент (ЕО) № 765/2006 на Съвета от 18 май 2006 година относно ограничителни мерки срещу президента Лукашенко и някои длъжностни лица на Беларус (ОВ L 134, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 5, стр. 71), член 1, буква з) от Регламент (ЕО) № 423/2007 на Съвета от 19 април 2007 година относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 103, 2007 г., стр. 1), член 1, буква и) от Регламент (ЕС) № 961/2010 на Съвета от 25 октомври 2010 година относно ограничителни мерки срещу Иран и за отмяна на Регламент (ЕО) № 423/2007 (ОВ L 281, 2010 г., стр. 1), член 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 204/2011 на Съвета от 2 март 2011 година относно ограничителни мерки с оглед на положението в Либия (ОВ L 58, 2011 г., стр. 1) и член 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 270/2011 на Съвета от 21 март 2011 година относно ограничителни мерки, насочени срещу определени лица, образувания и органи с оглед на положението в Египет (ОВ L 76, 2011 г., стр. 4).

[7] Вж. член 1, буква е) от Регламент (ЕО) № 194/2008 на Съвета от 25 февруари 2008 година за подновяване и засилване на ограничителните мерки по отношение на Бирма/Мианмар и за отмяна на Регламент (ЕО) № 817/2006 (ОВ L 66, 2008 г., стр. 1), член 1, точка 1, буква а) от Регламент (ЕС) № 1286/2009 на Съвета от 22 декември 2009 година за изменение на Регламент (ЕО) № 881/2002 за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните (ОВ L 346, 2009 г., стр. 42), член 1, буква и) от Регламент (ЕС) № 36/2012 на Съвета от 18 януари 2012 година относно ограничителни мерки с оглед на положението в Сирия и за отмяна на Регламент (ЕС) № 442/2011 (ОВ L 16, 2012 г., стр. 1) и член 1, буква е) от Регламент (ЕС) № 208/2014 на Съвета от 5 март 2014 година относно ограничителни мерки, насочени срещу определени лица, образувания и органи с оглед на положението в Украйна (ОВ L 66, 2014 г., стр. 1).

[8] Вж. член 1, буква к) от Регламент (ЕС) № 267/2012 на Съвета от 23 март 2012 година относно ограничителни мерки срещу Иран и за отмяна на Регламент (ЕС) № 961/2010 (ОВ L 88, 2012 г., стр. 1) и член 1, буква б) от Регламент (ЕС) 2016/44 на Съвета от 18 януари 2016 година за ограничителни мерки с оглед на положението в Либия и за отмяна на Регламент (ЕС) № 204/2011 (ОВ L 12, 2016 г., стр. 1).

могъл да доведе до промяна в техния обем, размер, местонахождение, собственост, притежание, вид, предназначение или друга промяна, която би позволила използване на средствата, включително управление на портфейл.

28. Следва да се констатира, че във всички тези текстове единствените съществени разлики се отнасят до изразите „използването или боравенето с финансови средства“, „използването, достъпа или боравенето с финансови средства“, както и „използването или боравенето с финансови средства или достъпа“ до тях. В тях е добавена само думата „достъпа“ и съюзът „или“ е преместен или добавен.

29. Ще добавя, че прегледът на текста на английски език на регламентите, цитирани в бележки под линия 6, 7 и 8 от настоящото заключение, показва, че изразът „access to“ (достъп до) присъства в определението за замразяване на средства на всички тези регламенти, с изключение на три от тях[9]. Така в някои от посочените регламенти на френски език този израз „access to“ (достъп до) не е преведен. Освен това в текста на френски език на Регламент 2016/44 се посочва „modification, utilisation ou manipulation de fonds, ou tout accès“ (изменението, използването, боравенето с финансови средства или всеки достъп), докато текстът на английски език гласи „alteration or use of, access to, or dealing with“ (изменението или използването на, достъпа до или боравенето със).

30. Ето защо според мен е ясно, че втората част от определението за замразяване на финансови средства, в която са изброени промените, произтичащи от трансакциите с финансовите средства, които трябва да бъдат замразени, се прилага за всички тези трансакции, а не само за достъпа до и боравенето с финансови средства. Всъщност ми се струва, че граматическите и езиковите несъвършенства произтичат от неотложността, с която се вземат тези санкционни мерки, за да се запази ефектът на изненада по отношение на обхванатите от тях лица.

31. Така текстът на това определение позволява да се направи разграничение между, от една страна, някои трансакции, които трябва да бъдат предотвратени (движение, прехвърляне, изменение, използване, достъп до или боравене с финансови средства), и от друга страна, последиците за финансовите средства, произтичащи от тези трансакции (промяна в техния обем, количество, местонахождение, собственост, владение, вид, предназначение или друга промяна, която би позволила използване на финансовите средства, включително управление на портфейл).

32. Следователно замразяването на финансови средства изисква да се предотврати трансакция, която има последици за финансовите средства. Тези две условия позволяват да се гарантира, че замразяването се отнася до трансакции, които имат последици за замразените финансови средства.

33. Съдът е постановил, че това понятие за замразяване на финансови средства, в една от редакциите си[10], е много широко дефинирано[11] и трябва да получи широко тълкуване[12], защото „от това определение следва, че замразяването на финансови средства има за цел да ограничи максимално операциите, които могат да бъдат извършени по отношение на

[9] А именно Регламенти 2580/2001, 881/2002 и 1210/2003.

[10] А именно в Регламент № 423/2007.

[11] Вж. решение от 11 ноември 2021 г., Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, т. 45).

[12] Вж. решение от 11 ноември 2021 г., Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, т. 56).

замразените финансови средства, което се установява от големия брой посочени хипотези и от употребата на думата „всякакво“. Що се отнася до средствата за ограничаване на тези операции, те също са определени разширително от законодателя на Съюза“ [13].

34. Що се отнася до целите на Регламент № 269/2014, подобно на Комисията считам, че те също обосновават широко тълкуване на понятието „замразяване на финансови средства“.

35. Всъщност, от една страна, в съображение 2 от Решение 2024/1843 се посочва, че ограничителните мерки се вземат, за да се отслаби способността на Руската федерация да продължи да води агресивната си война, включително чрез засилване на санкциите. Освен това в съдебната практика се уточнява, че целта на ограничителни мерки, която се преследва, е да се увеличи натискът върху Руската федерация, както и цената на нейните действия, насочени срещу териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна [14].

36. От друга страна, Съдът е приел също, че за да се постигнат целите, преследвани от ограничителните мерки, „е не само законно, но и абсолютно необходимо определенията на понятията „замразяване на финансови средства“ и „замразяване на икономически ресурси“ да бъдат изведени чрез широко тълкуване, защото става въпрос да се възпрепятства всяко използване на замразените активи, което би позволило да се заобиколят разглежданите регламенти и да се използват слабостите в системата“ [15].

37. Трудността в настоящия случай се състои в това, че на депозитарните разписки за акциите са основани различни права, така както и на самите акции. Тези права могат да бъдат групирани в две категории: финансови права (право на дивиденти, право на предпочтително записване на акции в случай на увеличаване на капитала) и права, свързани с решенията на дружеството (право на глас, право на участие в събрания [16], право на информация за счетоводните сметки).

38. Трябва ли всички тези права да бъдат замразени на същото основание като депозитарната разписка за акцията, която поражда правото? Или посочените права се замразяват само ако отговарят на двете условия, упоменати в точка 32 от настоящото заключение? Ако е необходимо изпълнението на тези две условия, трябва ли то да се изследва по общ начин (например дали е възможно правото на глас да има последици за финансовите средства), или конкретно при всяко използване в зависимост от последиците от него (дали гласуването на едно или друго решение има последици за финансовите средства), което съответства на становището на SBK? Или пък същите права трябва да се разглеждат като икономически ресурси, различни от самата депозитарна разписка, чието замразяване е определено в член 1, буква д) от Регламент № 269/2014?

[13] Решение от 11 ноември 2021 г., Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, т. 43).

[14] Вж. решения от 25 юни 2020 г., VTB Bank/Съвет (C-729/18 P, EU:C:2020:499, т. 59), и от 15 ноември 2023 г., OT/Съвет (T-193/22, EU:T:2023:716, т. 49 и цитираната съдебна практика).

[15] Решение от 11 ноември 2021 г., Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, т. 56).

[16] Правото на участие в събрания включва правото на отправяне на въпроси, правото да се изисква включването на точки в дневния ред, правото на физическо или дистанционно присъствие на събранието и правото на отчитане на дела при определянето на кворума.

### *A. Първа хипотеза: замразяване на правото на глас в зависимост от анализа на последиците от решенията за всеки отделен случай*

39. SBK счита, че замразяването не трябва да важи за депозитарната разписка за акция и за всички свързани с нея права, нито за всяка отделна категория свързани права, а да се прилага конкретно в рамките на всяка категория свързани права. Така, по-специално по отношение на правото на глас, трябва да се изследва изпълнението на двете условия, посочени в точка 32 от настоящото заключение, което означава да се направи анализ за всеки отделен случай на всяко решение в зависимост от това дали то ще окаже влияние върху стойността на дружеството.

40. В подкрепа на тезата си SBK изтъква, че под претекст, че правата му на глас и на участие в събрания са замразени вследствие на мярката за замразяване на депозитарните му разписки за акции, се извършва опит за враждебно и окончателно придобиване на контрол над STAK от по-малки от него акционери, които също биха получили и право на вето, ако бъдат гласувани промените в правилата за управление. Поради това то счита, че замразяването на правото му на глас имало последици за неговите финансови средства, които надхвърляли това, което съгласно съдебната практика [17] позволяват ограничителните мерки, а именно ограничено във времето и обратимо засягане.

41. Нито един от изтъкнатите от SBK доводи обаче не може да постави под въпрос широкото тълкуване на замразяването на средства като водещо до замразяване на правата на глас и на участие в събрания като цяло, а не според всяко конкретно решение.

42. Най-напред, що се отнася до непропорционалността на отрицателните последици от ограничителните мерки, като припомня, че що се отнася до съдебния контрол за спазването на принципа на пропорционалност, единствено явно неподходящият характер на приета мярка с оглед на целта, която компетентната институция възнамерява да постигне, може да засегне законосъобразността на такава мярка, Съдът припомня, че ограничителните мерки по дефиниция имат отрицателни последици, по-специално за визираните с тях образувания. Съдът приема, че целта за опазване на международния мир и сигурност в съответствие с прогласените в член 21 ДЕС цели на външната дейност на Съюза обаче може да обоснове наличието на отрицателни последици [18].

43. В случая замразяването на правата на глас и на участие в събрания, включително когато решенията не водят a priori до финансови промени, според мен не е явно неподходящо за постигане на целта да се увеличи натискът върху Руската федерация, както и цената на нейните действия, насочени срещу териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна [19]. Добавям, че в действителност всяко решение на събранието оказва влияние върху дейността на дружеството и неговата стойност, което SBK признава, когато посочва, че промените в начина на изчисляване на мнозинството и кворума ще имат отрицателно въздействие върху стойността на неговия дял.

[17] Вж. решение от 6 септември 2023 г., Pumpyanskiy/Съвет (T-270/22, EU:T:2023:490, т. 81), срещу което е подадена жалба (вж. дело Pumpyanskiy/Съвет (C-696/23 P), понастоящем висящо).

[18] Вж. решение от 13 март 2025 г., РКК/Съвет (C-44/23 P, EU:C:2025:181, т. 134—136 и цитираната съдебна практика).

[19] Вж. точка 35 от настоящото заключение.

44. По-нататък, макар дадена ограничителна мярка да трябва да бъде ограничена във времето [20] и обратима, какъвто е случаят с временното замразяване на правата на глас и на участие в събрания, тя не гарантира запазването на стойността на замразените средства, при положение че стопанският живот е подложен на несигурност (производство по несъстоятелност, икономическа криза, която оказва влияние върху стойността на дадено предприятие, или, напротив, период на растеж). Ето защо, противно на посоченото от Комисията, считам, че временният и обратим аспект на мярката се отнася до самото замразяване на финансови средства, а не до стойността на замразените средства, която може да бъде засегната по множество начини — външни, като например икономическа криза, или вътрешни, като например избор на управление или стратегия.

45. Накрая, считам, че четири допълнителни довода опровергават хипотезата на замразяване на правата на глас и участие в зависимост от съдържанието на всяко решение.

46. Първо, тъй като правото на глас се упражнява свободно, няма гаранция, че лицето, спрямо което се прилагат ограничителните мерки, ще гласува по обявения от него начин.

47. На второ място, ръководителите на дружествата, някои от акционерите на които са подложени на ограничителни мерки, ще бъдат изправени пред прекомерна отговорност при анализа на преките или непреките финансови последици от предложените решения. Всъщност Регламент № 269/2014 предвижда липса на отговорност в случай на добросъвестно замразяване на финансови средства [21], но и обратно, забрана за заобикаляне на забраните, свързани със замразяването на финансови средства [22], под страх от санкции, предвидени от държавите членки [23]. Освен това всеки ръководител може да тълкува по различен начин решенията, които могат да бъдат гласувани, а това засяга ефективността на санкцията на цялата територия на Съюза.

48. На трето място, рискът от съдебни спорове, породен от представянето на решение, чието гласуване би могло да бъде оспорено, може да доведе до подлагането на гласуване на решения, които не е трябвало да бъдат гласувани.

49. Този резултат противоречи на правилата за прилагане на ограничителните мерки, а именно на принципа на замразяване на финансовите средства, прогласен в член 2 от Регламент № 269/2014, и на изключенията, изброени в членове 2а и 4—7 от този регламент, които могат да доведат до освобождаване на финансовите средства било пряко — за определени категории права, било след разрешение на компетентния орган на държавата членка — за други категории права. Така, ако SBK счита, че отговаря на условията на едно от тези изключения, може да поиска от компетентния орган освобождаване на правата на глас.

50. На четвърто място, в настоящия случай считам, че ако не се променят правилата за мнозинство и кворум, правата на другите акционери, представляващи повече от половината капитал, се нарушават непропорционално поради блокирането, свързано с факта, че правилата за мнозинство, които SBK иска да бъдат запазени, са определени при отчитането на всички депозитарни разписки [24].

[20] Вж. член 14, параграф 4 от Регламент № 269/2014.

[21] Вж. член 10, параграф 1 от Регламент № 269/2014.

[22] Вж. член 9, параграф 1 от Регламент № 269/2014.

[23] Вж. член 15, параграф 1 от Регламент № 269/2014.

[24] Вж. точки 55 и 56 от настоящото заключение.

### *Б. Втора хипотеза: замразяване по категории права, свързани с всяка депозитарна разписка за акция*

51. Друг начин да се разгледа замразяването на правата, свързани с депозитарна разписка за акция или с акция, може да е разграничаването им в зависимост от тяхната категория, за да се ограничат отрицателните последици от подобно замразяване.

52. Първо, би следвало да се направи разграничение в зависимост от това дали категориите права са от финансово, или от нефинансово естество. Не съм убеден в това разграничение, тъй като не може да се отрече, че правата на глас, които са от нефинансово естество, могат да дадат право на финансови средства (например предоставянето на дивиденти е резултат от гласуването на решение).

53. Второ, би могло да се направи също разграничение между правата, които изискват операция от страна на акционера, обект на ограничителни мерки, и другите права, тъй като се замразяват само „активните“ права, при условие че биха могли да имат последици за финансовите средства.

54. Сред „пасивните“ права могат да бъдат включени правото на информация за счетоводните сметки, последиците от производство по несъстоятелност, водещо до намаляване на капитала до нула с цел привличането на нови акционери, разпределянето на дивиденти и права на предпочтително записване на акции, за които е взето решение от общо събрание, в което санкционираното лице не е участвало, при условие че те бъдат замразени незабавно. Така право на предпочтително записване на акции би могло да се предостави на всички акционери, които освен това са свободни да решат дали да го упражнят, но за сметка на това не би могло да бъде упражнено от акционера, спрямо когото се прилагат ограничителни мерки, тъй като, ако придобие това право пасивно благодарение на гласуването на другите акционери, упражняването му ще изисква от него да извърши операция, която ще се отрази на обема на финансовите средства.

55. Това разграничение между „активни“ и „пасивни“ права обаче противоречи на правото на участие в събрания, било то чрез физическо присъствие или само чрез отчитане на депозитарните разписки за акции за кворума на решенията. Макар да може да се приеме, че физическото присъствие на събранието все още би могло да се причисли към категорията на „активните“ права поради влиянието и натиска, упражнявани от самото присъствие на акционер, спрямо когото се прилагат ограничителни мерки, обратно, отчитането на неговите дялове при кворума на събранията би довело до пълно блокиране на живота на съответното дружество в случаите, когато кворумът се изчислява въз основа на общия брой емитирани ценни книжа, както е в настоящия случай.

56. Всъщност, ако се отчетат 41,82 % от притежаваните от SBK депозитарни разписки за акции, издадени от STAK, вече не може да се вземе решение, тъй като в първоначалната редакция на устава на STAK мнозинствата са изразени като процент (50 %, 60 % или 66 2/3 %) от всички издадени депозитарни разписки в обращение с право на глас. Посочването a priori на правата на глас в устава има за цел да изключи при отчитането на кворума депозитарните разписки, които са били издадени от самото начало без право на глас, ако съществуват такива, а не тези, спрямо които е наложена мярка за замразяване.

57. Освен това Регламент № 269/2014 изрично предвижда, че изплащането на дивиденти, дори при липса на гласуване на санкционираното лице, се разглежда като изключение от забраната за предоставяне на финансови средства или ресурси на това лице, а не просто като прилагане на двете условия от определението за замразяване на средства, цитирани в точка 32 от настоящото заключение [25].

58. Следователно това разграничение между „активни“ и „пасивни“ права, което произтича от тези две условия, поставени от определението за замразяване на финансови средства, колкото и да е привлекателно, също не е релевантно.

### *B. Трета хипотеза: замразяване на всички права, основани на депозитарните разписки за акции*

59. Последната хипотеза, на замразяване на всички права, основани на депозитарните разписки за акции, има няколко предимства. Тя гарантира еднаквото прилагане на понятието за замразяване на акции или ценни книжа, като депозитарните разписки. Освен това тя позволява лесно прилагане на мярката за замразяване, зачита присъщия на ефикасността на такава мярка изненадващ ефект и по този начин избягва всякакъв риск от заобикаляне.

60. Всъщност депозитарните разписки за акции имат предимно финансова стойност, тъй като представляват част от капитала, която сама по себе си има определена стойност, но дават и право на печалба, например под формата на дивиденти. Те обаче позволяват също, чрез правото на глас и правото на участие в събрания, да се повлияе на развитието на дружеството с цел увеличаване на печалбите.

61. Макар да са били възможни съмнения дали това тълкуване не излиза извън рамките на определението за замразяване на финансови средства и на двете условия, предвидени в Регламент № 269/2014 (трансакция, която има последици за финансовите средства), в края на разсъжденията си стигнах до извода, че всъщност намерението на законодателя на Съюза, въвел тези две условия в определението за замразяване на средства, очевидно е било насочено да се достигне до възможно най-широко тълкуване на това понятие. Примерът с предоставянето на дивиденти, което е станало възможно само чрез изключение от замразяването, е в този смисъл [26].

62. Яснотата, с която Комисията се е произнесла по замразяването на правата на глас в консолидирания текст на „Отговори на най-често задаваните въпроси“, които тя предоставя на разположение на държавите членки, националните компетентни органи и обществеността, засилва това широко тълкуване [27].

[25] Вж. член 7, параграф 2, буква б) от Регламент № 269/2014.

[26] Вж. точка 57 от настоящото заключение.

[27] Консолидиран текст на „Отговори на най-често задаваните въпроси относно прилагането на Регламент на Съвета № 833/2014, на Регламент на Съвета № 269/2014, на Регламент на Съвета (АС) № 692/2014 и на Регламент на Съвета (ЕС) 2022/263“, достъпен на английски език в интернет на следния адрес: https://finance.ec.europa.eu/publications/consolidated-version_en. Вж. по-специално част B, 1, озаглавена „Замразяване на активи и забрана за предоставяне на финансови средства и икономически ресурси“, въпрос 15 (стр. 33).

63. Фактът, че правото на глас само по себе си има стойност, „отразена в цената, която трябва да се плати при закупуването на акциите“ [28], би могъл да го включи в определението за „икономически ресурси“, съдържащо се в член 1, буква г) от Регламент № 269/2014. Въпреки това, освен че това не би променило отговора, който трябва да се даде на запитващата юрисдикция, считам, че акцията или депозитарната разписка за акция и свързаните с тях права следва да се третират по един и същ начин.

64. В заключение считам, че замразяването на финансови средства трябва да се тълкува широко и следователно да води до замразяване на правата на глас и на участие в събрания. Изключенията от този принцип на замразяване са предвидени в членове 2а и 4—7 от Регламент № 269/2014 или пряко за определени категории права (например дивиденти), или по решение на компетентния орган на държавата членка за други категории права. Този компетентен орган трябва да се произнася във всеки отделен случай. Така изборът дали да се замразят, или не правата на глас и на участие в събрания, не може да се основава на решението на ръководителите на дадено дружество.

## V. Заключение

65. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Hoge Raad der Nederlanden (Върховен съд на Нидерландия) преюдициални въпроси по следния начин:

„Член 1, буква е) от Регламент (ЕС) № 269/2014 на Съвета от 17 март 2014 година относно ограничителни мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна, изменен с Регламент за изпълнение (ЕС) 2024/1493 на Съвета от 27 май 2024 година, във връзка с член 2, параграф 1 от този регламент,

трябва да се тълкува в смисъл, че

замразяването на финансовите средства, когато се отнася до депозитарни разписки за акции, включва замразяване на правото на глас и правото на участие под каквато и да е форма в събрания на притежателите на тези депозитарни разписки. Единствените изключения от тази мярка за замразяване са предвидени в членове 2а и 4—7 от посочения регламент, като за прилагането на някои от тези изключения е необходимо разрешение от компетентния орган на държавата членка“.

[28] Вж. съображение 3 от Директива 2007/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 година относно упражняването на някои права на акционерите на дружества, допуснати до регулиран пазар (ОВ L 184, 2007 г., стр. 17).