



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.6.2021
C(2021) 4223 final

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 8.6.2021

om artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 8.6.2021

om artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014

ANMODNINGEN OM UDTALELSE

I sin rolle som traktaternes vogter fører Europa-Kommissionen (i det følgende benævnt "Kommissionen") tilsyn med medlemsstaternes gennemførelse af EU-retten under Den Europæiske Unions Domstols kontrol¹.

I forbindelse med restriktive foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 215 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), kan medlemsstaternes nationale kompetente myndigheder anmode Kommissionen om at udtale sig om anvendelsen af specifikke bestemmelser i de relevante retsakter eller om at udstikke retningslinjer for deres gennemførelse. De nationale kompetente myndigheder kan også anmode Kommissionen om at udstikke retningslinjer for fortolkningen af selve artikel 215 i TEUF.

Kommissionen har modtaget to anmodninger om en udtalelse fra en national kompetent myndighed om anvendelsen af de finansielle foranstaltninger i artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014² ("forordningen"). Da disse to anmodninger vedrører den samme retlige bestemmelse, vil de være genstand for en enkelt udtalelse fra Kommissionen.

BAGGRUND

I henhold til forordningens artikel 2, stk. 2, må EU-aktører hverken direkte eller indirekte stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for eller til fordel for de personer, der er opført på listen i bilag I til forordningen³.

Anmodning 1

En udpeget person, der er opført på listen i bilag I til forordningen, er formand for bestyrelsen for en ikkeudpeget, ikke-EU-enhed ("enhed A"). Ifølge den nationale kompetente myndighed og på grundlag af vedtægterne for enhed A betyder denne ledelsesfunktion, at den udpegede person er ansvarlig for at tilrettelægge arbejdet i enhed A's bestyrelse og sikre, at bestyrelsesmedlemmerne udfører deres opgaver på tilfredsstillende vis. Enhed A ejer et datterselskab med hjemsted i en EU-medlemsstat ("EU-datterselskabet").

Den nationale kompetente myndighed har forelagt følgende spørgsmål:

"1.1 Kan det på grundlag af de indgivne oplysninger og oplysningerne fra offentligt tilgængelige kilder konkluderes, at den udpegede person kontrollerer enhed A?"

¹ I henhold til traktaterne er det kun Den Europæiske Unions Domstol, der kan fremsætte juridisk bindende fortolkninger af EU-retten.

² Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 af 17. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitæt og uafhængighed (EUT L 78 af 17.3.2014, s. 6).

³ I forordningens artikel 2, stk. 2, hedder det: "*Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer eller for fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, jf. listen i bilag I*".

1.2. Hvis ja, betyder det så, at en EU-aktør i medfør af forordningen ikke må foretage betalinger til det EU-datterselskab, der kontrolleres af enhed A, for køb af produkter fra enhed A? Betyder det, at en EU-bank i medfør af forordningen ikke må behandle disse betalinger?"

Anmodning 2

Ifølge den nationale kompetente myndighed kontrollerer en udpeget person, der er opført på listen i bilag I til forordningen, en ikkeudpeget, ikke-EU-enhed ("enhed B"). De varer, der fremstilles af enhed B, sælges af virksomheder i tredjelande ("tredjelandshandlernes") til EU-aktører.

Den nationale kompetente myndighed har forelagt følgende spørgsmål:

"2.1. Forbyder forordningen EU-aktører at foretage betalinger til fordel for ikke-EU-enheder, der fungerer som tredjelandshandlere for produkter fra enhed B, der kontrolleres af den udpegede person?"

2.2. Forbyder forordningen EU-banker at behandle betalinger fra EU-aktørers nationale konti til konti tilhørende de nævnte ikke-EU-enheder, hvis disse transaktioner er baseret på fakturaer, der er udstedt for produkter fra enhed B, der kontrolleres af den udpegede person?"

2.3. Hvis en EU-aktør køber de pågældende produkter af en aktør i en anden medlemsstat, som selv har erhvervet produkterne fra en anden ikke-EU-enhed, udgør dette da en overtrædelse af forordningen fra købers side? Ville en EU-banks behandling af de underliggende transaktioner ligeledes udgøre en overtrædelse af forordningen?"

RETLIG VURDERING

Anmodning 1

Spørgsmål 1.1

Kommissionen har tidligere fastsat⁴ en række kriterier, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om en retlig enhed kontrolleres af en anden person eller enhed, dvs. om denne "er i stand til og reelt har en afgørende indflydelse på den pågældende anden enheds adfærd". Det drejer sig om følgende kriterier:

a. Personen/enheden skal have beføjelse til at udnævne eller afsætte et flertal af medlemmerne i sådanne juridiske personers eller enheders administrations-, ledelses- eller tilsynsorganer.

b. Personen/enheden skal benytte alle eller nogle af de juridiske personers eller enheders aktiver.

c. Personen/enheden skal hæfte solidarisk for juridiske personers eller enheders finansielle forpligtelser eller garantere herfor.

d. Personen/enheden skal have indflydelse for så vidt angår virksomhedsstrategi, virksomhedspolitik, forretningsplaner, investeringer, kapacitet, tilvejebringelse af finansiering, personale og retlige anliggender.

⁴ Svar på spørgsmål 9 i "Ofte stillede spørgsmål om EU's restriktive foranstaltninger i Syrien" (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en).

e. Personen/enheden skal indføre eller opretholde mekanismer til at overvåge den juridiske persons eller enheds kommercielle adfærd.

f. Andre indicier såsom indbyrdes deling af en forretningsadresse eller anvendelse af samme navn, hvorved tredjeparter kan få indtryk af, at de to enheder rent faktisk er del af den samme virksomhed"⁵.

Hvis det fastslås, at den udpegede person kontrollerer enhed A, kan det efter Kommissionens opfattelse antages, at kontrollen omfatter alle aktiver, som ejes nominelt af enheden⁶.

Den nationale kompetente myndighed har kompetence til ud fra de faktiske omstændigheder at træffe afgørelse om, hvorvidt de elementer, som den har fastslået forbinder den udpegede person med enhed A, er ensbetydende med, at disse kriterier eller andre kriterier, som kan bevise, at enhed A kontrolleres af den udpegede person, er opfyldt. Denne afgørelse bør træffes i lyset af ovenstående præciseringer og under hensyntagen til alle de elementer, som den nationale kompetente myndighed råder over, og de særlige omstændigheder i sagen. Kommissionen har ikke beføjelse til at træffe denne afgørelse ud fra de faktiske omstændigheder på de nationale kompetente myndigheders vegne.

Spørgsmål 1.2

Kommissionen vil behandle dette spørgsmål, under antagelse af at den nationale kompetente myndigheds vurdering af de faktiske omstændigheder i sidste ende viser, at den udpegede person udøver kontrol over enhed A.

Forordningens artikel 2, stk. 2, forbyder alle EU-aktører, herunder banker, direkte eller indirekte at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for eller til fordel for udpegede personer.

Kommissionen har allerede indtaget det synspunkt, at hvis der stilles pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for en ikkeudpeget enhed, der ejes eller kontrolleres af en udpeget person eller enhed eller et udpeget organ, så vil dette være ensbetydende med indirekte at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for sidstnævnte⁷. *Heraf følger, at "hvis der ved udvisning af den fornødne due diligence fastslås ejerskab eller kontrol, vil pengemidler eller økonomiske ressourcer, der stilles til rådighed for ikkeudpegede juridiske personer eller enheder, der ejes eller kontrolleres af en på listen opført person eller enhed, i princippet blive anset som værende indirekte stillet til rådighed for sidstnævnte, medmindre det i det enkelte tilfælde ud fra en risikobaseret tilgang og under hensyntagen til samtlige relevante omstændigheder med rimelighed kan fastslås, at de pågældende pengemidler eller økonomiske ressourcer ikke vil blive anvendt af eller være til fordel for den udpegede person eller enhed"⁸.*

Eftersom moderselskaber almindeligvis udøver kontrol over og ledelse af deres datterselskabers aktiviteter, kan det efter Kommissionens opfattelse, når det er fastslået, at en ikkeudpeget enhed kontrolleres af en udpeget person, antages, at kontrollen også omfatter datterselskaberne og aktiverne i den ikkeudpegede enhed. Denne antagelse kan i det enkelte

⁵ Selv om disse kriterier ikke er identiske, afspejler de indholdsmæssigt kriterierne i punkt 63 i EU's bedste praksis. EU's bedste praksis for effektiv gennemførelse af restriktive foranstaltninger (dok. 8519/18) (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/da/pdf>).

⁶ Udtalelse fra Kommissionen af 19. juni 2020 om artikel 2 i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 (C(2020) 4117 final).

⁷ "Ofte stillede spørgsmål om EU's restriktive foranstaltninger i Syrien" (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en). Se også Kommissionens udtalelse af 19. juni 2020 om artikel 2 i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 (C(2020) 4117 final).

⁸ Svar på spørgsmål 9. Se også punkt 66 i EU's bedste praksis.

tilfælde tilbagevises af EU-datterselskabet, hvis det kan påvise, at nogle af eller alle dets aktiver ligger uden for moderselskabets kontrol, eller at sidstnævnte rent faktisk ikke kontrolleres af den udpegede person⁹.

Det følger heraf, at hvis pengemidler eller økonomiske ressourcer stilles til rådighed for et sådant datterselskab, vil det svare til at stille dem indirekte til rådighed for den udpegede person, medmindre det i det enkelte tilfælde ud fra en risikobaseret tilgang og under hensyntagen til samtlige relevante omstændigheder med rimelighed kan fastslås, at de pågældende pengemidler eller økonomiske ressourcer ikke vil blive anvendt af eller være til fordel for den udpegede person.

Efter dens vurdering af de faktiske omstændigheder synes den nationale kompetente myndighed at have konkluderet, at EU-datterselskabet i dette specifikke tilfælde kontrolleres af enhed A, som igen kontrolleres af den udpegede person.

Sådanne datterselskabers hjemsted, og nærmere bestemt hvorvidt de har hjemsted i en medlemsstat eller i et tredjeland, har ingen indvirkning på denne vurdering, medmindre EU-retsakterne om de restriktive foranstaltninger indeholder en udtrykkelig bestemmelse herom. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag.

Alle EU-aktører, herunder banker, skal indføre de fornødne due diligence-procedurer og foretage passende kontrol for at undgå overtrædelser af forordningen. Disse procedurer kan omfatte screening, risikovurdering, due diligence på flere niveauer og løbende overvågning.

Efter Kommissionens opfattelse bærer den EU-aktør, der har indgået et kontraktforhold med det EU-datterselskab, der kontrolleres af den udpegede person, og som initierer den hermed forbundne overførsel af pengemidler, det primære ansvar for sådanne overførsler. Ikke desto mindre skal den enkelte EU-aktør opfylde sine egne forpligtelser i henhold til EU's restriktive foranstaltninger og foretage passende kontrol som anført i de foregående afsnit. EU-banker skal derfor anvende due diligence-mekanismer for at sikre, at behandlingen af en betaling, der er knyttet til en underliggende transaktion, ikke medfører, at der indirekte stilles pengemidler til rådighed for en udpeget person. Hvis den pågældende EU-bank ikke overholder denne forpligtelse, kan der være tale om en overtrædelse af forordningens artikel 2, stk. 2. EU-banken skal desuden straks underrette den nationale kompetente myndighed og Kommissionen som omhandlet i forordningens artikel 8¹⁰.

Det skal endvidere bemærkes, at det af forordningens artikel 9 fremgår, at "*bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 2*" i forordningen, er forbudt for alle EU-aktører, herunder banker.

Ovenstående elementer tilsidesætter ikke forordningens artikel 10, stk. 2, hvori følgende er fastsat: handlinger foretaget af EU-aktører "*medfører ikke ansvar af nogen form for de pågældende, hvis de ikke vidste og ikke havde rimelig grund til at formode, at deres handling ville være i strid med foranstaltningerne i denne forordning*", herunder foranstaltningerne i artikel 2, stk. 2.

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at hvis der foretages betalinger til et EU-datterselskab, der kontrolleres af enhed A, vil det være ensbetydende med at stille dem til rådighed for sidstnævnte. For så vidt enhed A kontrolleres af den udpegede person, kan

⁹ Udtalelse fra Kommissionen af 19. juni 2020 om artikel 2 i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 (C(2020) 4117 final).

¹⁰ Af artikel 8 i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 fremgår følgende: "(...) skal fysiske og juridiske personer, enheder og organer: a) øjeblikkeligt videregive oplysninger, der kan fremme overholdelsen af denne forordning, (...) til de kompetente myndigheder i de medlemsstater, hvor de pågældende er bosat eller befinder sig, og direkte eller via medlemsstaterne fremsende oplysningerne til Kommissionen."

betalingerne anses for indirekte at være stillet til rådighed for den udpegede person. Sådanne betalinger er derfor forbudt, medmindre den nationale kompetente myndighed har givet tilladelse hertil i henhold til en af forordningens undtagelsesbestemmelser, eller medmindre det i det enkelte tilfælde ud fra en risikobaseret tilgang og under hensyntagen til samtlige relevante omstændigheder med rimelighed kan fastslås, at pengemidlerne ikke vil blive anvendt af eller være til fordel for den udpegede person. EU-banker skal anvende de fornødne due diligence-procedurer for at undgå, at en betaling til en bestemt ikkeudpeget enhed medfører, at der indirekte stilles pengemidler til rådighed for en udpeget person.

Anmodning 2

Spørgsmål 2.1

Kommissionen vil behandle dette og de følgende spørgsmål, under antagelse af at den nationale kompetente myndigheds vurdering af de faktiske omstændigheder i sidste ende viser, at den udpegede person udøver kontrol over enhed B.

Forordningens artikel 2, stk. 2, forbyder alle EU-aktører, herunder banker, direkte eller indirekte at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for eller til fordel for udpegede personer.

Som anført i svaret på spørgsmål 1.2 er Kommissionen af den opfattelse, at hvis der stilles pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for en ikkeudpeget enhed, der ejes eller kontrolleres af en udpeget person eller enhed eller et udpeget organ, så vil dette være ensbetydende med indirekte at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for sidstnævnte¹¹.

I den foreliggende sag har EU-aktøren erhvervet varerne fra en ikkeudpeget tredjelandformidler. Det må antages, at sidstnævnte i) har betalt eller vil betale enhed B, eller ii) har ydet eller vil yde en eller anden form for vederlag til enheden som modydelse for de pågældende varer. Når en EU-aktør erhverver varer fra og foretager betalinger til tredjelandformidleren eller tilbyder denne en anden form for vederlag, giver det således indirekte mulighed for, at pengemidler og/eller økonomiske ressourcer kan kanaliseres til enhed B. **Som anført i svaret på spørgsmål 1.1 svarer den hermed forbundne transaktion, for så vidt enhed B kontrolleres af en udpeget person, til i sidste ende at stille pengemidler og/eller økonomiske ressourcer indirekte til rådighed for den udpegede person.**

Enhver anden konklusion ville indebære, at forordningens artikel 2, stk. 2, kunne omgås ved at oprette skuffeselskaber, enten i medlemsstaterne eller i tredjelande, hvorigennem pengemidler eller økonomiske ressourcer indirekte kan kanaliseres til udpegede personer eller enheder gennem en enhed, der kontrolleres af sidstnævnte.

Ved afgørelsen af, om de foretagne betalinger svarer til at stille pengemidler og/eller økonomiske ressourcer indirekte til rådighed for en udpeget person som i den foreliggende sag, bør EU-aktører vurdere alle de faktuelle elementer, som de råder over. Sådanne elementer kan bl.a. omfatte: indgriben fra en lang række mellemlid i kæden fra producenten til slutbrugeren, misforhold mellem varernes oprindelsesland og det land, hvor et formidlende selskab er beliggende, varernes forsendelse til EU fra et sådant tredjeland og eksistensen af

¹¹ "Ofte stillede spørgsmål om EU's restriktive foranstaltninger i Syrien" (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en). Se også Kommissionens udtalelse af 19. juni 2020 om artikel 2 i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 (C(2020) 4117 final).

restriktive EU-foranstaltninger over for et betydeligt antal fysiske eller juridiske personer i det pågældende land.

Det skal endvidere bemærkes, at det af forordningens artikel 9 fremgår, at "*bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 2*" i forordningen, er forbudt for alle EU-aktører, herunder banker.

Ovenstående elementer tilsidesætter ikke forordningens artikel 10, stk. 2, hvori følgende er fastsat: handlinger foretaget af EU-aktører "*medfører ikke ansvar af nogen form for de pågældende, hvis de ikke vidste og ikke havde rimelig grund til at formode, at deres handling ville være i strid med foranstaltningerne i denne forordning*", herunder foranstaltningerne i forordningens artikel 2, stk. 2.

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at betalinger til fordel for tredjelandsformidlere for produkter fra enhed B må anses for at være ensbetydende med, at der indirekte stilles pengemidler til rådighed for den udpegede person, eftersom i) tredjelandsformidlerne har ydet vederlag til enhed B som modydelse for varerne, og ii) enheden kontrolleres af den udpegede person, og den antages derfor at kanalisere eller anvende pengemidlerne og de økonomiske ressourcer til fordel for sidstnævnte. Sådanne betalinger er derfor forbudt, medmindre den nationale kompetente myndighed har givet tilladelse hertil i henhold til en af forordningens undtagelsesbestemmelser, eller medmindre det i det enkelte tilfælde ud fra en risikobaseret tilgang og under hensyntagen til samtlige relevante omstændigheder med rimelighed kan fastslås, at pengemidlerne ikke vil blive anvendt af eller være til fordel for den udpegede person.

Spørgsmål 2.2

Som anført i svaret på spørgsmål 1.2 i anmodning 1 er EU-banker forpligtet til at gennemføre due diligence-procedurer og kontrollere, om en transaktion, de behandler, vil svare til direkte eller indirekte at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for eller til fordel for udpegede personer eller enheder. Hvis en EU-bank er klar over eller har rimelig grund til at antage, at en transaktion, den behandler, ville svare til direkte eller indirekte at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for en udpeget person, skal den afholde sig fra at behandle transaktionen, indefryse beløbet og straks underrette den nationale kompetente myndighed og Kommissionen for ikke at overtræde forordningens artikel 2, stk. 2 og 8¹².

Det skal endvidere bemærkes, at det af forordningens artikel 9 fremgår, at "*bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 2*" i forordningen, er forbudt for alle EU-aktører, herunder banker.

Dette tilsidesætter ikke forordningens artikel 10, stk. 2, hvori følgende er fastsat: handlinger foretaget af EU-aktører "*medfører ikke ansvar af nogen form for de pågældende, hvis de ikke vidste og ikke havde rimelig grund til at formode, at deres handling ville være i strid med foranstaltningerne i denne forordning*", herunder foranstaltningerne i forordningens artikel 2, stk. 2.

Spørgsmål 2.3

¹² Af artikel 8 i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 fremgår følgende: "*(...) skal fysiske og juridiske personer, enheder og organer: a) øjeblikkeligt videregive oplysninger, der kan fremme overholdelsen af denne forordning, (...) til de kompetente myndigheder i de medlemsstater, hvor de pågældende er bosat eller befinder sig, og direkte eller via medlemsstaterne fremsende oplysningerne til Kommissionen.*"

Forordningens artikel 2, stk. 2, og artikel 9 henviser på ingen måde til det sted, hvor den part, der modtager pengemidlerne, befinder sig. Ingen EU-aktører, herunder banker, må derfor foretage betalinger til nogen enhed, uanset hvor den har hjemsted, hvis dette er ensbetydende med, at pengemidler eller økonomiske ressourcer direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller til fordel for en udpeget person.

Dette tilsidesætter ikke forordningens artikel 10, stk. 2.

KONKLUSIONER

På baggrund af ovenstående er Kommissionens holdning følgende:

- 1) Det er den nationale kompetente myndighed, der har kompetencen til, under hensyntagen til alle de elementer, den råder over, og de særlige omstændigheder i sagen, at afgøre, om en udpeget person kontrollerer enhed A eller enhed B.**

Hvis det fastslås, at den udpegede person kontrollerer enhed A:

- 2) Hvis der foretages betalinger til det EU-datterselskab, der kontrolleres af enhed A, vil dette svare til at stille dem til rådighed for sidstnævnte, og for så vidt enhed A kontrolleres af den udpegede person, kan betalingerne anses for indirekte at være stillet til rådighed for eller være til fordel for den udpegede person.**

Hvis det fastslås, at den udpegede person kontrollerer enhed B:

- 3) Hvis der foretages betalinger til fordel for tredjelandsformidlere for produkter fra enhed B, kan det anses som svarende til at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer indirekte til rådighed for den udpegede person.**

I begge tilfælde gælder følgende:

- 4) EU-banker skal anvende de fornødne due diligence-procedurer for at undgå, at en betaling til enhed A eller enhed B medfører, at der indirekte stilles pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for eller til fordel for den udpegede person.**

- 5) **Ingen EU-aktører, herunder banker, må foretage betalinger til nogen enhed, uanset hvor den har hjemsted, hvis dette er ensbetydende med, at pengemidler eller økonomiske ressourcer direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller er til fordel for en udpeget person.**

Udfærdiget i Bruxelles, den 8.6.2021.

*På Kommissionens vegne
Mairead McGUINNESS
Medlem af Kommissionen*

