



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.6.2021.
C(2021) 4223 final

MIŠLJENJE KOMISIJE

od 8.6.2021.

o članku 2. stavku 2. Uredbe Vijeća (EU) 269/2014

MIŠLJENJE KOMISIJE

od 8.6.2021.

o članku 2. stavku 2. Uredbe Vijeća (EU) 269/2014

ZAHTEV ZA MIŠLJENJE

Europska komisija (dalje u tekstu „Komisija“) u svojoj ulozi čuvarice Ugovora prati kako države članice provode pravo Unije pod kontrolom Suda Europske unije¹.

U kontekstu mjera ograničavanja donesenih u skladu s člankom 215. Ugovora o funkciranju Europske unije (UFEU) nacionalna nadležna tijela država članica mogu od Komisije zatražiti da iznese stajališta o primjeni određenih odredaba relevantnih pravnih akata ili da pruži smjernice o njihovoј provedbi. Nacionalna nadležna tijela mogu od Komisije zatražiti i smjernice o tumačenju samog članka 215. UFEU-a.

Komisija je od nacionalnog nadležnog tijela zaprimila dva zahtjeva za mišljenje o primjeni finansijskih mjer utvrđenih u članku 2. stavku 2. Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014² („Uredba“). Budući da se ta dva zahtjeva odnose na istu pravnu odredbu, ona će biti predmet jedinstvenog mišljenja Komisije.

KONTEKST

U skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe subjektima iz EU-a zabranjeno je da sredstva ili gospodarske resurse stavljuju na raspolaganje, izravno ili neizravno, osobama uvrštenima na popis u Prilogu I. Uredbi ili u njihovu korist³.

Prvi zahtjev

Jedna osoba uvrštena na popis u Prilogu I. Uredbi predsjednik je uprave subjekta izvan EU-a koji nije uvršten na popis („subjekt A“). Prema navodima nacionalnog nadležnog tijela i na temelju statuta subjekta A, osoba uvrštena na popis u okviru te je upravljačke uloge nadležna za organizaciju rada upravnog odbora subjekta A i osiguravanje da članovi odbora uspješno ispunjavaju njegove zadaće. S druge strane, subjekt A vlasnik je društva kćeri sa sjedištem u državi članici EU-a („društvo kći iz EU-a“).

Pitanja su nacionalnog nadležnog tijela sljedeća:

1.1. Na temelju dostavljenih informacija i onih dostupnih iz otvorenih izvora, može li se zaključiti da osoba uvrštena na popis kontrolira subjekt A?

1.2. Ako je odgovor potvrđan, zabranjuje li se Uredbom subjektima iz EU-a da izvršavaju plaćanja društvu kćeri iz EU-a koje je pod kontrolom subjekta A za kupnju proizvoda koji potječu od subjekta A? Zabranjuje li se Uredbom baci iz EU-a obrada tih plaćanja?

¹ U skladu s Ugovorima samo Sud Europske unije može dati pravno obvezujuća tumačenja prava Unije.

² Uredba Vijeća (EU) br. 269/2014 od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine, SL L 78, 17.3.2014., str. 6.–15.

³ Članak 2. stavak 2. Uredbe glasi: *Nikakva sredstva ili gospodarski izvori ne stavljuju se na raspolaganje, izravno ili neizravno, u ili za korist fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela, ili fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela povezanih s njima, kako je navedeno u Prilogu I.*

Drugi zahtjev

Prema navodima nacionalnog nadležnog tijela, osoba uvrštena na popis u Prilogu I. Uredbi kontrolira subjekt izvan EU-a koji nije uvršten na popis („subjekt B”). Robu koju proizvodi subjekt B trgovačka društva sa sjedištem u trećim zemljama („posrednici iz treće zemlje”) prodaju subjektima iz EU-a.

Pitanja su nacionalnog nadležnog tijela sljedeća:

2.1. Zabranjuje li se Uredbom subjektima iz EU-a izvršenje plaćanja u korist subjekata izvan EU-a koji djeluju kao posrednici iz treće zemlje za proizvode subjekta B koji je pod kontrolom osobe uvrštena na popis?

2.2. Zabranjuje li se Uredbom bankama iz EU-a da obrađuju plaćanja s nacionalnih računa subjekata iz EU-a na račune navedenih subjekata izvan EU-a ako se te transakcije temelje na računima izdanima za proizvode subjekta B koji je pod kontrolom osobe uvrštena na popis?

2.3. Ako je predmetne proizvode subjekt iz EU-a kupio od subjekta iz druge države članice koji ih je sam kupio od drugog subjekta izvan EU-a, krši li time subjekt koji kupuje Uredbu? Isto tako, je li obrada temeljnih transakcija koju provodi banka iz EU-a kršenje Uredbe?

PRAVNA OCJENA

Prvi zahtjev

Pitanje 1.1.

Komisija je prethodno utvrdila⁴ nekoliko kriterija koje treba uzeti u obzir kako bi se utvrdilo je li pravna osoba pod kontrolom druge osobe ili subjekta, odnosno može li ta druga osoba ili subjekt „odlučujuće utjecati na ponašanje drugog predmetnog subjekta i čini li to u praksi”. Ti su kriteriji sljedeći:

- a. ovlasti za imenovanje ili smjenjivanje većine članova administrativnog, upravnog ili nadzornog tijela takve pravne osobe ili subjekta;
- b. uporaba cijelokupne imovine pravne osobe ili subjekta ili njezina dijela;
- c. solidarno preuzimanje financijskih obveza neke pravne osobe ili subjekta ili pružanje jamstava toj pravnoj osobi ili subjektu;
- d. utjecaj na poslovnu strategiju, operativnu politiku, poslovne planove, ulaganja, kapacitete, pružanje financijskih sredstava, ljudske resurse i pravna pitanja;
- e. uspostava ili održavanje mehanizama za praćenje poslovnog ponašanja pravne osobe ili subjekta;
- f. drugi pokazatelji kao što su zajednička poslovna adresa ili korištenje istim imenom, što bi moglo navesti treće strane na pomisao da su dva subjekta zapravo dio istog poduzeća.⁵

⁴ Odgovor na pitanje 9. iz rubrike Najčešća pitanja o mjerama ograničavanja EU-a u Siriji (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en).

⁵ Iako nisu istovjetni, ti kriteriji u biti odražavaju one navedene u točki 63. Najboljih praksi EU-a. Najbolje prakse EU-a za učinkovitu provedbu mjera ograničavanja (dok. 8519/18) (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/hr/pdf>).

Prema mišljenju Komisije, ako se utvrdi da osoba uvrštena na popis ima kontrolu nad subjektom A, može se pretpostaviti da kontrola obuhvaća svu imovinu nominalno u vlasništvu subjekta A⁶.

Nacionalno nadležno tijelo ovlašteno je činjenično utvrditi odnose li se elementi za koje je utvrdilo da povezuju osobu uvrštenu na popis sa subjektom A na ispunjavanje bilo kojeg od tih ili drugih kriterija kojima se može dokazati da osoba uvrštena na popis ima kontrolu nad subjektom A. To bi trebalo utvrditi u kontekstu navedenih pojašnjenja, uzimajući u obzir sve elemente kojima nacionalno nadležno tijelo raspolaže i posebne okolnosti slučaja. Komisija nije ovlaštena za utvrđivanje činjenica u ime nacionalnih nadležnih tijela.

Pitanje 1.2.

Komisija će razmotriti to pitanje uz pretpostavku da se činjeničnom procjenom nacionalnog nadležnog tijela u konačnici pokaže da osoba uvrštena na popis ima kontrolu nad subjektom A.

U skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe svim je subjektima iz EU-a, uključujući banke, zabranjeno da sredstva ili gospodarske resurse stavljuju na raspolaganje, izravno ili neizravno, osobama uvrštenima na popis ili u njihovu korist.

Komisija je već zauzela stajalište da stavljanje sredstava ili gospodarskih resursa na raspolaganje subjektu koji nije uvršten na popis, a koji je u vlasništvu ili pod kontrolom osobe, subjekta ili tijela uvrštenog na popis, znači njihovo neizravno stavljanje na raspolaganje uvrštenoj osobi, subjektu ili tijelu⁷. U skladu s tim, „ako se vlasništvo ili nadzor utvrđuju na temelju odgovarajuće dubinske analize, stavljanje financijskih sredstava ili gospodarskih izvora na raspolaganje pravnim osobama ili subjektima koji nisu uvršteni na popis, a u vlasništvu su ili pod nadzorom uvrštene osobe ili subjekta, u načelu će se smatrati neizravnim stavljanjem na raspolaganje potonjima, osim ako se može razumno odrediti, na pojedinačnoj osnovi i primjenom pristupa na temelju rizika te uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, da predmetna financijska sredstva ili gospodarske izvore neće upotrebljavati ta uvrštena osoba ili subjekt niti će se oni upotrebljavati u njihovu korist”⁸.

Budući da je opće je poznato da su djelatnosti društava kćeri pod kontrolom i upravom matičnih društava, Komisija smatra da se nakon što se utvrdi da osoba uvrštena na popis kontrolira subjekt koji nije uvršten na popis, može pretpostaviti da ta kontrola obuhvaća i društva kćeri i imovinu subjekta koji nije uvršten na popis. Društvo kći iz EU-a tu pretpostavku može osporiti na pojedinačnoj osnovi ako može dokazati da je neka ili sva njegova imovina izvan kontrole matičnog subjekta ili da matični subjekt zapravo nije pod kontrolom osobe uvrštena na popis⁹.

Iz toga proizlazi da bi stavljanje sredstava ili gospodarskih resursa na raspolaganje takvom društvu kćeri dovelo do njihova neizravnog stavljanja na raspolaganje osobi uvrštenoj na popis, osim ako se može razumno odrediti, na pojedinačnoj osnovi i primjenom pristupa na temelju rizika te uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, da predmetna sredstva ili gospodarske resurse neće upotrebljavati ta osoba ili subjekt uvršten na popis niti će se oni upotrebljavati u njihovu korist.

⁶ Mišljenje Komisije o članku 2. Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014 od 19.6.2020. (C(2020) 4117 final).

⁷ Najčešća pitanja o mjerama ograničavanja EU-a u Siriji (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en). Vidjeti i Mišljenje Komisije o članku 2. Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014 od 19.6.2020. (C(2020) 4117 final).

⁸ Odgovor na pitanje 9.: vidjeti i stavak 66. Najboljih praksi EU-a.

⁹ Mišljenje Komisije o članku 2. Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014 od 19.6.2020. (C(2020) 4117 final).

Čini se da je nacionalno nadležno tijelo nakon činjenične procjene zaključilo da je u tom konkretnom slučaju društvo kći iz EU-a pod kontrolom subjekta A, koji je pak pod kontrolom osobe uvrštene na popis.

Mjesto osnivanja takvih društava kćeri, a posebno činjenica jesu li osnovana u državi članici ili trećoj zemlji, ne utječe na tu procjenu, osim ako pravni akti EU-a kojima se utvrđuju mjere ograničavanja o tome sadržavaju izričitu odredbu. To ovdje nije slučaj.

Svi subjekti iz EU-a, uključujući banke, moraju provesti potrebne dubinske analize i odgovarajuće provjere kako bi se izbjeglo kršenje Uredbe. Ti postupci mogu uključivati pregled, procjenu rizika, višerazinsku dubinsku analizu i kontinuirano praćenje.

Prema mišljenju Komisije, subjekt iz EU-a koji je sklopio ugovorni odnos s društvom kćeri iz EU-a koje je pod kontrolom osobe uvrštene na popis i koji pokreće povezani prijenos sredstava snosi primarnu odgovornost za takav prijenos. Međutim, svaki subjekt iz EU-a mora ispuniti svoje obveze u okviru mjera ograničavanja EU-a i provesti odgovarajuće provjere, kako je navedeno u prethodnim stavcima. Stoga banke u EU-u moraju primjenjivati mehanizme dubinske analize kako bi osigurale da obrada plaćanja povezanog s temeljnom transakcijom ne dovede do neizravnog stavljanja sredstava na raspolaganje osobi uvrštenoj na popis. Nepridržavanjem te obveze predmetna banka iz EU-a može kršiti članak 2. stavak 2. Uredbe. Osim toga, u skladu s člankom 8.¹⁰ Uredbe banka iz EU-a trebala bi odmah o tome obavijestiti nacionalno nadležno tijelo i Komisiju.

Nadalje, treba podsjetiti da se člankom 9. Uredbe svim subjektima iz EU-a, uključujući banke, zabranjuje „svjesno i namjerno sudjelovanje u djelatnostima čiji je cilj ili učinak izbjegavanje mjera iz članka 2.” Uredbe.

Prethodno navedenim ne dovodi se u pitanje članak 10. stavak 2. Uredbe, kojim se utvrđuje da subjekti iz EU-a „ne mogu za svoje postupke snositi bilo kakvu odgovornost ako nisu znali ili nisu imali opravdan razlog smatrati da svojim postupcima krše mjere iz Uredbe”, uključujući mjere iz članka 2. stavka 2.

Stoga Komisija smatra da izvršenje plaćanja društvu kćeri iz EU-a koje je pod kontrolom subjekta A znači izvršenje plaćanja tom subjektu. Ako je subjekt A pod kontrolom osobe uvrštene na popis, može se smatrati da se plaćanja neizravno stavljuju na raspolaganje osobi uvrštenoj na popis. Takva su plaćanja stoga zabranjena, osim ako ih odobri nacionalno nadležno tijelo u skladu s jednim od odstupanja predviđenih Uredbom ili ako se na pojedinačnoj osnovi i primjenom pristupa na temelju rizika može opravdano utvrdi, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, da osoba uvrštena na popis neće upotrebljavati sredstva niti će se ona upotrebljavati u njezinu korist. Banke iz EU-a moraju provesti odgovarajuće dubinske analize kako bi izbjegle da plaćanje određenom subjektu koji nije uvršten na popis dovede do neizravnog stavljanja na raspolaganje sredstava osobi uvrštenoj na popis.

Drugi zahtjev

Pitanje 2.1.

Komisija će razmotriti to i sljedeća pitanja uz prepostavku da se činjeničnom procjenom nacionalnog nadležnog tijela u konačnici pokaže da osoba uvrštena na popis ima kontrolu nad subjektom B.

¹⁰ Člankom 8. Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014 predviđa se da „(...) fizička ili pravna osoba, subjekt ili tijelo: (a) nadležnom tijelu države članice u kojoj boravi ili ima sjedište odmah priopćuje sve informacije koje bi mogle olakšati provedbu ove Uredbe, (...) i te informacije izravno ili preko države članice proslijedi Komisiji.”

U skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe svim je subjektima iz EU-a, uključujući banke, zabranjeno da sredstva ili gospodarske resurse stavlju na raspolaganje, izravno ili neizravno, osobama uvrštenima na popis ili u njihovu korist.

Kako je navedeno u odgovoru na pitanje 1.2., Komisija je zauzela stajalište da stavljanje sredstava ili gospodarskih resursa na raspolaganje subjektu koji nije uvršten na popis, a koji je u vlasništvu ili pod kontrolom osobe, subjekta ili tijela uvrštenog na popis, znači njihovo neizravno stavljanje na raspolaganje uvrštenoj osobi, subjektu ili tijelu¹¹.

U ovom slučaju subjekt iz EU-a kupio je robu od posrednika iz treće zemlje koji nije uvršten na popis. Pretpostavlja se da je taj subjekt i. platilo ili će platiti subjektu B ili ii. subjektu je dao ili će dati neki oblik naknade u zamjenu za predmetnu robu. Slijedom toga, svaki subjekt iz EU-a koji kupuje robu od posrednika iz treće zemlje i izvršava plaćanja ili nudi bilo koji drugi oblik naknade posredniku iz treće zemlje neizravno dopušta prijenos sredstava i/ili gospodarskih resursa subjektu B. **Kao što je navedeno u odgovoru na pitanje 1.1., ako je subjekt B pod kontrolom osobe uvrštene na popis, povezana transakcija u konačnici znači neizravno stavljanje sredstava i/ili gospodarskih resursa na raspolaganje uvrštenoj osobi.**

Bilo koji drugi zaključak značio bi da bi se članak 2. stavak 2. Uredbe mogao zaobići osnivanjem fiktivnih društava, bilo u državama članicama bilo u trećim zemljama, preko kojih bi se sredstva ili gospodarski resursi mogli neizravno usmjeravati osobama ili subjektima uvrštenima na popis preko subjekta koji je pod njihovom kontrolom.

Pri utvrđivanju znači li izvršenje plaćanja neizravno stavljanje sredstava i/ili gospodarskih resursa na raspolaganje osobi uvrštenoj na popis, kao što je slučaj u ovom predmetu, subjekti iz EU-a trebali bi procijeniti sve činjenične elemente kojima raspolažu. Ti elementi mogu, među ostalim, uključivati: intervenciju brojnih posrednika u lancu koji vode od proizvodača do krajnjeg korisnika; neusklađenost između zemlje podrijetla robe i zemlje u kojoj se nalazi posredničko društvo; otpremu robe u EU iz takve treće zemlje; te postojanje mjera ograničavanja EU-a usmjerenih na znatan broj fizičkih ili pravnih osoba u jednoj od tih zemalja.

Nadalje, treba podsjetiti da se člankom 9. Uredbe svim subjektima iz EU-a, uključujući banke, zabranjuje „svjesno i namjerno sudjelovanje u djelatnostima čiji je cilj ili učinak izbjegavanje mjera iz članka 2.” Uredbe.

Prethodno navedenim ne dovodi se u pitanje članak 10. stavak 2. Uredbe, kojim se utvrđuje da subjekti iz EU-a „ne mogu za svoje postupke snositi bilo kakvu odgovornost ako nisu znali ili nisu imali opravdan razlog smatrati da svojim postupcima krše mjere iz Uredbe”, uključujući mjere iz članka 2. stavka 2. Uredbe.

Stoga je Komisija mišljenja da se može smatrati da se izvršenjem plaćanja u korist posrednika iz treće zemlje za proizvode podrijetlom iz subjekta B sredstva neizravno stavlju na raspolaganje osobi uvrštenoj na popis, s obzirom na to i. da su posrednici iz treće zemlje dali naknadu subjektu B u zamjenu za robu i ii. da je subjekt pod kontrolom osobe uvrštene na popis, pa se pretpostavlja da se sredstva i gospodarski resursi usmjeravaju ili upotrebljavaju u korist uvrštene osobe. Takva su plaćanja stoga zabranjena, osim ako ih odobri nacionalno nadležno tijelo u skladu s jednim od odstupanja predviđenih Uredbom ili ako se na pojedinačnoj osnovi i primjenom pristupa na temelju rizika može opravdano utvrdi, uzimajući

¹¹ Najčešća pitanja o mjerama ograničavanja EU-a u Siriji (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en). Vidjeti i Mišljenje Komisije o članku 2. Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014 od 19.6.2020. (C(2020) 4117 final).

u obzir sve relevantne okolnosti, da osoba uvrštena na popis neće upotrebljavati sredstva niti će se ona upotrebljavati u njezinu korist.

Pitanje 2.2.

Kako je navedeno u odgovoru na pitanje 1.2. u prvom zahtjevu, banke iz EU-a obvezne su provoditi dubinske analize i provjeravati bi li bilo koja transakcija koju obrađuju značila stavljanje sredstava ili gospodarskih resursa izravno ili neizravno na raspolaganje osobama ili subjektima uvrštenima na popis ili u njihovu korist. Ako banka iz EU-a zna ili ima opravdane razloge vjerovati da bi transakcija koju obrađuje značila stavljanje sredstava ili gospodarskih resursa izravno ili neizravno na raspolaganje osobi uvrštenoj na popis, mora se suzdržati od obrade transakcije, zamrznuti iznos i odmah o tome obavijestiti nacionalno nadležno tijelo i Komisiju kako se ne bi prekršio članak 2. stavak 2. i članak 8.¹² Uredbe.

Nadalje, treba podsjetiti da se člankom 9. Uredbe svim subjektima iz EU-a, uključujući banke, zabranjuje „svjesno i namjerno sudjelovanje u djelatnostima čiji je cilj ili učinak izbjegavanje mjera iz članka 2.” Uredbe.

Time se ne dovodi u pitanje članak 10. stavak 2. Uredbe, kojim se utvrđuje da subjekti iz EU-a „ne mogu za svoje postupke snositi bilo kakvu odgovornost ako nisu znali ili nisu imali opravdan razlog smatrati da svojim postupcima krše mjere iz Uredbe”, uključujući mjere iz članka 2. stavka 2. Uredbe.

Pitanje 2.3.

Članak 2. stavak 2. i članak 9. Uredbe ni na koji se način ne odnose na lokaciju stranke koja prima sredstva. Stoga je svim subjektima iz EU-a, uključujući banke, zabranjeno izvršavati plaćanja bilo kojem subjektu, neovisno o tome gdje ima sjedište, ako to podrazumijeva izravno ili neizravno stavljanje sredstava ili gospodarskih resursa na raspolaganje osobi uvrštenoj na popis ili u njezinu korist.

Time se ne dovodi u pitanje članak 10. stavak 2. Uredbe.

ZAKLJUČCI

S obzirom na navedeno, Komisija je sljedećeg mišljenja:

- (1) Nacionalno nadležno tijelo nadležno je utvrditi, uzimajući u obzir sve elemente kojima raspolaze i posebne okolnosti slučaja, ima li osoba uvrštena na popis kontrolu nad subjektom A ili subjektom B.

Ako je utvrđeno da osoba uvrštena na popis ima kontrolu nad subjektom A:

- (2) Izvršenje plaćanja društvu kćeri iz EU-a koje je pod kontrolom subjekta A znači izvršenje plaćanja tom subjektu; a ako je subjekt A pod kontrolom osobe uvrštene na popis, može se smatrati da se plaćanja neizravno stavljuju na raspolaganje osobi uvrštenoj na popis ili u njezinu korist.

Ako je utvrđeno da osoba uvrštena na popis ima kontrolu nad subjektom B:

¹² Člankom 8. Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014 predviđa se da „(...) fizička ili pravna osoba, subjekt ili tijelo: (a) nadležnom tijelu države članice u kojoj boravi ili ima sjedište odmah priopćuje sve informacije koje bi mogle olakšati provedbu ove Uredbe, (...) i te informacije izravno ili preko države članice prosljeđuje Komisiji.”

- (3) Može se smatrati da se izvršenjem plaćanja u korist posrednika iz treće zemlje za proizvode podrijetlom iz subjekta B sredstva ili gospodarski resursi neizravno stavlju na raspolaganje osobi uvrštenoj na popis.

U oba slučaja:

- (4) Banke iz EU-a moraju provesti odgovarajuće dubinske analize kako bi izbjegle da izvršenje plaćanja subjektu A ili subjektu B dovede do neizravnog stavljanja na raspolaganje sredstava ili gospodarskih resursa osobi uvrštenoj na popis ili u njezinu korist.
- (5) Svim subjektima iz EU-a, uključujući banke, zabranjeno je izvršavati plaćanja bilo kojem subjektu, neovisno o tome gdje ima sjedište, ako bi to podrazumijevalo izravno ili neizravno stavljanje sredstava ili gospodarskih resursa na raspolaganje osobi uvrštenoj na popis ili u njezinu korist.

Sastavljeno u Bruxellesu 8.6.2021.

*Za Komisiju
Mairead McGuinness
Članica Komisije*

OVJERENI PRIMJERAK
Za Glavnu tajnicu

Martine DEPREZ
Direktor
Odlučivanje i kolegijalnost
EUROPSKA KOMISIJA