



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.6.2021
C(2021) 4223 final

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 8.6.2021

om artikel 2.2 i rådets förordning (EU) nr 269/2014

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 8.6.2021

om artikel 2.2 i rådets förordning (EU) nr 269/2014

BEGÄRAN OM YTTRANDE

I sin roll som fördragets väktare övervakar Europeiska kommissionen (*kommissionen*) medlemsstaternas genomförande av unionsrätten under Europeiska unionens domstols kontroll (*domstolen*).¹

I samband med restriktiva åtgärder som antagits i enlighet med artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) får de nationella behöriga myndigheterna i medlemsstaterna begära att kommissionen lämnar sina synpunkter på tillämpningen av specifika bestämmelser i de berörda rättsakterna eller tillhandahåller vägledning för genomförandet av dem. De nationella behöriga myndigheterna får också be kommissionen tillhandahålla vägledning om tolkningen av artikel 215 i EUF-fördraget.

Kommissionen har mottagit två förfrågningar om ett yttrande från en nationell behörig myndighet för tillämpningen av de finansiella åtgärder som fastställs i artikel 2.2 i rådets förordning (EU) nr 269/2014² (*förordningen*). I och med att dessa två förfrågningar avser samma rättsliga bestämmelse kommer de att behandlas i ett enda yttrande från kommissionen.

BAKGRUND

Enligt artikel 2.2 i förordningen är det förbjudet för EU-aktörer att, direkt eller indirekt, ställa penningmedel eller ekonomiska resurser till förfogande för, eller göra penningmedel eller ekonomiska resurser tillgängliga till förmån för, personer som förtecknas i bilaga I³.

Den första begäran

En person som förtecknas i bilaga I till förordningen är styrelseordförande för en enhet utanför EU som inte är uppförd i förteckningen (Enhet A). Enligt den nationella behöriga myndigheten och baserat på stadgarna för Enhet A innebär denna ledningsuppgift att den förtecknade personen har ansvaret för att organisera arbetet i styrelsen för Enhet A och säkerställa att styrelseledamöterna utför styrelsens uppgifter på ett framgångsrikt sätt. Enhet A äger i sin tur ett dotterbolag med säte i en EU-medlemsstat (*EU-dotterbolaget*).

Den nationella behöriga myndigheten inkommer med följande frågor:

”1.1 Baserat på den information som tillhandahållits och den information som kan fås från öppna källor, kan man dra slutsatsen att den förtecknade personen kontrollerar Enhet A?”

¹ I enlighet med fördragen är det endast Europeiska unionens domstol som kan göra rättsligt bindande tolkningar av unionsrätten.

² Rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, EUT L 78, 17.3.2014, s. 6.

³ Artikel 2.2 i förordningen har följande lydelse: *”Inga penningmedel eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för eller göras tillgängliga till förmån för fysiska personer eller fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är förbundna med dem som förtecknas i bilaga I”.*

1.2. Om ja, förbjuder förordningen att en EU-aktör gör betalningar till EU-dotterbolaget som kontrolleras av Enhet A för inköp av produkter med ursprung hos Enhet A? Förbjuder förordningen att en EU-bank hanterar dessa betalningar?”

Den andra begäran

Enligt den nationella behöriga myndigheten kontrollerar en person som förtecknas i bilaga I till förordningen en enhet utanför EU som inte är uppförd i förteckningen (*Enhet B*). De varor som produceras av Enhet B säljs av företag baserade i tredjeländer (*tredjelandssintermediärer*) till EU-aktörer.

Den nationella behöriga myndigheten inkommer med följande frågor:

”2.1. Förbjuder förordningen att EU-aktörer gör betalningar till förmån för enheter utanför EU vilka agerar som tredjelandssintermediärer för produkter från Enhet B som kontrolleras av den förtecknade personen.

2.2. Förbjuder förordningen att EU-banker hanterar betalningar från EU-aktörers nationella konton till kontona för ovannämnda enheter utanför EU, om dessa transaktioner baseras på fakturor som utfärdats för produkter från Enhet B som kontrolleras av den förtecknade personen?

2.3. Om de berörda produkterna köptes in av en EU-aktör från en aktör i en annan medlemsstat som, i sin egen rätt, hade förvärvat dem från en annan enhet utanför EU, skulle detta innebära att den inköpande aktören bryter mot förordningen? Skulle en EU-banks hantering av de underliggande transaktionerna utgöra en överträdelse av förordningen?”

RÄTTSLIG BEDÖMNING

Den första begäran

Fråga 1.1

Kommissionen har tidigare tagit fram⁴ ett antal kriterier som bör beaktas när man ska fastställa om en rättslig enhet kontrolleras av en annan person eller enhet, alltså om den senare ”kan utöva, och i praktiken också utövar, ett avgörande inflytande över den berörda andra enhetens agerande”. Kriterierna är följande:

- a. Rätt eller befogenhet att utse eller entlediga en majoritet av ledamöterna i en juridisk persons eller enhets förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan.
- b. Kunna använda alla eller delar av en juridisk persons eller enhets tillgångar.
- c. Solidariskt dela en juridisk persons eller enhets ekonomiska förpliktelser eller garantera dessa.
- d. Inflytande avseende företagets strategi, verksamhetspolitik och -planer, investeringar, kapacitet, finansiering, personalfrågor och rättsliga frågor.
- e. Införande eller upprätthållande av mekanismer för att övervaka den juridiska personens eller enhetens affärssed.

⁴ Svar på fråga 9 i vanliga frågor om EU:s restriktiva åtgärder i Syrien (*Frequently Asked Questions on EU restrictive measures in Syria*) (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en).

f. Andra indicier såsom användning av samma företagsadress eller samma namn, vilket skulle kunna ge tredje parter intrycket att de två enheterna i själva verket ingår i samma företag.”⁵

Kommissionen anser att om Enhet A kontrolleras av en förtecknad person kan denna kontroll antas omfatta alla tillgångar som står i Enhet A:s namn.⁶

Den nationella behöriga myndigheten har behörighet att faktamässigt fastställa om de element som den har identifierat vilka kopplar den förtecknade personen till Enhet A uppfyller något av dessa kriterier eller andra kriterier som kan bevisa att den förtecknade personen har kontroll över Enhet A. Detta bör fastställas i ljuset av förtydligandena ovan, med beaktande av alla element som den nationella behöriga myndigheten har tillgång till samt de specifika omständigheterna i det enskilda fallet. Kommissionen har inte befogenhet att göra detta faktamässiga fastställande på de nationella behöriga myndigheternas vägnar.

Fråga 1.2

Kommissionen kommer att behandla denna fråga baserat på antagandet att den nationella behöriga myndighetens faktamässiga bedömning i slutändan visar att den förtecknade personen utövar kontroll över Enhet A.

Artikel 2.2 i förordningen innebär att alla EU-aktörer, inklusive banker, förbjuds från att direkt eller indirekt ställa penningmedel eller ekonomiska resurser till förfogande för eller göra tillgängliga till förmån för personer som är uppförda i förteckningen.

Kommissionen har redan intagit ståndpunkten att när penningmedel eller ekonomiska resurser ställs till förfogande för en ej förtecknad enhet utanför EU som ägs eller kontrolleras av en person, en enhet eller ett organ som finns med i förteckningen, innebär det att dessa penningmedel eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt ställs till förfogande för personen, enheten eller organet⁷. Därav följer att ”om ägandet eller kontrollen fastställs på grundval av lämplig due diligence, kommer det faktum att penningmedel eller ekonomiska resurser görs tillgängliga för ej förtecknade juridiska personer eller enheter som ägs eller kontrolleras av en person eller enhet som är uppförd i förteckningen att i princip anses innebära att de blir indirekt tillgängliga för den personen eller enheten, såvida det inte från fall till fall och baserat på en riskbaserad metod skäligen kan fastställas, med beaktande av alla relevanta omständigheter, att de berörda penningmedlen eller ekonomiska resurserna inte kommer att användas av eller till förmån för den person eller enhet som är uppförd i förteckningen”⁸.

I och med att moderbolagen i allmänhet kontrollerar och styr sina dotterbolags verksamheter anser kommissionen att när en förtecknad persons kontroll över en ej förtecknad enhet har fastställts, kan denna kontroll antas omfatta även dotterbolagen och den ej förtecknade enhetens tillgångar. Detta antagande kan motbevisas från fall till fall av EU-dotterbolaget, om

⁵ Dessa kriterier återspeglar i sak de som anges i punkt 63 i EU:s bästa praxis, men är inte identiska med dessa. EU:s bästa praxis för effektivt genomförande av restriktiva åtgärder (doc. 8519/18) (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/sv/pdf>).

⁶ Kommissionens yttrande av den 19 juni 2020 om artikel 2 i rådets förordning (EU) nr 269/2014 (C(2020) 4117 final).

⁷ Vanliga frågor om EU:s restriktiva åtgärder i Syrien (*Frequently Asked Questions on EU restrictive measures in Syria*) (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en). Se även kommissionens yttrande om artikel 2 i rådets förordning (EU) nr 269/2014 (C(2020) 4117 final):

⁸ Svar på fråga 9. Se även punkt 66 i EU:s bästa praxis.

detta kan visa att en del eller alla av dess tillgångar står utanför moderföretagets kontroll, eller att detta i praktiken inte kontrolleras av den förtecknade personen⁹.

Av detta följer att om penningmedel eller ekonomiska resurser görs tillgängliga för ett sådant dotterbolag innebär det att de indirekt ställs till den förtecknade personen förfogande, såvida det inte från fall till fall och baserat på en riskbaserad metod skäligen kan fastställas, med beaktande av alla relevanta omständigheter, att de berörda penningmedlen eller ekonomiska resurserna inte kommer att användas av eller till förmån för den förtecknade personen eller enheten,

Efter sin faktamässiga bedömning tycks den nationella behöriga myndigheten ha dragit slutsatsen att EU-dotterbolaget i detta specifika fall kontrolleras av Enhet A, som i sin tur kontrolleras av den förtecknade personen.

Orten för stiftandet av sådana dotterbolag, och särskilt huruvida de är stiftade i en medlemsstat eller i ett tredjeland, påverkar inte den här bedömningen, såvida inte de EU-rättsakter där de restriktiva åtgärderna fastställs innehåller en uttryckligt bestämmelse i detta avseende. Så är inte fallet här.

Alla EU-aktörer, inklusive banker, måste införa de due diligence-förfaranden som krävs och utföra lämpliga kontroller att se till att förordningen inte överträds. Dessa förfaranden kan innefatta screening, riskbedömning, due diligence på flera nivåer och fortlöpande övervakning.

Kommissionen anser att en EU-aktör som ingått ett avtalsförhållande med det EU-dotterbolag som kontrolleras av den förtecknade personen och som inleder därmed förbundna överföringar av medel har huvudansvaret för dessa överföringar. Varje EU-aktör måste dock uppfylla sina egna skyldigheter inom ramen för EU:s restriktiva åtgärder och utföra lämpliga kontroller, såsom anges i föregående stycken. Därför måste EU-banker tillämpa due diligence-mekanismer för att säkerställa att behandlingen av en betalning kopplad till en underliggande transaktion inte medför att medel indirekt ställs till en förtecknad persons förfogande. En EU-bank som inte fullgör denna skyldighet kan bryta mot artikel 2.2 i förordningen. EU-banken bör också omedelbart underrätta den nationella behöriga myndigheten och kommissionen, i enlighet med artikel 8¹⁰ i förordningen.

Det bör också erinras om att artikel 9 i förordningen förbjuder alla EU-aktörer, inklusive banker, att *”medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå åtgärderna i artikel 2”* i förordningen.

Ovannämnda faktorer påverkar inte tillämpningen av artikel 10.2 i förordningen, där det fastställs att EU-aktörers handlingar inte ska *”medföra ansvar av något slag för deras del, om de inte kände till och inte hade någon rimlig anledning att misstänka att deras handlande skulle strida mot de åtgärder som fastställs i denna förordning”*, inbegripet handlingar enligt artikel 2.2.

Därför anser kommissionen att betalningar till ett EU-dotterbolag som kontrolleras av Enhet A innebär att dessa görs tillgängliga för Enhet A. I den utsträckning som Enhet A kontrolleras av den förtecknade personen kan betalningarna anses indirekt ställas till denna förtecknade persons förfogande. Sådana betalningar är därför förbjudna, om de inte godkänts av den

⁹ Kommissionens yttrande av den 19 juni 2020 om artikel 2 i rådets förordning (EU) nr 269/2014 (C(2020) 4117 final).

¹⁰ Enligt artikel 8 i rådets förordning (EU) nr 269/2014 *”(...) ska fysiska och juridiska personer, enheter och organ a) omedelbart lämna alla uppgifter som underlättar efterlevnaden av denna förordning (...) till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där de är bosatta eller etablerade samt vidarebefordra dessa uppgifter till kommissionen, direkt eller genom medlemsstaterna”*.

nationella behöriga myndigheten i enlighet med ett av de undantag som föreskrivs i förordningen, eller om det från fall till fall och på grundval av en riskbaserad metod skäligen kan fastställas, med beaktande av alla relevanta omständigheter, att de berörda medlen inte kommer att användas av eller till förmån för den förtecknade personen eller enheten. EU-banker måste tillämpa lämpliga due diligence-förfaranden för att säkerställa att en betalning som görs till en viss ej förtecknad enhet inte medför att medlen indirekt ställs till en förtecknad persons förfogande.

Den andra begäran

Fråga 2.1

Kommissionen kommer att behandla denna fråga och de följande frågorna baserat på antagandet att den nationella behöriga myndighetens faktamässiga bedömning i slutändan visar att den förtecknade personen utövar kontroll över Enhet B.

Artikel 2.2 i förordningen innebär att alla EU-aktörer, inklusive banker, förbjuds från att direkt eller indirekt ställa penningmedel eller ekonomiska resurser till förfogande för eller göra tillgängliga till förmån för personer som är uppförda i förteckningen.

Såsom anges i svaret på fråga 1.2. har kommissionen redan intagit ståndpunkten att när penningmedel eller ekonomiska resurser ställs till förfogande för en ej förtecknad enhet som ägs eller kontrolleras av en person, en enhet eller ett organ som finns med i förteckningen, innebär det att dessa penningmedel eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt ställs till förfogande för personen, enheten eller organet¹¹.

I det aktuella fallet har EU-aktören förvärvat varorna från en tredjelandssintermediär som inte är upptagen i förteckningen. Det kan antas att denna intermediär i) har betalat eller kommer att betala Enhet B, eller ii) har erbjudit eller kommer att erbjuda enheten någon form av motprestation i utbyte mot de berörda varorna. En EU-aktör som förvärvar varor från och gör betalningar eller andra former av motprestationer till tredjelandssintermediären möjliggör därmed indirekt att penningmedel och/eller ekonomiska resurser kanaliseras till Enhet B. **Såsom anges i svaret på fråga 1.1 innebär den berörda transaktionen, i den utsträckning som Enhet B kontrolleras av den förtecknade personen, i slutändan att penningmedel och/eller ekonomiska resurser indirekt ställs till förfogande för den förtecknade personen.**

Varje annan slutsats skulle innebära att artikel 2.2 i förordningen skulle kunna kringgås genom inrättandet av skalbolag, i medlemsstaterna eller i tredjeländer, genom vilka penningmedel eller ekonomiska resurser skulle kunna kanaliseras indirekt till förtecknade personer eller enheter genom en enhet som kontrolleras av dessa.

När de fastställer om de betalningar som gjorts innebär att penningmedel och/eller ekonomiska resurser indirekt ställs till förfogande för en förtecknad person, såsom i det föreliggande fallet, bör EU-aktörer bedöma alla fakta de har tillgång till. Nedan följer några exempel på sådana fakta: Deltagande av flera olika intermediärer i kedjan från tillverkaren till slutanvändaren. Diskrepanser mellan varornas ursprungsland och det land där det intermediären är lokaliserad. Frakt av varorna till EU från ett sådant tredjeland. Förekomst av restriktiva EU-åtgärder riktade mot ett betydande antal fysiska eller juridiska personer i endera landet.

¹¹ Vanliga frågor om EU:s restriktiva åtgärder i Syrien (*Frequently Asked Questions on EU restrictive measures in Syria*) (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en). Se även kommissionens yttrande om artikel 2 i rådets förordning (EU) nr 269/2014 (C(2020) 4117 final):

Det bör också erinras om att artikel 9 i förordningen förbjuder alla EU-aktörer, inklusive banker, att *”medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå åtgärderna i artikel 2”* i förordningen.

Ovannämnda faktorer påverkar inte tillämpningen av artikel 10.2 i förordningen, där det fastställs att EU-aktörers handlingar inte ska *”medföra ansvar av något slag för deras del, om de inte kände till och inte hade någon rimlig anledning att misstänka att deras handlande skulle strida mot de åtgärder som fastställs i denna förordning”*, inbegripet handlingar enligt artikel 2.2 i förordningen.

Därför anser kommissionen att betalningar som görs till förmån för tredjelandsintermediärer för produkter med ursprung hos Enhet B kan anses innebära att penningmedel indirekt ställs till förfogande för den förtecknade personen, eftersom i) tredjelandsintermediärerna har erbjudit Enhet B en motprestation i utbyte mot varorna, och ii) Enhet B kontrolleras av den förtecknade personen, och därmed kan det antas att penningmedlen eller de ekonomiska resurserna kanaliseras till eller används till förmån för denna. Sådana betalningar är därför förbjudna, om de inte godkänts av den nationella behöriga myndigheten i enlighet med ett av de undantag som föreskrivs i förordningen, eller om det från fall till fall och på grundval av en riskbaserad metod skäligen kan fastställas, med beaktande av alla relevanta omständigheter, att de berörda medlen inte kommer att användas av eller till förmån för den förtecknade personen eller enheten.

Fråga 2.2

Såsom anges i svaret på fråga 1.2 i den första begäran är EU-banker skyldiga att utföra due diligence-förfaranden och kontrollera om transaktioner som de behandlar innebär att penningmedel eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt ställs till förfogande för eller görs tillgängliga till förmån för förtecknade personer eller enheter. Om en EU-bank skulle få kännedom om, eller ha sannolika skäl att anta, att en transaktion som den behandlar skulle innebära att penningmedel eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt ställs till förfogande för en förtecknad person, måste de avhålla sig från att behandla transaktionen, frysa beloppet och omedelbart underrätta den nationella behöriga myndigheten och kommissionen, för att inte bryta mot artiklarna 2.2 och 8¹² i förordningen.

Det bör också erinras om att artikel 9 i förordningen förbjuder alla EU-aktörer, inklusive banker, att *”medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå åtgärderna i artikel 2”* i förordningen.

Detta påverkar inte tillämpningen av artikel 10.2 i förordningen, där det fastställs att EU-aktörers handlingar inte ska *”medföra ansvar av något slag för deras del, om de inte kände till och inte hade någon rimlig anledning att misstänka att deras handlande skulle strida mot de åtgärder som fastställs i denna förordning”*, inbegripet handlingar enligt artikel 2.2 i förordningen.

Fråga 2.3

Artiklarna 2.2 och 9 i förordningen hänvisar inte på något sätt till lokaliseringen för den part som tar emot penningmedlen. Därför är det förbjudet för alla EU-aktörer, inbegripet banker, att göra betalningar till enheter, oavsett var de är baserade, om detta skulle innebära att

¹² Enligt artikel 8 i rådets förordning (EU) nr 269/2014 *”(…) ska fysiska och juridiska personer, enheter och organ a) omedelbart lämna alla uppgifter som underlättar efterlevnaden av denna förordning (...) till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där de är bosatta eller etablerade samt vidarebefordra dessa uppgifter till kommissionen, direkt eller genom medlemsstaterna”*.

penningmedel eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt ställs till förfogande för eller görs tillgängliga till förmån för en förtecknad person,

Detta påverkar inte tillämpningen av artikel 10.2 i förordningen.

SLUTSATS

Med beaktande av ovanstående intar kommissionen följande ståndpunkt:

- (1) Det är den nationella behöriga myndigheten som har behörighet att, med beaktande av alla uppgifter den förfogar över och de specifika omständigheterna i det aktuella fallet, fastställa om den förtecknade personen kontrollerar Enhet A eller Enhet B.

Om det fastställs att den förtecknade personen kontrollerar Enhet A gäller följande:

- (2) Betalningar som görs till det EU-dotterbolag som kontrolleras av Enhet A innebär att dessa ställs till enhetens förfogande, och i den utsträckning som Enhet A kontrolleras av den förtecknade personen kan betalningarna anses indirekt ställas till förfogande för eller göras tillgängliga till förmån för den förtecknade personen.

Om det fastställs att den förtecknade personen kontrollerar Enhet B gäller följande:

- (3) Betalningar som görs till förmån för tredjelandssintermediärer för produkter med ursprung hos Enhet B kan anses som att penningmedel eller ekonomiska resurser indirekt ställs till förfogande för den förtecknade personen.

I båda fallen gäller följande:

- (4) EU-banker måste tillämpa lämpliga due diligence-förfaranden för att säkerställa att en betalning som görs till Enhet A eller Enhet B inte medför att penningmedlen indirekt ställs till förfogande för eller görs tillgängliga till förmån för den förtecknade personen.
- (5) Det är förbjudet för alla EU-aktörer, inbegripet banker, att göra betalningar till enheter, oavsett var de är baserade, om detta skulle innebära att penningmedel eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt ställs till förfogande för eller görs tillgängliga till förmån för en förtecknad person.

Utfärdat i Bryssel den 8.6.2021

På kommissionens vägnar

Mairead McGUINNESS

Ledamot av kommissionen

