



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 19.6.2020.  
C(2020) 4117 final

**MIŠLJENJE KOMISIJE**

**od 19.6.2020.**

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

# MIŠLJENJE KOMISIJE

od 19.6.2020.

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

### ZAHTEV ZA MIŠLJENJE

Europska komisija (dalje u tekstu „Komisija“) u svojoj ulozi čuvarice Ugovora prati provedbu prava Unije od strane država članica pod kontrolom Suda Europske unije<sup>1</sup>.

U kontekstu mjera ograničavanja koje su donesene u skladu s člankom 215. Ugovora o funkciranju Europske unije (UFEU), nadležna tijela država članica mogu od Komisije zahtijevati da iznese svoja stajališta o primjeni određenih odredaba relevantnih zakonskih akata ili da pruži smjernice o njihovoj provedbi. Nadležna tijela država članica zatražila su od Komisije da pruži smjernice o tumačenju članka 215. UFEU-a.

Komisija je zaprimila zajednički zahtjev više nadležnih tijela država članica za mišljenje o primjeni finansijskih mjer utvrđenih u članku 2. Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014<sup>2</sup> („Uredba“).

### KONTEKST

Člankom 2. stavkom 1. Uredbe propisuje se zamrzavanje svih sredstava i gospodarskih izvora koji pripadaju, u vlasništvu su, u posjedu ili pod kontrolom osoba navedenih u Prilogu I. toj Uredbi. Nadalje, u skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe, subjektima iz EU-a zabranjeno je izravno ili neizravno stavljati na raspolaganje sredstva ili gospodarske izvore tim uvrštenim osobama.

Jedna od osoba uvrštenih na popis u Prilogu I. Uredbi na rukovodećem je položaju u subjektu koji nije uvršten na popis i koji se ne nalazi u EU-u („subjekt“). Prema navodima nadležnih tijela država članica i na temelju statuta subjekta, ta uvrštena osoba među ostalim ima sljedeće ovlasti: odrediti korporativni ustroj subjekta i njegovu jedinstvenu poslovnu politiku, voditi finansijske i poslovne aktivnosti subjekta, odlučivati o otvaranju tekućih računa, o deviznim i drugim računima te provoditi sve operacije na računima subjekta.

Nadležna tijela država članica postavila su sljedeća pitanja:

1. *Uzimajući u obzir statut subjekta, na koji bi se način stavak 63. („Kontrola“) dokumenta Najbolje prakse EU-a<sup>3</sup> trebao primjenjivati na osobu koja je uvrštena na popis? Kako taj stavak treba tumačiti u vezi sa stavcima od 66. do 68. („Neizravno stavljanje na raspolaganje sredstava ili gospodarskih resursa ciljanim osobama ili subjektima“) navedenih najboljih praksi EU-a?*

2. *U tom konkretnom kontekstu:*

2.1. *Treba li imovinu subjekta zamrznuti?*

<sup>1</sup> Na temelju Ugovorâ, samo Sud Europske unije može pružiti pravno obvezujuća tumačenja akata institucija Unije.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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>.

*2.2. Trebaju li gospodarski subjekti iz EU-a zasebno procijeniti ima li uvrštena osoba kontrolu nad svom imovinom (npr. bankovnim računom) subjekta kako bi je zamrznuli?*

*2.3. Jesu li gospodarski subjekti iz EU-a dužni blokirati sve financijske transakcije samo prema bankovnim računima subjekta ili sve financijske transakcije prema bankovnim računima subjekta i s tih računa? Trebaju li gospodarski subjekti iz EU-a prije svake financijske transakcije sa subjektom ocijeniti stavljaju li se tom transakcijom na raspolaganje gospodarski resursi uvrštenoj osobi?*

*2.4. Može li se smatrati da gospodarski subjekti iz EU-a koji subjektu pružaju usluge ili za njega rade stavljaju na raspolaganje gospodarske resurse uvrštenoj osobi?*

*2.5. S obzirom na formulaciju iz članka 4. stavka 1. točke (c) Uredbe, jesu li tom odredbom obuhvaćene pristojbe za čuvanje sredstava na tekućem računu klijenta s kojim je banka prekinula poslovanje nakon što je račun saldiran i zatvoren?*

## **PRAVNA OCJENA**

### **Uvodne napomene**

Najbolje prakse EU-a neobvezujuće su preporuke koje odražavaju zajedničko razumijevanje država članica i Komisije o određenim odredbama mjera ograničavanja EU-a kojima se nastoji promicati ujednačena provedba. Interpretativna uloga Komisije ograničena je na odredbe prava EU-a. Prema tome, Komisijina ocjena neće se odnositi na tumačenje dokumenta Najbolje prakse EU-a, nego samo na relevantne odredbe Uredbe.

### **Pitanje 1.**

Sud EU-a potvrdio je da postoji mogućnost da uvrštena osoba koristi imovinu neuvrštenog subjekta kako bi zaobišla sankcije uvedene uvrštenoj osobi<sup>4</sup>. Nadalje, Komisija je već zauzela stajalište da se stavljanje na raspolaganje sredstava ili gospodarskih izvora neuvrštenom subjektu, a koji je u vlasništvu odnosno pod kontrolom uvrštene osobe, subjekta ili tijela, smatra neizravnim stavljanjem na raspolaganje tih sredstava ili gospodarskih izvora uvrštenim osobama, subjektima ili tijelima<sup>5</sup>. 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”<sup>6</sup>. Komisija je u tom dokumentu utvrdila niz kriterija koji se trebaju uzeti u obzir kako bi se utvrdilo je li pravna osoba pod nadzorom drugog subjekta, to jest, može li taj subjekt „odlučujuće utjecati na ponašanje drugog predmetnog subjekta i čini li to u praksi”. Na primjer, Komisija je navela sljedeće:

*a. pravo na imenovanje ili smjenjivanje većine članova administrativnog, upravnog ili nadzornog tijela takve pravne osobe ili subjekta;*

<sup>4</sup> Presuda Općeg suda u predmetu T-246/08, *Melli Bank plc protiv Vijeća*, točka 107.; potvrđeno presudom Suda u predmetu C 380-09 P, *Melli Bank plc protiv Vijeća*.

<sup>5</sup> Najčešća pitanja Komisiji o mjerama ograničavanja EU-a u Siriji ([https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en)).

<sup>6</sup> Odgovor na pitanje 9.; vidjeti i stavak 66. dokumenta Najbolje prakse EU-a.

- b. uporaba cjelokupne 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.

Ti kriteriji u biti odražavaju kriterije iz stavka 63. dokumenta Najbolje prakse EU-a, premda im nisu istovjetni.

U svjetlu navedenih pojašnjenja i uzimajući u obzir sve elemente kojima raspolaže te konkretnе okolnosti predmeta, nadležno tijelo države članice nadležno je utvrditi ima li uvrštena osoba nadzor nad predmetnim subjektom.

**Komisija odgovara na preostala pitanja uz pretpostavku da je činjeničnom procjenom nadležnih tijela država članica potvrđeno da uvrštena osoba ima nadzor nad subjektom.**

### **Pitanje 2.1. i pitanje 2.2.**

Mjerama ograničavanja EU-a jasno se utvrđuje da zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora (u dalnjem tekstu: „zamrzavanje imovine“) obuhvaća imovinu koja pripada, koja je u vlasništvu, u posjedu ili pod nadzorom osoba koje su poimence navedene u prilozima pravnim aktima EU-a. Konkretno, članak 2. stavak 1. Uredbe glasi: *Zamrzavaju se sva sredstva i gospodarski izvori koji pripadaju, u vlasništvu su, u posjedu ili **pod kontrolom** bilo koje fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela, ili fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela koji su povezani s njima, kako je navedeno u Prilogu I.* (naknadno istaknuto).

Prema mišljenju Komisije, ako se utvrdi da uvrštena osoba ima kontrolu nad subjektom, može se pretpostaviti da se kontrola odnosi na svu imovinu koja je u njegovu nominalnom vlasništvu. Ta se imovina mora zamrznuti u skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe. U protivnom, osobe uvrštene na popis moguće bi zaobići zamrzavanje imovine koje im je određeno tako što bi i dalje imale pristup finansijskim sredstvima ili gospodarskim izvorima preko neuvrštenih trećih strana pod njihovom kontrolom.

Subjekt može ishoditi ukidanje zamrzavanja dijela ili cjelokupne svoje imovine dokazivanjem da ona zapravo nije „pod kontrolom“ uvrštene osobe, na primjer zato što su uspostavljene zaštitne mjere kojima se uvrštenoj osobi onemogućuje pristup toj imovini. O pojedinostima administrativnog postupka kojim subjekt može ishoditi ukidanje tih mera odlučuje se u skladu s nacionalnim propisima.

Članak 2. stavak 1. Uredbe provode, među ostalim, banke i drugi gospodarski subjekti iz EU-a koji su osnovani u skladu s pravom države članice. Stoga je moguće da gospodarski subjekti iz EU-a naiđu na indicije da su njihovi klijenti ili partneri, iako nisu uvršteni na popis, možda pod kontrolom uvrštene osobe. U skladu s člankom 8. Uredbe, gospodarski subjekti iz EU-a dužni su te informacije odmah dostaviti nadležnom tijelu države članice i Komisiji te surađivati s nadležnim tijelom države članice u provjeri tih informacija.

Kako bi se osigurala pravna sigurnost, nadležna tijela država članica trebaju objaviti svoje zaključke o kontroli uvrštenih osoba nad kontroliranim subjektima. Time će se gospodarskim

subjektima omogućiti da se upoznaju s nalazima nadležnog tijela države članice i da, slijedom toga, ispune svoje obveze u pogledu zamrzavanja u skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe. Kako bi se izbjegla prekomjerna usklađenost, nadležna tijela država članica također bi trebala objaviti popis imovine tih subjekata za koju su utvrdila da nije pod kontrolom uvrštenih osoba te ju stoga ne treba zamrznuti, ako postoji.

Nadalje, u skladu s člankom 12. Uredbe, države članice trebale bi se obavješćivati međusobno kao i Komisiju o svojim zaključcima o kontroliranim subjektima i zamrznutoj imovini. Na taj će se način drugim državama članicama omogućiti da utvrde slične slučajevе u svojoj nadležnosti i potaknuti ujednačena provedba zamrzavanja imovine na unutarnjem tržištu. Komisija može državama članicama olakšati zadaću, primjerice prikupljanjem i prosljeđivanjem informacija primljenih od svake države članice drugim državama članicama.

**S obzirom na prethodno navedeno, ako se utvrdi da uvrštena osoba ima kontrolu nad subjektom, Komisija smatra da se imovina tog subjekta mora zamrznuti. Subjekt može ishoditi ukidanje zamrzavanja dijela ili cjelokupne svoje imovine dokazivanjem da ona zapravo nije „pod kontrolom“ uvrštene osobe u skladu s nacionalnim postupcima. Nadležna tijela država članica trebala bi objaviti zaključke o postojanju takve kontrole.**

**Obveze razmjene informacija predviđene člancima 8. i 12. Uredbe primjenjive su na predmetni slučaj. Komisija je spremna podržati države članice pri ispunjavanju tih obveza na temelju Uredbe.**

### Pitanje 2.3.

Pitanje nadležnih tijela država članica o finansijskim transakcijama obuhvaća dva različita aspekta: a) zamrzavanje imovine koje utječe na račune subjekta za koju je utvrđeno da je „u posjedu ili pod kontrolom“ uvrštene osobe (primjena članka 2. stavka 1. Uredbe); i b) zabranu izravnog ili neizravnog stavljanja na raspolaganje sredstava ili gospodarskih izvora uvrštenim osobama putem subjekta (primjena članka 2. stavka 2. Uredbe).

U pogledu točke (a), kako je objašnjeno u odgovorima na pitanja 2.1. i 2.2., ako se utvrdi da uvrštena osoba ima kontrolu nad subjektom, njegova bi se imovina u načelu trebala zamrznuti u skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe. Nasuprot tomu, ako se utvrdi da uvrštena osoba nema kontrolu nad određenim bankovnim računima koji su nominalno u vlasništvu subjekta, taj se račun ne bi trebao zamrznuti na temelju članka 2. stavka 1.

U članku 1. točki (f) Uredbe zamrzavanje finansijskih sredstava definira se kao „sprečavanje svakog premještaja, prijenosa, izmjene ili upotrebe sredstava, pristupa sredstvima ili poslovanja sa sredstvima na bilo koji način koji bi za posljedicu imao bilo kakvu promjenu njihova opsega, iznosa, lokacije, vlasništva, posjedovanja, karaktera, odredišta ili drugu promjenu kojom bi se omogućila uporaba sredstava, uključujući upravljanje portfeljem“.

Stoga se moraju blokirati svi transferi prema zamrznutim bankovnim računima subjekta i s tih računa, osim ako nadležno tijelo države članice odobri drugačije na temelju primjenjivih odstupanja koja su propisana Uredbom.

Međutim, na temelju članka 7. stavka 1. Uredbe, finansijske ili kreditne institucije mogu knjižiti sredstva u korist zamrznutih računa ako je riječ o transferima trećih osoba, uz uvjet da i ta sredstva ostanu zamrznuta. Nadležno tijelo države članice mora se na odgovarajući način i bez odgode obavijestiti o svim takvim transakcijama.

U pogledu točke (b), člankom 2. stavkom 2. Uredbe subjektima iz EU-a zabranjuje se subjektu staviti na raspolaganje sredstva i gospodarske izvore jer bi to značilo neizravno stavljanje na raspolaganje sredstava i gospodarskih izvora uvrštenoj osobi. Ta se zabrana

odnosi i na uplate na bilo koji subjektov račun, uključujući i račune koji nisu zamrznuti, osim (a) ako je nadležno tijelo države članice na temelju odstupanja propisanih Uredbom ta plaćanja unaprijed odobrilo ili (b) može se razumno utvrditi da ta plaćanja neće biti stavljeni na raspolaganje uvrštenoj osobi. Kao što je prethodno navedeno, banke iz EU-a mogu knjižiti sredstva u korist zamrznutih računa uz uvjet da se nakon toga zamrznu i sva uplaćena sredstva.

Stoga Komisija smatra **da je zabranjeno izvršavati uplate na sve bankovne račune subjekta, osim ako to odobri nadležno tijelo države članice na temelju odstupanja predviđenih u Uredbi ili ako se razumno utvrdi da se sredstva neće staviti na raspolaganje uvrštenoj osobi. Banke iz EU-a mogu knjižiti sredstva u korist zamrznutih računa uz uvjet da se nakon toga zamrznu i sva uplaćena sredstva. Zabranjeno je izvršavanje plaćanja sa zamrznutih bankovnih računa subjekta, osim ako to odobri nadležno tijelo države članice na temelju odstupanja predviđenih u Uredbi. Dopuštena su plaćanja s nezamrznutih računa subjekta.**

#### **Pitanje 2.4.**

U članku 1. točki (d) Uredbe gospodarski izvori definiraju se kao „imovina bilo koje vrste, bilo materijalna ili nematerijalna, pokretna ili nepokretna, koja ne predstavlja sredstva, ali se može koristiti za pribavljanje sredstava, robe ili usluga”. Svrha je članka 2. stavka 2. Uredbe, kojim se zabranjuje izravno ili neizravno uvrštenim osobama staviti na raspolaganje gospodarske izvore, spriječiti uvrštene osobe da se koriste gospodarskim izvorima radi pribavljanja sredstava, robe ili usluga. S obzirom na tekst članka 1. točke (d) Uredbe i širokog tumačenja Suda Europske unije<sup>7</sup>, Komisija smatra da se pružanje radne snage i usluga može smatrati gospodarskim izvorom te na taj način uvrštenoj osobi omogućiti stjecanje koristi.

Kako bi utvrdila primjenjivost članka 2. stavka 2. na konkretnе slučajeve pružanja radne snage i usluga, nadležna tijela država članica trebala bi utvrditi može li uvrštena osoba predmetnu aktivnost izravno ili neizravno iskoristiti za pribavljanje sredstava, robe ili usluga.

Stoga Komisija smatra da se **pružanje usluga ili radne snage subjektu može smatrati neizravnim stavljanjem gospodarskih izvora na raspolaganje uvrštenoj osobi koja ima kontrolu nad subjektom u opsegu u kojem se tim uslugama uvrštenoj osobi omogućuje pribavljanje sredstava, robe ili usluga.**

O tome odluku donose nadležna tijela država članica.

#### **Pitanje 2.5.**

Mjere ograničavanje po svojoj prirodi nisu ni kazneni ni pljenidbeni, nego preventivni instrumenti. Na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) Uredbe o odstupanjima od financijskih ograničenja utvrđenima u članku 2., nadležna tijela država članica mogu odobriti oslobođanje određenih zamrznutih sredstava ili gospodarskih izvora ili stavljanje na raspolaganje određenih sredstava ili gospodarskih izvora nakon što su utvrdila da su ta sredstva ili gospodarski izvori „namijenjeni isključivo plaćanju pristojbi ili davanja za usluge rutinskog čuvanja ili upravljanja zamrznutim sredstvima ili gospodarskim izvorima”.

Tom odredbom omogućuje se rutinsko čuvanje sredstava kako bi se banchi omogućila naplata pristojbe za čuvanje i servisiranje računa, odnosno kako bi se izbjegao nerazmjeran teret na štetu uvrštene osobe, što bi prelazilo ciljeve mjera ograničavanja.

---

<sup>7</sup>

Presuda Suda u predmetu C-117/06, *Möllendorf*, točke 56. i 62.

Pravo na naplatu pristojbi ili davanja za usluge općenito je uređeno odredbama ugovora između vlasnika računa i banke te primjenjivim nacionalnim zakonodavstvom. Međutim, moguće je da određene iznimne pristojbe za održavanje ili davanja za usluge, osobito one koje nisu uzajamno dogovorene prije uvrštavanja predmetne osobe na popis, ne ispunjuju svrhu čuvanja postojećeg zamrznutog računa. U tim se slučajevima odredbama članka 4. stavka 1. točke (c) Uredbe ne omogućuje izvršavanje plaćanja na temelju odstupanja iz članka 2.

Stoga Komisija smatra da se **odstupanja iz članka 4. stavka 1. točke (c) Uredbe mogu primjenjivati samo na pristojbe ili davanja za usluge kojima se osigurava održavanje zamrznutih sredstava.**

## ZAKLJUČCI

### S obzirom na navedeno, Komisija smatra da:

- (1) Uzimajući u obzir sve elemente kojima raspolažu te konkretnе okolnosti predmeta, nadležna tijela država članica nadležna su utvrditi ima li uvrštena osoba kontrolu nad predmetnim subjektom.

### Ako se utvrdi da uvrštena osoba ima kontrolu nad subjektom:

- (2) Imovina subjekta mora se zamrznuti. Subjekt može ishoditi ukidanje zamrzavanja dijela ili cijelokupne svoje imovine dokazivanjem da ona zapravo nije „pod kontrolom“ uvrštene osobe u skladu s nacionalnim postupcima. Nadležno tijelo države članice trebala bi objaviti zaključke o postojanju takve kontrole.

**Obveze razmjene informacija predviđene člancima 8. i 12. Uredbe primjenjive su na predmetni slučaj. Komisija je spremna podržati države članice pri ispunjavanju tih obveza na temelju Uredbe.**

- (3) Zabranjuje se stavljanje sredstava na raspolaganje subjektu (na primjer uplatama na bilo koji od njegovih bankovnih računa), osim ako to odobri nadležno tijelo države članice u skladu s odstupanjima predviđenima u Uredbi ili ako je razumno utvrđeno da se sredstva neće staviti na raspolaganje uvrštenoj osobi. Banke iz EU-a mogu knjižiti sredstva u korist zamrznutih računa uz uvjet da se nakon toga zamrznu i sva uplaćena sredstva.

**Zabranjeno je izvršavanje plaćanja sa zamrznutih bankovnih računa subjekta, osim ako to odobri nadležno tijelo države članice u skladu s odstupanjima predviđenima u Uredbi. Dopuštena su plaćanja s nezamrznutih računa subjekta.**

- (4) Pružanje usluga ili radne snage subjektu može se smatrati neizravnim stavljanjem gospodarskih izvora na raspolaganje uvrštenoj osobi u opsegu u kojem se tim uslugama uvrštenoj osobi omogućuje pribavljanje sredstava, robe ili usluga. Tu procjenu provodi nadležno tijelo države članice.

### Osim toga,

- (5) primjenjivost odstupanja utvrđenog u članku 4. stavku 1. točki (c) Uredbe ograničena je na pristojbe ili davanja za usluge kojima se osigurava rutinsko čuvanje postojećih zamrznutih sredstava.

Sastavljen u Bruxellesu 19.6.2020.

*Za Komisiju  
Valdis DOMBROVSKIS  
izvršni potpredsjednik*

**OVJERENI PRIMJERAK**  
Za Glavnu tajnicu,

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Direktor Ureda Glavnog tajništva  
**EUROPSKA KOMISIJA**