



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.6.2021
C(2021) 4019 final

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 2.6.2021

**om frigivelse af indefrosne pengemidler i henhold til Rådets forordning (EU) nr.
224/2014**

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 2.6.2021

om frigivelse af indefrosne pengemidler i henhold til Rådets forordning (EU) nr. 224/2014

Anmodningen om udtalelse

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

Inden for rammerne af restriktive foranstaltninger vedtaget i henhold til artikel 215 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) kan nationale kompetente myndigheder anmode Kommissionen om at udtale sig om anvendelsen af specifikke bestemmelser i de relevante retsakter eller om retningslinjer for gennemførelsen heraf. De nationale kompetente myndigheder kan også anmode Kommissionen om retningslinjer for fortolkningen af artikel 215 i TEUF.

Kommissionen har modtaget en anmodning om en udtalelse fra en national kompetent myndighed i en medlemsstat vedrørende en anmodning om frigivelse af indefrosne pengemidler gennem udløsning af en finansiel garanti i henhold til Rådets forordning (EU) nr. 224/2014 ("forordningen")².

Baggrund

Forordningens artikel 5, stk. 1, pålægger indefrysning af alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af personer, der er opført på listen i bilag I til forordningen ("udpeget person")³. Endvidere forbyder forordningens artikel 5, stk. 2, EU-aktører direkte eller indirekte at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for eller til fordel for en udpeget person, der er opført i bilag I til forordningen⁴.

I henhold til forordningens artikel 9 kan den nationale kompetente myndighed dog som en dispensation fra forordningens artikel 5 tillade, at visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer frigives, når en udpeget person skal betale beløb, der er forfaldne i henhold til kontrakter, aftaler eller forpligtelser, som den udpegede person har indgået eller pådraget sig inden den dato, hvor vedkommende blev opført på listen, forudsat at visse betingelser er opfyldt⁵.

¹ I henhold til traktaterne kan kun Den Europæiske Unions Domstol tilvejebringe juridisk bindende fortolkninger af EU-retten.

² Rådets forordning (EU) nr. 224/2014 af 10. marts 2014 om restriktive foranstaltninger i lyset af situationen i Den Centralafrikanske Republik (EUT L 70 af 11.3.2014, s. 1).

³ I forordningens artikel 5, stk. 1, hedder det: "Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag I, indefrysnes."

⁴ I forordningens artikel 5, stk. 2, hedder det: "Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført i bilag I."

⁵ I forordningens artikel 9 hedder det: "Uanset artikel 5 kan medlemsstaternes kompetente myndigheder på vilkår, som de finder hensigtsmæssige, tillade, at visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer frigives, når personer, enheder eller organer, der er opført i bilag I, skal betale beløb, der er forfaldne i henhold til kontrakter, aftaler eller forpligtelser, som de pågældende personer, enheder eller

Den nationale kompetente myndigheds spørgsmål vedrører en anmodning fra en finansiel institution, der er etableret i EU, om at ophæve indefrysningen af visse pengemidler tilhørende en udpeget person med henblik på at udløse en garanti, som sidstnævnte har stillet over for den pågældende finansielle institution. Den pågældende garantiaftale ligger forud for opførelsen af den udpegede person på listen.

Den nationale kompetente myndighed stiller i det væsentlige følgende spørgsmål:

1. Betyder formuleringen "personer, enheder eller organer, der er opført i bilag I, skal betale beløb, der er forfaldne i henhold til kontrakter, aftaler eller forpligtelser (...)" i forordningens artikel 9, at en sådan betaling kun kan gennemføres af den udpegede person selv og dermed på frivillig basis?
2. Når dispensationen for gennemførelsen af en betaling foretaget af en udpeget person i henhold til en kontrakt eller aftale påberåbes af en medkontrahent eller en berørt tredjepart, skal sidstnævnte så bevise, at den udpegede person har givet sit samtykke til at gennemføre betalingen?
3. Omfatter forordningens artikel 9 også (tvungen) gennemførelse af betalingen fra en medkontrahent eller en berørt tredjepart? Omfatter denne fortolkning også et pengeinstituts udløsning af finansielle garantier, fordi en udpeget person, som er låntager, ikke længere betaler sin gæld til samme finansielle institution?
 - 3.1. Kan en retslig, administrativ eller voldgiftsmæssig dom, afgørelse eller kendelse afsagt efter opførelsen af den udpegede person på listen gøre det muligt at fuldbyrde betalingen, uanset om den udpegede person har givet samtykke eller ej?
 - 3.2. Er det i mangel af samtykke den nationale kompetente myndigheds ansvar at kontrollere gyldigheden og omfanget af de kontraktlige eller andre forpligtelser, der opstod, før den udpegede person blev opført på listen?
 - 3.3. I bekræftende fald, hvordan skal den nationale kompetente myndighed så få den udpegede persons ejendomsret til at harmonere med den pågældende ikke-udpegede medkontrahents eller tredjeparts ejendomsret?

Juridisk vurdering

I det væsentlige ønsker den nationale kompetente myndighed oplyst, om en garanti, der er fastsat i en kontrakt, der blev indgået af den udpegede person som garant, inden vedkommende blev opført på listen i bilag I til forordningen, kan gøres gældende af en ikke-udpeget modpart, en finansiel institution, der er etableret i EU, mod den udpegede persons indefrosne aktiver, og om sidstnævntes samtykke er nødvendigt med henblik herpå. Den nationale kompetente myndighed spørger endvidere, om en retslig, administrativ eller voldgiftsmæssig dom, afgørelse eller kendelse afsagt efter opførelsen på listen kan tjene som grundlag for at udløse garantien, uanset om den udpegede person har givet samtykke eller ej. Endelig spørger den nationale kompetente myndighed, om den nationale kompetente myndighed, hvis der ikke foreligger en sådan afgørelse, selv kan afgøre, om garantien skal udløses, og i givet fald på grundlag af hvilke elementer.

organer har indgået eller pådraget sig inden den dato, hvor de pågældende personer, enheder eller organer blev opført på listen af FN's Sikkerhedsråd eller sanktionskomitéen, når den pågældende kompetente myndighed har konstateret:

- a) at pengemidlerne eller de økonomiske ressourcer skal anvendes til en betaling, der skal foretages af en fysisk eller juridisk person, en enhed eller et organ, som er opført i bilag I
- b) at betalingen ikke er i strid med artikel 5, stk. 2, og
- c) sanktionskomitéen ti arbejdsdage forinden har fået meddelelse fra pågældende medlemsstat om, at denne har til hensigt om at give tilladelse."

Indefrysning af en persons aktiver har ikke et repressivt formål og udgør ikke konfiskation. En sådan foranstaltning har til formål at forhindre den udpegede person i frit at få adgang til og anvende sine aktiver til de formål, der førte til, at vedkommende blev udpeget. I det omfang indefrysningen af aktiver indebærer en begrænsning af den udpegede persons grundlæggende ejendomsret, som sikret ved artikel 17 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, skal den være proportional. Den skal også i videst muligt omfang undgå at krænke tredjemands rettigheder.

Af disse grunde indeholder EU-forordninger om indefrysning af aktiver også en række undtagelser⁶, der har til formål at tillade visse anvendelser af de indefrosne aktiver, som lovgiveren anser for lovlige og hensigtsmæssige. Nogle af disse undtagelser skal forhåndsgodkendes af den nationale kompetente myndighed og falder som sådan ind under kategorien dispensationer. En af disse dispensationer er fastsat i forordningens artikel 9.

Formålet er at gøre det muligt for ikke-udpegede tredjeparter at udøve deres legitime rettigheder i henhold til privatretten ved at give den udpegede person mulighed for at opfylde sine forpligtelser og gennemføre en betaling, der er forfalden til betaling til en tredjepart. Dispensationen i henhold til forordningens artikel 9 kræver opfyldelse af en række kumulative betingelser, nemlig:

1. Den udpegede persons betaling er forfalden i henhold til en kontrakt, aftale eller forpligtelse, som den udpegede person har indgået eller pådraget sig.
2. Den udpegede person har indgået eller pådraget sig kontrakten eller aftalen eller en forpligtelse, inden vedkommende blev opført på listen.
3. Den nationale kompetente myndighed har konstateret, at:
 - a) betalingen foretages af en udpeget person, der er opført i bilag I til forordningen
 - b) betalingen ikke er i strid med forordningens artikel 5, stk. 2
 - c) den medlemsstat, hvis nationale kompetente myndighed er blevet anmodet om at give tilladelse, ti arbejdsdage forinden har meddelt den relevante FN-sanktionskomité, at den har til hensigt at give en tilladelse.

Efter Kommissionens opfattelse **udgør imødekommelse af en garantifordring en betaling som omhandlet i forordningens artikel 9**, eftersom det for den udpegede person i sidste ende betyder betaling af det garanterede beløb til den ikke-udpegede modpart, som er en finansiel institution, der er etableret i EU.

Den nationale kompetente myndighed spørger desuden om, hvorvidt betingelsen i forordningens artikel 9, litra a), nemlig at betalingen skal foretages af den udpegede person, kræver, at betalingen foretages frivilligt (dvs. på grundlag af den udpegede persons samtykke), eller om betalingen også kan tvangsfuldbyrdes på grundlag af kontraktmæssige forhold.

For det første fastlægger forordningens artikel 9, litra a), ikke en sådan sondring. For det andet er en snæver fortolkning af forordningens artikel 9, litra a), hvorefter den udpegede person kun frivilligt ville foretage en betaling, der er forfalden i henhold til en forudgående

⁶ Undtagelser fra EU-sanktioner tager normalt form af dispensationer eller fritagelser. Dispensation betyder, at en aktivitet, der er underlagt restriktioner (eller er forbudt), kun kan udføres, efter at den nationale kompetente myndighed har givet tilladelse. Fritagelse betyder, at en restriktion ikke finder anvendelse, hvis formålet med den pågældende aktivitet falder sammen med fritagelsens anvendelsesområde; som følge heraf kan personer, der er omfattet af fritagelsen, ufortøvet udføre den pågældende aktivitet.

kontrakt eller forpligtelse, ikke i overensstemmelse med formålet med forordningens artikel 9. Formålet med denne bestemmelse er ikke kun at sætte den udpegede person i stand til at overholde sine allerede eksisterende kontraktlige forpligtelser, men også at gøre det muligt for ikke-udpegede personer at udøve allerede eksisterende (kontraktmæssige) rettigheder. For det tredje ville en sådan snæver fortolkning gøre opfyldelsen af forpligtelser i henhold til allerede eksisterende kontrakter betinget af samtykke fra en af parterne, i dette tilfælde den udpegede person. En sådan fortolkning forekommer ikke berettiget i lyset af forordningens bogstav og ånd og ville muligvis udgøre en uberettiget og uforholdsmæssig krænkelse af den anden aftaleparts (dvs. en finansiell institution, der er etableret i EU) rettigheder.

Kommissionen er således af den opfattelse, at forordningens artikel 9, litra a), kræver en bredere fortolkning. Formålet med denne artikel skulle være at gøre det muligt at gennemføre betalingen i henhold til en kontrakt eller forpligtelse, som en udpegede person har indgået eller pådraget sig forud for opførelsen på listen, og ikke at gøre den betinget af den udpegede persons samtykke. Denne forståelse bekræftes af EU-medlemsstaternes nationale praksis, som synes at tilslutte sig denne fortolkning, som det fremgår af EU's bedste praksis for effektiv gennemførelse af restriktive foranstaltninger ("bedste praksis"). Ifølge bedste praksis påhviler det de interesserede parter, og ikke kun den udpegede person, at anmode om tilladelse til at få adgang til indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer i overensstemmelse med de nationale procedurer⁷.

Derfor er den udpegede persons samtykke ikke en forudsætning for gennemførelse af en betaling for at opfylde garantien. Afgørelsen om, hvorvidt den pågældende garanti i sidste ende skal udløses, kan således også gøres gældende over for den udpegede person.

Gennemførelse af en betaling for at opfylde garantien kan f.eks. være berettiget, hvis den er resultatet af en retslig, administrativ eller voldgiftsmæssig dom, afgørelse eller kendelse mod den udpegede person.

Det forhold alene, at en garanti kan udløses, uanset om den udpegede person har givet samtykke, skal ikke anses for at påvirke dennes rettigheder og interesser uforholdsmæssigt. Hvis de finansielle forpligtelser som fastsat i den gældende kontraktlige ramme ikke opfyldes, ligger det i garantiens natur, at den skal komme i spil og dermed udløses. Dette er uafhængigt af og berører således på ingen måde den omstændighed, at den udpegede person er omfattet af restriktive foranstaltninger.

Den nationale kompetente myndighed skal, inden den giver tilladelse til frigivelse af de indefrosne pengemidler for at opfylde garantien, også sikre sig, at de øvrige betingelser i forordningens artikel 9 er opfyldt, navnlig hvorvidt den pågældende betaling er forfalden i henhold til en kontrakt, en aftale eller forpligtelser, som den udpegede person har indgået eller pådraget sig, inden vedkommende blev opført på listen. Med andre ord bør det fastslås, om de kontraktlige betingelser for at udløse garantien er opfyldt.

En retslig, administrativ eller voldgiftsmæssig dom, afgørelse eller kendelse, der anerkender den ikke-udpegede enheds ret til at udløse garantien på grundlag af en allerede eksisterende kontraktlig forpligtelse, vil lette denne vurdering. Efter Kommissionens opfattelse giver forordningen imidlertid den nationale kompetente myndighed beføjelse til at beslutte, om den også skal give tilladelsen, hvis der ikke foreligger en sådan udtalelse, på grundlag af alle de faktuelle og retlige elementer, den råder over, herunder den udpegede persons synspunkter, hvor det er muligt.

⁷ 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>, afsnit 82.

Dette synes at være praksis på nationalt plan som afspejlet i bedste praksis, som viser, at den udpegede person i videst muligt omfang bør underrettes om sådanne anmodninger, og at de almindelige procedurer for fastlæggelse af gyldigheden af krav mod den udpegede person fortsat finder anvendelse. Det fremgår også af bedste praksis, at det er op til de nationale kompetente myndigheder at "*tage hensyn til materiale fra kreditor og den udpegede person eller enhed for at finde ud af, om der foreligger en retlig forpligtelse (i henhold til aftale eller lovgivning) til at fremskaffe pengemidlerne eller de økonomiske ressourcer*"⁸. Det hedder endvidere, at den nationale kompetente myndighed "*skal handle i fuld overensstemmelse med forordningens bogstav og ånd, men også bl.a. kan tage hensyn til "såvel den udpegede persons eller enheds ejendomsret som en ikke-udpeget persons eller enheds ejendomsret i forbindelse med kontrakter, der er indgået mellem dem inden udpegelsen*"⁹.

Med hensyn til de øvrige betingelser i forordningens artikel 9 er Kommissionen af den opfattelse, at de er opfyldt. For det første følger forpligtelsen til at opfylde garantifordringen af en kontrakt mellem den udpegede person og den anmodende finansielle institution, der er etableret i EU. For det andet blev kontrakten indgået af parterne, før den udpegede person blev opført på listen i bilag I til forordningen. Endelig vil udbetalingen af garantien tilfalde en finansiell institution, der er etableret i EU, og som ikke er opført i bilag I til forordningen (jf. forordningens artikel 9, litra b)).

Hvis den nationale kompetente myndighed har til hensigt at give tilladelse til frigivelse af de relevante midler, minder Kommissionen om, at den relevante FN-sanktionskomité skal underrettes 10 arbejdsdage forinden (jf. forordningens artikel 9, litra c)). Ved udstedelsen af tilladelsen kan den nationale kompetente myndighed også begrænse dens anvendelsesområde ved at fastsætte de betingelser, den finder hensigtsmæssige med henblik på at sikre, at de foranstaltninger, der gives tilladelse til (dvs. frigivelse af visse indefrosne pengemidler), ikke hindrer eller omgår de restriktive foranstaltninger, jf. forordningens artikel 12.

Konklusioner

Kommissionen har følgende opfattelse:

- (1) Udløsning af en garanti, som en udpeget person har stillet forud for opførelsen på listen, fra vedkommendes indefrosne midler udgør en "betaling" som omhandlet i forordningens artikel 9.
- (2) Forudsat at alle betingelserne i forordningens artikel 9 er opfyldt, kan garantien også udløses uden den udpegede persons samtykke eller imod denne.

⁸ Ibidem.

⁹ EU's bedste praksis, afsnit 76.

- (3) Det er op til den nationale kompetente myndighed at afgøre, om disse betingelser er opfyldt. Ved vurderingen af, om betalingen af garantien er forfalden i henhold til en tidligere kontrakt eller følger af en tidligere forpligtelse, kan den nationale kompetente myndighed navnlig tage hensyn til retslige, administrative eller voldgiftsmæssige domme, afgørelser eller kendelser, der er afsagt, efter at den udpegede person er blevet opført på listen. Hvis sådanne ikke foreligger, skal den nationale kompetente myndighed selv foretage denne vurdering. De gældende materielle og proceduremæssige rettigheder som fastsat i national ret finder fortsat anvendelse. Den nationale kompetente myndighed kan desuden lade tilladelsen være ledsaget af de betingelser, den finder hensigtsmæssige med henblik på at sikre, at de foranstaltninger, der gives tilladelse til, ikke hindrer eller omgår de restriktive foranstaltninger, jf. forordningens artikel 12.

Udfærdiget i Bruxelles, den 2.6.2021.

*På Kommissionens vegne
Mairead McGUINNESS
Medlem af Kommissionen*

