



Bruxelles, 2.6.2021.
C(2021) 4019 final

MIŠLJENJE KOMISIJE

od 2.6.2021.

o oslobađanju zamrznutih sredstava u skladu s Uredbom Vijeća (EU) br. 224/2014

MIŠLJENJE KOMISIJE

od 2.6.2021.

o oslobađanju zamrznutih sredstava u skladu s Uredbom Vijeća (EU) br. 224/2014

Zahtjev za mišljenje

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

U kontekstu mjera ograničavanja donesenih na temelju članka 215. Ugovora o funkcioniranju 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 njihovoj provedbi. Nacionalna nadležna tijela mogu od Komisije zatražiti i smjernice o tumačenju samog članka 215. UFEU-a.

Komisija je od nacionalnog nadležnog tijela države članice zaprimila zahtjev za mišljenje o zahtjevu za oslobađanje zamrznutih sredstava aktivacijom financijskog jamstva na temelju Uredbe Vijeća (EU) br. 224/2014 („Uredba”)².

Kontekst

Člankom 5. stavkom 1. Uredbe propisuje se zamrzavanje imovine za sva sredstva i gospodarske resurse koji pripadaju bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu („osoba uvrštena na popis”) navedenom u Prilogu I. Uredbi, koji su u njihovu vlasništvu odnosno posjedu ili pod njihovom kontrolom³. Nadalje, člankom 5. stavkom 2. Uredbe subjektima iz EU-a zabranjuje se da sredstva ili gospodarske resurse stavljaju na raspolaganje, izravno ili neizravno, bilo kojoj osobi uvrštenoj na popis iz Priloga I. Uredbi ili u njezinu korist⁴.

Međutim, u skladu s člankom 9. Uredbe, odstupajući od njezina članka 5., ako plaćanje od strane osobe uvrštene na popis dospijeva na temelju ugovora ili sporazuma koji je sklopila, odnosno na temelju obveze koju je osoba uvrštena na popis preuzela prije datuma uvrštavanja na popis, nacionalno nadležno tijelo može odobriti, pod uvjetima koje smatra primjerenima, oslobađanje određenih zamrznutih sredstava ili gospodarskih resursa, ako su ispunjeni određeni uvjeti⁵.

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

² Uredba Vijeća (EU) br. 224/2014 od 10. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Srednjoafričkoj Republici (SL L 70, 11.3.2014., str. 1.).

³ Članak 5. stavak 1. Uredbe glasi: „Zamrzavaju se sva sredstva i gospodarski resursi koji pripadaju bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu navedenom u Prilogu I., koji su u njihovu vlasništvu odnosno posjedu ili pod njihovom kontrolom.”

⁴ Članak 5. stavak 2. Uredbe glasi: „Nikakva sredstva ili gospodarski resursi ne smiju se staviti na raspolaganje, izravno ili neizravno, nijednoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu navedenom u Prilogu I. niti u njihovu korist.”

⁵ Članak 9. Uredbe glasi: „Odstupajući od članka 5. i pod uvjetom da plaćanje od strane fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela navedenog u Prilogu I. dospijeva na temelju ugovora ili sporazuma koji su sklopili, odnosno na temelju obveze koju su preuzeli dotična fizička ili pravna osoba, subjekt ili tijelo prije datuma kada je Vijeće sigurnosti UN-a ili Odbor za sankcije označio tu fizičku ili pravnu osobu, subjekt ili tijelo, nadležna tijela država članica mogu odobriti, pod uvjetima koje smatraju primjerenima, oslobađanje određenih zamrznutih sredstava ili gospodarskih resursa, pod uvjetom da je dotično nadležno tijelo utvrdilo sljedeće:

Pitanje nacionalnog nadležnog tijela odnosi se na zahtjev financijske institucije osnovane u EU-u za odmrzavanje određenih sredstava osobe uvrštene na popis kako bi se aktiviralo jamstvo koje je ta osoba uvrštena na popis izdala toj financijskoj instituciji. Predmetni sporazum o jamstvu prethodio je uvrštavanju osobe na popis.

Pitanja nacionalnog nadležnog tijela u biti su sljedeća:

1. Znači li navod u članku 9. Uredbe „plaćanje od strane fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela navedenog u Prilogu I. dopijeva na temelju ugovora ili sporazuma (...)” da takvo plaćanje može izvršiti samo osoba uvrštena na popis, odnosno da se ono izvršava dobrovoljno?
2. Kada se druga ugovorna stranka ili dotična treća strana poziva na odstupanje za izvršenje plaćanja od strane osobe uvrštene na popis na temelju ugovora ili sporazuma, treba li ta druga ugovorna stranka odnosno treća strana dokazati da je osoba uvrštena na popis dala suglasnost za izvršenje plaćanja?
3. Obuhvaća li članak 9. Uredbe i (prisilno) izvršenje plaćanja koje može pokrenuti dotična druga ugovorna stranka ili treća strana? Odnosi li se to tumačenje i na mogućnost da financijska institucija pokrene prisilnu naplatu aktivacijom financijskih jamstava jer joj je osoba uvrštena na popis koja je korisnik kredita prestala otplaćivati kredit?
 - 3.1. U tom slučaju, može li se plaćanje izvršiti na temelju sudske, upravne ili arbitražne presude, odluke ili pravorijeka donesenog nakon uvrštavanja osobe na popis neovisno o njezinoj suglasnosti?
 - 3.2. Je li u izostanku te suglasnosti nacionalno nadležno tijelo odgovorno za provjeru valjanosti i opsega ugovornih ili drugih obveza koje su nastale prije uvrštavanja osobe na popis?
 - 3.3. Ako je odgovor potvrđan, kako bi nacionalno nadležno tijelo trebalo uskladiti pravo vlasništva osobe uvrštene na popis i pravo vlasništva druge ugovorne stranke ili dotične treće strane koja nije uvrštena na popis?

Pravna ocjena:

Nacionalno nadležno tijelo u biti bi željelo znati može li jamstvo utvrđeno u ugovoru koji je osoba uvrštena na popis sklopila kao jamac prije uvrštavanja na popis u Prilogu I. Uredbi aktivirati druga ugovorna stranka koja nije uvrštena na popis, odnosno financijska institucija osnovana u EU-u, iz zamrznutih sredstava osobe uvrštene na popis i je li za to potrebna suglasnost osobe uvrštene na popis. Nacionalno nadležno tijelo pita i mogu li, neovisno o suglasnosti osobe uvrštene na popis, sudska, upravna ili arbitražna presuda, odluka ili pravorijek koji su doneseni nakon uvrštavanja te osobe na popis biti temelj za aktivaciju jamstva. Naposljetku, nacionalno nadležno tijelo pita može li ono, u nedostatku takve odluke, samostalno odlučiti treba li se jamstvo aktivirati i, ako da, na temelju kojih elemenata.

Zamrzavanje imovine osobe nema represivnu svrhu i nije isto što oduzimanje. Cilj je takve mjere spriječiti da osoba uvrštena na popis slobodno pristupi svojoj imovini i da se njome koristi u svrhe koje su dovele do njezina uvrštavanja na popis. U mjeri u kojoj se zamrzavanjem imovine ograničava temeljno pravo na vlasništvo osobe uvrštene na popis

(a) sredstva ili gospodarski resursi upotrebljavaju se za plaćanje od strane fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela navedenih u Prilogu I.;

(b) plaćanjem se ne krši članak 5. stavak 2.; i

(c) relevantna država članica obavijestila je Odbor za sankcije 10 radnih dana unaprijed o namjeri da izda odobrenje.”

zajamčeno člankom 17. Povelje EU-a o temeljnim pravima, zamrzavanje mora biti proporcionalno. Isto tako, pri zamrzavanju se u najvećoj mogućoj mjeri mora izbjeći ugrožavanje prava trećih strana.

Stoga uredbe EU-a kojima se propisuje zamrzavanje imovine sadržavaju i niz iznimaka⁶ kojima se omogućuje određena upotreba zamrznute imovine, a koje zakonodavac smatra zakonitima i primjerenima. Neke od tih iznimaka mora prethodno odobriti nacionalno nadležno tijelo, a one kao takve ulaze u kategoriju odstupanja. Jedno takvo odstupanje utvrđeno je člankom 9. Uredbe.

Njegova je svrha omogućiti ostvarivanje legitimnih prava trećih strana koje nisu uvrštene na popis zajamčenih privatnim pravom tako da se osobi uvrštenoj na popis omogući ispunjavanje obveza i izvršenje plaćanja koje duguje trećoj strani. Za odstupanje iz članka 9. Uredbe mora se ispuniti niz kumulativnih uvjeta, i to:

1. plaćanje od strane osobe uvrštene na popis dospijeva na temelju ugovora ili sporazuma koji je sklopila, odnosno na temelju obveze koju je preuzela osoba uvrštena na popis;
2. osoba je sklopila ugovor ili sporazum odnosno preuzela obvezu prije uvrštavanja na popis;
3. nacionalno nadležno tijelo utvrdilo je sljedeće:
 - (a) plaćanje izvršava osoba uvrštena na popis u Prilogu I. Uredbi;
 - (b) plaćanjem se ne krši članak 5. stavak 2. Uredbe;
 - (c) država članica čije je nacionalno nadležno tijelo zaprimilo zahtjev za odobrenje obavijestila je relevantni Odbor za sankcije Ujedinjenih naroda 10 radnih dana unaprijed o namjeri da izda odobrenje.

Komisija smatra da **ispunjavanje obveza po jamstvu znači plaćanje u smislu članka 9. Uredbe** jer to za osobu uvrštenu na popis u konačnici znači plaćanje zajamčenog iznosa drugoj ugovornoj stranki koja nije uvrštena na popis, odnosno financijskoj instituciji osnovanoj u EU-u.

Nadalje, nacionalno nadležno tijelo želi znati znači li uvjet iz članka 9. točke (a) Uredbe, prema kojem plaćanje izvršava osoba uvrštena na popis, da plaćanje mora biti dobrovoljno. (tj. na temelju suglasnosti osobe uvrštene na popis) ili se naplata može i prisilno izvršiti na temelju ugovora.

Prvo, u članku 9. točki (a) Uredbe nije utvrđeno takvo razlikovanje. Drugo, usko tumačenje članka 9. točke (a) Uredbe, prema kojem osoba uvrštena na popis samo dobrovoljno izvršava plaćanje kojeospijeva na temelju prethodnog ugovora ili obveze, nije u skladu sa svrhom članka 9. Uredbe. Svrha te odredbe nije samo omogućiti da osoba uvrštena na popis ispuni već postojeće ugovorne obveze, nego i osobama koje nisu uvrštene na popis omogućiti ostvarivanje postojećih (ugovornih) prava. Treće, takvim bi se uskim tumačenjem izvršavanje obveza na temelju postojećih ugovora uvjetovalo suglasnošću jedne strane, u ovom slučaju osobe uvrštene na popis. To se tumačenje ne čini opravdanim s obzirom na tekst i duh Uredbe te bi moglo dovesti do neopravdanog i neproporcionalnog ugrožavanja prava druge ugovorne stranke (tj. financijske institucije osnovane u EU-u).

⁶ Iznimke od sankcija EU-a obično su u obliku odstupanja ili izuzeća. Odstupanje znači da se ograničeno (zabranjeno) djelovanje može provesti tek kad nacionalno nadležno tijelo izda odobrenje. Izuzeće znači da se ograničenje ne primjenjuje kada se svrha djelovanja podudara s područjem primjene izuzeća; zbog toga osobe obuhvaćene područjem primjene izuzeća mogu bez odgode provesti predmetno djelovanje.

Stoga Komisija smatra da je članak 9. točku (a) Uredbe opravdano šire tumačiti. Svrha tog članka trebala bi biti omogućavanje izvršenja plaćanja na temelju ugovora koji je sklopila odnosno obveze koju je osoba uvrštena na popis preuzela prije uvrštavanja na popis, a ne uvjetovanje plaćanja suglasnošću osobe uvrštene na popis. Takvo shvaćanje potvrđuju nacionalne prakse država članica EU-a, za koje se čini da podržavaju to tumačenje, što je vidljivo u dokumentu Najbolje prakse EU-a za učinkovitu provedbu mjera ograničavanja („Najbolje prakse”). U Najboljim praksama navodi se da zainteresirane strane, a ne samo osobe uvrštene na popis, trebaju zatražiti odobrenje za pristup zamrznutim sredstvima ili gospodarskim resursima u skladu s nacionalnim propisima⁷.

Stoga suglasnost imenovane osobe nije preduvjet za izvršenje plaćanja radi ispunjavanja obveze po jamstvu. Zbog toga se odluka o tome treba li u konačnici aktivirati jamstvo može izvršiti i protiv osobe uvrštene na popis.

Izvršenje plaćanja radi ispunjavanja obveze po jamstvu može, na primjer, biti opravdano ako se provodi na temelju sudske, upravne ili arbitražne presude, odluke ili pravorijeka protiv osobe uvrštene na popis.

Činjenicu da bi se jamstvo moglo aktivirati neovisno o suglasnosti osobe uvrštene na popis ne bi trebalo smatrati neproporcionalnom povredom njezinih prava i interesa. Ako se financijske obveze utvrđene u primjenjivom ugovornom okviru ne ispune, jamstvo se po svojoj prirodi aktivira. Činjenica da se na osobu uvrštenu na popis primjenjuju mjere ograničavanja na to ne utječe, odnosno aktivacija ne ovisi o toj činjenici.

Kao što je predviđeno, prije nego što odobri oslobađanje zamrznutih sredstava radi ispunjenja obveza po jamstvu, **nacionalno nadležno tijelo mora provjeriti i jesu li ispunjeni ostali uvjeti iz članka 9. Uredbe, osobito dospijeva li predmetno plaćanje na temelju ugovora ili sporazuma koji je sklopila, odnosno na temelju obveze koju je preuzela osoba uvrštena na popis prije uvrštavanja na popis. Drugim riječima, trebalo bi utvrditi jesu li ispunjeni ugovorni uvjeti za aktivaciju jamstva.**

Sudska, upravna ili arbitražna presuda, odluka ili pravorijek kojim se priznaje pravo subjekta koji nije uvršten na popis da aktivira jamstvo na temelju već postojeće ugovorne obveze tu će procjenu olakšati. Međutim, Komisija smatra da nacionalno nadležno tijelo na temelju Uredbe ima ovlast odlučiti hoće li odobrenje izdati i u nedostatku takve odluke, i to na temelju svih činjeničnih i pravnih elemenata kojima raspolaže, uključujući po mogućnosti stajališta osobe uvrštene na popis.

Čini se da je to praksa na nacionalnoj razini, kako je vidljivo u Najboljim praksama, u kojima je navedeno da bi osoba uvrštena na popis trebala, u mjeri u kojoj je to moguće, biti obaviještena o takvim zahtjevima te da se i dalje primjenjuju redovni postupci za utvrđivanje valjanosti potraživanja prema osobi uvrštenoj na popis. U Najboljim praksama navedeno je da bi nacionalna nadležna tijela trebala „uzeti u obzir dokaze koje podnosi vjerovnik i ciljane osoba ili subjekt o tome postoji li pravna obveza (ugovorna ili zakonska) davanja sredstava ili gospodarskih resursa”⁸. Isto tako, „dosljedno postupajući u duhu uredaba i u skladu s njihovim odredbama” nacionalno nadležno tijelo može među ostalim razmotriti „pravo vlasništva ciljane osobe ili subjekta i neciljane osobe ili subjekta u odnosu na ugovore sklopljene između njih prije uvrštenja na popis”⁹.

⁷ 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>, točka 82.

⁸ Isto.

⁹ Najbolje prakse EU-a, točka 76.

Kad je riječ o ostalim uvjetima utvrđenima u članku 9. Uredbe, Komisija smatra da su ispunjeni. Prvo, obveza ispunjavanja obveze po jamstvu proizlazi iz ugovora između osobe uvrštene na popis i financijske institucije osnovane u EU-u, koja podnosi zahtjev. Drugo, stranke su ugovor sklopile prije uvrštavanja osobe na popis u Prilogu I. Uredbi. Naposljetku, isplata jamstva koristila bi financijskoj instituciji osnovanoj u EU-u, koja nije uvrštena na popis u Prilogu I. Uredbi (u skladu s člankom 9. točkom (b) Uredbe).

Ako nacionalno nadležno tijelo namjerava odobriti oslobađanje relevantnih sredstava, Komisija podsjeća na to da relevantni Odbor za sankcije Ujedinjenih naroda o tome treba biti obaviješten 10 radnih dana unaprijed (u skladu s člankom 9. točkom (c) Uredbe). Pri izdavanju odobrenja nacionalno nadležno tijelo može i ograničiti njegovo područje primjene utvrđivanjem uvjeta koje smatra primjerenima kako bi se osiguralo da se odobrenim mjerama (tj. oslobađanjem određenih zamrznutih sredstava) ne ometaju niti zaobilaze mjere ograničavanja u skladu s člankom 12. Uredbe.

Zaključci

Komisija je sljedećeg mišljenja:

- (1) Aktivacija jamstva iz zamrznutih sredstava osobe uvrštene na popis koje je ta osoba izdala prije uvrštavanja na popis znači „plaćanje” u smislu članka 9. Uredbe.
- (2) Ako su ispunjeni svi uvjeti iz članka 9. Uredbe, jamstvo se može aktivirati i bez suglasnosti osobe uvrštene na popis ili protiv nje.
- (3) Nacionalno nadležno tijelo utvrđuje jesu li ti uvjeti ispunjeni. Konkretno, kad utvrđuje dospijeva li plaćanje jamstva na temelju prethodnog ugovora ili prethodno preuzete obveze, nacionalno nadležno tijelo može uzeti u obzir sudske, upravne ili arbitražne presude, odluke i pravorijekes donezene nakon uvrštavanja osobe na popis. Ako takvih odluka nema, nacionalno nadležno tijelo morat će tu procjenu provesti samostalno. I dalje se primjenjuju mjerodavna materijalna i postupovna prava kako su propisana nacionalnim pravom. Nadalje, nacionalno nadležno tijelo može uz odobrenje utvrditi uvjete koje smatra primjerenima kako bi se osiguralo da se odobrenim mjerama ne ometaju niti zaobilaze mjere ograničavanja u skladu s člankom 12. Uredbe.

Sastavljeno u Bruxellesu 2.6.2021.

*Za Komisiju
Mairead McGUINNESS
Članica Komisije*

