



Brussel, 2.6.2021
C(2021) 4019 final

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 2.6.2021

**inzake de vrijgave van bevroren tegoeden krachtens Verordening (EU) nr. 224/2014 van
de Raad**

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 2.6.2021

inzake de vrijgave van bevroren tegoeden krachtens Verordening (EU) nr. 224/2014 van de Raad

Verzoek om advies

In haar rol als Hoedster der Verdragen ziet de Europese Commissie (hierna “de Commissie” genoemd) onder de controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie toe op de uitvoering van de wetgeving van de Unie door de lidstaten¹.

In het kader van de beperkende maatregelen die zijn aangenomen op grond van artikel 215 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), kunnen de nationale bevoegde autoriteiten van de lidstaten de Commissie verzoeken haar standpunt kenbaar te maken over de toepassing van specifieke bepalingen van de desbetreffende rechtshandelingen of richtsnoeren te verstrekken over de toepassing ervan. De nationale bevoegde autoriteiten kunnen de Commissie ook verzoeken richtsnoeren te verstrekken over de uitlegging van artikel 215, VWEU, zelf.

De Commissie heeft van een nationale bevoegde autoriteit van een lidstaat een vraag om advies ontvangen inzake een verzoek tot vrijgave van bevroren tegoeden door middel van een vordering tot uitbetaling van een financiële garantie krachtens Verordening (EU) nr. 224/2014 van de Raad (hierna “de verordening” genoemd)².

Achtergrond

Bij artikel 5, lid 1, van de verordening worden alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan of eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van een in bijlage I bij de verordening vermelde natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam (hierna “de aangewezen persoon” genoemd), bevroren³. Voorts is bij artikel 5, lid 2, van de verordening bepaald dat EU-actoren geen tegoeden of economische middelen direct of indirect ter beschikking mogen stellen aan of ten behoeve van een in bijlage I bij de verordening genoemde aangewezen persoon⁴.

Volgens artikel 9 van de verordening kan de nationale bevoegde autoriteit evenwel, in afwijking van artikel 5 van de verordening, indien door een aangewezen persoon een betaling is verschuldigd op grond van een contract dat of overeenkomst die door hem is gesloten of op grond van een verplichting die voor hem is ontstaan vóór de datum waarop hij in de lijst is opgenomen, onder door haar passend geachte voorwaarden toestemming geven voor de vrijgave

¹ Op grond van de Verdragen kan alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie juridisch bindende interpretaties verstrekken van de wetgeving van de Unie.

² Verordening (EU) nr. 224/2014 van de Raad van 10 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van de Centraal-Afrikaanse Republiek (PB L 70 van 11.3.2014, blz. 1).

³ Artikel 5, lid 1, van de verordening luidt: “Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan of eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam die in bijlage I is vermeld, worden bevroren.”

⁴ Artikel 5, lid 2, van de verordening luidt: “Aan of ten behoeve van de in bijlage I genoemde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen mogen geen tegoeden of economische middelen direct of indirect ter beschikking worden gesteld.”

van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan⁵.

De vraag van de nationale bevoegde autoriteit om advies betreft een verzoek van een in de EU gevestigde financiële instelling om bepaalde bevroren tegoeden van een aangewezen persoon vrij te geven, teneinde de uitbetaling van een ten aanzien van die financiële instelling door de aangewezen persoon verstrekte garantie te vorderen. De betrokken garantie-overeenkomst werd gesloten vóór de datum waarop de aangewezen persoon in de lijst is opgenomen.

Concreet stelt de nationale bevoegde autoriteit de volgende vragen:

1. Betekent de zin “een betaling verschuldigd [...] door in bijlage I vermelde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen op grond van een contract of overeenkomst (...)” in artikel 9 van de verordening dat een dergelijke betaling alleen door de aangewezen persoon zelf kan worden verricht, en wel op vrijwillige basis?
2. Indien door een betrokken medecontractant of derde partij een beroep wordt gedaan op een afwijking voor de verrichting van een betaling door een aangewezen persoon op grond van een contract of overeenkomst, moet de betrokken medecontractant of derde partij dan bewijzen dat de aangewezen persoon heeft ingestemd met de betaling?
3. Bestrijkt artikel 9 van de verordening ook de door een betrokken medecontractant of derde partij afgedwongen uitvoering van de betaling? Bestrijkt deze uitlegging ook de vordering tot uitbetaling van financiële garanties door een financiële instelling omdat de aangewezen persoon als kredietnemer zijn krediet aan dezelfde financiële instelling niet langer terugbetaalt?
 - 3.1. Kan in dit scenario de uitbetaling worden gevorderd op basis van een gerechtelijk, administratief of arbitraal vonnis dat of een gerechtelijke, administratieve of arbitrale beslissing of uitspraak die is vastgesteld nadat de aangewezen persoon in de lijst is opgenomen, ongeacht de instemming van de aangewezen persoon?
 - 3.2. Is het bij ontstentenis daarvan de verantwoordelijkheid van de nationale bevoegde autoriteit om de geldigheid en reikwijdte na te gaan van de contractuele of andere verplichtingen die zijn ontstaan vóór de datum waarop de aangewezen persoon in de lijst is opgenomen?
 - 3.3. Zo ja, hoe moet de nationale bevoegde autoriteit het eigendomsrecht van de aangewezen persoon verzoenen met het eigendomsrecht van de niet-aangewezen betrokken medecontractant of derde partij?

Juridische beoordeling:

⁵ Artikel 9 van de verordening luidt: “*In afwijking van artikel 5 en mits een betaling verschuldigd is door in bijlage I vermelde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen op grond van een contract of overeenkomst die door hen is gesloten of op grond van een verplichting die voor hen is ontstaan vóór de datum waarop de betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen door de VN-Veiligheidsraad of het Sanctiecomité zijn opgenomen in de lijst, kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, onder door hen passend geachte voorwaarden, toestemming geven voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen, indien de betrokken bevoegde autoriteit heeft vastgesteld dat:*

- a) de tegoeden of economische middelen worden gebruikt voor een betaling door een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam van bijlage I;*
- b) de betaling niet in strijd is met artikel 5, lid 2; alsmede*
- c) de betrokken lidstaat het Sanctiecomité ten minste tien werkdagen van tevoren in kennis heeft gesteld van zijn voornemen toestemming te verlenen.”*

Het komt erop neer dat de nationale bevoegde autoriteit wenst te vernemen of de uitbetaling van een garantie op basis van een contract dat door de aangewezen persoon in de hoedanigheid van borgsteller is gesloten, vóór de datum waarop hij in de lijst van bijlage I bij de verordening is opgenomen, door een niet-aangewezen tegenpartij, een in de EU gevestigde financiële instelling, op de bevroren tegoeden van de aangewezen persoon kan worden gevorderd, en of de instemming van deze laatste daartoe vereist is. Voorts vraagt de nationale bevoegde autoriteit of, ongeacht de instemming van de aangewezen persoon, een gerechtelijk, administratief of arbitraal vonnis dat of een gerechtelijke, administratieve of arbitrale beslissing of uitspraak die is vastgesteld nadat de aangewezen persoon in de lijst is opgenomen, kan dienen als grondslag voor het vorderen van de garantie. Ten slotte vraagt de nationale bevoegde autoriteit of zij bij ontstentenis van een dergelijke beslissing autonoom kan besluiten of de garantie moet worden gevorderd en zo ja, op basis van welke elementen.

De bevroering van de tegoeden van een persoon heeft geen repressief doel en komt niet neer op een beslaglegging. Een dergelijke maatregel beoogt de aangewezen persoon te verhinderen vrije toegang te hebben en vrij te beschikken over zijn tegoeden voor de doeleinden die hebben geleid tot zijn aanwijzing. Voor zover de bevroering van tegoeden een beperking inhoudt van het grondrecht op eigendom van de aangewezen persoon, zoals gewaarborgd bij artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de EU, dient deze maatregel proportioneel te zijn. Daarnaast moet zoveel mogelijk worden vermeden dat de maatregel de rechten van derde partijen aantast.

Om deze redenen voorzien EU-verordeningen waarbij een bevroering van tegoeden wordt vastgesteld, ook in een reeks uitzonderingen⁶ op grond waarvan de wetgever een bepaald, door hem wettig en passend geacht gebruik van de bevroren tegoeden kan toestaan. Voor bepaalde uitzonderingen is voorafgaande toestemming van de nationale bevoegde autoriteit vereist, waardoor zij onder de categorie afwijkingen vallen. Een dergelijke afwijking is opgenomen in artikel 9 van de verordening.

De bedoeling hiervan is de privaatrechtelijke uitoefening toe te staan van legitieme rechten van niet-aangewezen derde partijen, door de aangewezen persoon in staat te stellen te voldoen aan zijn verplichtingen en een betaling te verrichten die aan een derde partij verschuldigd is. Voor de afwijking op grond van artikel 9 van de verordening moet aan de volgende cumulatieve voorwaarden zijn voldaan:

1. de betaling door de aangewezen persoon is verschuldigd op grond van een contract dat of overeenkomst die is gesloten door of een verplichting die is ontstaan voor de aangewezen persoon;
2. het contract of de overeenkomst werd door de aangewezen persoon gesloten, of de verplichting is voor de aangewezen persoon ontstaan vóór de datum waarop hij in de lijst is opgenomen;
3. de nationale bevoegde autoriteit heeft vastgesteld dat:
 - (a) de betaling wordt verricht door een aangewezen persoon die in de lijst van bijlage I bij de verordening is opgenomen;

⁶ Uitzonderingen op EU-sancties nemen gewoonlijk de vorm aan van afwijkingen of vrijstellingen. “Afwijking” betekent dat een verboden actie (een actie waarop een beperkende maatregel van toepassing is) alleen kan worden uitgevoerd nadat de nationale bevoegde autoriteit toestemming heeft verleend. “Vrijstelling” betekent dat een beperkende maatregel niet van toepassing is wanneer het doel van de actie samenvalt met het toepassingsgebied van de vrijstelling; bijgevolg kunnen personen die binnen de grenzen van de vrijstelling vallen, de beoogde actie onmiddellijk uitvoeren.

- (b) de betaling niet in strijd is met artikel 5, lid 2, van de verordening;
- (c) de betrokken lidstaat, waarvan de nationale bevoegde autoriteit om toestemming is verzocht, het bevoegde Sanctiecomité van de Verenigde Naties ten minste tien werkdagen van tevoren in kennis heeft gesteld van zijn voornemen toestemming te verlenen.

Volgens de Commissie **staat tegemoetkomen aan een garantienvordering gelijk met een betaling in de zin van artikel 9 van de verordening**, aangezien dit voor de aangewezen persoon uiteindelijk neerkomt op het betalen van het gegarandeerde bedrag aan de niet-aangewezen tegenpartij, die een in de EU gevestigde financiële instelling is.

De nationale bevoegde autoriteit vraagt voorts of de voorwaarde als bedoeld in artikel 9, punt a), van de verordening, namelijk dat de betaling wordt verricht door de aangewezen persoon, impliceert dat de betaling vrijwillig moet geschieden (d.w.z. gebaseerd op de instemming van de aangewezen persoon), of dat de betaling ook kan worden afgedwongen op contractuele gronden.

Om te beginnen wordt in artikel 9, punt a), van de verordening geen dergelijk onderscheid gemaakt. Ten tweede is een restrictieve uitlegging van artikel 9, punt a), van de verordening, waarbij de aangewezen persoon alleen op vrijwillige basis een betaling zou verrichten die is verschuldigd op grond van een voorafgaand contract of een voorafgaande verplichting, niet in overeenstemming met de bedoeling van artikel 9 van de verordening. De bedoeling van deze bepaling is namelijk niet alleen de aangewezen persoon in staat te stellen aan zijn vooraf bestaande contractuele verbintenissen of verplichtingen te voldoen, maar ook de uitoefening van vooraf bestaande (contractuele) rechten door niet-aangewezen personen mogelijk te maken. Ten derde zou een dergelijke restrictieve uitlegging de uitvoering van verplichtingen op grond van vooraf bestaande contracten afhankelijk stellen van de instemming van één partij, in dit concrete geval de aangewezen persoon. Deze uitlegging lijkt niet te rijmen met de letter en de geest van de verordening, en zou mogelijk kunnen leiden tot een onrechtmatige en onevenredige aantasting van de rechten van de andere contractuele partij (d.w.z. de in de EU gevestigde financiële instelling).

De Commissie is bijgevolg van mening dat artikel 9, punt a), van de verordening in een ruimere zin moet worden uitgelegd. Het doel van dit artikel moet zijn de uitvoering mogelijk te maken van een betaling op grond van een contract dat is gesloten of een verplichting die is aangegaan door de aangewezen persoon vóór de datum waarop hij in de lijst is opgenomen, en niet de betaling afhankelijk te stellen van de instemming van de aangewezen persoon. Deze interpretatie wordt bevestigd door de nationale praktijken van de EU-lidstaten, die immers deze uitlegging blijken over te nemen, zoals blijkt uit de Beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van restrictieve maatregelen (hierna “Beste praktijken” genoemd). Volgens de Beste praktijken moeten de belanghebbenden, niet alleen de aangewezen persoon, verzoeken om toestemming voor het verkrijgen van toegang tot bevroren tegoeden of economische middelen volgens de nationale procedures⁷.

De instemming van de aangewezen persoon is bijgevolg geen voorwaarde voor de uitvoering van een betaling om aan de garantie te voldoen. De beslissing om al dan niet de uitbetaling van de garantieverplichting in kwestie uiteindelijk te vorderen, kan dus ook tegen de wil van de aangewezen persoon in worden afgedwongen.

De uitvoering van een betaling om aan de garantie te voldoen, kan bijvoorbeeld ook worden gewaarborgd als zij het gevolg is van een gerechtelijk, administratief of arbitraal

⁷ Beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van restrictieve maatregelen (doc. 8519/18): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/nl/pdf>, punt 82.

vonnis of een gerechtelijke, administratieve of arbitrale beslissing of uitspraak, tegen de wil in van de aangewezen persoon.

Het loutere feit dat een garantie kan worden gevorderd ongeacht de instemming van de aangewezen persoon, moet niet worden gezien als een onevenredige aantasting van zijn rechten en belangen. Indien niet wordt voldaan aan de financiële verplichtingen uit hoofde van het toepasselijke contractuele kader, treedt de garantie in werking en wordt de uitbetaling ervan gevorderd. Dit staat los van het feit of de aangewezen persoon aan beperkende maatregelen is onderworpen, en wordt daardoor dan ook op generlei wijze beïnvloed.

Zoals gezegd **moet de nationale bevoegde autoriteit**, alvorens de vrijgave van de bevroren tegoeden toe te staan om aan de garantie te voldoen, **zich ervan vergewissen** dat aan de andere voorwaarden van artikel 9 van de verordening is voldaan, met name **of de betaling in kwestie is verschuldigd op grond van een contract dat of een overeenkomst die is gesloten door, of een verplichting die is ontstaan voor de aangewezen persoon vóór de datum waarop hij in de lijst is opgenomen.** Met andere woorden dient te worden vastgesteld of de contractuele voorwaarden voor het vorderen van de garantie zijn vervuld.

Een gerechtelijk, administratief of arbitraal vonnis dat of een gerechtelijke, administratieve of arbitrale beslissing of uitspraak die het recht van de niet-aangewezen entiteit erkent om uitvoering te geven aan de garantie op basis van een vooraf bestaande contractuele verplichting, zal deze vaststelling faciliteren. De Commissie is echter van oordeel dat krachtens de verordening de nationale bevoegde autoriteit ook bij ontstentenis van een dergelijke uitspraak gemachtigd is de toestemming te verlenen, gebaseerd op het geheel van feitelijke en juridische elementen waarover zij beschikt, zo mogelijk met inbegrip van het standpunt van de aangewezen persoon.

Dit blijkt de op nationaal niveau gangbare praktijk te zijn, zoals uit de Beste praktijken naar voren komt, waarin wordt gesteld dat de aangewezen persoon zoveel mogelijk van dergelijke verzoeken op de hoogte moet worden gesteld, en dat de gewone procedures om de geldigheid van vorderingen op de aangewezen persoon na te gaan, blijven gelden. In de Beste praktijken wordt ook aangegeven dat de nationale bevoegde autoriteiten *“rekening [dienen] te houden met het door de schuldeiser en de aangewezen persoon of entiteit geleverde bewijs omtrent het bestaan van een wettelijke (contractuele of statutaire) verplichting om de tegoeden of economische middelen te verstrekken”*⁸. Voorts kan de nationale bevoegde autoriteit *“in overeenstemming met de letter en de geest van de [...] verordening [...]”* onder meer rekening houden met *“het eigendomsrecht van zowel de aangewezen persoon of entiteit als een niet-aangewezen persoon of entiteit met betrekking tot contracten die zij vóór de aanwijzing met elkaar hebben gesloten”*⁹.

De Commissie is van oordeel dat aan de andere voorwaarden van artikel 9 van de verordening is voldaan. Ten eerste komt de verplichting om te voldoen aan een garantiëvordering voort uit een contract tussen de aangewezen persoon en de verzoekende, in de EU gevestigde financiële instelling. Ten tweede werd het contract door de partijen gesloten vóór de datum waarop de aangewezen persoon in de lijst van bijlage I bij de verordening is opgenomen. Tot slot zou de uitbetaling van de garantie ten goede komen aan een in de EU gevestigde financiële instelling die niet is opgenomen in de lijst van bijlage I bij de verordening (uit hoofde van artikel 9, punt b), van de verordening).

Mocht de nationale bevoegde autoriteit overwegen de betrokken middelen vrij te geven, herinnert de Commissie eraan dat het bevoegde Sanctiecomité van de Verenigde Naties tien

⁸ Ibid.

⁹ Beste praktijken, punt 76.

dagen van tevoren van dat voornemen in kennis moet worden gesteld (uit hoofde van artikel 9, punt c), van de verordening). Bij het verlenen van de toestemming kan de nationale bevoegde autoriteit ook het toepassingsgebied ervan beperken door er door haar passend geachte voorwaarden aan te verbinden om te garanderen dat de toegestane handelingen (nl. de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden) de beperkende maatregelen overeenkomstig artikel 12 van de verordening niet ongedaan maken of omzeilen.

Conclusies

De Commissie stelt zich op het volgende standpunt:

- (1) De vordering op bevroren tegoeden van een aangewezen persoon van de betaling van een garantie die de aangewezen persoon is aangegaan vóór de datum waarop hij in de lijst opgenomen, komt overeen met een “betaling” in de zin van artikel 9 van de verordening.
- (2) Mits aan alle voorwaarden van artikel 9 van de verordening is voldaan, kan de garantie ook zonder de instemming of tegen de wil in van de aangewezen persoon worden gevorderd.
- (3) De nationale bevoegde autoriteit moet vaststellen of aan de voorwaarden is voldaan. Meer bepaald kan de nationale bevoegde autoriteit bij het vaststellen of de betaling van de garantie is verschuldigd op grond van een voorafgaand contract of een voorafgaande verplichting, rekening houden met gerechtelijke, administratieve of arbitrale vonnissen, beslissingen en uitspraken die zijn vastgesteld nadat de aangewezen persoon in de lijst is opgenomen. Bij ontstentenis daarvan moet de nationale bevoegde autoriteit deze vaststelling autonoom verrichten. De toepasselijke, in de nationale wetgeving voorgeschreven materiële en formele rechten blijven van toepassing. Daarenboven kan de nationale bevoegde autoriteit het verlenen van de toestemming verbinden aan door haar passend geachte voorwaarden om te garanderen dat de toegestane handelingen de beperkende maatregelen overeenkomstig artikel 12 van de verordening niet ongedaan maken of omzeilen.

Gedaan te Brussel, 2.6.2021

Voor de Commissie
Mairead McGUINNESS
Lid van de Commissie

