



Bruxelles, 2.6.2021
C(2021) 4019 final

AVIZ AL COMISIEI

din 2.6.2021

**privind deblocarea fondurilor înghețate în temeiul Regulamentului (UE) nr. 224/2014 al
Consiliului**

AVIZ AL COMISIEI

din 2.6.2021

privind deblocarea fondurilor înghețate în temeiul Regulamentului (UE) nr. 224/2014 al Consiliului

Solicitarea de emitere a unui aviz

În calitatea sa de gardian al tratatelor, Comisia Europeană (denumită în continuare „Comisia”) monitorizează punerea în aplicare a dreptului Uniunii de către statele membre sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE)¹.

În contextul măsurilor restrictive adoptate în temeiul articolului 215 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), autoritățile naționale competente (ANC) ale statelor membre pot solicita Comisiei să își prezinte punctul de vedere în ceea ce privește aplicarea dispozițiilor specifice ale actelor juridice relevante sau să furnizeze orientări cu privire la punerea în aplicare a acestora. De asemenea, ANC pot solicita Comisiei să furnizeze orientări chiar cu privire la interpretarea articolului 215 din TFUE.

Comisia a primit o solicitare de emitere a unui aviz din partea unei ANC a unui stat membru cu privire la o cerere de deblocare a unor fonduri înghețate prin executarea unei garanții financiare în temeiul Regulamentului (UE) nr. 224/2014 al Consiliului (denumit în continuare „regulamentul”)².

Context

Articolul 5 alineatul (1) din regulament impune înghețarea activelor în ceea ce privește toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de oricare dintre persoanele, entitățile sau organismele („persoana desemnată”) care figurează în anexa I la regulament³. În plus, articolul 5 alineatul (2) din regulament le interzice operatorilor din UE să pună fonduri sau resurse economice, în mod direct sau indirect, la dispoziția oricărei persoane desemnate incluse pe lista din anexa I la regulament sau în beneficiul vreunei astfel de persoane⁴.

Cu toate acestea, în conformitate cu articolul 9 din regulament, prin derogare de la articolul 5, dacă o persoană desemnată trebuie să efectueze o plată în baza unui contract sau a unui acord încheiat de persoana desemnată sau în baza unei obligații care a apărut în sarcina persoanei desemnate înainte de data includerii sale pe listă, ANC pot autoriza, în condițiile pe care le consideră adecvate, deblocarea anumitor fonduri sau resurse economice înghețate, cu condiția îndeplinirii anumitor condiții⁵.

¹ Tratatul prevede că numai Curtea de Justiție a Uniunii Europene poate să furnizeze interpretări obligatorii din punct de vedere juridic ale dreptului Uniunii.

² Regulamentul (UE) nr. 224/2014 al Consiliului din 10 martie 2014 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Republica Centrafricană (JO L 70, 11.3.2014, p. 1).

³ Articolul 5 alineatul (1) din regulament prevede următoarele: „Se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de oricare dintre persoanele fizice sau juridice, entitățile sau organismele incluse pe lista din anexa I.”

⁴ Articolul 5 alineatul (2) din regulament prevede următoarele: „Se interzice punerea la dispoziție, direct sau indirect, în beneficiul oricăreia dintre persoanele fizice sau juridice, entitățile sau organismele incluse pe lista din anexa I de fonduri sau resurse economice de orice fel.”

⁵ Articolul 9 din regulament prevede următoarele: „Prin derogare de la dispozițiile articolului 5, în cazul în care o persoană fizică sau juridică, o entitate sau un organism inclus pe lista din anexa I trebuie să

Sesizarea transmisă de o ANC se referă la cererea înaintată de o instituție financiară înregistrată în UE de deblocare a anumitor fonduri ale unei persoane desemnate, în scopul de a executa o garanție acordată de persoana desemnată instituției financiare respective. Acordul de garantare în cauză datează dinaintea includerii pe listă a persoanei desemnate.

În esență, această ANC adresează următoarele întrebări:

1. La articolul 9 din regulament, expresia „o persoană fizică sau juridică, o entitate sau un organism inclus pe lista din anexa I trebuie să efectueze o plată în baza unui contract sau a unui acord [...]” înseamnă că această plată poate fi executată numai de persoana desemnată și, prin urmare, în mod voluntar?
2. Atunci când derogarea pentru executarea unei plăți de către o persoană desemnată în baza unui contract sau a unui acord este invocată de un cocontractant sau de un terț afectat, acesta din urmă trebuie să dovedească faptul că persoana desemnată și-a exprimat consimțământul pentru executarea plății?
3. Articolul 9 din regulament se aplică inclusiv executării (silite) a plății de către un cocontractant sau de către un terț afectat? Această interpretare este valabilă și în ceea ce privește executarea garanțiilor financiare de către o instituție financiară ca urmare a faptului că o persoană desemnată care este debitorul a încetat să-și mai ramburseze creditul aceleiași instituții financiare?
 - 3.1. În acest scenariu, o hotărâre judecătorească, o decizie administrativă sau o hotărâre arbitrală pronunțată sau emisă după includerea pe listă a persoanei desemnate poate permite executarea plății indiferent dacă persoana desemnată și-a exprimat sau nu consimțământul?
 - 3.2. În lipsa consimțământului, ANC are responsabilitatea de a verifica valabilitatea și domeniul de aplicare al obligațiilor contractuale sau de alt tip care au apărut în sarcina persoanei desemnate înainte de a fi inclusă pe listă?
 - 3.3. În caz afirmativ, cum ar trebui ANC să concilieze dreptul de proprietate al persoanei desemnate cu dreptul de proprietate al cocontractantului sau al terțului afectat nedeseminat?

Evaluare juridică:

În esență, ANC dorește să i se explice dacă o garanție prevăzută într-un contract care a fost încheiat de persoana desemnată, în calitate de garant, înainte de includerea sa pe lista din anexa I la regulament poate fi executată de o contraparte nedeseminată - o instituție financiară înregistrată în UE - utilizând activele înghețate ale persoanei desemnate și dacă este necesar ca persoana desemnată să-și exprime consimțământul în acest scop. În plus, ANC întreabă dacă, indiferent de consimțământul persoanei desemnate, o hotărâre judecătorească, o decizie administrativă sau o hotărâre arbitrală pronunțată sau emisă după includerea acesteia pe listă

efectueze o plată în baza unui contract sau a unui acord încheiat de persoana fizică sau juridică, entitatea sau organismul în cauză sau în baza unei obligații care a apărut în sarcina acestora, înainte de data la care persoana fizică sau juridică, entitatea sau organismul respectiv au fost desemnate de Consiliul de Securitate al ONU sau de Comitetul de sancțiuni, autoritățile competente ale statelor membre pot autoriza, în condițiile pe care le consideră adecvate, deblocarea anumitor fonduri sau resurse economice înghețate, cu condiția ca autoritatea competentă în cauză să fi stabilit că:

- (a) fondurile sau resursele economice sunt utilizate pentru efectuarea unei plăți de către o persoană fizică sau juridică, entitate sau organism inclus pe lista din anexa I;*
- (b) plata nu încalcă dispozițiile articolului 5 alineatul (2) și*
- (c) statul membru în cauză a notificat Comitetului de sancțiuni intenția sa de a acorda o autorizație cu zece zile lucrătoare înainte.”*

poate servi drept temei pentru executarea garanției. În fine, ANC întreabă dacă, în lipsa unei astfel de decizii, ANC poate decide în mod autonom dacă garanția ar trebui să fie executată și, în caz afirmativ, pe baza căror elemente.

Înghețarea activelor unei persoane nu are un scop punitiv și nu constituie o confiscare. O astfel de măsură este menită să împiedice persoana desemnată să dispună de libertatea de acces la activele sale și de utilizare a acestora în scopurile care au condus la desemnarea sa. În măsura în care înghețarea activelor determină o îngădare a dreptului fundamental la proprietate al persoanei desemnate, garantat de articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale a UE, această măsură trebuie să fie proporțională. De asemenea, aceasta trebuie să evite, pe cât posibil, să aducă atingere drepturilor terților.

Din aceste motive, regulamentele UE prin care se impune înghețarea activelor prevăd și o serie de excepții⁶ menite să permită anumite tipuri, pe care legiuitorul le consideră legale și adecvate, de utilizare a activelor înghețate. Unele dintre aceste excepții fac obiectul unei autorizări prealabile din partea ANC și, ca atare, se încadrează în categoria derogărilor. O astfel de derogare este consacrată la articolul 9 din regulament.

Scopul acesteia este de a permite exercitarea drepturilor legitime ale terților nedeseșnați în temeiul dreptului privat, permițându-i persoanei desemnate să își îndeplinească obligațiile și să efectueze o plată datorată unui terț. Derogarea prevăzută la articolul 9 din regulament necesită îndeplinirea unei serii de condiții cumulative, și anume:

1. plata de către persoana desemnată este datorată în baza unui contract sau a unui acord încheiat de persoana desemnată sau în baza unei obligații care a apărut în sarcina acesteia;
2. contractul sau acordul a fost încheiat de persoana desemnată sau a luat naștere în baza unei obligații apărute în sarcina acesteia înainte de includerea sa pe listă;
3. ANC s-a asigurat că:
 - (a) plata este efectuată de o persoană desemnată inclusă pe lista din anexa I la regulament;
 - (b) plata nu încalcă articolul 5 alineatul (2) din regulament;
 - (c) statul membru a cărui ANC îi este adresată cererea de autorizare a notificat, cu 10 zile lucrătoare înainte, Comitetului pentru sancțiuni al Organizației Națiunilor Unite competent intenția de a acorda o autorizație.

În opinia Comisiei, **admiterea unei pretenții în legătură cu o chemare în garanție constituie echivalentul unei plăți în sensul articolului 9 din regulament**, dat fiind că, pentru persoana desemnată, aceasta echivalează, în ultimă instanță, cu plata sumei garantate către contrapartea nedeseșnată, și anume o instituție financiară înregistrată în UE.

În plus, ANC cere să se stabilească dacă, pentru îndeplinirea condiției prevăzute la articolul 9 litera (a) din regulament, și anume ca plata să fie efectuată de persoana desemnată, este necesar ca plata să fie efectuată în mod voluntar (mai precis, pe baza consimțământului persoanei desemnate) sau dacă plata poate fi executată și din motive contractuale.

⁶ Excepțiile de la sancțiunile UE iau, de obicei, forma unor derogări sau scutiri. Derogările înseamnă că o acțiune restricționată (interzisă) poate fi efectuată numai după ce ANC a acordat o autorizație. Scutirile înseamnă că o restricție nu se aplică atunci când obiectul acțiunii coincide cu domeniul de aplicare al scutirii. Prin urmare, persoanele care intră în sfera de competență a scutirii pot efectua acțiunea în cauză fără întârziere.

În primul rând, articolul 9 litera (a) din regulament nu stabilește o astfel de diferențiere. În al doilea rând, o interpretare restrictivă a articolului 9 litera (a) din regulament, potrivit căreia persoana desemnată ar executa numai în mod voluntar o plată datorată în baza unui contract sau a unei obligații anterioare, nu este conformă cu scopul articolului 9 din regulament. Scopul acestei dispoziții nu este numai de a-i permite persoanei desemnate să își respecte angajamentele sau obligațiile contractuale preexistente, ci și de a le permite persoanelor nedeseminate să își exercite drepturile (contractuale) preexistente. În al treilea rând, o astfel de interpretare restrictivă ar condiționa executarea obligațiilor care decurg din contracte preexistente de consimțământul uneia dintre părți, în speță persoana desemnată. În litera și spiritul său, regulamentul nu pare să justifice această interpretare, care ar putea aduce o atingere nejustificată și disproporționată drepturilor celeilalte părți contractante (și anume o instituție financiară înregistrată în UE).

Astfel, Comisia consideră că articolul 9 litera (a) din regulament justifică o interpretare mai largă. Scopul articolului menționat ar trebui să fie de a permite executarea plății prevăzute de un contract încheiat de persoana desemnată sau de o obligație care apărut în sarcina persoanei desemnate înainte de includerea sa pe listă și de a nu condiționa plata de consimțământul persoanei desemnate. Această interpretare este confirmată de practicile naționale ale statelor membre ale UE, care par să susțină această interpretare, după cum reiese din Bunele practici ale UE de aplicare eficientă a măsurilor restrictive („bunele practici”). Bunele practici prevăd că nu numai persoana desemnată, ci și părțile interesate pot solicita o autorizație pentru a avea acces la fondurile sau resursele economice înghețate în conformitate cu procedurile naționale⁷.

Prin urmare, consimțământul persoanei desemnate nu constituie o condiție prealabilă pentru executarea unei plăți în vederea admiterii pretenției de chemare în garanție. Astfel, decizia de a executa sau nu, în definitiv, garanția în cauză poate fi executată și împotriva persoanei desemnate.

Executarea unei plăți în scopul admiterii pretenției de chemare în garanție se poate justifica, de exemplu, în urma pronunțării unei hotărâri judecătorești sau a emiterii unei decizii administrative sau arbitrale împotriva persoanei desemnate.

Simplul fapt că o garanție ar putea fi executată indiferent de exprimarea consimțământului persoanei desemnate nu ar trebui considerat drept o atingere disproporționată adusă drepturilor și intereselor acesteia. În cazul în care angajamentele financiare, astfel cum sunt prevăzute în cadrul contractual aplicabil, nu sunt îndeplinite, garanția, prin însăși natura sa, urmează să fie activată și, prin urmare, executată. Această consecință nu depinde de faptul că persoana desemnată face obiectul unor măsuri restrictive, nefiind, astfel, afectată în niciun mod de acest fapt.

După cum s-a anticipat, înainte de a autoriza deblocarea fondurilor înghețate pentru a admite pretenția de chemare în garanție, **ANC mai trebuie să se asigure și că sunt îndeplinite celelalte condiții prevăzute la articolul 9 din regulament, în special dacă plata în cauză este datorată în baza unui contract sau a unui acord încheiat de persoana desemnată sau în temeiul unei obligații care a apărut în sarcina acesteia înainte de includerea sa pe listă. Cu alte cuvinte, ar trebui să se stabilească dacă se îndeplinesc condițiile contractuale pentru executarea garanției.**

O hotărâre judecătorească sau o decizie administrativă sau arbitrală prin care se recunoaște dreptul entității nedeseminate de a executa garanția pe baza unei obligații

⁷ Bunele practici ale UE de aplicare eficientă a măsurilor restrictive (doc. 8519/18): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/ro/pdf>, punctul 82.

contractuale preexistente va facilita această evaluare. Cu toate acestea, în opinia Comisiei, regulamentul împuternicește ANC să decidă dacă să acorde autorizația și în lipsa unei astfel de hotărâri, pe baza tuturor elementelor de fapt și de drept de care dispune, inclusiv a opiniilor persoanei desemnate, atunci când este posibil.

Aceasta pare să fie practica în vigoare la nivel național, reflectată în bunele practici, care indică faptul că persoana desemnată ar trebui, în măsura posibilului, să fie informată cu privire la astfel de solicitări și că procedurile obișnuite de stabilire a valabilității creanțelor față de persoana desemnată continuă să se aplice. Bunele practici indică, de asemenea, că ANC „ar trebui să țină seama de dovezile furnizate de creditor, precum și de persoana sau entitatea desemnată, cu privire la existența unei obligații legale (contractuale sau statutare) de a returna fondurile sau resursele economice în cauză”⁸. Mai mult, ANC „acționează în conformitate cu litera și spiritul regulamentelor” și poate lua în considerare, în același timp, „dreptul de proprietate, atât al persoanei sau entității desemnate, cât și al unei persoane sau entități nedeseminate în legătură cu contractele încheiate între ele înainte de desemnare”⁹.

Cât despre celelalte condiții prevăzute la articolul 9 din regulament, Comisia consideră că acestea sunt îndeplinite. În primul rând, obligația de a admite pretenția de chemare în garanție decurge dintr-un contract încheiat între persoana desemnată și instituția financiară înregistrată în UE solicitantă. În al doilea rând, contractul a fost încheiat de părți înainte de includerea persoanei desemnate pe lista din anexa I la regulament. În ultimul rând, plata garanției ar fi în beneficiul unei instituții financiare înregistrate în UE, care nu este inclusă în lista din anexa I la regulament [astfel cum se prevede la articolul 9 litera (b) din regulament].

În cazul în care ANC intenționează să autorizeze deblocarea fondurilor relevante, Comisia reamintește că informarea Comitetului pentru sancțiuni al Organizației Națiunilor Unite trebuie să aibă loc cu 10 zile lucrătoare înainte [astfel cum se prevede la articolul 9 litera (c) din regulament]. La emiterea autorizației, ANC poate, de asemenea, să limiteze domeniul de aplicare al acesteia, stabilind condițiile pe care le consideră adecvate pentru a oferi asigurarea că acțiunile autorizate (și anume deblocarea anumitor fonduri înghețate) nu împiedică și nici nu eludează măsurile restrictive, în conformitate cu articolul 12 din regulament.

Concluzii

Comisia consideră că:

- (1) Executarea din fondurile înghețate ale unei persoane desemnate a unei garanții stipulate de aceasta din urmă înainte de includerea sa pe listă echivalează cu o „plată” în sensul articolului 9 din regulament.
- (2) Cu condiția îndeplinirii tuturor condițiilor prevăzute la articolul 9 din regulament, garanția poate fi executată și fără ca persoana desemnată să-și fi exprimat consimțământul sau împotriva acesteia.
- (3) Sarcina de a stabili îndeplinirea acestor condiții le revine ANC. Mai ales pentru a stabili dacă plata garanției este datorată în temeiul unui contract anterior sau decurge dintr-o obligație anterioară, ANC pot lua în considerare hotărârile judecătorești sau deciziile administrative sau arbitrale pronunțate sau emise după includerea pe listă a persoanei desemnate. În lipsa acestora, ANC va trebui să efectueze această evaluare în mod autonom. Drepturile materiale și procedurale aplicabile prevăzute de legislația națională continuă să se aplice. Mai mult, ANC pot completa autorizația cu condițiile pe care le consideră adecvate pentru a avea asigurarea că acțiunile

⁸ Ibidem.

⁹ Bunele practici ale UE, punctul 76.

autorizate nu împiedică și nici nu eludează măsurile restrictive, în conformitate cu articolul 12 din regulament.

Adoptat la Bruxelles, 2.6.2021

*Pentru Comisie,
Mairead McGUINNESS
Membră a Comisiei*

