



Bruselj, 2.6.2021
C(2021) 4019 final

MNENJE KOMISIJE

z dne 2.6.2021

o sprostitvi zamrznjenih sredstev na podlagi Uredbe Sveta (EU) št. 224/2014

MNENJE KOMISIJE

z dne 2.6.2021

o sprostitvi zamrznjenih sredstev na podlagi Uredbe Sveta (EU) št. 224/2014

Predlog za izdajo mnenja

Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu: Komisija) kot varuhinja pogodb spremlja izvajanje prava Unije v državah članicah pod nadzorom Sodišča Evropske unije¹.

V okviru omejevalnih ukrepov, sprejetih na podlagi člena 215 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU), lahko pristojni nacionalni organi držav članic od Komisije zahtevajo, da predloži svoja stališča glede uporabe specifičnih določb zadevnih pravnih aktov ali zagotovi navodila za njihovo izvajanje. Pristojni nacionalni organi lahko od Komisije zahtevajo tudi, da zagotovi navodila za razlago člena 215 PDEU.

Komisija je od pristojnega nacionalnega organa ene države članice prejela predlog za izdajo mnenja v zvezi z zahtevkom za sprostitev zamrznjenih sredstev z uveljavitvijo finančne garancije na podlagi Uredbe Sveta (EU) št. 224/2014 (v nadaljnjem besedilu: Uredba)².

Ozadje

Člen 5(1) Uredbe nalaga zamrznitev vseh sredstev in gospodarskih virov katere koli fizične ali pravne osebe, subjekta ali organa (v nadaljnjem besedilu: določena oseba) s seznama iz Priloge I k Uredbi, ki so v njeni lasti, posesti, z njimi razpolaga ali jih nadzoruje³. Poleg tega člen 5(2) Uredbe gospodarskim subjektom EU prepoveduje neposredno ali posredno dajanje na razpolago sredstev ali gospodarskih virov kateri koli določeni osebi s seznama iz Priloge I k Uredbi ali v njeno korist⁴.

Vendar lahko v skladu s členom 9 Uredbe z odstopanjem od člena 5 Uredbe, kadar mora določena oseba poravnati plačilo na podlagi pogodbe ali sporazuma, ki ga je sklenila, ali obveznosti, ki so zanjo nastale pred dnem njene uvrstitve na seznam, pristojni nacionalni organi pod pogoji, ki se jim zdijo primerni, dovolijo sprostitev nekaterih zamrznjenih sredstev ali gospodarskih virov, če so izpolnjeni nekateri pogoji⁵.

¹ V skladu s Pogodbama lahko samo Sodišče Evropske unije daje pravno zavezujoče razlage prava Unije.

² Uredba Sveta (EU) št. 224/2014 z dne 10. marca 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi razmer v Srednjeafriški republiki (UL L 70, 11.3.2014, str. 1).

³ Člen 5(1) Uredbe se glasi: „Zamrznejo se vsa sredstva in gospodarski viri katerih koli fizičnih ali pravnih oseb, subjektov ali organov s seznama iz Priloge I, ki so v njihovi lasti, posesti, z njimi razpolagajo ali jih nadzorujejo.“

⁴ Člen 5(2) Uredbe se glasi: „Fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom, uvrščenim na seznam iz Priloge I, se ne sme neposredno niti posredno dati na razpolago sredstev ali gospodarskih virov niti ne smejo od njih imeti koristi.“

⁵ Člen 9 Uredbe se glasi: „Z odstopanjem od člena 5 in če mora fizična ali pravna oseba, subjekt ali organ iz Priloge I poravnati plačilo na podlagi pogodbe ali sporazuma, ki ga je sklenila zadevna fizična ali pravna oseba, subjekt ali organ, ali obveznosti, ki so nastale za zadevno fizično ali pravno osebo, subjekt ali organ, pred dnem, ko je Varnostni svet ZN ali Odbor za sankcije to osebo, subjekt ali organ uvrstil na seznam, lahko pristojni organi držav članic, pod pogoji, ki se jim zdijo primerni, dovolijo sprostitev nekaterih zamrznjenih sredstev ali gospodarskih virov, če je zadevni pristojni organ ugotovil, da:

(a) se sredstva ali gospodarski viri uporabijo za plačilo s strani fizične ali pravne osebe, subjekta ali organa s seznama v Prilogi I;

(b) plačilo ne pomeni kršitve člena 5(2); ter

Zadeva, ki jo je predložil pristojni nacionalni organ, se nanaša na zahtevo finančne institucije, registrirane v EU, za odmrznitev nekaterih sredstev določene osebe, da bi bilo mogoče uveljaviti garancijo, ki jo je slednja zagotovila navedeni finančni instituciji. Zadevni sporazum o garanciji je bil sklenjen pred uvrstitvijo določene osebe na seznam.

Pristojni nacionalni organ v bistvu zastavlja naslednja vprašanja:

1. Ali poved "mora fizična ali pravna oseba, subjekt ali organ iz Priloge I poravnati plačilo na podlagi pogodbe ali sporazuma(...)" iz člena 9 Uredbe pomeni, da lahko tako plačilo izvrši le določena oseba sama in torej prostovoljno?
2. Kadar se na odstopanje zaradi izvršitve plačila s strani določene osebe na podlagi pogodbe ali sporazuma sklicuje sopogodbena ali zadevna tretja oseba, ali mora slednja dokazati, da je določena oseba soglašala z izvršitvijo plačila?
3. Ali člen 9 Uredbe zajema tudi (prisilno) izvršitev plačila s strani sopogodbene ali zadevne tretje osebe? Ali se ta razlaga nanaša tudi na uveljavljanje finančnih garancij s strani finančne institucije, ker določena oseba, ki je posojiljemalec, tej finančni instituciji posojila ne vrača več?
 - 3.1. Ali lahko v tem primeru sodna, upravna ali arbitražna odločba, izdana po uvrstitvi določene osebe na seznam, omogoči izvršitev plačila ne glede na soglasje določene osebe?
 - 3.2. Če take odločbe ni bilo, ali je pristojni nacionalni organ pristojen za preverjanje veljavnosti in obsega pogodbenih ali drugih obveznosti, ki so nastale pred uvrstitvijo določene osebe na seznam?
 - 3.3. Kako bi moral v tem primeru pristojni nacionalni organ uskladiti lastninsko pravico določene osebe in lastninsko pravico zadevne nedoločene sopogodbene ali zadevne nedoločene tretje osebe?

Pravna presoja:

Pristojni nacionalni organ želi v bistvu izvedeti, ali lahko garancijo, določeno v pogodbi, ki jo je določena oseba kot porok sklenila pred uvrstitvijo na seznam iz Priloge I k Uredbi, uveljavi nedoločena nasprotna stranka, ki je finančna institucija, registrirana v EU, in sicer iz zamrznjenih sredstev določene osebe, in ali je za to potrebno soglasje slednje. Pristojni nacionalni organ poleg tega sprašuje, ali je lahko ne glede na soglasje določene osebe, podlaga za uveljavitev garancije sodna, upravna ali arbitražna odločba, izdana po njeni uvrstitvi na seznam. Nazadnje pristojni nacionalni organ sprašuje, ali lahko pristojni nacionalni organ, če take odločbe ni bilo, samostojno odloči, ali bi bilo treba garancijo uveljaviti, in če je tako, na podlagi katerih elementov.

Zamrznitev sredstev osebe nima kaznovalnega namena in ne pomeni zaplembe. Namen takega ukrepa je preprečiti, da bi določena oseba prosto dostopala do svojih sredstev in jih uporabljala za namene, zaradi katerih je bila uvrščena na seznam. Če zamrznitev sredstev vključuje omejitev temeljne lastninske pravice določene osebe, kot je zagotovljena s členom 17 Listine EU o temeljnih pravicah, mora biti sorazmerna. Prav tako je treba pri tem v največji možni meri preprečiti, da bi taka omejitev posegala v pravice tretjih oseb.

(c) zadevna država članica deset delovnih dni vnaprej uradno obvesti Odbor za sankcije o tem, da namerava dovoliti sprostitvev."

Zato uredbe EU o zamrznitvi sredstev vsebujejo tudi vrsto izjem⁶, katerih namen je dovoliti nekatere uporabe zamrznjenih sredstev, ki jih zakonodajalec šteje za zakonite in ustrezne. Za nekatere od teh izjem je potrebno predhodno dovoljenje pristojnega nacionalnega organa in kot take spadajo v kategorijo odstopanj. Eno tako odstopanje je določeno v členu 9 Uredbe.

Njegov namen je omogočiti uveljavljanje zakonitih pravic nedoločenih tretjih oseb na podlagi zasebnega prava, in sicer s tem, ko se določeni osebi omogoči izpolnjevanje njenih obveznosti in izvršitev plačila, ki ga dolguje tretji osebi. Za odstopanje na podlagi člena 9 Uredbe mora biti izpolnjen sklop kumulativnih pogojev, in sicer:

1. določena oseba mora plačilo poravnati na podlagi pogodbe ali sporazuma, ki ga je sklenila, oziroma na podlagi obveznosti, ki so nastale zanjo;
2. pogodbo ali sporazum je določena oseba sklenila oziroma je obveznost zanjo nastala pred njeno uvrstitvijo na seznam;
3. pristojni nacionalni organ je ugotovil, da:
 - (a) plačilo izvede določena oseba s seznama iz Priloge I k Uredbi;
 - (b) plačilo ne pomeni kršitve člena 5(2) Uredbe;
 - (c) je država članica, katere pristojni nacionalni organ je prejel zahtevo za izdajo dovoljenja, 10 delovnih dni vnaprej uradno obvestila ustrezni Odbor Združenih narodov za sankcije o tem, da namerava dovoliti sprostitev.

Po mnenju Komisije **unovčenje zahtevka za uveljavljanje garancije pomeni plačilo v smislu člena 9 Uredbe**, glede na to, da za določeno osebo na koncu pomeni plačilo zajamčenega zneska nedoločeni nasprotni stranki, tj. finančni instituciji, registrirani v EU.

Poleg tega pristojni nacionalni organ sprašuje, ali pogoj iz člena 9(a) Uredbe, in sicer da plačilo izvede določena oseba, zahteva, da se plačilo izvede prostovoljno (tj. na podlagi soglasja določene osebe), ali pa se plačilo lahko izvrši tudi na podlagi pogodbene odgovornosti.

Prvič, člen 9(a) Uredbe ne uvaja takšnega razlikovanja. Drugič, ozka razlaga člena 9(a) Uredbe, po kateri bi določena oseba samo prostovoljno izvršila plačilo, ki ga mora poravnati na podlagi predhodne pogodbe ali obveznosti, ni v skladu z namenom člena 9 Uredbe. Namen te določbe ni le določeni osebi omogočiti, da izpolni svoje predhodno obstoječe pogodbene zaveze ali obveznosti, temveč tudi nedoločenim osebam omogočiti uveljavljanje predhodno obstoječih (pogodbениh) pravic. Tretjič, taka ozka razlaga bi za izpolnitev obveznosti iz predhodno obstoječih pogodb zahtevala soglasje ene stranke, v tem konkretnem primeru določene osebe. Ta razlaga se glede na črko in duh Uredbe ne zdi upravičena in bi lahko pomenila neupravičeno in nesorazmerno poseganje v pravice druge pogodbene stranke (tj. finančne institucije, registrirane v EU).

Komisija zato meni, da je treba člen 9(a) Uredbe razlagati širše. Namen tega člena bi moral biti omogočiti izvršitev plačila na podlagi pogodbe, ki jo je določena oseba sklenila, oziroma na podlagi obveznosti zanjo, ki je nastala pred njeno uvrstitvijo na seznam, ter ne plačila pogojevati s soglasjem določene osebe. To razumevanje potrjujejo nacionalne prakse držav članic EU, za katere se zdi, da podpirajo to razlago, kot dokazuje dokument Najboljše prakse EU za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov (v nadaljnjem besedilu: najboljše prakse). V

⁶ Izjeme od sankcij EU so običajno v obliki odstopanj ali izvetij. Odstopanja pomenijo, da se lahko omejeno (prepovedano) dejanje izvede šele po tem, ko pristojni nacionalni organ da dovoljenje zanj. Izvzeta pomenijo, da se omejitev ne uporablja, kadar namen ukrepa sovпада s področjem uporabe izvzeta; zato lahko osebe, za katere velja izvzetje, brez odlašanja izvedejo zadevno dejanje.

skladu z najboljšimi praksami lahko zainteresirane stranke (in ne le določena oseba) zaprosijo za dovoljenje za dostop do zamrznjenih sredstev ali gospodarskih virov v skladu z nacionalnimi postopki⁷.

Zato soglasje določene osebe ni predpogoj za izvršitev plačila za unovčenje garancije. Tako je mogoče odločitev glede končne uveljavitve zadevne garancije prav tako uveljaviti zoper določeno osebo.

Izvršitev plačila za unovčenje garancije je lahko upravičena na primer na podlagi sodne, upravne ali arbitražne odločbe zoper določeno osebo.

Zgolj dejstvo, da je mogoče garancijo uveljavljati ne glede na soglasje določene osebe, ne bi smelo veljati za nesorazmerno vplivanje na njene pravice in interese. Če se finančne obveznosti, kot so določene v veljavnem pogodbenem okviru, ne izpolnijo, sama narava garancije določa, da jo je treba uporabiti in s tem uveljaviti. To razmerje je neodvisno od dejstva, da za določeno osebo veljajo omejevalni ukrepi, ki torej nanj nikakor ne vpliva.

Kot je bilo predvideno, mora **pristojni nacionalni organ** pred odobritvijo sprostitev zamrznjenih sredstev za unovčenje garancije **ugotoviti tudi**, ali so izpolnjeni drugi pogoji iz člena 9 Uredbe, zlasti **ali mora določena oseba zadevno plačilo poravnati na podlagi pogodbe ali sporazuma, ki ga je sklenila, ali obveznosti, ki so zanjo nastale pred njeno uvrstitvijo na seznam. Z drugimi besedami, ugotoviti bi bilo treba, ali so izpolnjeni pogodbeni pogoji za uveljavljanje garancije.**

Sodna, upravna ali arbitražna odločba, s katero se prizna pravica nedoločenega subjekta do unovčenja garancije na podlagi predhodno obstoječe pogodbene obveznosti, bo to oceno olajšala. Vendar pa po mnenju Komisije Uredba pooblašča pristojni nacionalni organ, da odloči, ali bo izdal dovoljenje tudi, če takega izreka odločbe ni, in sicer na podlagi vseh dejanskih in pravnih elementov, ki jih ima na voljo, vključno s stališči določene osebe, kadar je to mogoče.

Zdi se, da je to praksa na nacionalni ravni, kot se odraža v najboljših praksah, ki kažejo, da bi morala biti določena oseba, kolikor je mogoče, obveščena o takih zahtevah in da se še naprej uporabljajo običajni postopki za določitev veljavnosti zahtevkov do določene osebe. Najboljše prakse kažejo tudi, da naj bi pristojni nacionalni organi „upoštevali dokaze, ki jih priskrbita upnik in določena oseba ali subjekt glede tega, ali obstaja pravna obveznost (pogodbena ali določena z zakonom) za zagotovitev sredstev ali gospodarskih virov,“⁸. Poleg tega lahko pristojni nacionalni organ „, ki ukrepa v skladu s črko in duhom [Uredbe]“, med drugim upošteva „lastninsko pravico določene osebe ali subjekta in tudi nedoločene osebe ali subjekta v razmerju do pogodb, sklenjenih med njimi pred uvrstitvijo na seznam“⁹.

Komisija meni, da so drugi pogoji iz člena 9 Uredbe izpolnjeni. Prvič, obveznost unovčenja garancije izhaja iz pogodbe med določeno osebo in finančno institucijo, registrirano v EU, ki je predložila zahtevek. Drugič, stranki sta pogodbo sklenili pred uvrstitvijo določene osebe na seznam iz Priloge I k Uredbi. Nazadnje, unovčenje garancije bi koristilo finančni instituciji, registrirani v EU, ki ni uvrščena na seznam iz Priloge I k Uredbi (v skladu s členom 9(b) Uredbe).

Če namerava pristojni nacionalni organ odobriti sprostitev ustreznih sredstev, Komisija opozarja, da je treba zadevni Odbor Združenih narodov za sankcije o tem obvestiti 10 delovnih dni vnaprej (v skladu s členom 9(c) Uredbe). Pri izdaji dovoljenja lahko pristojni

⁷ Najboljše prakse EU za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov (dok. 8519/18): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/sl/pdf>, točka 82.

⁸ Prav tam.

⁹ Najboljše prakse EU, točka 76.

nacionalni organ omeji tudi področje uporabe dovoljenja z določitvijo pogojev, za katere meni, da so primerni za zagotovitev, da dovoljeni ukrepi (tj. sprostitev nekaterih zamrznjenih sredstev) ne onemogočajo omejevalnih ukrepov ali se jim izogibajo v skladu s členom 12 Uredbe.

Sklep

Komisija meni, da:

- (1) unovčenje garancije iz zamrznjenih sredstev določene osebe, ki jo je ta sklenila pred uvrstitvijo na seznam, pomeni „plačilo“ v smislu člena 9 Uredbe;
- (2) se, če so izpolnjeni vsi pogoji iz člena 9 Uredbe, garancija lahko unovči tudi brez soglasja določene osebe ali zoper njo;
- (3) mora to, ali so ti pogoji izpolnjeni, ugotoviti pristojni nacionalni organ. Zlasti lahko pristojni nacionalni organ pri ugotavljanju, ali je treba plačilo garancije poravnati na podlagi predhodne pogodbe oziroma na podlagi predhodne obveznosti, upošteva sodne, upravne ali arbitražne odločbe, izrečene po uvrstitvi določene osebe na seznam. Če taka odločba ni bila izrečena, bo moral pristojni nacionalni organ to oceno opraviti samostojno. Materialne in postopkovne pravice, ki se uporabljajo v skladu z nacionalnim pravom, se uporabljajo še naprej. Pristojni nacionalni organ lahko poleg tega v zvezi z dovoljenjem določi tudi pogoje, za katere meni, da so primerni za zagotovitev, da dovoljeni ukrepi ne onemogočajo omejevalnih ukrepov ali se jim izogibajo v skladu s členom 12 Uredbe.

V Bruslju, 2.6.2021

Za Komisijo
Mairead McGUINNESS
članica Komisije

