



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.5.2021
C(2021) 3656 final

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 27.5.2021

om ændring af egenskaberne ved indefrosne pengemidler

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 27.5.2021

om ændring af egenskaberne ved indefrosne pengemidler

ANMODNING 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 ("EU-Domstolens") kontrol¹.

I forbindelse med de restriktive foranstaltninger, der blev vedtaget i henhold til artikel 215 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), kan medlemsstaternes nationale kompetente myndigheder anmode Kommissionen om at udtale sig om anvendelsen af specifikke bestemmelser i de relevante retsakter eller om at vejlede om gennemførelsen heraf. De nationale kompetente myndigheder kan desuden anmode Kommissionen om at vejlede om fortolkningen af selve artikel 215 i TEUF.

Kommissionen har modtaget anmodninger fra to nationale kompetente myndigheder om udtalelse om en ændring af arten og anbringelsesstedet for indefrosne pengemidler i henhold til henholdsvis Rådets forordning (EU) 2016/44 af 18. januar 2016 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Libyen og om ophævelse af forordning (EU) nr. 204/2011² ("Libyenforordningen") og Rådets forordning (EU) nr. 36/2012 af 18. januar 2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien og om ophævelse af forordning (EU) nr. 442/2011³ ("Syrienforordningen").

BAGGRUND

Spørgsmålet fra den første nationale kompetente myndighed vedrører en afdeling af en investeringsfond i EU, hvori en EU-baseret bank har kapitalinteresser på vegne af en enhed, der er opført på den liste, der er oprettet i medfør af Libyenforordningen. Den nationale kompetente myndighed spørger, om det administrerende investeringsselskabs likvidation af denne afdeling, efterfulgt af indefrysningen af det provenu, der kan henføres til den enhed, der er opført på listen, på en separat konto i den EU-baserede bank, ville være i overensstemmelse med Libyenforordningen. Den nationale kompetente myndighed spørger endvidere, om disse handlinger ville kræve forudgående tilladelse fra den nationale kompetente myndighed.

Den anden nationale kompetente myndighed spørger, om en bankfilial, der er etableret i en medlemsstat, og som har indefrosset en konto, der er åbnet i denne filial af en enhed, som er opført på den liste, der er oprettet i medfør af Syrienforordningen, har ret til at overflytte ("ompostere") kontoen til den moderbank, der er beliggende i Det Forenede Kongerige ("UK"), og om en sådan overflytning ville kræve forudgående tilladelse fra den nationale kompetente myndighed.

Da begge spørgsmål vedrører fortolkningen af begrebet "indefrysning af pengemidler" og konsekvenserne heraf, vil Kommissionen besvare dem under ét.

¹ I henhold til traktaterne er det kun Den Europæiske Unions Domstol, der kan fremsætte juridisk bindende fortolkninger af EU-retten.

² EUT L 12 af 19.1.2016, s. 1.

³ EUT L 16 af 19.1.2012, s. 1.

RETSLIG VURDERING

a) Retlig ramme

I henhold til artikel 1, litra b), i Libyenforordningen og artikel 1, litra i), i Syrienforordningen forstås ved "*indefrysning af pengemidler*": "*hindring af enhver form for flytning, overførsel, ændring, brug af, adgang til eller behandling af pengemidler, der ville resultere i en ændring under en hvilken som helst form med hensyn til omfang, beløb, anbringelsessted, ejerforhold, besiddelse, art eller formål eller andre ændringer, som ville gøre det muligt at bruge de pågældende pengemidler, herunder porteføljeforvaltning*" [fremhævelse tilføjet].

I Libyenforordningens artikel 5 i fastsættes følgende:

"1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af de fysiske eller juridiske personer, enheder og organer, der er opført på listerne i bilag II og III, indefrysnes.

2. Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller til fordel for de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listerne i bilag II og III.

3. Bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der direkte eller indirekte har til formål eller virkning at omgå de i stk. 1 og 2 omhandlede foranstaltninger, er forbudt."

En indholdsmæssigt tilsvarende ordlyd findes i Syrienforordningens artikel 14.

Formålet med at indefryse pengemidler er at forhindre enhver handling, som ville gøre det muligt at bruge de pågældende pengemidler. Dette indebærer principielt, at ændringer af visse egenskaber ved pengemidlerne er tilladt, forudsat at sådanne ændringer ikke påvirker kontinuiteten i indefrysningen af aktiverne.

b) Spørgsmål 1: Ændring af egenskaber ved indefrosne pengemidler

En ændring af egenskaberne ved de indefrosne aktiver vil muligvis ikke udgøre et brud på indefrysningen af aktiver, jf. Libyenforordningens artikel 5, såfremt ændringen ikke gjorde det muligt at bruge pengemidlerne, så længe EU's restriktive foranstaltninger er gældende. En øjeblikkelig indefrysning af det deraf opnåede provenu er nødvendig for at sikre, at denne betingelse opfyldes.

Restriktive foranstaltninger har hverken karakter af straf eller konfiskation, men er blot præventive. Selv om Libyenforordningen pålægger og bemyndiger EU-aktører til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at indefryse pengemidlerne, giver den ikke ret til at disponere over sådanne aktiver eller til at påføre deres ejere byrder eller tab, som ikke er uløseligt forbundet med indefrysningen af aktiver.

Det tilkommer den nationale kompetente myndighed at kontrollere og forvisse sig om, at de foranstaltninger, der medfører en ændring af egenskaberne ved pengemidlerne, ikke vil gøre det muligt at bruge pengemidlerne.

Endvidere skal den nationale kompetente myndighed i henhold til Libyenforordningens artikel 5, stk. 3, sikre sig, at ovennævnte ændringer ikke har til formål eller til følge at omgå den pågældende indefrysning af aktiver.

c) Spørgsmål 2: Ændring af anbringelsesstedet for en indefrosset konto til Det Forenede Kongerige

I henhold til Syrienforordningens artikel 35, litra e), finder bestemmelserne i den pågældende retsakt, herunder artikel 14, anvendelse på alle juridiske personer, enheder eller organer for så vidt angår virksomhed, der helt eller delvis udøves i Unionen. Det følger heraf, at EU-filialen

af en moderbank i Det Forenede Kongerige, selv om den ikke er registreret eller oprettet i henhold til en medlemsstats lovgivning, skal anvende forordningen, når den indleder en bankoverførsel fra EU til Det Forenede Kongerige.

I henhold til udtrædelsesaftalens artikel 127⁴ var Det Forenede Kongerige forpligtet til at anvende EU-retten frem til overgangsperiodens udløb den 31. december 2020. Indtil denne dato var Det Forenede Kongerige fortsat fuldt ud bundet af EU's restriktive foranstaltninger, og de omposterede konti var underlagt de samme indefrysningsforpligtelser i Det Forenede Kongerige, som de ville have været i en medlemsstat.

Fra den 1. januar 2021 er en række poster, der tidligere var udpeget i henhold til EU-lovgivning, herunder Syrienforordningen, imidlertid ikke længere udpeget i henhold til Det Forenede Kongeriges lovgivning. Som følge heraf er disse poster i øjeblikket ikke omfattet af indefrysning af aktiver i Det Forenede Kongerige eller opført på landets konsoliderede liste. Det betyder, at Det Forenede Kongerige efter den 1. januar 2021 som tredjeland har foranstaltninger, der er identiske med EU's autonome restriktive foranstaltninger, herunder dem, der vedrører Syrien.

Moderbanken var således kun omfattet af de samme indefrysningsforpligtelser som den oprindelige EU-filial frem til udgangen af overgangsperioden.

Fra den 1. januar 2021 skal EU-filialen derfor, inden den omposterer en indefrosset konto til Det Forenede Kongerige, kontrollere, at kontohaveren også er omfattet af indefrysning af aktiver i Det Forenede Kongerige. Hvis dette ikke er tilfældet, ville ændringen af anbringelsesstedet for den indefrosne konto til Det Forenede Kongerige straks svare til at overtræde Syriensforordningens artikel 14, stk. 1. Hvis de pågældende pengemidler kommer den udpegede person til gode, vil dette desuden udgøre en overtrædelse af Syrienforordningens artikel 14, stk. 2.

I henhold til Syrienforordningens artikel 28 pådrager aktører sig intet ansvar, hvis de ikke vidste og ikke havde rimelig grund til at formode, at deres handlinger ville udgøre en overtrædelse af forordningen. Efter Kommissionens opfattelse skal der imidlertid tages behørigt hensyn til muligheden for, at Det Forenede Kongerige i fremtiden vil vedtage yderligere foranstaltninger, der afviger fra EU's.

I lyset af ovenstående er det op til den oprindelige EU-filial at vurdere og mindske risikoen for, at Det Forenede Kongeriges restriktive foranstaltninger over for Syrien kan afvige yderligere fra dem, der er vedtaget af EU, og således gøre overførslen i den foreliggende sag uforenelig med sidstnævnte foranstaltninger. Manglende opfyldelse af denne forpligtelse kan efter Kommissionens opfattelse føre til et brud på indefrysningen af aktiver, jf. Syrienforordningens artikel 14, stk. 1, hvis ændringen af den indefrosne kontos anbringelsessted efterfølgende gør det muligt (for enhver) at bruge de deri indeholdte pengemidler. Hvis de pågældende pengemidler kommer den udpegede person til gode, vil dette desuden udgøre en overtrædelse af Syrienforordningens artikel 14, stk. 2. Det tilkommer den nationale kompetente myndighed at kontrollere, om den pågældende filial havde et tilstrækkeligt grundlag til at konkludere, at en overførsel til Det Forenede Kongerige ikke vil give mulighed for en eventuel anvendelse af de pågældende pengemidler.

Hertil kommer, at det i henhold til Syrienforordningens artikel 14, stk. 3, er forbudt EU-aktører, herunder banker, bevidst og forsætligt at deltage i aktiviteter, hvis formål eller virkning direkte eller indirekte udgør en omgåelse af den indefrysning af aktiver, der er pålagt ved Syrienforordningens artikel 14, stk. 1. Et mere generel forbud mod bevidst og forsætligt

⁴ Aftale om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT C 384 I af 12.11.2019, s. 1).

at deltage i aktiviteter, hvis formål eller virkning er omgå blandt andet bestemmelserne i artikel 14, findes i Syrienforordningens artikel 27a.

Overførsler af indefrosne konti eller pengemidler til Det Forenede Kongerige kan undtagelsesvis finde sted af gyldige og retligt forsvarlige grunde. Eftersom de risici, der er forbundet med den fortsatte indefrysning af midler i forbindelse i denne kontekst, reelt kan opstå fra den 1. januar 2021, kan den kompetente nationale myndighed efter Kommissionens opfattelse imidlertid betragte dette som en indikation på, at den pågældende filial bevidst og forsætligt har deltaget i en aktivitet, hvis virkning var at omgå indefrysningen af aktiver, hvis der opstår en afvigelse mellem EU's restriktive foranstaltninger og Det Forenede Kongeriges restriktive foranstaltninger, hvilket er tilfældet i dette specifikke tilfælde, og EU-filialen ikke tager rimelige skridt til at forhindre denne ændring af anbringelsesstedet.

d) Forudgående tilladelse fra den nationale kompetente myndighed

De to pågældende forordninger indeholder ikke krav om forudgående tilladelse for ændringer som dem, der er beskrevet i spørgsmålene fra de nationale kompetente myndigheder. For at sikre overholdelse af disse forordninger og en ensartet anvendelse af EU's restriktive foranstaltninger kræves det imidlertid i Libyenforordningens artikel 18, stk. 1, litra a), og i Syrienforordningens artikel 29, stk. 1, litra a), at EU-aktører "straks" underretter de kompetente nationale myndigheder om indefrosne konti og beløb, herunder ændringer heraf. I de samme bestemmelser er det fastsat, at Kommissionen ligeledes skal underrettes. Endvidere skal EU-aktører i henhold til Libyenforordningens artikel 18, stk. 1, litra b), og Syrienforordningens artikel 29, stk. 1, litra b), også samarbejde med de nationale kompetente myndigheder om en eventuel kontrol af de forelagte oplysninger.

KONKLUSION

Kommissionen har følgende opfattelse:

- 1) **En ændring i egenskaberne ved indefrosne pengemidler i henhold til Rådets forordning (EU) 2016/44, er uforenelig med denne forordning, hvis den gør det muligt for enhver at bruge pengemidlerne på et hvilket som helst tidspunkt, så længe EU's restriktive foranstaltninger er gældende, eller hvis den har til formål eller til følge at omgå indefrysningen af aktiver. Det tilkommer den nationale kompetente myndighed at kontrollere og forvisse sig om, at de foranstaltninger, der medfører en ændring af egenskaberne ved de indefrosne pengemidler, ikke vil gøre det muligt at bruge dem eller at omgå indefrysningen af aktiver.**
- 2) **En ændring af anbringelsesstedet for en konto, der er indefrosset i henhold til Rådets forordning (EU) nr. 36/2012, fra en medlemsstat til Det Forenede Kongerige er uforenelig med denne forordning, hvis den gør det muligt for enhver at bruge pengemidlerne på et hvilket som helst tidspunkt, så længe EU's restriktive foranstaltninger er gældende, eller hvis den har til formål eller til følge at omgå indefrysningen af aktiver. EU-aktører skal træffe foranstaltninger for at undgå en sådan uforenelighed og bør tage hensyn til den eventuelitet, at EU's og Det Forenede Kongeriges respektive politikker, for så vidt angår restriktive foranstaltninger, efter den 1. januar 2021 kan afvige indbyrdes på en måde, der gør det muligt at bruge de overførte pengemidler. Det tilkommer den nationale kompetente myndighed at kontrollere og forvisse sig om, at de foranstaltninger, der medfører en ændring af anbringelsesstedet for en indefrosset konto til Det Forenede Kongerige, ikke vil gøre det muligt at bruge pengemidlerne eller at omgå indefrysningen af aktiver.**

- 3) **at EU-aktører "straks" skal underrette den nationale kompetente myndighed og Kommissionen om ændringer, der berører indefrosne konti og beløb, og samarbejde med den nationale kompetente myndighed om kontrol af disse oplysninger.**

Udfærdiget i Bruxelles, den 27.5.2021.

*På Kommissionens vegne
Mairead McGUINNESS
Medlem af Kommissionen*

