



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.5.2021
C(2021) 3656 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 27.5.2021

zu Änderungen der Merkmale eingefrorener Gelder

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 27.5.2021

zu Änderungen der Merkmale eingefrorener Gelder

ERSUCHEN UM STELLUNGNAHME

In ihrer Rolle als Hüterin der Verträge überwacht die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) die Umsetzung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten.¹

Im Zusammenhang mit restriktiven Maßnahmen nach Artikel 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Kommission ersuchen, zur Anwendung spezifischer Bestimmungen der einschlägigen Rechtsakte Stellung zu nehmen oder Orientierungshilfen für deren Umsetzung zu geben. Darüber hinaus können die zuständigen nationalen Behörden die Kommission um Orientierungshilfe bei der Auslegung von Artikel 215 AEUV ersuchen.

Die Kommission hat von zwei zuständigen nationalen Behörden Ersuchen um eine Stellungnahme hinsichtlich der Änderung der Eigenschaften und der Belegenheit von nach der Verordnung (EU) Nr. 2016/44 des Rates vom 18. Januar 2016 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libyen und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 204/2011² (im Folgenden „Libyen-Verordnung“) bzw. der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates vom 18. Januar 2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 442/2011³ (im Folgenden „Syrien-Verordnung“) eingefrorenen Geldern erhalten.

HINTERGRUND

Die Frage der ersten zuständigen nationalen Behörde betrifft einen Teilfonds eines EU-Investmentfonds, an dem eine in der EU ansässige Bank eine Beteiligung im Namen einer nach der Libyen-Verordnung benannten Organisation hält. Die zuständige nationale Behörde möchte wissen, ob die Liquidation dieses Teilfonds durch die verwaltende Investmentgesellschaft und das anschließende Einfrieren der auf die benannte Organisation entfallenden Erlöse auf einem gesonderten Konto bei der in der EU ansässigen Bank mit der Libyen-Verordnung vereinbar wäre. Die zuständige nationale Behörde möchte ferner wissen, ob für diese Maßnahmen eine vorherige Genehmigung durch die zuständige nationale Behörde erforderlich ist.

Die zweite zuständige nationale Behörde möchte wissen, ob eine in einem Mitgliedstaat niedergelassene Zweigstelle einer Bank, die ein Konto eingefroren hat, das bei dieser Zweigniederlassung von einer nach der Syrien-Verordnung benannten Einrichtung eröffnet wurde, berechtigt ist, das Konto zu der im Vereinigten Königreich ansässigen Mutterbank zu transferieren (im Folgenden „umbuchen“), und ob hierfür eine vorherige Genehmigung der zuständigen nationalen Behörde erforderlich wäre.

¹ Gemäß den Verträgen ist nur der Gerichtshof der Europäischen Union für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts zuständig.

² ABl. L 12 vom 19.1.2016, S. 1.

³ ABl. L 16 vom 19.1.2012, S. 1.

Da beide Fragen die Auslegung des Begriffs „Einfrieren von Geldern“ und die damit verbundenen Folgen betreffen, wird die Kommission beide Fragen zusammen beantworten.

RECHTLICHE WÜRDIGUNG

a) Rechtsrahmen

Nach Artikel 1 Buchstabe b der Libyen-Verordnung und nach Artikel 1 Buchstabe i der Syrien-Verordnung wird „Einfrieren von Geldern“ definiert als „*die Verhinderung jeglicher Form der Bewegung, des Transfers, der Veränderung oder der Verwendung von Geldern sowie des Zugangs zu ihnen oder ihres Einsatzes, wodurch das Volumen, die Höhe, die Belegenheit, das Eigentum, der Besitz, die Eigenschaften oder die Zweckbestimmung der Gelder verändert oder sonstige Veränderungen bewirkt werden, die eine Nutzung der Gelder einschließlich der Vermögensverwaltung ermöglichen*“ (Fettsatz hinzugefügt).

In Artikel 5 der Libyen-Verordnung wird Folgendes festgelegt:

„1. Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in den Anhängen II und III aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren.

2. Den in den Anhängen II und III aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen.

3. Die wissentliche und absichtliche Beteiligung an Aktivitäten, mit denen unmittelbar oder mittelbar die Umgehung der in den Absätzen 1 und 2 genannten Maßnahmen bezweckt oder bewirkt wird, ist untersagt.“

Artikel 14 der Syrien-Verordnung enthält eine inhaltlich ähnliche Formulierung.

Durch das Einfrieren von Geldern sollen alle Maßnahmen verhindert werden, die eine Nutzung der Gelder ermöglichen würden. Dies bedeutet, dass Änderungen bestimmter Merkmale der Gelder grundsätzlich nicht ausgeschlossen sind, sofern die Kontinuität des Einfrierens der Vermögenswerte dadurch nicht beeinträchtigt wird.

b) Frage 1: Änderungen der Eigenschaften eingefrorener Gelder

Eine Änderung der Eigenschaften der eingefrorenen Anteile würde möglicherweise nicht gegen das Einfrieren von Vermögenswerten gemäß Artikel 5 der Libyen-Verordnung verstoßen, sofern die Änderung nicht bewirkt hat, dass die Gelder (durch eine beliebige Person) genutzt werden können, solange die restriktiven Maßnahmen der EU in Kraft sind. Um sicherzustellen, dass diese Bedingung erfüllt ist, müssen die daraus resultierenden Erlöse unverzüglich eingefroren werden.

Restriktive Maßnahmen haben weder Straf- noch Enteignungscharakter, sondern stellen vielmehr präventive Instrumente dar. Durch die Libyen-Verordnung werden Wirtschaftsteilnehmer in der EU zwar dazu verpflichtet und berechtigt, alle zum Einfrieren der Gelder erforderlichen Maßnahmen durchzuführen, ihnen wird damit jedoch weder ein Verfügungsrecht über die betreffenden Vermögenswerte zuerkannt, noch das Recht, deren Eigentümern Belastungen oder Verluste aufzuerlegen, die sich nicht aus dem Einfrieren der Vermögenswerte ergeben.

Es obliegt der zuständigen nationalen Behörde, die Sachlage zu prüfen und sich zu vergewissern, dass die Maßnahmen, die zu einer Änderung der Eigenschaften der Gelder führen, nicht bewirken würden, dass die Gelder genutzt werden können.

Darüber hinaus sollte die zuständige nationale Behörde sich gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Libyen-Verordnung vergewissern, dass die genannten Änderungen nicht bezwecken oder bewirken, dass das Einfrieren der betreffenden Vermögenswerte umgangen wird.

c) Frage 2: Änderung des Belegenheitsorts eines eingefrorenen Kontos in das Vereinigte Königreich

Nach Artikel 35 Buchstabe e der Syrien-Verordnung gelten die Bestimmungen dieses Rechtsakts, einschließlich des Artikels 14, für juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen in Bezug auf Geschäfte, die ganz oder teilweise in der Union getätigt werden. Daraus folgt, dass die Zweigniederlassung einer im Vereinigten Königreich ansässigen Mutterbank in der EU, obwohl sie nicht nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet oder eingetragen wurde, die Verordnung anwenden muss, wenn sie eine Banküberweisung aus der EU in das Vereinigte Königreich veranlasst.

Gemäß Artikel 127 des Austrittsabkommens⁴ war das Vereinigte Königreich verpflichtet, das EU-Recht bis zum 31. Dezember 2020, d. h. bis zum Ende des Übergangszeitraums, anzuwenden. Bis zu diesem Zeitpunkt war das Vereinigte Königreich weiterhin uneingeschränkt an die von der EU verhängten restriktiven Maßnahmen gebunden, und für die umgebuchten Konten hätten im Vereinigten Königreich in Bezug auf das Einfrieren von Vermögenswerten dieselben Pflichten gegolten wie in einem Mitgliedstaat.

Seit dem 1. Januar 2021 sind jedoch eine Reihe von Einträgen, die zuvor nach EU-Recht in die Sanktionslisten aufgenommen wurden, insbesondere der Syrien-Verordnung, nach dem Recht des Vereinigten Königreichs nicht mehr Gegenstand einer Benennung. Infolgedessen unterliegen diese Einträge im Vereinigten Königreich derzeit weder dem Einfrieren von Vermögenswerten noch sind sie in der konsolidierten Liste dieses Landes aufgeführt. Dies bedeutet, dass das Vereinigte Königreich als Drittland seit dem 1. Januar 2021 nicht über Maßnahmen verfügt, die mit den eigenständigen restriktiven Maßnahmen der EU, einschließlich der restriktiven Maßnahmen gegen Syrien, identisch sind.

In Bezug auf das Einfrieren von Vermögenswerten unterlag die Mutterbank somit nur bis zum Ende des Übergangszeitraums denselben Pflichten wie die ursprüngliche Zweigniederlassung in der EU.

Daher muss die Zweigniederlassung in der EU ab dem 1. Januar 2021 vor der Umbuchung eines eingefrorenen Kontos in das Vereinigte Königreich überprüfen, ob das Einfrieren der Vermögenswerte des Kontoinhabers auch im Vereinigten Königreich vorgesehen ist. Andernfalls würde die Änderung des Belegenheitsorts des eingefrorenen Kontos in das Vereinigte Königreich unmittelbar einen Verstoß gegen Artikel 14 Absatz 1 der Syrien-Verordnung darstellen. Kämen die betreffenden Gelder der benannten Person zugute, würde dies auch einen Verstoß gegen Artikel 14 Absatz 2 der Syrien-Verordnung darstellen.

Gemäß Artikel 28 der Syrien-Verordnung können Wirtschaftsteilnehmer nicht haftbar gemacht werden, wenn sie nicht wussten und keinen vernünftigen Grund zu der Annahme hatten, dass sie mit ihrem Handeln gegen diese Verordnung verstoßen. Nach Auffassung der Kommission muss jedoch die Möglichkeit, dass das Vereinigte Königreich in Zukunft weitere abweichende Maßnahmen ergreift, gebührend berücksichtigt werden.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen obliegt es der ursprünglichen Zweigniederlassung in der EU, das Risiko, dass die restriktiven Maßnahmen des Vereinigten Königreichs gegenüber Syrien weiter von den Maßnahmen, die die EU erlassen hat,

⁴ Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, 2019/C 384 I/01, ABl. C 384I, S. 1).

abweichen, was den Transfer im vorliegenden Fall folglich mit den restriktiven Maßnahmen der EU unvereinbar machen könnte, zu bewerten und Maßnahmen zur Risikominderung zu ergreifen. Die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung könnte nach Ansicht der Kommission zu einem Verstoß gegen das nach Artikel 14 Absatz 1 der Syrien-Verordnung vorgesehene Einfrieren von Vermögenswerten führen, wenn die Änderung der Belegenheit des eingefrorenen Kontos zu einem späteren Zeitpunkt die Nutzung der auf dem Konto befindlichen Gelder (durch eine beliebige Person) ermöglichen würde. Kämen die betreffenden Gelder der benannten Person zugute, würde dies auch einen Verstoß gegen Artikel 14 Absatz 2 der Syrien-Verordnung darstellen. Es obliegt der nationalen zuständigen Behörde, zu prüfen, ob die betreffende Zweigniederlassung hinreichende Gründe für den Schluss hatte, dass ein Transfer in das Vereinigte Königreich eine etwaige Nutzung der fraglichen Mittel nicht erlauben würde.

Darüber hinaus ist es EU-Wirtschaftsteilnehmern, einschließlich Banken, nach Artikel 14 Absatz 3 der Syrien-Verordnung untersagt, wissentlich und vorsätzlich an Tätigkeiten teilzunehmen, mit denen unmittelbar oder mittelbar die Umgehung der in Artikel 14 Absatz 1 der Syrien-Verordnung festgelegten Bestimmung zum Einfrieren von Vermögenswerten bezweckt oder bewirkt wird. Ein allgemeineres Verbot, wissentlich oder vorsätzlich an Tätigkeiten teilzunehmen, mit denen die Umgehung der unter anderem in Artikel 14 genannten Bestimmungen bezweckt oder bewirkt wird, ist in Artikel 27a der Syrien-Verordnung festgelegt.

In Ausnahmefällen dürfen eingefrorene Konten oder Gelder aus triftigen und rechtlich fundierten Gründen in das Vereinigte Königreich transferiert werden. Allerdings können die mit diesem Kontext verbundenen Risiken in Bezug auf das weitere Einfrieren der Gelder seit dem 1. Januar 2021 eintreten; sollte daher dann, wie in dem vorliegenden Fall eine Abweichung zwischen den restriktiven Maßnahmen der EU und den restriktiven Maßnahmen des Vereinigten Königreichs eintreten und sollte die Zweigniederlassung in der EU keine angemessenen Vorkehrungen treffen, um diese Änderung der Belegenheit zu verhindern, kann die nationale zuständige Behörde dies nach Ansicht der Kommission als Hinweis darauf ansehen, dass die betreffende Zweigniederlassung wissentlich und vorsätzlich an einer Tätigkeit teilgenommen hat, die die Umgehung des Einfrierens von Vermögenswerten bewirkt.

d) Vorherige Genehmigung der zuständigen nationalen Behörde

Die beiden in Rede stehenden Verordnungen sehen für Änderungen, wie sie in den Fragen der nationalen zuständigen Behörden beschrieben werden, an sich keine Erfordernisse in Bezug auf Vorabgenehmigungen vor. Um jedoch die Einhaltung dieser Verordnungen und die einheitliche Anwendung der restriktiven Maßnahmen der EU zu gewährleisten, sind EU-Wirtschaftsteilnehmer nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a der Libyen-Verordnung und Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe a der Syrien-Verordnung verpflichtet, den nationalen zuständigen Behörden „unverzüglich“ Informationen über eingefrorene Konten und Beträge, einschließlich Änderungen dieser Konten und Beträge, zu übermitteln. Den gleichen Bestimmungen zufolge ist auch die Kommission zu unterrichten. Darüber hinaus sind EU-Wirtschaftsbeteiligte gemäß Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b der Libyen-Verordnung und Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe b der Syrien-Verordnung verpflichtet, bei der Überprüfung der vorgelegten Informationen mit den nationalen zuständigen Behörden zusammenzuarbeiten.

SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass

- (1) Eine Änderung der Eigenschaften von nach der Verordnung (EU) 2016/44 des Rates eingefrorenen Geldern wäre mit dieser Verordnung unvereinbar, wenn sie zu einem beliebigen Zeitpunkt während der Geltungsdauer der restriktiven Maßnahmen der EU die Nutzung der Gelder durch eine beliebige Person ermöglicht oder eine Umgehung des Einfrierens der Vermögenswerte bezweckt oder bewirkt. Es obliegt der zuständigen nationalen Behörde, die Sachlage zu prüfen und sich zu vergewissern, dass die Maßnahmen, die zu einer Änderung der Eigenschaften der eingefrorenen Gelder führen, nicht bewirken würden, dass die Nutzung der Gelder oder eine Umgehung des Einfrierens ermöglicht wird.
- (2) Eine Änderung der Belegenheit eines nach der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates eingefrorenen Kontos von einem Mitgliedstaat in das Vereinigte Königreich wäre mit dieser Verordnung unvereinbar, wenn sie zu einem beliebigen Zeitpunkt während der Geltungsdauer der restriktiven Maßnahmen der EU durch eine beliebige Person die Nutzung der Gelder ermöglicht oder eine Umgehung des Einfrierens von Vermögenswerten bezweckt oder bewirkt. EU-Wirtschaftsteilnehmer müssen Maßnahmen ergreifen, um eine solche Unvereinbarkeit zu vermeiden, und dabei berücksichtigen, dass nach dem 1. Januar 2021 die jeweiligen Strategien der EU und des Vereinigten Königreichs in Bezug auf restriktive Maßnahmen so voneinander abweichen können, dass eine Nutzung der transferierten Mittel ermöglicht wird. Es obliegt der zuständigen nationalen Behörde, die Sachlage zu prüfen und sich zu vergewissern, dass die Maßnahmen, die zu einer Änderung des Belegenheitsorts eines eingefrorenen Kontos in das Vereinigte Königreich führen, nicht bewirken würden, dass die Verwendung der Gelder oder eine Umgehung des Einfrierens der Vermögenswerte ermöglicht wird.
- (3) Die Wirtschaftsbeteiligten in der EU sind verpflichtet, die zuständige nationale Behörde und die Kommission „unverzüglich“ über Änderungen zu unterrichten, die sich auf eingefrorene Konten und Beträge auswirken, und mit der nationalen zuständigen Behörde bei der Überprüfung dieser Angaben zusammenzuarbeiten.

Brüssel, den 27.5.2021

*Für die Kommission
Mairead McGUINNESS
Mitglied der Kommission*

