



Brussel, 27.5.2021
C(2021) 3656 final

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 27.5.2021

over wijzigingen in de kenmerken van bevroren tegoeden

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 27.5.2021

over wijzigingen in de kenmerken van bevroren tegoeden

VERZOEK OM ADVIES

In haar hoedanigheid van hoedster van de Verdragen ziet de Europese Commissie (hierna “de Commissie” genoemd) toe op de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie door de lidstaten onder toezicht van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU)¹.

In het kader van beperkende maatregelen die zijn vastgesteld 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 voor de uitvoering ervan. De nationale bevoegde autoriteiten kunnen de Commissie ook vragen om verduidelijking over de uitlegging van artikel 215 VWEU zelf.

De Commissie heeft van twee nationale bevoegde autoriteiten verzoeken ontvangen om advies over de wijziging van de onderscheidende kenmerken en locatie van tegoeden die zijn bevroren op grond van respectievelijk Verordening (EU) 2016/44 van de Raad van 18 januari 2016 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Libië en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 204/2011² (hierna “de Libië-Verordening” genoemd) en Verordening (EU) nr. 36/2012 van de Raad van 18 januari 2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 442/2011³ (hierna “de Syrië-Verordening” genoemd).

ACHTERGROND

De vraag van de eerste nationale bevoegde autoriteit heeft betrekking op een compartiment van een EU-investeringsfonds waarin een in de EU gevestigde bank een deelneming heeft namens een overeenkomstig de Libië-Verordening op de lijst geplaatste entiteit. De nationale bevoegde autoriteit vraagt of de liquidatie van dat compartiment door de beherende beleggingsmaatschappij, gevolgd door de bevroering van de opbrengsten van de op de lijst geplaatste entiteit op een gescheiden rekening bij de in de EU gevestigde bank, verenigbaar zou zijn met de Libië-Verordening. De nationale bevoegde autoriteit vraagt ook of voor deze maatregelen voorafgaande toestemming van de nationale bevoegde autoriteit vereist is.

De tweede nationale bevoegde autoriteit vraagt of een in een lidstaat gevestigd bijkantoor dat een rekening heeft bevroren die bij dat bijkantoor is geopend door een entiteit die overeenkomstig de Syrië-Verordening op de lijst is geplaatst, het recht heeft de rekening naar de moederbank in het Verenigd Koninkrijk te verplaatsen (“herboeken”), en of voor een dergelijke verplaatsing voorafgaande toestemming van de nationale bevoegde autoriteit vereist is.

¹ Krachtens de Verdragen kan alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie een juridisch bindende uitlegging van het recht van de Unie verstrekken.

² PL L 12 van 19.1.2016, blz. 1.

³ PL L 16 van 19.1.2012, blz. 1.

Aangezien beide vragen betrekking hebben op de uitlegging van het begrip “bevrozing van goederen” en de daaraan verbonden gevolgen, zal de Commissie ze gezamenlijk beantwoorden.

JURIDISCHE BEOORDELING

a) Rechtskader

Volgens artikel 1, punt b), van de Libië-Verordening en artikel 1, punt i), van de Syrië-Verordening wordt onder “bevrozing van goederen” verstaan “het voorkomen van het op enigerlei wijze muteren, overmaken, corrigeren en gebruiken van, toegang hebben tot of omgaan met goederen, met als gevolg wijzigingen van hun omvang, bedrag, locatie, eigenaar, bezit, onderscheidende kenmerken, bestemming of andere wijzigingen waardoor het gebruik van bedoelde goederen mogelijk zou worden gemaakt, inclusief het beheer van een beleggingsportefeuille;” (onderstreping toegevoegd).

In artikel 5 van de Libië-Verordening is het volgende bepaald:

“1. Alle goederen en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn van of onder zeggenschap staan van de in bijlagen II en III genoemde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten en lichamen, worden bevroren.

2. Aan of ten behoeve van de in bijlagen II en III genoemde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten en lichamen mogen geen goederen of economische middelen direct of indirect ter beschikking worden gesteld.

3. Het is verboden bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die tot doel of tot gevolg hebben dat de in de leden 1 en 2 bedoelde maatregelen direct of indirect worden omzeild.”

Een formulering met een soortgelijke inhoud is te vinden in artikel 14 van Syrië-Verordening.

De bevrozing van goederen is bedoeld om elke handeling te voorkomen die het mogelijk zou maken deze goederen te gebruiken. Dit houdt in dat wijzigingen van bepaalde kenmerken van de goederen in beginsel niet zijn uitgesloten, mits zij de continuïteit van een bevrozing van de goederen niet in het gedrang brengen.

b) Vraag 1: Wijziging van de onderscheidende kenmerken van bevroren goederen

Een wijziging van de onderscheidende kenmerken van de bevroren aandelen zou niet in strijd zijn met de bevrozing van goederen waarin artikel 5 van de Libië-Verordening voorziet, indien de wijziging het (wie dan ook) niet mogelijk maakte de goederen te gebruiken zolang de beperkende maatregelen van de EU van kracht zijn. De onmiddellijke bevrozing van de daaruit voortvloeiende opbrengsten is noodzakelijk om te waarborgen dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Beperkende maatregelen zijn geen strafmaatregelen, en hebben evenmin een confiscatoir karakter, maar zijn louter preventief. Hoewel de Libië-Verordening EU-actoren verplicht en machtigt om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de goederen te bevroren, verleent zij EU-actoren geen beschikkingsrecht over die activa en evenmin een recht om hun eigenaars lasten of verliezen te berokkenen die niet inherent zijn aan de bevrozing van goederen.

Het is de taak van de nationale bevoegde autoriteit om na te gaan en zich ervan te vergewissen of de acties die leiden tot een wijziging van de onderscheidende kenmerken van de goederen het gebruik van bedoelde goederen mogelijk zouden maken.

Bovendien moet de nationale bevoegde autoriteit zich overeenkomstig artikel 5, lid 3, van de Libië-Verordening ervan vergewissen dat de bovengenoemde wijzigingen niet tot doel of tot gevolg hebben dat de desbetreffende bevrozing van tegoeden wordt omzeild.

c) Vraag 2: Wijziging van de locatie van een bevroren rekening naar het Verenigd Koninkrijk.

Overeenkomstig artikel 35, punt e), van de Syrië-Verordening zijn de bepalingen van die handeling, met inbegrip van artikel 14, van toepassing op alle rechtspersonen, entiteiten of lichamen ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de Unie verrichte zakelijke transacties. Hieruit volgt dat het EU-bijkantoor van een moederbank in het Verenigd Koninkrijk, ook al is het niet volgens het recht van een lidstaat erkend of opgericht, de verordening moet toepassen bij het initiëren van een bankoverschrijving van de EU naar het VK.

Op grond van artikel 127 van het Terugtrekkingsakkoord⁴ was het VK verplicht het EU-recht toe te passen tot 31 december 2020, het einde van de overgangsperiode. Tot die datum bleef het VK volledig gebonden door de beperkende maatregelen van de EU, en op de herboekte rekeningen zouden in het VK dezelfde bevrozingsverplichtingen van toepassing zijn als in een lidstaat.

Sinds 1 januari 2021 zijn een aantal vermeldingen die voorheen waren aangewezen in het kader van EU-wetgeving, waaronder de Syrië-Verordening, echter niet langer aangewezen op grond van het recht van het VK. Bijgevolg zijn deze vermeldingen momenteel niet onderworpen aan een bevrozing van tegoeden in het VK en evenmin opgenomen in de geconsolideerde lijst van dat land. Dit betekent dat het VK, als een derde land, met ingang van 1 januari 2021 geen maatregelen toepast die identiek zijn aan de autonome beperkende maatregelen van de EU, zoals die tegen Syrië.

Voor de moederbank golden dus slechts tot het einde van de overgangsperiode dezelfde bevrozingsverplichtingen als voor het oorspronkelijke EU-bijkantoor.

Daarom moet het EU-bijkantoor met ingang van 1 januari 2021, alvorens een bevroren rekening naar het VK te herboeken, nagaan of de houder van de rekening in het VK ook het voorwerp is van een bevrozing van tegoeden. Indien dit niet het geval is, zou de verplaatsing van de locatie van de bevroren rekening naar het VK onmiddellijk neerkomen op schending van artikel 14, lid 1, van de Syrië-Verordening. Indien de tegoeden bovendien ten goede komen aan de aangewezen persoon, zou dit ook neerkomen op een inbreuk op artikel 14, lid 2, van de Syrië-Verordening.

Volgens artikel 28 van de Syrië-Verordening zijn actoren niet aansprakelijk indien deze niet wisten of redelijkerwijs niet konden vermoeden dat hun optreden een inbreuk zou vormen op de verordening. De Commissie is echter van mening dat terdege rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat het VK in de toekomst verdere afwijkende maatregelen zal vaststellen.

In het licht van het bovenstaande is het aan het oorspronkelijke EU-bijkantoor om het risico te beoordelen en te beperken dat de beperkende maatregelen van het VK ten aanzien van Syrië verder zullen afwijken van die welke door de EU zijn vastgesteld, waardoor de overdracht in het onderhavige geval onverenigbaar kan worden met laatstgenoemde maatregelen. Schiet het oorspronkelijke EU-bijkantoor hierin tekort dan zou dit volgens de Commissie een schending kunnen vormen van de bevrozing van tegoeden in de zin van artikel 14, lid 1, van de Syrië-

⁴ Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (2019/C 384 I/01, PB C 384I, blz. 1.).

Verordening indien de wijziging van de locatie van de bevroren rekening vervolgens het gebruik van de tegoeden (door wie dan ook) mogelijk maakt. Indien de tegoeden bovendien ten goede komen aan de aangewezen persoon, zou dit ook neerkomen op een inbreuk op artikel 14, lid 2, van de Syrië-Verordening. Het is de taak van de nationale bevoegde autoriteit om na te gaan of het desbetreffende bureau voldoende redenen had om te concluderen dat een overdracht naar het Verenigd Koninkrijk een eventueel gebruik van de betrokken tegoeden niet mogelijk zou maken.

Bovendien is het EU-actoren, met inbegrip van banken, krachtens artikel 14, lid 3, van de Syrië-Verordening verboden bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die tot doel of tot gevolg hebben dat de overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de Syrië-Verordening opgelegde bevroering van tegoeden direct of indirect wordt omzeild. Een meer algemeen verbod om bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die ertoe strekken of tot gevolg hebben de verbodsbepalingen van artikel 14 te omzeilen, is opgenomen in artikel 27 bis van de Syrië-Verordening.

Bij wijze van uitzondering kunnen overdrachten van bevroren rekeningen of tegoeden naar het VK om volkomen geldige en juridisch sluitende redenen plaatsvinden. Aangezien de met dit scenario gerelateerde risico's voor de voortzetting van de bevroering van de tegoeden zich vanaf 1 januari 2021 kunnen voordoen, in het geval dat dan een afwijking optreedt tussen de beperkende maatregelen van de EU en die van het VK, zoals in dit specifiek geval en het EU-bureau neemt geen redelijke maatregelen om deze wijziging van de locatie te voorkomen, kan de nationale bevoegde autoriteit dit volgens de Commissie beschouwen als een aanwijzing dat het betrokken bureau bewust en opzettelijk heeft deelgenomen aan een activiteit die tot gevolg had dat de bevroering van tegoeden werd omzeild.

d) De voorafgaande toestemming van de nationale bevoegde autoriteit

De twee verordeningen in kwestie bevatten geen vereisten inzake voorafgaande toestemming als zodanig voor wijzigingen zoals beschreven in de vragen van de nationale bevoegde autoriteiten. Om de naleving van deze verordeningen en de uniforme toepassing van de beperkende maatregelen van de EU te waarborgen, wordt in artikel 18, lid 1, punt a), van de Libië-Verordening en artikel 29, lid 1, punt a), van de Syrië-Verordening evenwel voorzien in de verplichting voor EU-actoren de nationale bevoegde autoriteiten "onverwijld" op de hoogte te brengen van rekeningen en bedragen die zijn bevroren, met inbegrip van wijzigingen daarin. Volgens dezelfde bepalingen moet de Commissie daarvan ook in kennis worden gesteld. Bovendien zijn EU-actoren, overeenkomstig artikel 18, lid 1, punt b), van de Libië-Verordening en artikel 29, lid 1, punt b), van de Syrië-Verordening, ook verplicht samen te werken met de nationale bevoegde autoriteiten bij de verificatie van de verstrekte informatie.

CONCLUSIE

De Commissie neemt het volgende standpunt in:

- (1) Een wijziging van de onderscheidende kenmerken van de tegoeden die overeenkomstig Verordening (EU) 2016/44 van de Raad zijn bevroren, zou onverenigbaar zijn met deze verordening indien het hierdoor mogelijk zou worden dat wie dan ook te allen tijde terwijl de beperkende maatregelen van de EU van kracht zijn de tegoeden zou kunnen gebruiken of indien dit tot doel of tot gevolg had de bevroering van tegoeden te omzeilen. Het is de taak van de nationale bevoegde autoriteit om na te gaan en zich ervan te vergewissen of de acties die leiden tot een wijziging van de onderscheidende kenmerken van**

bevroren tegoeden het gebruik van deze bevroren tegoeden of het omzeilen van de bevroering van tegoeden niet mogelijk zouden maken.

- (2) Een wijziging van de locatie van een rekening die overeenkomstig Verordening (EU) nr. 36/2012 van de Raad is bevroren, van een EU-lidstaat naar het VK, zou onverenigbaar zijn met deze verordening indien het hierdoor mogelijk zou worden dat wie dan ook te allen tijde terwijl de beperkende maatregelen van de EU van kracht zijn de tegoeden zou kunnen gebruiken of indien dit tot doel of tot gevolg had de bevroering van tegoeden te omzeilen. EU-actoren moeten maatregelen nemen om dergelijke onverenigbaarheid te voorkomen, rekening houdend met de mogelijkheid dat het beleid van de EU en dat van het VK op het gebied van beperkende maatregelen na 1 januari 2021 zodanig kan verschillen dat de overgedragen tegoeden kunnen worden gebruikt. Het is de taak van de nationale bevoegde autoriteit om na te gaan en zich ervan te vergewissen of de acties die leiden tot een wijziging van de locatie van een bevroren rekening naar het VK het gebruik van deze bevroren tegoeden of het omzeilen van de bevroering van tegoeden niet mogelijk zouden maken.
- (3) EU-actoren zijn verplicht de nationale bevoegde autoriteit en de Commissie “onverwijld” in kennis te stellen van wijzigingen die van invloed zijn op rekeningen en bedragen die zijn bevroren, en met de nationale bevoegde autoriteit samen te werken bij de verificatie van dergelijke informatie.

Gedaan te Brussel, 27.5.2021

Voor de Commissie
Mairead McGUINNESS
Lid van de Commissie

VOOR GELIJKLUIDEND AFSCHRIFT
Voor de secretaris-generaal

Martine DEPREZ
Directeur
Besluitvorming & Collegialiteit
EUROPESE COMMISSIE