



Bruksela, dnia 27.5.2021 r.
C(2021) 3656 final

OPINIA KOMISJI

z dnia 27.5.2021 r.

w sprawie zmian cech zamrożonych środków finansowych

OPINIA KOMISJI

z dnia 27.5.2021 r.

w sprawie zmian cech zamrożonych środków finansowych

WNIOSEK O WYDANIE OPINII

Jako strażniczka traktatów Komisja Europejska („Komisja”), pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), monitoruje wdrażanie prawa UE przez państwa członkowskie¹.

W kontekście środków ograniczających przyjętych na podstawie art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) właściwe organy krajowe państw członkowskich mogą zwrócić się do Komisji o wydanie opinii na temat stosowania konkretnych przepisów odpowiednich aktów prawnych lub o przedstawienie wytycznych dotyczących ich wdrażania. Właściwe organy krajowe mogą również zwrócić się do Komisji o przedstawienie wytycznych dotyczących interpretacji samego art. 215 TFUE.

Komisja otrzymała od dwóch właściwych organów krajowych wnioski o wydanie opinii na temat zmiany charakteru i lokalizacji środków finansowych zamrożonych na podstawie, odpowiednio, rozporządzenia Rady (UE) 2016/44 z dnia 18 stycznia 2016 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Libii oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 204/2011² („rozporządzenie w sprawie Libii”) i rozporządzenia Rady (UE) nr 36/2012³ z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 442/2011 („rozporządzenie w sprawie Syrii”).

KONTEKST

Pytanie zadane przez pierwszy właściwy organ krajowy dotyczy modułu unijnego funduszu inwestycyjnego, w którym bank z siedzibą w UE posiada udziały w imieniu podmiotu umieszczonego w wykazie na podstawie rozporządzenia w sprawie Libii. Właściwy organ krajowy pyta, czy likwidacja tego modułu przez zarządzającą spółkę inwestycyjną, a następnie zamrożenie środków, które można przypisać podmiotowi umieszczonemu w wykazie, na odrębnym rachunku w banku z siedzibą w UE, byłyby zgodne z rozporządzeniem w sprawie Libii. Właściwy organ krajowy pyta również, czy działania te wymagałyby uzyskania uprzedniej zgody właściwego organu krajowego.

Drugi właściwy organ krajowy pyta, czy oddział banku z siedzibą w państwie członkowskim, który – na podstawie rozporządzenia w sprawie Syrii – zamroził rachunek otwarty w tym oddziale przez podmiot umieszczony w wykazie, jest uprawniony do przeniesienia („przeksięgowania”) rachunku do banku macierzystego z siedzibą w Zjednoczonym Królestwie i czy takie przeniesienie wymagałoby uzyskania uprzedniej zgody właściwego organu krajowego.

Ponieważ oba pytania dotyczą interpretacji pojęcia „zamrożenie środków finansowych” i związanych z tym konsekwencji, Komisja udzieli na nie odpowiedzi łącznie.

¹ Zgodnie z traktatami wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może dokonywać prawnie wiążącej wykładni prawa Unii.

² Dz.U. L 12 z 19.1.2016, s. 1.

³ Dz.U. L 16 z 19.1.2012, s. 1.

OCENA PRAWNA

a) Ramy prawne:

Zgodnie z art. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie Libii oraz art. 1 lit. i) rozporządzenia w sprawie Syrii „zamrożenie środków finansowych” oznacza *zapobieganie wszelkim ruchom tych środków, ich przenoszeniu, zmianom, wykorzystaniu, udostępnianiu lub dokonywaniu nimi transakcji w jakikolwiek sposób, który powodowałby dowolną zmianę ich wielkości, wartości, lokalizacji, własności, posiadania, charakteru, przeznaczenia lub inną zmianę, która umożliwiłaby korzystanie z nich, w tym zarządzanie portfelem;* (wyróżnienie własne).

Art. 5 rozporządzenia w sprawie Libii stanowi, że:

- 1. Zamrożone zostają wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze należące do osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów wymienionych w załączniku II i III, pozostające w ich posiadaniu, dyspozycji lub pod ich kontrolą.*
- 2. Osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom wymienionym w załączniku II i III, ani na ich rzecz, nie udostępnia się, bezpośrednio ani pośrednio środków finansowych ani zasobów gospodarczych.*
- 3. Zakazuje się świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest bezpośrednio lub pośrednio obejście środków, o których mowa w ust. 1 i 2.*

Podobne co do meritum sformułowanie można znaleźć w art. 14 rozporządzenia w sprawie Syrii.

Zamrożenie środków finansowych ma zapobiec wszelkim działaniom, które umożliwiłyby wykorzystanie tych środków finansowych. Oznacza to, że co do zasady zmiany niektórych cech środków finansowych nie są wykluczone, pod warunkiem że nie mają one wpływu na ciągłość zamrożenia aktywów.

b) Pytanie 1. Zmiana charakteru zamrożonych środków finansowych

Zmiana charakteru zamrożonych akcji nie stanowiłaby prawdopodobnie naruszenia zamrożenia aktywów przewidzianego w art. 5 rozporządzenia w sprawie Libii, jeżeli zmiana ta nie umożliwiłaby wykorzystania (przez kogokolwiek) środków finansowych w okresie obowiązywania unijnych środków ograniczających. W celu zapewnienia spełnienia tego warunku konieczne jest natychmiastowe zamrożenie tych środków.

Środki ograniczające nie mają charakteru represyjnego ani konfiskacyjnego, lecz mają jedynie charakter prewencyjny. Chociaż rozporządzenie w sprawie Libii zobowiązuje i uprawnia podmioty unijne do podejmowania wszelkich działań niezbędnych do zamrożenia funduszy, nie przyznaje ono jednak prawa do rozporządzania tymi aktywami ani prawa do nakładania na ich właścicieli obciążeń lub powodowania strat, które nie są nierozzerwalnie związane z zamrożeniem aktywów.

Do kompetencji właściwego organu krajowego należy sprawdzenie i upewnienie się, że działania prowadzące do zmiany charakteru środków finansowych nie skutkowałyby umożliwieniem wykorzystania tych środków.

Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Libii, właściwy organ krajowy powinien upewnić się, że celem lub skutkiem wyżej wymienionych zmian nie jest obejście odnośnego zamrożenia aktywów.

c) Pytanie 2. Przeniesienie lokalizacji zamrożonego rachunku do Zjednoczonego Królestwa

Zgodnie z art. 35 lit. e) rozporządzenia w sprawie Syrii przepisy tego rozporządzenia, w tym art. 14, mają zastosowanie wobec każdej osoby prawnej, każdego podmiotu lub organu w odniesieniu do wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej całkowicie lub częściowo w Unii. Wynika z tego, że oddział w UE banku macierzystego ze Zjednoczonego Królestwa, mimo że nie został zarejestrowany lub utworzony na mocy prawa państwa członkowskiego, musi stosować to rozporządzenie, inicjując przelew bankowy z UE do Zjednoczonego Królestwa.

Na podstawie art. 127 umowy o wystąpieniu⁴ Zjednoczone Królestwo było zobowiązane do stosowania prawa UE do dnia 31 grudnia 2020 r., kiedy to nastąpiło zakończenie okresu przejściowego. Do tego czasu Zjednoczone Królestwo pozostawało w pełni związane unijnymi środkami ograniczającymi, a przebiegające rachunki byłyby w Zjednoczonym Królestwie objęte tymi samymi obowiązkami w zakresie zamrożenia co w państwie członkowskim.

Od dnia 1 stycznia 2021 r. jednak szereg podmiotów uprzednio wyznaczonych na podstawie przepisów UE, w tym rozporządzenia w sprawie Syrii, nie jest już wyznaczonych na podstawie prawa Zjednoczonego Królestwa. W konsekwencji podmioty te nie podlegają obecnie zamrożeniu aktywów w Zjednoczonym Królestwie ani nie są umieszczone w skonsolidowanym wykazie tego państwa. Oznacza to, że od dnia 1 stycznia 2021 r. Zjednoczone Królestwo, jako państwo trzecie, nie wprowadza środków identycznych z autonomicznymi środkami ograniczającymi Unii, takimi jak środki dotyczące Syrii.

Do końca okresu przejściowego bank macierzysty podlegał zatem tym samym obowiązkom w zakresie zamrożenia co inicjujący oddział w UE.

W związku z tym, od dnia 1 stycznia 2021 r., przed przebieganiem zamrożonego rachunku do Zjednoczonego królestwa, oddział w UE musi zweryfikować, czy posiadacz rachunku podlega również zamrożeniu aktywów w Zjednoczonym Królestwie. W przeciwnym razie przeniesienie lokalizacji zamrożonego rachunku do Zjednoczonego Królestwa prowadziłoby natychmiast do naruszenia art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Syrii. Jeżeli środki te przyniosłyby korzyści osobie umieszczonej w wykazie, stanowiłoby to również naruszenie art. 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Syrii.

Zgodnie z art. 28 rozporządzenia w sprawie Syrii podmioty nie ponoszą żadnej odpowiedzialności, jeżeli nie wiedziały i nie miały uzasadnionego powodu do przypuszczenia, że ich działania mogłyby naruszyć to rozporządzenie. Zdaniem Komisji konieczne jest należyte uwzględnienie możliwości, że w przyszłości Zjednoczone Królestwo przyjmie rozbieżne z unijnymi środkami ograniczającymi.

W świetle powyższego to do inicjującego oddziału w UE należy przeprowadzenie oceny ryzyka, czy środki ograniczające Zjednoczonego Królestwa dotyczące Syrii mogą stać się rozbieżne od tych przyjętych przez UE, a zatem mogą spowodować, że przedmiotowe przeniesienie będzie niezgodne z tymi środkami, a także ograniczenie tego ryzyka. Niedopełnienie tego obowiązku mogłoby zdaniem Komisji prowadzić do naruszenia zamrożenia aktywów, o którym mowa w art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Syrii, jeżeli zmiana lokalizacji zamrożonego rachunku umożliwi w konsekwencji wykorzystanie (przez kogokolwiek) zgromadzonych na nim środków finansowych. Jeżeli środki te przyniosłyby korzyści osobie umieszczonej w wykazie, stanowiłoby to również naruszenie art. 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Syrii. Do kompetencji właściwego organu krajowego należy sprawdzenie, czy dany oddział posiadał wystarczające podstawy do stwierdzenia, że

⁴ Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, 2019/C 384 I/01, Dz.U. C 384I, s. 1.

przeniesienie do Zjednoczonego Królestwa nie umożliwiłoby ewentualnego wykorzystania przedmiotowych środków finansowych.

Ponadto zgodnie z art. 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Syrii podmioty unijne, w tym banki, nie mogą świadomie i umyślnie brać udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest bezpośrednio lub pośrednio obejście zamrożenia aktywów nałożonego na podstawie art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Syrii. Bardziej ogólny zakaz świadomego i umyślnego brania udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest obejście między innymi przepisów art. 14, został zawarty w art. 27a rozporządzenia w sprawie Syrii.

Przeniesienie zamrożonych rachunków lub środków finansowych do Zjednoczonego Królestwa może w wyjątkowych przypadkach nastąpić z całkowicie uzasadnionych powodów. Ponieważ jednak w związku z tym kontekstem po dniu 1 stycznia 2021 r. mogą pojawić się zagrożenia dla dalszego zamrożenia środków finansowych, jeżeli pojawią się rozbieżności między środkami ograniczającymi UE a środkami ograniczającymi Zjednoczonego Królestwa, jak w tym konkretnym przypadku, a oddział w UE nie podejmie uzasadnionych kroków w celu zapobieżenia tej zmianie lokalizacji, zdaniem Komisji właściwy organ krajowy może uznać to za sygnał, że dany oddział świadomie i umyślnie brał udział w działaniu, którego skutkiem było obejście zamrożenia aktywów.

d) Upřednia zgoda właściwego organu krajowego

Oba przedmiotowe rozporządzenia nie zawierają konkretnych wymogów dotyczących uzyskania upředniej zgody w przypadku zmian takich jak te opisane w pytaniach właściwych organów krajowych. Aby zapewnić zgodność z tymi rozporządzeniami i jednolite stosowanie unijnych środków ograniczających, art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia w sprawie Libii i art. 29 ust. 1 lit. a) rozporządzenia w sprawie Syrii zobowiązują jednak podmioty unijne do „natychmiastowego” informowania właściwych organów krajowych o rachunkach i kwotach zamrożonych, w tym o dotyczących ich zmianach. Te same przepisy wskazują, że należy również poinformować o tym Komisję. Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie Libii i art. 29 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie Syrii podmioty unijne są również zobowiązane do współpracy z właściwymi organami krajowymi przy jakiegokolwiek weryfikacji przekazanych informacji.

PODSUMOWANIE

Komisja uważa, że:

- 1. Zmiana charakteru środków finansowych zamrożonych na podstawie rozporządzenia Rady (UE) 2016/44 byłaby niezgodna z tym rozporządzeniem, jeżeli umożliwiłaby wykorzystanie (przez kogokolwiek) środków finansowych w dowolnym momencie w okresie obowiązywania unijnych środków ograniczających lub gdyby jej celem lub skutkiem było obejście zamrożenia aktywów. Do kompetencji właściwego organu krajowego należy sprawdzenie i upewnienie się, że działania prowadzące do zmiany charakteru zamrożonych środków finansowych nie skutkowałyby umożliwieniem wykorzystania tych środków lub obejściem zamrożenia aktywów.**
- 2. Zmiana lokalizacji rachunków zamrożonych na podstawie rozporządzenia Rady (UE) nr 36/2012 z państwa członkowskiego do Zjednoczonego Królestwa, byłaby niezgodna z tym rozporządzeniem, jeżeli umożliwiłaby wykorzystanie przez kogokolwiek w dowolnym momencie środków finansowych w okresie obowiązywania unijnych środków ograniczających lub gdyby jej celem lub skutkiem było obejście zamrożenia aktywów. Podmioty z UE muszą wprowadzić**

środki w celu uniknięcia takiej niezgodności, biorąc pod uwagę możliwość, że po dniu 1 stycznia 2021 r. polityka Zjednoczonego Królestwa w zakresie środków ograniczających przyjmie na tyle odmienny kształt od polityki UE, że na jej podstawie możliwe będzie wykorzystanie przeniesionych środków. Do kompetencji właściwego organu krajowego należy sprawdzenie i upewnienie się, że działania prowadzące do zmiany lokalizacji zamrożonych rachunków do Zjednoczonego królestwa nie skutkowałyby umożliwieniem wykorzystania tych środków lub obejściem zamrożenia aktywów.

3. Podmioty unijne są zobowiązane do „natychmiastowego” informowania właściwego organu krajowego i Komisji o zmianach mających wpływ na zamrożone rachunki i kwoty oraz do współpracy z właściwym organem krajowym przy weryfikacji takich informacji.

Sporządzono w Brukseli dnia 27.5.2021 r.

W imieniu Komisji
Mairead McGUINNESS
Członek Komisji

