



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.5.2021
C(2021) 3656 final

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 27.5.2021

om ändringar av egenskaperna hos frysta penningmedel

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 27.5.2021

om ändringar av egenskaperna hos frysta penningmedel

BEGÄRAN OM YTTRANDE

I sin roll som fördragens väktare övervakar Europeiska kommissionen (*kommissionen*), under Europeiska unionens domstols kontroll¹, medlemsstaternas genomförande av unionsrätten.

När det gäller restriktiva åtgärder som antas enligt artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) får medlemsstaternas nationella behöriga myndigheter begära att kommissionen yttrar sig över tillämpningen av särskilda bestämmelser i relevanta rättsakter eller ger vägledning om deras genomförande. Nationella behöriga myndigheter får även be kommissionen om vägledning när det gäller själva tolkningen av artikel 215 i EUF-fördraget.

Kommissionen har mottagit begäranden om yttrande från två nationella behöriga myndigheter gällande ändringar av egenskaperna hos, och den geografiska belägenheten för, penningmedel som har frysts enligt rådets förordning (EU) 2016/44 av den 18 januari 2016 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Libyen och om upphävande av förordning (EU) nr 204/2011² (*Libyenförordningen*) respektive rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien och om upphävande av förordning (EU) nr 442/2011³ (*Syrienförordningen*).

BAKGRUND

Frågan från den första nationella behöriga myndigheten gäller en delfond i en investeringsfond i EU, i vilken en EU-baserad bank innehar en andel för en enhets räkning som är uppförd i den förteckning som upprättats enligt Libyenförordningen. Den nationella behöriga myndigheten frågar om det skulle vara förenligt med Libyenförordningen att portföljförvaltningsbolaget avvecklar delfonden och därefter fryser all avkastning som tillkommer den enhet som är uppförd i förteckningen på ett separat konto i den EU-baserade banken. Den nationella behöriga myndigheten frågar även om den skulle behöva förhandsgodkänna dessa åtgärder.

Den andra nationella behöriga myndigheten frågar om en bankfilial etablerad i en medlemsstat som har ett fryst konto som öppnades hos filialen av en enhet som är uppförd i den förteckning som upprättats enligt Syrienförordningen har rätt att föra över ("boka om") kontot till moderbanken i Förenade kungariket och om en sådan överföring måste förhandsgodkännas av den nationella behöriga myndigheten.

Eftersom båda frågorna gäller tolkningen av begreppet "frysning av penningmedel" och dess följder besvarar kommissionen dem tillsammans.

¹ Enligt fördragen är det endast Europeiska unionens domstol som kan göra rättsligt bindande tolkningar av EU-institutionernas rättsakter.

² EUT L 12, 19.1.2016, s. 1.

³ EUT L 16, 19.1.2012, s. 1.

RÄTTLIG BEDÖMNING

a) Rättslig ram

I artikel 1 b) i Libyenförordningen och artikel 1 i) i Syrienförordningen definieras ”frysning av tillgångar” som ”förhindrande av varje flyttning, överföring, förändring, användning, tillgång till eller hantering av tillgångar på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art, bestämmelse eller varje annan förändring **som skulle göra det möjligt att utnyttja tillgångarna**, inbegripet portföljförvaltning” (vår fetstil).

I artikel 5 i Libyenförordningen fastställs följande:

”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av de fysiska eller juridiska personer, enheter och organ som förtecknas i bilagorna II och III ska frysas.

2. Inga penningmedel eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för, eller göras tillgängliga till förmån för, de fysiska eller juridiska personer, enheter och organ som förtecknas i bilagorna II och III.

3. Det ska vara förbjudet att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att direkt eller indirekt kringgå de åtgärder som avses i punkterna 1 och 2.”

I stort sett samma formuleringar återfinns i artikel 14 i Syrienförordningen.

Syftet med att frysa penningmedel är att förhindra alla åtgärder som skulle göra det möjligt att utnyttja dem. Det finns därmed inget principiellt hinder för ändringar av penningmedlens egenskaper, såvida de inte påverkar kontinuiteten i tillgångsfrysningen.

b) Fråga 1: Ändring av egenskaper hos frysta penningmedel

En ändring av egenskaperna hos frysta ägarandelar skulle möjligen inte vara i strid med tillgångsfrysningen enligt artikel 5 i Libyenförordningen, såvida den inte medför att penningmedlen kan utnyttjas (av någon som helst) när EU:s restriktiva åtgärder är i kraft. För att uppfylla detta villkor måste avkastningen omedelbart frysas.

Restriktiva åtgärder är inte av bestraffande eller konfiskerande karaktär, utan endast förebyggande. Även om Libyenförordningen ålägger och bemyndigar EU-aktörer att vidta alla åtgärder som krävs för att frysa penningmedlen, ger den dem inte en förfoganderätt över dessa tillgångar eller en rätt att påföra ägarna bördor eller förluster som inte är oupplösligt förbundna med tillgångsfrysningen.

Det faller inom den nationella behöriga myndighetens ansvarsområde att kontrollera, och försäkra sig om, att åtgärder som ändrar egenskaperna hos penningmedel inte leder till att de kan utnyttjas.

Enligt artikel 5.3 i Libyenförordningen bör nationella behöriga myndigheter dessutom försäkra sig om att ändringarna inte har till syfte eller verkan att kringgå tillgångsfrysningen.

c) Fråga 2: Ändring som innebär att den geografiska belägenheten för ett fryst konto flyttas till Förenade kungariket

Enligt artikel 35 e i Syrienförordningen ska bestämmelserna i den akten, inbegripet artikel 14, tillämpas på varje juridisk person, enhet eller organ i samband med varje form av affärsverksamhet som helt eller delvis bedrivs i unionen. Av detta följer att en brittisk moderbanks EU-filial, trots att den inte har bildats eller upprättats i enlighet med lagstiftningen i en medlemsstat, måste tillämpa förordningen när den initierar en banköverföring från EU till Förenade kungariket.

Enligt artikel 127 i utträdesavtalet⁴ var Förenade kungariket skyldigt att tillämpa EU-rätten till och med den 31 december 2020, då övergångsperioden löpte ut. Fram till dess var Förenade kungariket fullt ut skyldigt att respektera EU:s restriktiva åtgärder och de ombokade kontona skulle ha omfattats av samma frysingsbestämmelser i Förenade kungariket som i en medlemsstat.

Från och med den 1 januari 2021 omfattas dock ett antal poster som tidigare förts upp på förteckningen enligt EU-lagstiftningen, däribland enligt Syrienförordningen, inte längre enligt brittisk lag. Till följd av detta är posterna för närvarande inte föremål för frysning av tillgångar i Förenade kungariket och finns inte heller med i landets konsoliderade förteckning. Detta innebär att Förenade kungariket, i egenskap av tredjeland efter den 1 januari 2021, inte har åtgärder som är identiska med EU:s egna restriktiva åtgärder, inbegripet de som gäller Syrien.

Moderbanken omfattades därmed av samma frysningsskyldigheter som filialen i EU fram till slutet av övergångsperioden.

Från och med den 1 januari 2021 måste EU-filialen därför, innan ett fryst konto bokas om till Förenade kungariket, kontrollera att kontoinnehavaren också är föremål för frysning av tillgångar i Förenade kungariket. Om så inte är fallet skulle en ändring som innebär att den geografiska belägenheten för det frysta kontot flyttas till Förenade kungariket omedelbart strida mot artikel 14.1 i Syrienförordningen. Om de berörda penningmedlen är till gagn för den person som är uppförd på förteckningen utgör det även en överträdelse av artikel 14.2 i Syrienförordningen.

Enligt artikel 28 i Syrienförordningen kan aktörer inte hållas ansvariga om de inte kände till, eller inte hade rimlig anledning att misstänka, att deras handlande skulle strida mot förordningen. Kommissionen anser dock att man måste ta vederbörlig hänsyn till att Förenade kungariket i framtiden kan komma att anta ytterligare avvikande åtgärder.

Mot bakgrund av ovanstående är det filialen i EU som är skyldig att bedöma och hantera risken för att Förenade kungarikets restriktiva åtgärder mot Syrien ytterligare avviker från de åtgärder som antagits av EU och som därmed kan göra överföringen i det aktuella fallet oförenlig med de sistnämnda åtgärderna. Underlåtenhet att göra detta kan, enligt kommissionens uppfattning, strida mot den tillgångsfrysning som fastställs i artikel 14.1 i Syrienförordningen, om ändringen av det frysta kontots geografiska belägenhet gör att medlen på kontot därefter kan utnyttjas (av någon som helst). Om de berörda penningmedlen är till gagn för den person som är uppförd på förteckningen utgör det även en överträdelse av artikel 14.2 i Syrienförordningen. Det faller inom den nationella behöriga myndighetens ansvarsområde att kontrollera om den berörda filialen hade tillräckliga skäl för att dra slutsatsen att en överföring till Förenade kungariket inte skulle leda till att de berörda penningmedlen därefter kan utnyttjas.

Enligt artikel 14.3 i Syrienförordningen är det vidare förbjudet för EU-aktörer, inbegripet banker, att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet som syftar eller leder till ett direkt eller indirekt kringgående av en tillgångsfrysning som införts enligt artikel 14.1 i den förordningen. Ett mer allmänt förbud mot att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet som syftar eller leder till ett kringgående av bland annat bestämmelserna i artikel 14 fastställs i artikel 27a i Syrienförordningen.

Överföringar av frysta konton eller penningmedel till Förenade kungariket kan undantagsvis ske av goda och rättsligt sunda skäl. Med tanke på att riskerna i samband med fortsatt frysning

⁴ Avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, 2019/C 384 I/01, OJ C 384I, p. 1.

av tillgångar i detta sammanhang kan förverkligas från och med den 1 januari 2021, om det då uppstår avvikelser mellan EU:s restriktiva åtgärder och Förenade kungarikets restriktiva åtgärder, såsom i detta specifika fall, och EU-filialen inte vidtar rimliga åtgärder för att förhindra denna ändring av den geografiska belägenheten, anser kommissionen att den nationella behöriga myndigheten kan betrakta detta som ett tecken på att filialen i fråga medvetet och avsiktligt deltog i en verksamhet som leder till direkt eller indirekt kringgående av en tillgångsfrysning.

d) Förhandsgodkännande från den nationella behöriga myndigheten

De två förordningarna i fråga innehåller inga uttryckliga krav på förhandsgodkännande av den typ av ändringar som de nationella behöriga myndigheterna tar upp i sina frågor. För att säkerställa att förordningarna följs och en enhetlig tillämpning av EU:s restriktiva åtgärder finns det emellertid ett krav i artikel 18.1 a i Libyenförordningen och artikel 29.1 a i Syrienförordningen om att aktörer i EU ”omedelbart” ska lämna uppgifter till nationella behöriga myndigheter om konton och belopp som frysts, inklusive ändringar av dessa. Enligt samma bestämmelser ska även kommissionen informeras. I enlighet med artikel 18.1 b i Libyenförordningen och artikel 29.1 b i Syrienförordningen är EU-aktörer även skyldiga att samarbeta med nationella behöriga myndigheter vid alla kontroller av de uppgifter som lämnats.

SLUTSATS

Kommissionen gör följande bedömning:

- (1) **En åtgärd som ändrar egenskaperna hos penningmedel som frysts enligt rådets förordning (EU) 2016/44 är oförenlig med den förordningen om den medför att penningmedlen när som helst kan utnyttjas av någon som helst när EU:s restriktiva åtgärder är i kraft, eller om den har till syfte eller verkan att kringgå tillgångsfrysningen. Det faller inom den nationella behöriga myndighetens ansvarsområde att kontrollera, och försäkra sig om, att åtgärder som ändrar egenskaperna hos frysta penningmedel inte leder till att de kan utnyttjas eller till att tillgångsfrysningen kringgås.**
- (2) **En ändring som innebär att den geografiska belägenheten för ett konto som frysts enligt rådets förordning (EU) nr 36/2012 flyttas från en medlemsstat till Förenade kungariket är oförenlig med den förordningen om den medför att penningmedlen när som helst kan utnyttjas av någon som helst när EU:s restriktiva åtgärder är i kraft, eller om den har till syfte eller verkan att kringgå tillgångsfrysningen. Aktörer i EU måste vidta åtgärder för att undvika en sådan oförenlighet och i detta sammanhang ta hänsyn till att EU:s och Förenade kungarikets respektive politik när det gäller restriktiva åtgärder efter den 1 januari 2021 kan skilja sig åt på ett sätt som gör det möjligt att utnyttja de överförda penningmedlen. Det faller inom den nationella behöriga myndighetens ansvarsområde att kontrollera, och försäkra sig om, att åtgärder som leder till en ändring av den geografiska belägenheten för frysta penningmedel till Förenade kungariket inte leder till att de kan utnyttjas eller till att tillgångsfrysningen kringgås.**

- (3) Aktörer i EU är skyldiga att ”omedelbart” informera den nationella behöriga myndigheten och kommissionen om ändringar som påverkar frysta konton och penningbelopp, samt att samarbeta med den nationella behöriga myndigheten vid kontrollen av sådana uppgifter.

Utfärdat i Bryssel den 27.5.2021

*På kommissionens vägnar
Mairead McGUINNESS
Ledamot av kommissionen*

VIDIMERAD KOPIA
Generalsekreteraren genom

Martine DEPREZ
Direktör
Beslutsfattande och kollegialt ansvar
EUROPEISKA KOMMISSIONEN