



Brüssel, den 17.10.2019  
C(2019) 7476 final

**STELLUNGNAHME DER KOMMISSION**

**vom 17.10.2019**

**zu Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EU) 833/2014 des Rates**

# STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 17.10.2019

## zu Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EU) 833/2014 des Rates

### Ersuchen um Stellungnahme

Die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) überwacht als Hüterin der Verträge die Umsetzung von EU-Recht durch die Mitgliedstaaten<sup>1</sup>.

Im Zusammenhang mit restriktiven Maßnahmen können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Kommission ersuchen, zur Anwendung bestimmter Vorschriften der einschlägigen Rechtsakte Stellung zu nehmen oder Hinweise für deren Umsetzung zu geben.

Bei der Kommission ist ein Ersuchen der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats um Stellungnahme zur Auslegung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren<sup>2</sup> (im Folgenden „Verordnung Nr. 833/2014“) eingegangen. Die zuständige nationale Behörde hat der Kommission folgende Fragen vorgelegt:

- 1. Sind die Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 in der geänderten Fassung dahingehend auszulegen, dass Buchstabe b EU-Einrichtungen, die im Eigentum einer benannten Organisation stehen, ausschließt, während Buchstabe c EU-Einrichtungen, wenn sie im Namen einer benannten Organisation handeln, nicht ausschließt, da er nicht speziell auf sie Bezug nimmt? Anders formuliert: Fallen EU-Einrichtungen, wenn sie im Namen oder auf Anweisung einer benannten Organisation handeln, in den Anwendungsbereich von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c dieser Verordnung?*
- 2. Dies würde bedeuten, dass EU-Einrichtungen nur gemäß Buchstabe c in den Anwendungsbereich des Artikels 5 Absatz 1 fallen können, und zwar nur dann, wenn sie im Namen oder auf Anweisung einer benannten Organisation handeln. Wie aber ist Artikel 5 Absatz 1 im Falle einer EU-Einrichtung auszulegen, die im Eigentum und/oder unter der Kontrolle einer benannten Organisation steht? Ist davon auszugehen, dass diese EU-Einrichtung im Namen oder auf Anweisung einer benannten Organisation handelt, und somit Buchstabe c Anwendung findet? Auch in Fällen, in denen es keine Beweise dafür gibt, dass sie an Aktivitäten zur Umgehung der Verbote beteiligt ist?*
- 3. Oder ist in Fällen, in denen es sich bei der EU-Einrichtung, die im Eigentum einer benannten Organisation steht und/oder von dieser kontrolliert wird, um ein Finanzinstitut mit Sitz in der EU handelt (und somit allen europäischen Vorschriften und Konformitätsnormen unterliegt), zur Anwendung von Buchstabe c ein Beweis für ihre Beteiligung an Aktivitäten zur Umgehung der Verbote erforderlich?*
- 4. In diesem Zusammenhang greifen die Vorbildlichen Verfahren der EU (Nummer 63) und die Leitlinien für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen (Nummer 55b) auf Artikel 1 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001*

<sup>1</sup> Die Kommission überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union. Gemäß den Verträgen ist nur der Gerichtshof der Europäischen Union für die verbindliche Auslegung der Rechtsakte der Organe der Union zuständig.

<sup>2</sup> Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren (ABl. L 229 vom 31.7.2014, S. 1).

zurück, um Kriterien zu finden, die eine korrekte Verwendung der Begriffe „Eigentum“ und „Kontrolle“ ermöglichen. Sind diese Kriterien auch dann heranzuziehen, wenn es darum geht zu bestimmen, was „Handeln im Namen oder auf Anweisung“ bedeutet? Falls nicht, in welchen Fällen ist der Begriff „Handeln im Namen oder auf Anweisung“ anwendbar?

## **Bewertung**

Die vorstehenden Fragen betreffen die Anwendbarkeit und Umsetzung von Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates in dem Fall, dass bestimmte Arten übertragbarer Wertpapiere und/oder Geldmarktinstrumente von einer EU-Einrichtung ausgegeben werden, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer in Anhang III der Verordnung aufgeführten Organisation steht.

Zunächst ist zu prüfen, ob sich der Anwendungsbereich der genannten Bestimmungen auch auf EU-Einrichtungen erstreckt. Allgemein ist festzuhalten, dass die Ziele der restriktiven Maßnahmen der EU zwar auf den Grundsätzen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beruhen<sup>3</sup>, die Verträge jedoch die Verhängung von Beschränkungen der Tätigkeiten von Personen, Organisationen oder Einrichtungen in der EU nicht ausschließen.

Dies spiegelt sich in den genannten Bestimmungen wider. Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates bezieht sich auf bestimmte Arten von Wertpapieren und Instrumenten, die von „*einer juristischen Person, Organisation oder Einrichtung (begeben werden), die außerhalb der Union niedergelassen ist und deren Anteile zu über 50 % von einer der in Anhang III aufgeführten Organisationen gehalten werden*“, während Buchstabe c dieses Artikels dieselben Arten von Wertpapieren und Instrumenten betrifft, wenn sie von *einer juristischen Person, Organisation oder Einrichtung, die im Namen oder auf Anweisung einer der unter Buchstabe b dieses Absatzes genannten oder in Anhang III aufgeführten Organisationen handelt*, begeben werden. Während in Buchstabe b spezifiziert ist, dass sich die Bestimmungen auf außerhalb der EU niedergelassene juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen beziehen, wird in Buchstabe c keine solche Unterscheidung vorgenommen. Daraus folgt, dass Buchstabe c auch die in der Union ansässigen Einrichtungen betrifft.

Die beiden folgenden Fragenkomplexe, die von der zuständigen nationalen Behörde vorgelegt wurden, können zusammengefasst werden.

Im weiteren Kontext der restriktiven Maßnahmen der EU sind in Artikel 1 Absätze 5 und 6 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates<sup>4</sup> die Begriffe „Eigentum“ an einer Einrichtung und „Kontrolle“ über eine Einrichtung durch eine bestimmte Organisation definiert. Diese Definitionen beziehen sich zwar nicht unmittelbar auf die Auslegung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates, umfassen jedoch bestimmte Kriterien, die in Bezug auf die Kontrolle relevant sind und von der zuständigen nationalen Behörde herangezogen werden könnten, um zu beurteilen, ob eine solche Beziehung vorliegt. Zusätzlich zu diesen Definitionen und Kriterien werden in den Leitlinien des Rates für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen<sup>5</sup> die Inzidenz und Auswirkung von Eigentum und Kontrolle genauer erläutert. Dagegen wurde der Begriff „Handeln im Namen oder auf Anweisung“ einer bestimmten

<sup>3</sup> Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union („EUV“).

<sup>4</sup> Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 70).

<sup>5</sup> Leitlinien zur Umsetzung und Bewertung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (Sanktionsleitlinien) – 4. Mai 2018; Vorbildliche Verfahren für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen, 4. Mai 2018.

Organisation in den einschlägigen Rechtsakten oder Leitlinien der EU nicht definiert. Darüber hinaus hat sich die Rechtsprechung des Gerichtshofs nur am Rande mit diesem Begriff befasst, und zwar im Zusammenhang mit einer anderen Sanktionsregelung – der Verordnung (EU) Nr. 961/2010 des Rates<sup>6</sup>.

Auch wenn sich dieser Begriff von jenen des „Eigentums“ und der „Kontrolle“ unterscheidet, wie die parallele Nennung aller drei Begriffe in Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates belegt, sind ihre Auswirkungen im Bereich der restriktiven Maßnahmen als gleichwertig einzustufen. Wie die Große Kammer in der Rechtssache *HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH/Rat* festgestellt hat: „Könnte die Verbindung nur durch das unmittelbare Eigentum [...] oder [...] unmittelbare Kontrolle nachgewiesen werden, könnten Maßnahmen mit einer Vielzahl von Möglichkeiten vertraglicher oder tatsächlicher Kontrolle umgangen werden, die einer Gesellschaft ebenso weitreichende Möglichkeiten der Einflussnahme auf andere Einrichtungen wie das unmittelbare Eigentum oder eine unmittelbare Kontrolle gewähren würden.“<sup>7</sup> Das Handeln im Namen oder auf Anweisung einer bestimmten Organisation und das Handeln im Eigentum oder unter Kontrolle könnten daher hinsichtlich der Auswirkungen als gleichwertig angesehen werden, aber die erstgenannte Beziehung als solche sollte für sich allein festgestellt werden. Die Tatsache, dass die letztgenannte Einrichtung im Eigentum oder unter der Kontrolle der erstgenannten Einrichtung steht, ist ein Element, das von der zuständigen nationalen Behörde herangezogen werden kann, um zu beurteilen, wie wahrscheinlich ein solches Verhalten ist. Dies reicht jedoch für die Feststellung, ob das Verhalten tatsächlich vorlag, nicht aus.

In Ermangelung einer Definition und/oder von Kriterien, anhand deren beurteilt werden könnte, ob eine Einrichtung im Namen oder auf Anweisung einer bestimmten Organisation gehandelt hat, sollte die zuständige nationale Behörde alle relevanten Umstände berücksichtigen, um die betreffende Situation zu klären. Dazu können beispielsweise die genaue Eigentums-/Kontrollstruktur gehören, einschließlich der Verbindungen zwischen natürlichen Personen; Art und Zweck des Geschäfts in Verbindung mit den erklärten Geschäftsaufgaben der im Eigentum oder unter Kontrolle stehenden Einrichtung; frühere Handlungen im Namen oder auf Anweisung der betreffenden Organisation; die Offenlegung durch Dritte und/oder faktische Belege, aus denen hervorgeht, dass die betreffende Organisation Anweisungen erteilt hat.

Darüber hinaus stellte die zuständige nationale Behörde für die Zwecke dieser Bestimmung die Relevanz der Beteiligung (oder deren Fehlen) bei Aktivitäten infrage, mit denen die Umgehung der Verbote gemäß Artikel 5 bezweckt oder bewirkt wird. Die Kommission weist darauf hin, dass diese Aktivitäten in Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates gesondert untersagt sind. Eine Untersuchung in dieser Hinsicht, die zu Feststellungen eines gesonderten Verstoßes gegen die Verordnung führen kann, ist nicht notwendigerweise akzessorisch zur Untersuchung der Frage, ob ein Verhalten vorliegt, das nach Artikel 5 unmittelbar untersagt ist, und kann parallel durchgeführt werden. Um mögliche Verstöße gegen Artikel 12 zu ermitteln, sollte die zuständige nationale Behörde bei Fehlen klar definierter Kriterien erneut alle relevanten Umstände berücksichtigen. Nach Auffassung der Kommission kann die Tatsache, dass es sich bei der betroffenen Einrichtung um ein in der EU ansässiges Finanzinstitut handelt, das somit den Vorschriften und Konformitätsstandards der EU unterliegt, als Faktor berücksichtigt werden, der die verbundenen Risiken verringert. Dies allein ist jedoch nicht ausreichend, um die tatsächliche Natur des Verhaltens festzustellen.

---

<sup>6</sup> Urteil vom 10. September 2019, *HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH/Rat*, C-123/18 P, EU:C:2019:694, Rn 77-79.

<sup>7</sup> Ebd., Rn. 69.

### **Schlussfolgerung**

Aus den vorstehenden Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates auch für eine EU-Einrichtung gilt, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer in Anhang III der Verordnung aufgeführten Organisation steht, sofern die zuständigen nationalen Behörden auf der Grundlage aller ihnen zur Verfügung stehenden Informationen und auf der Grundlage aller relevanten Umstände, die von Fall zu Fall zu bewerten sind, feststellen, dass die erstgenannte Einrichtung bei der Emission von Wertpapieren und/oder Instrumenten der in Artikel 5 Absatz 1 genannten Art im Namen oder auf Anweisung der letztgenannten gehandelt hat.

Brüssel, den 17.10.2019

*Für die Kommission  
Federica MOGHERINI  
Vizepräsidentin*