



V Bruselu dne 19.6.2020
C(2020) 4117 final

STANOVISKO KOMISE

ze dne 19.6.2020

k článku 2 nařízení Rady (EU) č. 269/2014

STANOVISKO KOMISE

ze dne 19.6.2020

k článku 2 nařízení Rady (EU) č. 269/2014

ŽÁDOST O STANOVISKO

V rámci své role strážkyně smluv Evropská komise (dále jen „Komise“) sleduje provádění práva Unie členskými státy, a to pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie (ESD)¹.

V souvislosti s omezujícími opatřeními přijatými podle článku 215 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) mohou příslušné vnitrostátní orgány členských států požádat Komisi, aby se vyjádřila k uplatňování zvláštních ustanovení příslušných právních aktů nebo aby poskytla pokyny k jejich provádění. Příslušné vnitrostátní orgány mohou rovněž požádat Komisi, aby poskytla pokyny k výkladu samotného článku 215 SFEU.

Komise obdržela od několika příslušných vnitrostátních orgánů společnou žádost o stanovisko k uplatňování finančních opatření stanovených v článku 2 nařízení Rady (EU) č. 269/2014² (dále jen „nařízení“).

SOUVISLOSTI

Ustanovením čl. 2 odst. 1 nařízení se zmrazují veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje náležející mimo jiné jakýmkoli osobám uvedeným v příloze I nařízení, jakož i veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které uvedené osoby vlastní, drží či ovládají. Dále se podle čl. 2 odst. 2 nařízení hospodářským subjektům EU zakazuje, aby takto určeným osobám přímo či nepřímo zpřístupňovaly finanční prostředky či hospodářské zdroje.

Jedna takto určená osoba uvedená v příloze I nařízení má řídicí funkci v subjektu mimo EU, který nebyl takto určen (dále jen „subjekt“). Podle jednoho příslušného vnitrostátního orgánu má určená osoba na základě stanov subjektu mimo jiné tyto pravomoci: určovat podnikovou strukturu a politiku činností subjektu, řídit jeho finanční a hospodářské činnosti, rozhodovat o otevírání běžných účtů, o měnách a jiných účtech, jakož i provádět veškeré operace na daných účtech.

Uvedené příslušné vnitrostátní orgány předkládají tyto otázky:

„1. Jak by se na určenou osobu na základě stanov subjektu uplatnil bod 63 (Ovládání) Osvědčených postupů EU³? Jak by měl být vykládán ve spojení s body 66–68 (Nepřímé zpřístupnění finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů určeným osobám a subjektům) uvedených Osvědčených postupů EU?

2. V tomto konkrétním kontextu:

2.1 Musí být aktiva daného subjektu zmrazena?

¹ Na základě smluv může právně závazný výklad práva Unie poskytovat pouze Soudní dvůr Evropské unie.

² Nařízení Rady (EU) č. 269/2014 ze dne 17. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, Úř. věst. L 78, 17.3.2014, s. 6.

³ Osvědčené postupy EU pro účinné provádění omezujících opatření (dokument č. 8519/18) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/cs/pdf>

2.2 Musí hospodářské subjekty EU posuzovat odděleně, zda určená osoba ovládá každé z aktiv (např. bankovní účet) daného subjektu, za účelem jejich zmrazení?

2.3 Musí hospodářské subjekty EU zablokovat veškeré finanční transakce směřující pouze **do** bankovních účtů daného subjektu, nebo **do** i z uvedených bankovních účtů? Znamená to, že hospodářské subjekty EU musí před každou finanční transakcí s daným subjektem posoudit, zda daná transakce představuje zpřístupnění hospodářských zdrojů určené osobě?

2.4 Lze poskytování služeb hospodářskými subjekty EU danému subjektu nebo práci pro něj považovat za zpřístupnění hospodářských zdrojů určené osobě?

2.5 Zahrnuje působnost ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení, s ohledem na jeho znění, poplatky za držení finančních prostředků na běžném účtu klienta, s nímž banka ukončila spolupráci, poté, co vyplatila zůstatek na účtu a účet zrušila?

PRÁVNÍ POSOUZENÍ

Úvodní poznámky

Osvědčené postupy EU jsou nezávazná doporučení, která odrážejí společné chápání některých omezujících opatření EU ze strany Komise a členských států a mají podpořit jednotné provádění. Výkladové pravomoci Komise se omezují na ustanovení právních předpisů EU. Posouzení Komise se tudíž nebude týkat výkladu Osvědčených postupů EU, nýbrž pouze příslušných ustanovení daného nařízení.

Otázka 1

Existenci možnosti toho, že by určená osoba mohla využít aktiva neurčeného subjektu k obcházení sankcí uložených vůči ní, uznal Soudní dvůr⁴. Komise navíc již zaujala stanovisko, že zpřístupnění finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů neurčenému subjektu, jenž je vlastněn či ovládán určenou osobou, subjektem či orgánem, představuje nepřímé zpřístupnění těchto prostředků nebo zdrojů určené osobě, subjektu či orgánu⁵. Na základě toho platí, že „je-li na základě náležité hloubkové kontroly zjištěno vlastnictví nebo ovládání, pak se zpřístupnění finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů neurčeným právníckým osobám nebo subjektům, jež jsou vlastněny nebo ovládány osobou nebo subjektem zařazenými na seznam, bude v zásadě považovat za nepřímé zpřístupnění těchto prostředků nebo zdrojů uvedeným osobám či subjektům, ledaže je možné případ od případu s využitím přístupu založeného na posouzení rizik a se zohledněním všech relevantních okolností důvodně stanovit, že dotyčné finanční prostředky nebo hospodářské zdroje nebudou využity uvedenou určenou osobou či subjektem nebo v jejich prospěch.“⁶ Komise v témže dokumentu s pokyny identifikovala řadu kritérií, které je třeba zohlednit za účelem stanovení, zda je určitý právní subjekt ovládán jiným subjektem, tj. zda je ovládající subjekt „schopen vykonávat a skutečně vykonává rozhodující vliv na chování dalšího dotčeného subjektu“. Mezi kritéria, která Komise identifikovala, patří například:

„a. právo jmenovat nebo odvolávat většinu členů správních, řídicích nebo dozorčích orgánů takové právnícké osoby nebo subjektu;

⁴ Rozsudek Tribunálu ve věci T-246/08, Melli Bank plc v. Rada, bod 107, potvrzený rozsudkem Soudního dvora ve věci C-380/09 P, Melli Bank plc v. Rada.

⁵ Často kladené otázky o omezujících opatřeních EU v Sýrii (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en).

⁶ Odpověď na otázku 9; viz také bod 66 Osvědčených postupů EU.

- b. využívání veškerých aktiv právnické osoby nebo subjektu nebo jejich části;*
- c. společná a nerozdílná odpovědnost za finanční závazky určité právnické osoby nebo subjektu, nebo ručení za ně;*
- d. vliv na podnikovou strategii, provozní politiku, podnikatelské záměry, investice, kapacitu, financování, lidské zdroje a právní záležitosti;*
- e. zavádění nebo udržování mechanismů pro monitorování obchodního chování dané právnické osoby nebo subjektu;*
- f. další indicie, jako je sdílení obchodní adresy nebo užívání téhož názvu, v důsledku čehož by třetí strany mohly mít dojem, že dotyčné dva subjekty jsou ve skutečnosti součástí téhož podniku.“*

Tato kritéria v podstatě odpovídají kritériím uvedeným v bodě 63 Osvědčených postupů EU, třebaže nejsou identická.

Příslušný vnitrostátní orgán má pravomoc stanovit s ohledem na výše uvedená vysvětlení a s přihlédnutím ke všem informacím, jež má k dispozici, a ke konkrétním okolnostem případu, zda určená osoba daný subjekt ovládá.

Odpovědi Komise na zbývající otázky vycházejí z předpokladu, že z posouzení skutkového stavu provedeného příslušnými vnitrostátními orgány vyplývá, že určená osoba daný subjekt ovládá.

Otázky 2.1 a 2.2

Omezující opatření EU jasně stanoví, že zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů („zmrazení aktiv“) se týká aktiv náležejících osobám konkrétně uvedeným v příslušných přílohách právních aktů EU, jakož i aktiv, které uvedené osoby vlastní, drží či ovládají. Jak uvádí čl. 2 odst. 1 nařízení: „Zmrazují se veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje náležející fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům nebo fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům s nimi spojeným, jak jsou uvedeny v příloze I, jakož i veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které uvedené osoby, subjekty či orgány vlastní, drží či **ovládají**.“ (zvýraznění přidáno)

Komise se domnívá, že pokud bylo stanoveno, že určená osoba daný subjekt ovládá, lze předpokládat, že se tato kontrola vztahuje na veškerá aktiva, která daný subjekt formálně vlastní. Na základě čl. 2 odst. 1 nařízení taková aktiva musí být zmrazena. V opačném případě by určené osoby mohly zmrazení aktiv, jež na ně bylo uvaleno, obcházet a měly by nadále přístup k finančním prostředkům nebo hospodářským zdrojům prostřednictvím neurčených třetích stran, jež ovládají.

Daný subjekt může dosáhnout zrušení zmrazení některých či všech svých aktiv, pokud prokáže, že určená osoba uvedená aktiva fakticky „neovládá“, například protože existují záruky, které určené osobě brání v přístupu k nim. Podrobnosti administrativního postupu, v jehož rámci tak může daný subjekt učinit, by měly být stanoveny v souladu s vnitrostátními předpisy.

Ustanovení čl. 2 odst. 1 nařízení mají provádět mimo jiné banky a další hospodářské subjekty EU zapsané nebo zřízené podle práva některého členského státu. Je tedy možné, že se hospodářské subjekty EU setkají s poznatky nasvědčujícími tomu, že jejich klienti nebo protistrany, třebaže se nejedná o určené osoby, mohou být určenou osobou ovládány. Na základě článku 8 nařízení mají hospodářské subjekty EU povinnost takové informace

neprodleně poskytnout příslušnému vnitrostátnímu orgánu a Komisi a spolupracovat s příslušným vnitrostátním orgánem při ověřování těchto informací.

Příslušné vnitrostátní orgány by měly v zájmu zajištění právní jistoty zveřejnit své závěry, pokud jde o vztah kontroly mezi určenými osobami a ovládanými subjekty. To hospodářským subjektům umožní seznámit se s rozhodnutími příslušného vnitrostátního orgánu a následně splnit povinnosti související se zmrazením aktiv podle čl. 2 odst. 1 nařízení. Aby se zamezilo příliš striktnímu zmrazení aktiv, mohly by příslušné vnitrostátní orgány rovněž zveřejnit ta aktiva těchto subjektů, u nichž případně stanovily, že je určené osoby neovládají, a tudíž nemusí být zmrazeny.

Navíc by se v souladu s článkem 12 nařízení měly členské státy navzájem informovat o závěrech ohledně zkontrolovaných subjektů a zmrazených aktiv; rovněž by měly informovat Komisi. To ostatním členským státům umožní identifikovat ve své vlastní jurisdikci podobné případy a podpoří jednotné zmrazení aktiv v rámci vnitřního trhu. Komise může úkoly členských států usnadnit například tím, že bude shromažďovat informace obdržené od každého členského státu a sdílet je s ostatními.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti platí, že pokud je stanoveno, že určená osoba daný subjekt ovládá, Komise zastává stanovisko, že aktiva daného subjektu musí být zmrazena. Daný subjekt může dosáhnout zrušení zmrazení některých či všech svých aktiv, pokud prokáže, že určená osoba uvedená aktiva ve skutečnosti „neovládá“. Příslušný postup závisí na vnitrostátních předpisech. Příslušné vnitrostátní orgány by měly závěry ohledně existence takové kontroly zveřejnit.

Na daný případ se vztahují povinnosti ohledně sdílení informací stanovené v člancích 8 a 12 nařízení. Komise je připravena členské státy při plnění těchto povinností podle nařízení podpořit.

Otázka 2.3

Otázka příslušných vnitrostátních orgánů ohledně finančních transakcí se týká dvou různých aspektů: a) zmrazení aktiv postihující účty daného subjektu, u nichž bylo stanoveno, že je určená osoba „drží či ovládá“ (uplatnění čl. 2 odst. 1 nařízení) a b) zákazu nepřímého zpřístupňování finančních prostředků či hospodářských zdrojů určené osobě prostřednictvím daného subjektu (uplatnění čl. 2 odst. 2 nařízení).

Pokud jde o písmeno a), jak je vysvětleno v odpovědi na otázky 2.1 a 2.2, jakmile je zjištěno, že určená osoba daný subjekt ovládá, jeho aktiva by měla být podle čl. 2 odst. 1 nařízení v zásadě zmrazena. Naopak pokud je zjištěno, že určená osoba konkrétní bankovní účet formálně vlastněný daným subjektem neovládá, neměl by být uvedený účet podle čl. 2 odst. 1 zmrazen.

Ustanovení čl. 1 písm. f) nařízení definuje zmrazení finančních prostředků jako „*zabránění jakémukoli pohybu, převodu, přeměně, použití finančních prostředků, přístupu k nim nebo zacházení s nimi jakýmkoli způsobem, který by vedl k jakékoli změně jejich objemu, výše, umístění, vlastnictví, držby, povahy, určení nebo k jiné změně, která by umožnila použití těchto prostředků, včetně správy portfolia*“.

Veškeré převody do i ze zmrazených účtů daného subjektu proto musí být zablokovány, ledaže příslušný vnitrostátní orgán na základě jedné z použitelných výjimek stanovených v nařízení schválí jiný postup.

Na základě čl. 7 odst. 1 nařízení nicméně finanční nebo úvěrové instituce smějí na zmrazené účty přepisovat finanční prostředky, které byly převedeny třetími stranami, budou-li přírůstky

těchto účtů rovněž zmrazeny. Každá taková transakce musí být neprodleně oznámena příslušnému vnitrostátnímu orgánu.

Pokud jde o písmeno b), čl. 2 odst. 2 hospodářským subjektům EU zakazuje, aby danému subjektu zpřístupňovaly finanční prostředky či hospodářské zdroje, jelikož by to znamenalo jejich nepřímé zpřístupnění určené osobě. Tento zákaz se vztahuje na platby provedené na jakýkoli účet daného subjektu, včetně těch, jež zmrazeny nejsou, ledaže a) jsou platby předem povoleny příslušným vnitrostátním orgánem na základě jedné z výjimek stanovených v nařízení nebo b) lze důvodně stanovit, že tyto platby nebudou zpřístupněny určené osobě. Jak je uvedeno výše, banky EU smějí na zmrazený účet připisovat finanční prostředky, budou-li přichodzí prostředky rovněž zmrazeny.

Komise proto zastává stanovisko, že **je zakázáno provádět platby na jakýkoli bankovní účet daného subjektu, ledaže je to povoleno příslušným vnitrostátním orgánem na základě jedné z výjimek stanovených v nařízení nebo ledaže je důvodně stanoveno, že tyto finanční prostředky nebudou zpřístupněny určené osobě. Banky EU smějí na zmrazený účet připisovat finanční prostředky, budou-li přichodzí prostředky rovněž zmrazeny. Je zakázáno provádět platby ze zmrazených bankovních účtů daného subjektu, ledaže je to povoleno příslušným vnitrostátním orgánem na základě jedné z výjimek stanovených v nařízení. Platby z nezmrazených účtů daného subjektu jsou povoleny.**

Otázka 2.4

Ustanovení čl. 1 písm. d) nařízení definuje hospodářské zdroje jako „*aktiva všeho druhu, hmotná či nehmotná, movitá či nemovitá, která nejsou finančními prostředky, ale lze je použít k získání finančních prostředků, zboží nebo služeb*“. Cílem čl. 2 odst. 2 nařízení, jež zakazuje přímé či nepřímé zpřístupňování hospodářských zdrojů určené osobě, je zabránit této osobě ve využívání hospodářských zdrojů s cílem opatřit si finanční prostředky, zboží či služby. S ohledem na znění čl. 1 písm. d) nařízení a na široký výklad Soudního dvora⁷ lze podle názoru Komise poskytování pracovních sil a služeb považovat za hospodářské zdroje, a může tedy určené osobě umožnit získat výhody.

Za účelem posouzení použitelnosti čl. 2 odst. 2 na poskytování konkrétních pracovních sil a služeb by příslušný vnitrostátní orgán měl stanovit, zda může určená osoba dotčenou činnost přímo či nepřímo využít k tomu, aby si opatřila finanční prostředky, zboží či služby.

Komise proto zastává stanovisko, že **poskytování služeb danému subjektu nebo práce pro něj mohou být považovány za nepřímé zpřístupnění hospodářských zdrojů určené osobě ovládající daný subjekt, jestliže jí to umožňuje, aby si opatřila finanční prostředky, zboží či služby.**

Je na příslušném vnitrostátním orgánu, aby posoudil, zda tomu tak je.

Otázka 2.5

Omezující opatření nepředstavují represivní či konfiskační, nýbrž preventivní nástroje. Ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení, které stanoví výjimku z finančních omezení uvedených v článku 2, umožňuje příslušným vnitrostátním orgánům, aby povolily uvolnění některých zmrazených finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů nebo zpřístupnění některých finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů, pokud rozhodnou o tom, že dotyčné finanční prostředky nebo hospodářské zdroje jsou: „*určeny výlučně k hrazení*

⁷

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-117/06, Möllendorf, body 56 a 62.

poplatků za běžné vedení nebo správu zmrazených finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů“.

Toto ustanovení umožňuje běžné vedení finančních prostředků jednak s cílem umožnit, aby příslušná banka dostala zaplacenou za vedení a údržbu účtu, jež nadále zajišťuje, jednak zamezit tomu, aby určené osobě vznikla nepřiměřená zátěž, která by překračovala cíle omezujících opatření.

Právo účtovat si poplatky se obecně nadále řídí podmínkami smluvního ujednání mezi vlastníkem účtu a bankou, spolu s použitelnými vnitrostátními právními předpisy. Některé mimořádné poplatky za vedení, zejména ty, jež nebyly před určením vzájemně dohodnuty, však nemusí splňovat účel udržování stávajícího zmrazeného účtu. V takových případech čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení neotvírá cestu k tomu, aby se platby odchýlily od článku 2.

Komise proto zastává stanovisko, že **použitelnost výjimky stanovené v čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení se omezuje na poplatky, které by zajistily běžné vedení stávajících zmrazených finančních prostředků.**

ZÁVĚRY

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem Komise zastává stanovisko, že:

- (1) Příslušný vnitrostátní orgán má pravomoc stanovit s přihlédnutím ke všem informacím, jež má k dispozici, a ke konkrétním okolnostem případu, zda určená osoba daný subjekt ovládá.

Pokud bylo stanoveno, že určená osoba daný subjekt ovládá:

- (2) Aktiva daného subjektu musí být zmrazena. Daný subjekt může dosáhnout zrušení zmrazení některých či všech svých aktiv, pokud prokáže, že určená osoba uvedená aktiva ve skutečnosti „neovládá“. Příslušný postup závisí na vnitrostátních předpisech. Příslušné vnitrostátní orgány by měly závěry ohledně existence takové kontroly zveřejnit.

Na daný případ se vztahují povinnosti ohledně sdílení informací stanovené v článcích 8 a 12 nařízení. Komise je připravena členské státy při plnění těchto povinností podle nařízení podpořit.

- (3) Je zakázáno zpřístupňovat danému subjektu finanční prostředky (například prostřednictvím plateb na jakýkoli jeho bankovní účet), ledaže je to povoleno příslušným vnitrostátním orgánem na základě jedné z výjimek stanovených v nařízení nebo ledaže je důvodně stanoveno, že tyto finanční prostředky nebudou zpřístupněny určené osobě. Banky EU smějí na zmrazený účet připisovat finanční prostředky, budou-li příchozí prostředky rovněž zmrazeny.

Je zakázáno provádět platby ze zmrazených bankovních účtů daného subjektu, ledaže je to povoleno příslušným vnitrostátním orgánem na základě jedné z výjimek stanovených v nařízení. Platby z nezmrazených účtů daného subjektu jsou povoleny.

- (4) Poskytování služeb danému subjektu nebo práce pro něj mohou být považovány za nepřímé zpřístupnění hospodářských zdrojů určené osobě, jestliže jí to umožňuje, aby si opatřila finanční prostředky, zboží či služby. Je na příslušném vnitrostátním orgánu, aby provedl takové posouzení.

Dále:

- (5) Použitelnost výjimky stanovené v čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení se omezuje na poplatky, které by zajistily běžné vedení stávajících zmrazených finančních prostředků.

V Bruselu dne 19.6.2020

Za Komisi
Valdis DOMBROVSKIS
výkonný místopředseda

