

Bruxelles, den 17.12.2020
C(2020) 9432 final

Meddelelse fra Kommissionen

**KOMMISSIONENS VEJLEDENDE NOTAT OM GENNEMFØRELSEN AF VISSE
BESTEMMELSER I RÅDETS FORORDNING (EU) 2020/1998**

KOMMISSIONENS VEJLEDENDE NOTAT OM GENNEMFØRELSEN AF VISSE BESTEMMELSER I RÅDETS FORORDNING (EU) 2020/1998

Den 7. december 2020 vedtog Den Europæiske Union en ordning med restriktive foranstaltninger (sanktioner) til bekæmpelse af alvorlige krænkelse af menneskerettighederne i hele verden – EU-ordningen for globale menneskerettighedssanktioner. Denne sanktionsordning består af to retsakter: Rådets afgørelse (FUSP) 2020/1999 ("afgørelsen")¹ og Rådets forordning (EU) 2020/1998 ("forordningen")². Sidstnævnte retsakt retter sig til alle personer, enheder og organer under EU's jurisdiktion ("EU-aktører")³, for hvilke den skaber retlige forpligtelser.

Formålet med dette notat⁴ er at vejlede om visse bestemmelser i forordningen for at sikre, at EU-aktører og nationale kompetente myndigheder gennemfører bestemmelserne på en ensartet måde. Notatet er udformet som svar på de spørgsmål, som med størst sandsynlighed antages at ville opstå. Hvis der opstår yderligere spørgsmål, kan Kommissionen revidere eller udvide notatet.

Yderligere oplysninger om EU-ordningen for globale menneskerettighedssanktioner findes hos Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten), "Questions and Answers on the EU Global Human Rights Sanctions Regime (EUGHRSR)"⁵.

1. Hvilke typer sanktioner findes der?

Denne sanktionsordning omfatter to typer foranstaltninger, som er fælles for de fleste EU-sanktionsordninger: finansielle sanktioner og begrænsninger i bevægelsesfriheden (rejseforbud). Der findes ingen våbenembargoer eller sektorspecifikke/økonomiske sanktioner, som f.eks. import-/eksportforbud, i denne særlige ordning.

Forordningen vedrører anvendelsen af finansielle sanktioner (artikel 3). Disse omfatter indefrysning af aktiver og forbud mod at stille pengemidler og økonomiske ressourcer til rådighed for de fysiske og juridiske personer, enheder og organer, som sanktionerne

¹ Rådets afgørelse (FUSP) 2020/1999 om restriktive foranstaltninger over for alvorlige krænkelse af menneskerettighederne (EUT L 410I af 7.12.2020, s. 13).

² Rådets forordning (EU) 2020/1998 om restriktive foranstaltninger over for alvorlige krænkelse af menneskerettighederne (EUT L 410I af 7.12.2020, s. 1).

³ Jf. også spørgsmål 2.

⁴ Dette notat er tænkt som et vejledende dokument, hvori Kommissionen redegør for sin nuværende forståelse af en række bestemmelser i forordningen. Det er ikke hensigten, at notatet skal dække samtlige bestemmelser på en udtømmende måde, og der fastsættes ingen nye forskrifter. Kommissionen fører tilsyn med anvendelsen af EU-retten under Den Europæiske Unions Domstols kontrol. I henhold til traktaterne er det kun Den Europæiske Unions Domstol, der kan fremsætte juridisk bindende fortolkninger af EU-institutionernes retsakter.

⁵ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90013/questions-and-answers-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en

retter sig mod, og som er opført på listen i bilag I til forordningen ("personer, der er opført på listen"/"person, der er opført på listen").

2. Hvem skal overholde forordningens bestemmelser?

EU's sanktioner skaber retlige forpligtelser for alle EU-aktører i relation til virksomhed, der udøves i Unionen. I forordningens artikel 19 fastlægges denne juridiktions anvendelsesområde⁶.

EU's sanktioner forventes at få virkninger i tredjelande gennem det pres, der lægges på de personer, der er opført på listen. De anvendes dog ikke ekstraterritorialt. De skaber med andre ord ikke forpligtelser for tredjelandsaktører, medmindre virksomheden udøves i det mindste delvis i Unionen.

3. Hvad indebærer de finansielle sanktioner?

EU-aktører skal overholde forpligtelsen til at indefryse alle aktiver (pengemidler og økonomiske ressourcer) tilhørende personer, der er opført på listen, og de skal også sikre, at de ikke stiller pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for personer, der er opført på listen (forordningens artikel 3). Jf. også spørgsmål 4 og 5.

Når der gøres forretninger med en person, der er opført på listen, omfatter det i princippet finansielle transaktioner. Dette vil sandsynligvis indebære, at der enten sker en ændring i formen af de pengemidler, som tilhører den person, der er opført på listen, (f.eks. ændring af beløb eller anbringelsessted), brug af økonomiske ressourcer tilhørende den person, der er opført på listen, eller at der stilles pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for den person, der er opført på listen, hvilket alt sammen er forbudt.

Begreberne "pengemidler", "økonomiske ressourcer", "indefrysning af pengemidler" og "indefrysning af økonomiske ressourcer" er defineret i forordningens artikel 1.

4. Hvad betyder indefrysning af aktiver?

I henhold til forordningen skal EU-aktører indefryse pengemidler tilhørende personer, der er opført på listen. EU-aktører skal med andre ord hindre enhver form for håndtering af sådanne pengemidler, der ville resultere i en ændring under en hvilken som helst form med hensyn til deres karakteristika, som ville gøre det muligt (for enhver) at bruge de pågældende pengemidler. Det betyder f.eks., at en EU-bank, hvor en person, der er opført på listen, har sine konti, skal hindre overførsler, der ville ændre de indefrosne pengemidlers anbringelsessted, og at en EU-borger, der ejer aktier i en investeringsfond på vegne af en person, der er opført på listen, skal hindre ændringer, der ville ændre ejerskabet af aktierne.

I henhold til forordningen skal EU-aktører også indefryse økonomiske ressourcer tilhørende personer, der er opført på listen. EU-aktører skal med andre ord forhindre, at

⁶ Forordningen gælder på Unionens område, herunder i dens luftrum, om bord på fly og skibe under en medlemsstats jurisdiktion, for enhver statsborger i en medlemsstat, der opholder sig inden for eller uden for Unionens område, for juridiske personer, enheder eller organer inden for eller uden for Unionens område, som er stiftet eller oprettet i henhold til en medlemsstats ret, for juridiske personer, enheder eller organer i relation til virksomhed, der helt eller delvis udøves i Unionen.

ressourcerne på nogen måde bruges til at erhverve pengemidler, varer eller tjenesteydelser. Det betyder i princippet f.eks., at en EU-lufthavn ikke må tillade, at et fly tilhørende en person, der er opført på listen, bruges til at foretage flyvninger, og at en EU-ejendomsmægler, der forvalter en ejendom tilhørende en person, der er opført på listen, ikke må tillade, at ejendommen lejes ud. Forbuddet vedrører ikke ressourcer, der kun egner sig til personlig brug eller forbrug, som f.eks. elektricitet eller fødevarer. I tilfælde af tvivl jf. også spørgsmål 13.

Bemærk, at indefrysning af aktiver i modsætning til konfiskation ikke berører ejerskabet til de pågældende pengemidler eller økonomiske ressourcer.

5. Hvad betyder forbuddet mod at stille pengemidler og økonomiske ressourcer til rådighed?

Denne foranstaltning forbyder EU-aktører direkte eller indirekte at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for personer, der er opført på listen, hverken som gave eller ved salg eller byttehandel eller på anden måde, herunder tilbageførsel af ressourcer tilhørende den person, der er opført på listen.

En EU-virksomhed må i princippet f.eks. ikke sælge eller levere produkter eller tjenesteydelser til en person, der er opført på listen, selv om det sker mod passende betaling, en EU-borger må ikke arbejde for en virksomhed, der er opført på listen, og en tredjelandstatsborger må ikke give donationer fra en medlemsstats område til en person, der er opført på listen.

6. Er der yderligere forpligtelser, som EU-aktører skal overholde?

i) Ikkeomgåelse (forordningens artikel 10)

EU-aktører må ikke bevidst og forsætligt deltage i aktiviteter, som omgår de finansielle sanktioner. Sådanne aktiviteter kan f.eks. bestå i at agere dækvirksomhed for en enhed, der er opført på listen, eller udføre transaktioner i Unionen efter instruks fra en person, der er opført på listen.

ii) Videregivelse af oplysninger (forordningens artikel 9)

EU-aktører skal videregive oplysninger, der vil fremme overholdelsen af forordningen, til den nationale kompetente myndighed, fremsende oplysningerne også til Kommissionen og samarbejde med de nationale kompetente myndigheder om en eventuel opfølgning. Dette omfatter detaljerede oplysninger om indefrosne konti (f.eks. kontoindehaver, kontonummer og omfanget af de indefrosne pengemidler) og indgående overførsler, forsøg fra kunders eller andre personers side på at omgå forordningen, ejerskab eller kontrol, der udøves af en person, der er opført på listen, over en enhed, der ikke er opført på listen, og andre detaljerede oplysninger, der kan være nyttige for den nationale kompetente myndighed.

Nogle medlemsstater har fastlagt særlige indberetningsprocedurer. Den nationale kompetente myndighed kan give yderligere oplysninger. Jf. også spørgsmål 13.

7. Hvordan kan EU-aktører finde ud af, hvem der er omfattet af disse sanktioner?

Navne på og identifikationsoplysninger om de personer, der er opført på listen, findes i bilag I til forordningen sammen med de specifikke årsager til, at disse personer er opført

på listen. Rådet for Den Europæiske Union er ansvarligt for at ændre listen. Rådet gør dette ved hjælp af Rådets gennemførelsesforordninger, som offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende (EUT)⁷. Navne på og identifikationsoplysninger om de personer, der er opført på listen, fremgår også af EU's sanktionskort⁸ og databasen over finansielle sanktioner⁹, som begge frit kan tilgås online.

I henhold til forordningens artikel 2, stk. 3, kan de personer, der er opført på listen, være statslige aktører (f.eks. myndigheder eller embedsmænd), andre aktører, der udøver faktisk kontrol eller myndighed over et område, og andre ikkestatslige aktører¹⁰ (f.eks. privatpersoner og virksomheder).

8. Hvad med enheder, der ejes eller kontrolleres af personer, der er opført på listen? Gælder sanktionerne også for dem?

Kun de personer, der er opført på listen i bilag I til forordningen, er direkte omfattet af EU's sanktioner, og alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af disse personer, der er opført på listen, skal indefrys. EU-aktører skal derfor være meget forsigtige, når de engagerer sig med en enhed, der ejes eller kontrolleres af en person, der er opført på listen.

Hvis f.eks. en enhed "X" ejes eller kontrolleres af en person, der er opført på listen, kan det antages, at kontrollen omfatter alle aktiver, der ejes nominelt af enhed X. EU-aktører skal derfor indefryse alle pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende enhed X, jf. forordningens artikel 3, stk. 1. Enhed X kan opnå ophævelse af indefrysningen af nogle af eller alle dens aktiver ved at påvise, at disse faktisk ikke kontrolleres af den person, der er opført på listen¹¹.

Hvis enhed X ejes eller kontrolleres af den person, der er opført på listen, må EU-aktører heller ikke stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for enhed X. Dette ville blive anset for at være indirekte tilrådighedsstillelse for den person, der er opført på listen, og ville være i strid med forordningens artikel 3, stk. 2, medmindre det i det enkelte tilfælde ud fra en risikobaseret tilgang, og idet der tages højde for samtlige relevante omstændigheder, med rimelighed kan fastslås, at pengemidlerne eller de økonomiske ressourcer ikke vil blive anvendt af eller være til fordel for den person, der er opført på listen.

9. Hvordan kan tilstedeværelsen af ejerskab eller kontrol fastslås?

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

⁸ <https://www.sanctionsmap.eu/>

⁹ <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf>

¹⁰ Som fastsat i artikel 1, stk. 4, i Rådets afgørelse (FUSP) 2020/1999 om restriktive foranstaltninger over for alvorlige krænkelse af menneskerettighederne.

¹¹ Udtalelse fra Kommissionen af 19.6.2020 om artikel 2 i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 (C(2020) 4117 final): https://ec.europa.eu/info/files/200619-opinion-financial-sanctions_da

a) Ejerskab¹²

Hvis den person, der er opført på listen, besidder mere end 50 % af enhed X's ejendomsrettigheder eller har majoritetsinteresser i enhed X, anses den person, der er opført på listen, for at eje enhed X.

b) Kontrol¹³

Hvis et eller flere af følgende ikkeudtømmende kriterier er opfyldt, kan enhed X anses for at være kontrolleret af den person, der er opført på listen, alene eller i medfør af en aftale med andre aktionærer eller tredjepart, medmindre det modsatte kan bevises i det enkelte tilfælde:

- a) Hvis man har ret til eller udøver beføjelsen til at udnævne eller afsætte et flertal af medlemmerne i enhed X's administrations-, ledelses- eller tilsynsorganer.
- b) Hvis man alene i kraft af udøvelsen af sine stemmerettigheder har udnævnt flertallet af de medlemmer af enhed X's administrations-, ledelses- eller tilsynsorganer, som har fungeret i det pågældende regnskabsår og i det foregående regnskabsår.
- c) Hvis man i medfør af en aftale med andre aktionærer i eller medlemmer af enhed X er ene om at kontrollere flertallet af aktionærernes eller medlemmernes stemmerettigheder i enhed X.
- d) Hvis man har ret til at udøve en dominerende indflydelse over enhed X i medfør af en aftale med enhed X eller i medfør af en bestemmelse i dens vedtægter, når det efter den lovgivning, som enhed X henhører under, er tilladt, at den underkastes sådanne aftaler eller bestemmelser.
- e) Hvis man har beføjelse til at gøre brug af retten til at udøve en dominerende indflydelse, jf. litra d), uden at besidde denne ret¹⁴.
- f) Hvis man har ret til at benytte alle eller nogle af enhed X's aktiver.
- g) Hvis man forvalter enhed X under fælles ledelse, for hvilken der offentliggøres konsoliderede regnskaber.
- h) Hvis man hæfter solidarisk for enhed X's finansielle forpligtelser eller garanterer herfor.

10. Er der undtagelser fra de finansielle sanktioner?

Forordningen indeholder en række undtagelser¹⁵ (dispensationer).

¹² Se også EU's bedste praksis for effektiv gennemførelse af restriktive foranstaltninger af 4. maj 2018 (8519/18) på <https://www.consilium.europa.eu/da/policies/sanctions>

¹³ Ibid.

¹⁴ Herunder f.eks. ved hjælp af en dækvirksomhed.

¹⁵ Undtagelser fra EU-sanktioner tager normalt form af dispensationer eller fritagelser. Dispensation betyder, at en aktivitet, der er underlagt restriktioner (eller er forbudt), kun kan udføres, efter at den nationale kompetente myndighed har givet tilladelse. Fritagelse betyder, at en restriktion ikke finder anvendelse, hvis formålet med den pågældende aktivitet falder sammen med fritagelsens anvendelsesområde; som følge heraf kan personer, der er omfattet af fritagelsen, ufortøvet udføre den pågældende aktivitet. Denne sanktionsordning indeholder ingen fritagelser.

Disse dispensationer gør det muligt at frigive indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer og/eller stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for personer, der er opført på listen. Dette kræver forudgående tilladelse fra den relevante nationale kompetente myndighed¹⁶, og tilladelse gives kun på strenge og særlige betingelser:

- **Særlige behov:** hvis frigivelsen eller tilrådighedsstillelsen af pengemidler eller økonomiske ressourcer er nødvendig for at dække **basale behov** hos en person, der er opført på listen, og hos de familiemedlemmer, som fysiske personer har forsørgerpligt over, herunder til betaling af fødevarer, husleje, renter og afdrag på hypotekslån, medicin, lægebehandling, skatter, forsikringspræmier og offentlige forbrugsafgifter, er nødvendig for at dække **retsomkostninger** eller **ekstraordinære udgifter**¹⁷, som den person, der er opført på listen, har påtaget sig, eller for at sikre **rutinemæssig opbevaring eller forvaltning** af indefrosne aktiver eller skal anvendes til en diplomatisk eller konsulær repræsentations eller international organisations **officielle formål** (forordningens artikel 4)
- **Humanitær bistand:** hvis frigivelsen eller tilrådighedsstillelsen af pengemidler eller økonomiske ressourcer er nødvendig med henblik på at yde humanitær bistand, som f.eks. at levere eller lette levering af bistand, herunder beholdninger af lægemidler og medicinsk udstyr, fødevarer eller transport af humanitære hjælpearbejdere og relateret bistand, eller til at foretage evakueringer (forordningens artikel 5, jf. også spørgsmål 11)
- **Afgørelser:** hvis frigivelsen er foreskrevet ved visse typer voldgiftsmæssige, retslige eller administrative afgørelser, der er truffet før eller i visse tilfælde efter indførelsen af sanktioner, forudsat at afgørelsen ikke er til fordel for en person, der er opført på listen, og anerkendelsen af afgørelsen ikke er i strid med den offentlige orden i den pågældende medlemsstat (forordningens artikel 6)
- **Tidligere kontrakter:** hvis en betaling er forfalden i henhold til kontrakter, aftaler eller forpligtelser, som er indgået eller pådraget før indførelsen af sanktioner, forudsat at pengemidlerne eller de økonomiske ressourcer vil blive anvendt til en betaling, der skal foretages af en person, der er opført på listen, og at betalingen ikke er til fordel for en person, der er opført på listen (forordningens artikel 7).

Potentielle ansøgere kan søge vejledning hos deres nationale kompetente myndighed for at få afklaret, hvilke dokumenter der kræves, og hvilke procedurer, der findes for at indhente tilladelse.

Forordningens artikel 8 tillader desuden kreditering af indefrosne konti og tilførsel af beløb i form af renter og anden form for afkast, forfaldne beløb i henhold til kontrakter eller forpligtelser, der er indgået eller pådraget før sanktionerne, og forfaldne beløb i henhold til visse typer afgørelser (retslige, administrative eller voldgiftsmæssige

¹⁶ Senest to uger efter meddelelsen af tilladelse underretter den pågældende medlemsstat de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom.

¹⁷ Den nationale kompetente myndighed beslutter fra sag til sag, hvilke udgifter der kan betragtes som "ekstraordinære udgifter".

afgørelser), der gælder i en medlemsstat, forudsat at alle disse tilførte beløb også indefryses. Dette er en undtagelse fra forbuddet mod at stille pengemidler og økonomiske ressourcer til rådighed for personer, der er opført på listen, og kræver ikke forudgående tilladelse fra den nationale kompetente myndighed. EU-aktører skal ikke desto mindre overholde forordningens artikel 9. Jf. også spørgsmål 6.

11. Hvad indebærer den humanitære undtagelse?

EU's sanktioner har ikke til formål at hindre leveringen af humanitær bistand. Den humanitære undtagelse, der er fastsat i forordningens artikel 5, har til formål at afhjælpe og minimere potentielle hindringer for levering af humanitær bistand. Undtagelsen tillader, at pengemidler og økonomiske ressourcer frigives eller stilles til rådighed for personer, der er opført på listen, forudsat at pengemidlerne eller ressourcerne udelukkende er nødvendige til humanitære formål, som f.eks. at levere eller lette levering af bistand, herunder beholdninger af lægemidler og medicinsk udstyr, fødevarer eller transport af humanitære hjælpearbejdere og relateret bistand, eller til at foretage evakueringer. Dette kræver forudgående tilladelse fra den nationale kompetente myndighed.

Ifølge den humanitære folkeret samt artikel 214, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og de humanitære principper om medmenneskelighed, upartiskhed, uafhængighed og neutralitet skal humanitær bistand ydes uden forskelsbehandling. Identifikationen af nødlidende personer skal foretages på grundlag af disse principper. Når denne identifikation er foretaget, er det ikke nødvendigt at foretage baggrundstjek af den endelige støttemodtager, som er en nødlidende person.

12. Hvad sker der, hvis EU-aktører ikke overholder forordningen?

I henhold til forordningens artikel 16 skal medlemsstaterne fastsætte de sanktioner, der skal anvendes, og sikre, at de fuldbyrdes. Sanktionerne, som skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, vedrører normalt det strafferetlige og/eller forvaltningsretlige område.

13. Hvor kan EU-aktører få flere oplysninger?

EU's sanktioner skal anvendes af medlemsstaterne, som også er ansvarlige for at kontrollere anvendelsen heraf. Europa-Kommissionen støtter en ensartet gennemførelse af sanktionerne i hele EU og overvåger medlemsstaternes håndhævelse heraf.

En liste over de nationale kompetente myndigheder og deres kontaktoplysninger samt Europa-Kommissionens kontaktoplysninger findes i bilag II til forordningen.