

Bruksela, dnia 17.12.2020 r.
C(2020) 9432 final

Zawiadomienie Komisji

**WYTYCZNE KOMISJI W SPRAWIE WYKONANIA NIEKTÓRYCH PRZEPISÓW
ROZPORZĄDZENIA RADY (UE) 2020/1998**

WYTYCZNE KOMISJI W SPRAWIE WYKONANIA NIEKTÓRYCH PRZEPISÓW ROZPORZĄDZENIA RADY (UE) 2020/1998

Dnia 7 grudnia 2020 r. Unia Europejska przyjęła system środków ograniczających (sankcji) w celu zaradzenia poważnym pogwałceniom i naruszeniom praw człowieka na całym świecie – globalny system sankcji UE za naruszenia praw człowieka. Ten system sankcji składa się z dwóch aktów prawnych: decyzji Rady (WPZiB) 2020/1999 („decyzja”)¹ i rozporządzenia Rady (UE) 2020/1998 („rozporządzenie”)². Ten ostatni akt jest skierowany do wszystkich osób, podmiotów i organów podlegających jurysdykcji UE³ („podmiotów unijnych”), w odniesieniu do których tworzy obowiązki prawne.

Celem niniejszej noty⁴ jest przedstawienie wytycznych dotyczących niektórych przepisów rozporządzenia w celu zapewnienia ich jednolitego wdrożenia przez podmioty unijne i właściwe organy krajowe. Nota została opracowana w formie odpowiedzi na pytania, które uznano za najbardziej prawdopodobne. W przypadku pojawienia się innych pytań Komisja może zmienić lub rozszerzyć notę.

Dalsze informacje na temat globalnego systemu sankcji UE za naruszenia praw człowieka można również znaleźć w dokumencie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) „Pytania i odpowiedzi dotyczące globalnego systemu sankcji UE za naruszenia praw człowieka (EUGHRSR)”⁵.

1. Jakiego rodzaju sankcje przewidziano?

Przedmiotowy system sankcji obejmuje dwa rodzaje środków, które są wspólne dla większości unijnych systemów sankcji: sankcje finansowe i ograniczenia w przemieszczaniu się (zakaz wjazdu na terytorium Unii Europejskiej). W tym szczególnym systemie nie przewidziano embarga na broń ani sankcji sektorowych lub gospodarczych, takich jak zakaz przywozu lub wywozu.

Rozporządzenie dotyczy stosowania sankcji finansowych (art. 3). Sankcje obejmują zamrożenie aktywów oraz zakaz udostępniania środków finansowych i zasobów

¹ Decyzja Rady (WPZiB) 2020/1999 w sprawie środków ograniczających stosowanych w sytuacji poważnych pogwałceń i naruszeń praw człowieka, Dz.U. L 410I z 7.12.2020, s. 13.

² Rozporządzenie Rady (UE) 2020/1998 w sprawie środków ograniczających stosowanych w sytuacji poważnych pogwałceń i naruszeń praw człowieka, Dz.U. L 410I z 7.12.2020, s. 1.

³ Zob. również odpowiedź na pytanie nr 2.

⁴ Niniejsza nota została pomyślana jako dokument zawierający wytyczne, w którym Komisja przedstawia swoją obecną interpretację szeregu przepisów rozporządzenia. Celem niniejszej noty nie jest wyczerpująca interpretacja wszystkich przepisów przedmiotowego rozporządzenia ani tworzenie nowych uregulowań prawnych. Komisja nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zgodnie z traktatami wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może przedstawiać prawnie wiążącą interpretację aktów przyjętych przez instytucje Unii.

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

gospodarczych osobom fizycznym i prawnym oraz podmiotom i organom objętym sankcjami i ujętym w załączniku I do rozporządzenia („osoby ujęte w wykazie”).

2. Kogo dotyczą przepisy rozporządzenia?

Sankcje UE nakładają obowiązki prawne na wszystkie podmioty unijne oraz w odniesieniu do wszelkich rodzajów działalności prowadzonych w UE. Art. 19 rozporządzenia określa zakres tej jurysdykcji⁶.

Oczekuje się, że sankcje UE wywołają skutki w państwach trzecich poprzez wywieranie nacisku na osoby ujęte w wykazie. Nie mają one jednak zastosowania eksterytorialnego. Innymi słowy, nie tworzą one obowiązków dla podmiotów spoza UE, chyba że prowadzą one działalność przynajmniej częściowo w UE.

3. Co pociągają za sobą sankcje finansowe?

Podmioty unijne muszą wywiązać się z obowiązku zamrożenia wszystkich aktywów (środków finansowych i zasobów gospodarczych) osób ujętych w wykazie, a także dopilnować, by nie udostępniać tym osobom żadnych środków finansowych ani zasobów gospodarczych (art. 3 rozporządzenia). Zob. również odpowiedzi na pytania nr 4 i 5.

Co do zasady prowadzenie działalności gospodarczej z osobą ujętą w wykazie obejmuje przeprowadzanie transakcji finansowych. Może to oznaczać zmianę formy środków finansowych osoby ujętej w wykazie (przykładowo: zmianę kwoty lub lokalizacji środków finansowych), wykorzystanie jej zasobów gospodarczych, bądź też udostępnienie jej środków finansowych lub zasobów gospodarczych, co we wszystkich tych przypadkach jest zakazane.

Pojęcia „środki finansowe”, „zasoby gospodarcze”, „zamrożenie środków finansowych” i „zamrożenie zasobów gospodarczych” zostały zdefiniowane w art. 1 rozporządzenia.

4. Co oznacza zamrożenie aktywów?

Rozporządzenie nakłada na podmioty unijne obowiązek zamrożenia środków finansowych osób ujętych w wykazie. Innymi słowy, podmioty unijne muszą zapobiegać przeprowadzaniu operacji z wykorzystaniem tych środków finansowych w jakikolwiek sposób, który powodowałby jakąkolwiek zmianę ich cech, która umożliwiłaby korzystanie z tych środków finansowych (przez kogokolwiek). Oznacza to na przykład, że bank UE prowadzący rachunek osoby ujętej w wykazie musi zapobiegać transferom, które powodowałyby zmianę lokalizacji środków finansowych, a obywatel UE posiadający udziały w funduszu inwestycyjnym w imieniu osoby ujętej w wykazie musi zapobiegać wszelkim zmianom, które mogłyby zmienić własność tych udziałów.

⁶ Rozporządzenie ma zastosowanie na terytorium Unii, w tym w jej przestrzeni powietrznej; na pokładach wszelkich statków powietrznych lub jednostek pływających podlegających jurysdykcji państwa członkowskiego; wobec każdego obywatela państwa członkowskiego, na terytorium Unii lub poza nim; wobec każdej osoby prawnej, każdego podmiotu lub organu, zlokalizowanych na terytorium Unii lub poza nim, zarejestrowanych lub utworzonych na mocy prawa państwa członkowskiego; oraz wobec każdej osoby prawnej, każdego podmiotu lub organu w odniesieniu do wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej całkowicie lub częściowo w Unii.

Rozporządzenie nakłada na podmioty unijne obowiązek zamrożenia również zasobów gospodarczych osób ujętych w wykazie. Innymi słowy, podmioty unijne muszą zapobiegać wykorzystaniu takich zasobów do pozyskiwania w jakikolwiek sposób środków finansowych, towarów lub usług. Co do zasady oznacza to przykładowo, że port lotniczy w UE nie powinien pozwalać na wykonywanie lotów przez samolot osoby ujętej w wykazie oraz że unijna agencja nieruchomości zarządzająca nieruchomością osoby ujętej w wykazie nie powinna zezwalać na wynajęcie tej nieruchomości. Zakaz nie dotyczy zasobów, które nadają się wyłącznie do użytku osobistego lub spożycia, takich jak energia elektryczna lub żywność. W razie wątpliwości zob. również odpowiedź na pytanie nr 13.

Należy zauważyć, że zamrożenie aktywów, w przeciwieństwie do konfiskaty, nie wpływa na własność danych środków finansowych lub zasobów gospodarczych.

5. Co oznacza zakaz udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych?

Środek ten zakazuje podmiotom unijnym udostępniania jakichkolwiek środków finansowych lub zasobów gospodarczych osobom ujętym w wykazie, bezpośrednio lub pośrednio, poprzez darowiznę, sprzedaż, wymianę lub w jakikolwiek inny sposób, w tym poprzez zwrot zasobów własnych osoby ujętej w wykazie.

Co do zasady unijne przedsiębiorstwo przykładowo nie może sprzedawać ani dostarczać produktów lub usług osobie ujętej w wykazie, nawet w zamian za odpowiednią płatność; obywatel UE nie może pracować dla spółki ujętej w wykazie; a obywatel państwa trzeciego nie może przekazywać darowizn z terytorium państwa członkowskiego osobie ujętej w wykazie.

6. Czy istnieją dodatkowe obowiązki, które muszą spełniać podmioty unijne?

(i) Zakaz obchodzenia środków (art. 10 rozporządzenia)

Podmiotom unijnym zakazuje się świadomego i umyślnego udziału w jakichkolwiek działaniach, które mają na celu obejście sankcji finansowych. Działania takie mogą obejmować na przykład prowadzenie działalności jako firma przykrywa dla podmiotu ujętego w wykazie lub przeprowadzanie transakcji w UE na polecenie osoby ujętej w wykazie.

(ii) Dostarczanie informacji (art. 9 rozporządzenia)

Podmioty unijne muszą przekazywać właściwym organom krajowym wszelkie informacje, które ułatwiłyby przestrzeganie przepisów rozporządzenia, przekazywać te informacje również Komisji oraz współpracować z właściwym organem krajowym w zakresie ewentualnych działań następczych. Informacje takie obejmują szczegółowe informacje dotyczące wszelkich zamrożonych rachunków (np. właściciel rachunku, numer, wartość zamrożonych środków finansowych) i przychodzących przekazów; podejmowanych przez klientów lub inne osoby prób obejścia rozporządzenia; faktu, że właścicielem podmiotu nieujętego w wykazie jest osoba ujęta w wykazie lub że osoba ta kontroluje ten podmiot; oraz wszelkie inne informacje, które mogą być przydatne właściwemu organowi krajowemu.

Niektóre państwa członkowskie ustanowiły szczegółowe procedury sprawozdawcze. Dalsze szczegółowe informacje można uzyskać od właściwego organu krajowego. Zob. również odpowiedź na pytanie nr 13.

7. W jaki sposób podmioty unijne mogą dowiedzieć się, kto jest objęty tymi sankcjami?

Imiona i nazwiska lub nazwy oraz dane identyfikacyjne osób ujętych w wykazie znajdują się w załączniku I do rozporządzenia wraz ze szczegółowymi powodami ujęcia tych osób w wykazie. Za aktualizację wykazu odpowiedzialna jest Rada UE. Dokonuje tego w drodze rozporządzeń wykonawczych Rady, które są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (Dz.U.)⁷. Imiona i nazwiska lub nazwy oraz dane identyfikacyjne osób ujętych w wykazie znajdują się również na unijnej mapie sankcji⁸ oraz w bazie danych o sankcjach finansowych⁹, które są dostępne w internecie.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia osoby ujęte w wykazie mogą być podmiotami państwowymi (np. organami rządowymi lub urzędnikami); innymi podmiotami, które sprawują faktyczną kontrolę nad danym terytorium lub sprawują na nim faktyczną władzę lub innymi podmiotami niepaństwowymi¹⁰ (na przykład osobami fizycznymi i podmiotami gospodarczymi).

8. Jak rozwiązano kwestię podmiotów będących własnością osób ujętych w wykazie lub przez nie kontrolowanych? Czy sankcje mają również zastosowanie w stosunku do nich?

Jedynie osoby ujęte w wykazie w załączniku I do rozporządzenia są bezpośrednio objęte sankcjami UE i wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze należące do osób ujętych w wykazie, będące w ich posiadaniu lub pod ich kontrolą muszą zostać zamrożone. W związku z tym podmioty unijne muszą zachować szczególną ostrożność w kontaktach z podmiotem będącym własnością osoby ujętej w wykazie lub przez nią kontrolowanym.

Jeżeli na przykład podmiot X jest własnością osoby ujętej w wykazie lub jest przez nią kontrolowany, można założyć, że kontrola ta obejmuje wszystkie aktywa nominalnie będące własnością podmiotu X. W związku z tym zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia podmioty unijne muszą zamrozić wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze podmiotu X. Podmiot X może uzyskać uchylene zamrożenia niektórych lub wszystkich swoich aktywów, wykazując, że w rzeczywistości nie są one własnością osoby ujętej w wykazie ani nie są przez nią kontrolowane¹¹.

Jeżeli podmiot X jest własnością osoby ujętej w wykazie lub jest przez nią kontrolowany, podmioty unijne mają ponadto zakaz udostępniania jakichkolwiek środków finansowych lub zasobów gospodarczych podmiotowi X. Zostałoby to uznane za pośrednie udostępnianie tych środków finansowych lub zasobów gospodarczych osobie ujętej

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 Zgodnie z art. 1 ust. 4 decyzję Rady (WPZiB) 2020/1999 w sprawie środków ograniczających stosowanych w sytuacji poważnych pogwałceń i naruszeń praw człowieka.

¹¹ Opinia Komisji z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie art. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014 (C(2020) 4117 final): https://ec.europa.eu/info/files/200619-opinion-financial-sanctions_pl

w wykazie i stanowiłoby naruszenie art. 3 ust. 2 rozporządzenia, chyba że można racjonalnie stwierdzić w poszczególnych przypadkach i zgodnie z podejściem opartym na analizie ryzyka związanego z istotnymi okolicznościami, iż środki finansowe lub zasoby gospodarcze nie zostaną wykorzystane przez osobę ujętą w wykazie ani nie zostaną wykorzystane na jej rzecz.

9. W jaki sposób można stwierdzić istnienie własności lub kontroli?

a) Własność¹²

Jeżeli osoba ujęta w wykazie posiada ponad 50 % praw własności podmiotu X lub posiada większościowy udział w podmiocie X, uznaje się, że podmiot X jest własnością osoby ujętej w wykazie.

b) Kontrola¹³

Jeżeli spełniony jest dowolny z poniższych niewyczerpujących warunków, można uznać, że osoba ujęta w wykazie kontroluje podmiot X samodzielnie lub na podstawie umowy z innym akcjonariuszem lub inną osobą trzecią, chyba że w indywidualnych przypadkach można stwierdzić inaczej:

- a) posiadanie prawa lub wykonywanie uprawnień do wyznaczania lub odwoływania większości członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego podmiotu X;
- b) wyznaczanie, wyłącznie na podstawie wykonywania swoich praw głosu, większości członków organów administracyjnych, zarządzających lub nadzorujących podmiotu X, sprawujących swoją funkcję podczas danego lub poprzedniego roku budżetowego;
- c) samodzielne kontrolowanie, zgodnie z umową z innymi akcjonariuszami lub członkami podmiotu X, większości praw głosu akcjonariuszy lub członków w podmiocie X;
- d) posiadanie prawa do wywierania dominującego wpływu na podmiot X na podstawie umowy zawartej z podmiotem X lub na podstawie postanowienia w jego dokumencie założycielskim lub statucie, w przypadku gdy prawo właściwe dla podmiotu X pozwala, by podmiot ten podlegał takiej umowie lub postanowieniu;
- e) posiadanie kompetencji do wykonywania prawa do wywierania dominującego wpływu określonego w lit. d), nie będąc posiadaczem takiego prawa¹⁴;
- f) posiadanie prawa do użytkowania całości lub części aktywów podmiotu X;
- g) zarządzanie działalnością podmiotu X na jednolitych zasadach, publikując skonsolidowane sprawozdania finansowe;
- h) ponoszenie solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania finansowe podmiotu X lub ich poręczanie.

¹² Zob. również „Dobre praktyki UE w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających” z dnia 4 maja 2018 r., 8519/18, dostępne pod adresem: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions>.

¹³ Tamże.

¹⁴ W tym, na przykład za pośrednictwem firmy przykrywk.

10. Czy istnieją wyjątki od sankcji finansowych?

Rozporządzenie zawiera szereg wyjątków¹⁵ (odstępstw).

Odstępstwa te umożliwiają uwolnienie zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub udostępnienie środków finansowych lub zasobów gospodarczych osobom ujętym w wykazie. Jest to uzależnione od uzyskania uprzedniego zezwolenia odpowiedniego właściwego organu krajowego¹⁶, które może zostać udzielone wyłącznie na ściśle określonych i szczegółowych warunkach:

- **Szczególne potrzeby:** jeżeli uwolnienie lub udostępnienie środków finansowych lub zasobów gospodarczych jest konieczne do zaspokojenia **podstawowych potrzeb** osób ujętych w wykazie oraz członków rodzin pozostających na utrzymaniu osób fizycznych, w tym do dokonania płatności za żywność, płatności z tytułu najmu lub kredytu hipotecznego, płatności za leki i leczenie, płatności podatków, składek ubezpieczeniowych oraz opłat za usługi użyteczności publicznej; do pokrycia **kosztów obsługi prawnej** lub **wydatków nadzwyczajnych**¹⁷ osoby ujętej w wykazie; do zapewnienia **zwykłego przechowywania lub utrzymywania** zamrożonych aktywów; lub do zastosowania na **oficjalne cele** misji dyplomatycznej lub konsularnej lub organizacji międzynarodowej (art. 4 rozporządzenia);
- **Pomoc humanitarna:** jeżeli uwolnienie lub udostępnienie środków finansowych lub zasobów gospodarczych jest konieczne w celu świadczenia pomocy humanitarnej, takiej jak świadczenie lub ułatwianie świadczenia pomocy, co obejmuje dostarczanie artykułów medycznych i żywności, lub przewóz pracowników organizacji humanitarnej oraz udzielanie związanej z tym pomocy, lub też na potrzeby ewakuacji (art. 5 rozporządzenia; zob. również odpowiedź na pytanie nr 11);
- **Orzeczenia i decyzje:** jeżeli uwolnienie jest nakazane przez niektóre rodzaje orzeczeń arbitrażowych, orzeczeń sądowych lub decyzji administracyjnych, wydanych przed nałożeniem sankcji lub w niektórych przypadkach po ich nałożeniu, tylko wtedy, gdy orzeczenie lub decyzja nie zostały wydane na korzyść osoby ujętej w wykazie, a uznanie orzeczenia lub decyzji nie jest sprzeczne z porządkiem publicznym danego państwa członkowskiego (art. 6 rozporządzenia);

¹⁵ Wyjątki od sankcji UE mają zazwyczaj formę odstępstw lub zwolnień. Odstępstwa oznaczają, że dane (zakazane) działanie, które jest objęte sankcjami, może zostać zrealizowane dopiero po udzieleniu zezwolenia przez właściwy organ krajowy. Zwolnienia oznaczają, że dana sankcja nie ma zastosowania, jeżeli cel działania pokrywa się z zakresem zwolnienia; w związku z tym osoby objęte zakresem zwolnienia mogą natychmiast rozpocząć realizację danego działania. Przedmiotowy system sankcji nie przewiduje żadnych zwolnień.

¹⁶ W terminie dwóch tygodni od udzielenia zezwolenia dane państwo członkowskie musi poinformować o tym pozostałe państwa członkowskie i Komisję.

¹⁷ Właściwy organ krajowy decyduje w poszczególnych przypadkach, które wydatki mogą zostać uznane za „nadzwyczajne”.

- **Wcześniejsze umowy:** jeżeli płatność jest należna na mocy umowy lub porozumienia zawartych lub zobowiązania powstałego przed nałożeniem sankcji, pod warunkiem że środki finansowe lub zasoby gospodarcze zostaną wykorzystane do dokonania płatności przez osobę ujętą w wykazie i że płatność ta nie zostanie dokonana na rzecz osoby ujętej w wykazie (art. 7 rozporządzenia).

Potencjalni wnioskodawcy mogą zwrócić się o wskazówki do swojego właściwego organu krajowego w celu określenia niezbędnych dokumentów i procedur obowiązujących w celu uzyskania zezwolenia.

Ponadto art. 8 rozporządzenia zezwala na zapisywanie w dobro zamrożonych rachunków oraz doliczanie odsetek i innych dochodów, płatności należnych z tytułu umów lub zobowiązań, które zostały zawarte lub powstały przed nałożeniem sankcji, oraz płatności należnych na podstawie niektórych rodzajów decyzji lub orzeczeń (sądowych, administracyjnych lub arbitrażowych) ważnych w danym państwie członkowskim, pod warunkiem że wszystkie takie dodatkowe kwoty również podlegają zamrożeniu. Jest to wyjątek od zakazu udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych osobom ujętym w wykazie i nie wymaga on uzyskania uprzedniego zezwolenia właściwego organu krajowego. Podmioty unijne muszą jednak przestrzegać art. 9 rozporządzenia. Zob. również odpowiedź na pytanie nr 6.

11. Co oznacza odstępstwo ze względów humanitarnych?

Sankcje UE nie mają utrudniać świadczenia pomocy humanitarnej. Odstępstwo ze względów humanitarnych, o którym mowa w art. 5 rozporządzenia, ma na celu wyeliminowanie i zminimalizowanie potencjalnych przeszkód w świadczeniu pomocy humanitarnej. Umożliwia ono uwolnienie lub udostępnienie środków finansowych i zasobów gospodarczych osobom ujętym w wykazie, pod warunkiem że takie środki finansowe lub zasoby gospodarcze są niezbędne wyłącznie do celów humanitarnych, takich jak świadczenie lub ułatwianie świadczenia pomocy, co obejmuje dostarczanie artykułów medycznych i żywności, lub przewóz pracowników organizacji humanitarnej oraz udzielanie związanej z tym pomocy, lub też na potrzeby ewakuacji. W tym celu wymagane jest uzyskanie uprzedniego zezwolenia właściwego organu krajowego.

Zgodnie z międzynarodowym prawem humanitarnym, art. 214 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz zasadami humanitarnymi, tj. zasadami humanitaryzmu, bezstronności, niezależności i neutralności, pomoc humanitarna musi być udzielana bez dyskryminacji. Określenie, że dana osoba znajduje się w potrzebie, musi opierać się na tych zasadach. Po takim określeniu nie jest wymagana weryfikacja beneficjenta końcowego, który jest osobą znajdującą się w potrzebie.

12. Co się stanie, jeżeli podmioty unijne nie będą przestrzegały rozporządzenia?

Art. 16 rozporządzenia zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia mających zastosowanie kar i zapewnienia ich egzekwowania. Kary te, które muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, zwykle ustanawiane są na gruncie prawa karnego lub prawa administracyjnego.

13. Gdzie podmioty unijne mogą uzyskać więcej informacji?

Sankcje UE mają być wdrażane przez państwa członkowskie, które są również odpowiedzialne za kontrolę ich stosowania. Komisja Europejska wspiera jednolite

wdrażanie sankcji w całej UE i monitoruje ich egzekwowanie przez państwa członkowskie.

Wykaz właściwych organów krajowych wraz z ich danymi kontaktowymi oraz dane kontaktowe Komisji Europejskiej znajdują się w załączniku II do rozporządzenia.