



Council of the European Union
General Secretariat

Brussels, 22 October 2019

WK 11593/2019 INIT

LIMITE

**CORLX
CFSP/PESC**

WORKING PAPER

This is a paper intended for a specific community of recipients. Handling and further distribution are under the sole responsibility of community members.

WORKING DOCUMENT

From:	Commission
To:	Working Party of Foreign Relations Counsellors
Subject:	COMMISSION OPINION of 17.10.2019 on Article 5(1) of Council Regulation (EU) No 833/2014

WK 11593/2019 INIT

LIMITE



Brussels, 17.10.2019
C(2019) 7476 final

COMMISSION OPINION

of 17.10.2019

on Article 5(1) of Council Regulation (EU) No 833/2014

COMMISSION OPINION

of 17.10.2019

on Article 5(1) of Council Regulation (EU) No 833/2014

The request for an opinion

In its role as the guardian of the treaties, the European Commission ('Commission') monitors the implementation of EU law by the Member States¹.

In the context of restrictive measures, the competent authorities of the Member States may request the Commission to provide its views on the application of specific provisions of the relevant legal acts or to provide guidance on their implementation.

The Commission has received a request for an opinion from a Member State competent authority ('NCA'), in regard to the interpretation of Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine² (hereafter: Regulation 833/2014). The NCA submitted to the Commission the following questions:

- 1. In relation to the provisions of Article 5(1) of Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014, as amended, should it be interpreted that point (b) excludes EU entities owned by designated entities, whereas point (c) does not exclude EU entities if acting on behalf of designated entities, since it does not refer specifically to them? In other words, would EU entities, if acting on behalf or under the direction of designated entities, fall under the scope of point (c) of Article 5(1) of this Regulation?*
- 2. This would mean that EU entities can only fall under the scope of Article 5(1) through point (c) - and only if they act on behalf or at the direction of a designated entity. However, how should we interpret Article 5(1) in the case of an EU entity that is owned and/or controlled by a designated entity? Should we assume that this EU entity is acting on behalf or at the direction of a designated entity, and thus apply point (c)? Even in cases where there is no evidence that it is participating in activities to circumvent the prohibitions?*
- 3. Or, in cases where the EU entity that is owned and/or controlled by a designated entity is a financial institution established in the EU (and thus subject to all European regulations and compliance standards), should we require evidence of its participation in activities to circumvent the prohibitions in order to apply point (c)?*
- 4. In this regard, the EU Best Practices (§ 63) and Guidelines (§ 55b) for the effective implementation of restrictive measures resort to Article 1(6) of Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 in order to find criteria that allow for an accurate use of the concepts of "ownership" and "control". Should these criteria be also used when determining what "acting on behalf or under the direction" is? If not, in what cases should "acting on behalf or under the direction" be applicable?*

¹ The Commission oversees the application of Union law under the control of the Court of Justice of the European Union. Pursuant to the Treaties, only the Court of Justice of the European Union can provide legally binding interpretations of acts of the institutions of the Union.

² Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, OJ L 229, 31.7.2014, p. 1-11.

Assessment

The questions above concern the applicability and implementation of Article 5(1) of Council Regulation (EU) No 833/2014 in the case where certain types of transferable securities and/or money-market instruments are issued by an EU entity that is owned or controlled by an entity listed in Annex III to the Regulation.

Firstly, it should be determined whether the scope of the indicated provisions also extends to EU entities. From a general point of view it is worth noting that, although the objectives of EU restrictive measures are grounded in the principles of the common foreign and security policy³, the Treaties do not preclude the imposition of restrictions against the activities of EU persons, entities or bodies.

This is reflected in the provisions in question. Point (b) of Article 5(1) of Council Regulation (EU) No 833/2014 concerns certain types of securities and instruments issued by “*a legal person, entity or body established outside the Union whose proprietary rights are directly or indirectly owned for more than 50 % by an entity listed in Annex III*”, whereas point (c) of that article concerns the same types of securities and instruments when issued by “*a legal person, entity or body acting on behalf or at the direction of an entity referred to in point (b) of [paragraph (1)] or listed in Annex III*”. While in point (b) it is specified that the provisions relate to legal persons, entities or bodies established outside the EU, no such distinction is made in point (c). It follows that the latter point also affects entities established within the EU.

The following two sets of questions posed by the NCA can be taken together.

In the broader context of EU restrictive measures, Article 1(5) and Article 1(6) of Council Regulation (EC) No 2580/2001⁴ provide for a definition, respectively, of the notions of ‘ownership’ and ‘control’ of an entity by a targeted entity. While not directly relevant in so far as the interpretation of Council Regulation (EU) No 833/2014 is concerned, such definitions include certain criteria which, in what regards control, are relevant and could be used by the NCA in assessing the presence of the relation. Adding to these definitions and criteria, Council guidance documents for the effective implementation of restrictive measures⁵ further detail the incidence and effects of ownership and control. On the contrary, the notion of ‘acting on behalf or at the direction’ of a targeted entity has not been defined in relevant EU legal acts or guidance documents. Furthermore, the jurisprudence of the Court has dealt with this notion only in passing though in the context of a different sanctions regime - Council Regulation (EU) No 961/2010.⁶

While this notion is distinct from those of ownership and control, as made evident by the parallel presence of all three in Article 5(1) of Council Regulation (EU) No 833/2014, in the area of restrictive measures their effects can be placed on an equal footing. As found by the Grand Chamber in *HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH v Council*, “[i]f that link had to be established solely on the basis of the direct ownership or control [...], the measures could be circumvented by numerous contractual or de facto possibilities of control, possibilities which would confer on a company opportunities to exert influence over other entities that are as extensive as in the case of direct ownership or control”.⁷ Acting on behalf

³ Article 21 of the Treaty on European Union (TEU).

⁴ Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, OJ L 344, 28.12.2001, p. 70–75.

⁵ Guidelines on the implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) - 4 May 2018; Best practices for the effective implementation of restrictive measures - 4 May 2018.

⁶ Judgment of 10 September 2019, *HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH v Council*, C-123/18 P, EU:C:2019:694, paragraphs 77-79.

⁷ *Id.*, paragraph 69.

or at the direction of a targeted entity and acting under the ownership or control might thus be equated for what it concerns the effects, but the former relation should be determined in and of itself. Ownership or control of the latter entity over the former is an element that can be considered by the NCA to increase the likelihood of such conduct, but cannot suffice in determining whether the conduct did occur.

In the absence of a definition and/or criteria that can be used to assess whether an entity acted on behalf or at the direction of a targeted entity, the NCA should take into account all the relevant circumstances in order to establish the situation at hand. These can include, for example, the precise ownership/control structure, including links between natural persons; the nature and purpose of the transaction, coupled with the stated business duties of the entity that is owned or controlled; previous instances of acting on behalf or at the direction of the targeted entity; disclosure made by third parties and/or factual evidence indicating that directions were given by the targeted entity.

Additionally, for the purposes of this determination, the NCA questioned the relevance of participation (or lack thereof) in activities the object or effect of which is to circumvent the prohibitions laid down in Article 5. The Commission would like to point out that Article 12 of Council Regulation (EU) No 833/2014 separately prohibits such activities. An inquiry in this regard, which can lead to findings of a separate breach of the regulation, is not necessarily ancillary to the one establishing the presence of a conduct directly prohibited under Article 5, and can be made in parallel. To establish possible breaches of Article 12, the NCA should, in the absence of clearly defined criteria, once again take into account all the relevant circumstances. In the Commission's view, the fact that the entity concerned is a financial institution established in the EU and thus subject to EU regulations and compliance standards may be taken into consideration as a factor reducing the associated risks, but cannot suffice in determining the true object of the conduct.

Conclusion

In light of the above, the Commission takes the view that Article 5(1), point (c) of Council Regulation (EU) No 833/2014 applies, *inter alia*, to an EU entity owned or controlled by an entity listed in Annex III to the Regulation, insofar as national competent authorities determine, on the basis of all information available to them and on the basis of all the relevant circumstances to be assessed on a case by case basis, that the former entity acted on behalf or at the direction of the latter when issuing financial securities and/or instruments of the type specified in Article 5(1).

Done at Brussels, 17.10.2019

For the Commission
Federica MOGHERINI
Vice President



Bruxelles, le 17.10.2019
C(2019) 7476 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 17.10.2019

relatif à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil

AVIS DE LA COMMISSION

du 17.10.2019

relatif à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil

La demande d'avis

Dans son rôle de gardienne des traités, la Commission européenne (la «Commission») assure le suivi de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne (UE) par les États membres¹.

Dans le contexte de mesures restrictives, les autorités compétentes des États membres peuvent demander à la Commission d'exposer son point de vue sur l'application de dispositions spécifiques des actes juridiques applicables ou de formuler des orientations concernant leur mise en œuvre.

La Commission a reçu une demande d'avis de la part d'une autorité compétente d'un État membre (ci-après l'«autorité nationale compétente» ou «ANC») concernant l'interprétation du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine² (ci-après le «règlement n° 833/2014»). L'ANC a posé les questions suivantes à la Commission:

1. En ce qui concerne l'article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014, tel que modifié, faut-il interpréter que le point b) exclut les entités de l'UE détenues par des entités désignées, alors que le point c) n'exclut pas les entités de l'UE si elles agissent pour le compte d'entités désignées, étant donné qu'il n'y fait pas spécifiquement référence? En d'autres termes, les entités de l'UE, si elles agissent pour le compte ou selon les instructions d'entités désignées, relèvent-elles de l'article 5, paragraphe 1, point c), de ce règlement?

2. Cela signifierait que les entités de l'UE ne peuvent relever que de l'article 5, paragraphe 1, point c) - et uniquement si elles agissent pour le compte ou selon les instructions d'une entité désignée. Toutefois, comment faut-il interpréter l'article 5, paragraphe 1, dans le cas d'une entité de l'UE qui est détenue et/ou contrôlée par une entité désignée? Faut-il partir du principe que cette entité de l'UE agit pour le compte ou selon les instructions d'une entité désignée, et donc appliquer le point c)? Et ce, même dans les cas où rien ne prouve qu'elle participe à des activités destinées à contourner les interdictions?

3. Ou, dans les cas où l'entité de l'UE qui est détenue et/ou contrôlée par une entité désignée est une institution financière établie dans l'UE (et donc soumise à tous les règlements et normes de conformité européens), faut-il exiger la preuve de sa participation à des activités visant à contourner les interdictions afin d'appliquer le point c)?

4. À cet égard, les meilleures pratiques (point 63) et les lignes directrices (point 55b) de l'UE pour la mise en œuvre effective de mesures restrictives renvoient à l'article 1^{er}, point 6, du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 afin de trouver des critères permettant une utilisation précise des notions de «détention» et de «contrôle». Faut-il également utiliser ces critères pour déterminer ce que signifie «agissant pour le compte ou

¹ La Commission surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Conformément aux traités, seule la Cour de justice de l'Union européenne est habilitée à donner des interprétations juridiquement contraignantes des actes des institutions de l'Union.

² Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L 229 du 31.7.2014, p. 1).

selon les instructions de»? Si tel n'est pas le cas, dans quels cas s'applique la notion d'«agissant pour le compte ou selon les instructions de»?

Analyse

Les questions ci-dessus concernent l'applicabilité et la mise en œuvre de l'article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil dans le cas où certains types de valeurs mobilières et/ou d'instruments du marché monétaire sont émis par une entité de l'UE qui est détenue ou contrôlée par une entité figurant sur la liste de l'annexe III du règlement.

Tout d'abord, il convient de déterminer si le champ d'application des dispositions indiquées s'étend également aux entités de l'UE. D'un point de vue général, il convient de noter que, bien que les objectifs des mesures restrictives de l'UE soient fondés sur les principes de la politique étrangère et de sécurité commune³, les traités n'excluent pas l'imposition de restrictions aux activités des personnes, entités ou organismes de l'UE.

Ce constat se traduit dans les dispositions en question. L'article 5, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil concerne certains types de valeurs et d'instruments émis par «une personne morale, une entité ou un organisme établi en dehors de l'Union, dont plus de 50 % des droits de propriété sont détenus, directement ou indirectement, par une entité figurant à l'annexe III», tandis que le point c) dudit article concerne les mêmes types de valeurs et d'instruments lorsqu'ils sont émis par «une personne morale, une entité ou un organisme agissant pour le compte ou selon les instructions d'une entité visée au point b) du [paragraphe 1] ou figurant sur la liste de l'annexe III». Alors qu'au point b), il est précisé que les dispositions concernent des personnes morales, des entités ou des organismes établis en dehors de l'UE, cette distinction n'est pas faite au point c). Il en résulte que ce dernier point concerne également les entités établies dans l'UE.

Les deux séries suivantes de questions posées par l'ANC peuvent être analysées ensemble.

Dans le contexte plus large des mesures restrictives de l'UE, l'article 1^{er}, point 5, et l'article 1^{er}, point 6, du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil⁴ donnent une définition, respectivement, des notions de «détention» et de «contrôle» d'une entité par une entité visée. Bien que ces définitions ne soient pas directement pertinentes en ce qui concerne l'interprétation du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, elles incluent certains critères qui présentent un intérêt du point de vue du contrôle et pourraient être utilisés par l'ANC pour apprécier l'existence de la relation. Outre ces définitions et ces critères, les documents d'orientation du Conseil pour la mise en œuvre effective de mesures restrictives⁵ exposent plus en détail l'incidence et les effets de la détention et du contrôle. Par contre, la notion d'«agissant pour le compte ou selon les instructions» d'une entité visée n'a pas été définie dans les actes juridiques ou les documents d'orientation pertinents de l'UE. En outre, la jurisprudence de la Cour n'a traité cette notion que de manière succincte dans le contexte d'un régime de sanctions différent, à savoir le règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil⁶.

³ Article 21 du traité sur l'Union européenne («TUE»).

⁴ Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (JO L 344 du 28.12.2001, p. 70).

⁵ Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) - 4 mai 2018; meilleures pratiques en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives - 4 mai 2018.

⁶ Arrêt du 10 septembre 2019, HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH/Conseil, C-123/18 P, EU:C:2019:694, points 77 à 79.

Bien que cette notion soit distincte de celles de détention et de contrôle, comme en témoigne la présence parallèle des trois notions à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, leurs effets peuvent être placés sur le même pied d'égalité dans le domaine des mesures restrictives. Ainsi que l'a jugé la grande chambre dans l'affaire HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH/Conseil, «si ce lien devait être établi uniquement sur la base de la détention ou du contrôle direct [...], les mesures pourraient être contournées par une multitude de possibilités de contrôle contractuelles ou factuelles, qui confèreraient à une société des possibilités tout aussi étendues qu'une détention ou un contrôle direct d'exercer une influence sur d'autres entités»⁷. Le fait d'agir pour le compte ou selon les instructions d'une entité visée et le fait d'agir en étant détenu ou contrôlé par une entité visée pourraient donc être assimilés en termes d'effets, mais la première relation devrait être établie en elle-même. La détention ou le contrôle de la seconde entité sur la première est un élément qui peut être considéré par l'ANC comme augmentant la probabilité d'un tel comportement, mais il ne saurait suffire à déterminer si le comportement a effectivement eu lieu.

En l'absence d'une définition et/ou de critères qui peuvent être utilisés pour évaluer si une entité a agi pour le compte ou selon les instructions d'une entité visée, l'ANC devrait tenir compte de toutes les circonstances pertinentes afin d'établir la situation en cause. Il peut s'agir, par exemple, de la structure précise de détention et de contrôle, y compris des liens entre les personnes physiques; de la nature et de l'objectif de la transaction, associés aux obligations commerciales déclarées de l'entité qui est détenue ou contrôlée; de cas antérieurs d'action pour le compte ou selon les instructions de l'entité visée; de la divulgation par des tiers et/ou d'éléments factuels indiquant que l'entité visée a donné des instructions.

En outre, aux fins de cette détermination, l'ANC a mis en question la pertinence de la participation (ou de l'absence d'une telle participation) à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les interdictions énoncées à l'article 5. La Commission tient à souligner que l'article 12 du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil interdit séparément les activités de ce type. Une enquête à cet égard, qui peut conduire à la constatation d'une violation distincte du règlement, n'est pas nécessairement accessoire par rapport à celle qui établit l'existence d'un comportement directement interdit au titre de l'article 5, et peut être réalisée en parallèle. Afin d'établir d'éventuelles violations de l'article 12, l'ANC devrait une nouvelle fois, en l'absence de critères clairement définis, prendre en compte toutes les circonstances pertinentes. De l'avis de la Commission, le fait que l'entité concernée soit une institution financière établie dans l'UE et donc soumise aux règlements et aux normes de conformité de l'Union peut être pris en considération en tant que facteur réduisant les risques associés, mais ne saurait suffire à déterminer l'objet réel du comportement.

Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que l'article 5, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil s'applique, entre autres, à une entité de l'UE détenue ou contrôlée par une entité figurant sur la liste de l'annexe III du règlement, dans la mesure où les autorités nationales compétentes déterminent, sur la base de toutes les informations dont elles disposent et sur la base de toutes les circonstances pertinentes à apprécier au cas par cas, que la première entité a agi pour le compte ou selon les instructions de la seconde lors de l'émission des valeurs financières et/ou des instruments du type spécifié à l'article 5, paragraphe 1.

⁷ Ibid., point 69.

Fait à Bruxelles, le 17.10.2019

Par la Commission
Federica MOGHERINI
Vice-présidente



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 Mitgliedstaaten¹.

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 destabilisieren² (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*

¹ 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.

² 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 beruhen³, 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 Rates⁴ 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 Maßnahmen⁵ die Inzidenz und Auswirkung von Eigentum und Kontrolle genauer erläutert. Dagegen wurde der Begriff „Handeln im Namen oder auf Anweisung“ einer bestimmten

³ Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union („EUV“).

⁴ 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).

⁵ 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 Rates⁶.

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.“⁷ 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.

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

⁷ 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*