

## 特朗普总统宣布美国退出伊朗核协议

2018年5月9日

### 美国公司和非美国公司需在限期内终止伊朗相关业务

2018年5月8日，特朗普总统宣布，美国单方面退出《联合全面行动计划》（“《伊核协议》”）。《伊核协议》是美国、欧盟和其他五个国家<sup>1</sup>共同作出的多边承诺，各方同意在伊朗履行核武器相关承诺的前提下，解除若干对伊经济制裁。

宣布退出《伊核协议》的同时，特朗普总统还发布了一份《国家安全总统备忘录》，指示恢复根据《伊核协议》豁免或以其他方式解除的所有美国对伊制裁。<sup>2</sup>特朗普总统表示，美国将对伊朗“实施最高级别的经济制裁”，还威胁称“帮助伊朗寻求核武器的任何国家都将遭到美国的强硬制裁”。<sup>3</sup>

在此前的几个月中，人们都在猜测特朗普政府对伊政策的未来走势，到处充斥着不确定性。我们将在下文详细阐述特朗普总统的决策和美国政府机构发出的指引，分析美国退出《伊核协议》对美国公司和非美国公司的影响。

### 背景情况

正如我们在此前发布的宝维斯客户备忘录中所言<sup>4</sup>，签署《伊核协议》之前，美国政府针对伊朗实施了大量“二级制裁”，旨在阻止伊朗的核武器、恐怖主义和其他恶意活动。美国通过实施二级制裁对伊朗施压，威胁对参与若干伊朗相关活动(即使这些活动与美国没有关联)的非美国人实施制裁(包括禁止往来美国进出口、禁止入境美国以及旨在将制裁对象隔离在美国及美国金融体系之外的其他措施)。美国政府的二级制裁威胁实际上是让非美国人在与伊朗进行交易和接触美国经济之间二选一。这些威胁使非美国金融机构和各大公司对伊朗敬而远之，也迫使伊朗逐渐走向了核武器问题的谈判桌。

在《伊核协议》的实施之日(2016年1月16日)，美国作出了一系列豁免，有效解除了针对伊朗的核武器相关二级制裁(这些制裁在美国的二级制裁中占绝大多数)，允许非美国人与伊朗开展广泛的商业活动(但不包括与美国有关联的活动)，免于面临美国制裁威胁。

《伊核协议》保留了美国绝大多数的一级制裁，这些一级制裁广泛禁止美国人或与美国有关联的交易涉及伊朗，但《伊核协议》也在一级制裁项下减轻了部分制裁。美国财政部海外资产控制办公室(“OFAC”)采取了多项措施，包括发布第H号一般许可，授权美国公司拥有或控制的非美国公司在特定条件下参与伊朗业务。一些由美国拥有或控制的海外公司借此机会开始与伊朗开展业务。对于向伊朗出口或转口商用客机及相关零部件和服务的特殊许可申请，OFAC进一步采取了有利的许可政策。另外，OFAC通过一般许可授权向美国境内进口伊朗地毯和若干伊朗食品。

### 恢复制裁

特朗普总统的国家安全指令指示，“尽可能迅速地”恢复根据《伊核协议》解除或豁免的所有美国对伊制裁，将于不晚于2018年5月8日(发布指令之日)后180天内恢复制裁。另外，美国国务院撤销了为落实《伊核协议》项下制裁救济而发布的若干法定豁免，发布了截至2018年8月6日的90天期限和截至2018年11月4日的180天期限两个缓冲期所需的法定豁免，以便逐步终止依据《伊核协议》项下制裁救济开展的涉及伊朗的活动。<sup>5</sup> OFAC同时就恢复制裁发布了指导意见(“OFAC指引”)，表示在截至2018年11月4日的180天缓冲期期满后恢复所有制裁，届时所有制裁将“充分有效”。<sup>6</sup>

我们将在下文概述OFAC指引中关于恢复制裁和两个缓冲期的主要内容。

### 将于90天缓冲期期满后恢复的制裁

2018年8月6日是90天缓冲期期满之日，届时将恢复以下二级制裁：

- 对于伊朗政府购买或获得美元纸币的制裁；
- 对于伊朗交易黄金或贵金属的制裁；
- 对于直接或间接向伊朗或从伊朗出售、供应或转让石墨、金属原材料或金属半成品(例如铝和钢铁)、煤炭以及用于整合工业流程的软件的制裁；
- 对于购买或出售伊朗里亚尔或在伊朗领土以外保持以伊朗里亚尔计价的大额基金或账户相关的重大交易的制裁；

- 对于购买、认购或促成发行伊朗主权债务的制裁； 以及
- 对于伊朗汽车行业的制裁。<sup>7</sup>

OFAC 表示，为了避免二级制裁风险，参与上述活动的非美国人应采取必要措施，在 2018 年 8 月 6 日前终止上述活动。<sup>8</sup>

另外，以下根据《伊核协议》实施的一级制裁救济将于 2018 年 8 月 6 日废除：<sup>9</sup>

- 根据一般许可向美国进口来自伊朗的地毯和食品<sup>10</sup>以及若干相关金融交易<sup>11</sup>；<sup>12</sup>
- 根据基于《关于向伊朗出口或转口商用客机及相关零部件和服务相关活动的许可政策的声明》（“《伊核协议》客机政策”）发布的特殊许可采取的活动；<sup>13</sup> 以及
- 根据第 I 号一般许可采取的符合《伊核协议》客机政策项下授权的或有合同的相关活动。<sup>14</sup>

OFAC 表示，为了避免违反一级制裁被处罚，参与上述活动的人应采取必要措施，在 2018 年 8 月 6 日前终止上述活动。<sup>15</sup>

### **将于 180 天缓冲期期满后恢复的制裁**

2018 年 11 月 4 日是 180 天缓冲期期满之日，届时将恢复以下二级制裁：<sup>16</sup>

- 对于伊朗港口经营者、航运和造船行业的制裁；<sup>17</sup>
- 对于与下列公司进行的石油类交易的制裁：伊朗国家石油公司、Naftiran 国际贸易公司、伊朗国家油轮公司等，包括从伊朗购买石油、石油产品或石化产品；
- 对于外国金融机构与伊朗中央银行和其他受制裁的伊朗金融机构进行交易的制裁；<sup>18</sup>
- 对于向伊朗中央银行和伊朗金融机构提供特定金融信息服务的制裁；<sup>19</sup>
- 对于提供承销服务、保险或再保险的制裁；

- 对于伊朗能源业的制裁，包括旨在减少伊朗原油销售的制裁(包括对原油购买量设限)<sup>20</sup>，以及对于投资伊朗石油、天然气、石化行业，提供商品服务给这些行业的制裁。

OFAC 指出，为避免二级制裁的风险，非美国人此前根据《伊核协议》制裁救济措施而从事上述活动的，应采取必要措施，在 2018 年 11 月 4 日前终止上述活动。<sup>21</sup>

此外，OFAC 计划撤销第 H 号一般许可；根据该一般许可，只要行政上可行，可授权美国人拥有或控制的非美国实体从事某些涉伊活动。<sup>22</sup> OFAC 计划修改授权，使得原先在第 H 号一般许可下授权进行的涉伊活动于 2018 年 11 月 4 日前终止。<sup>23</sup>

### **OFAC 关于可在缓冲期开展的活动的指引**

OFAC 指引建议非美国、非伊朗人利用缓冲期来逐步终止其涉伊活动，这些活动在适用的缓冲期结束时将面临二级制裁。<sup>24</sup> 缓冲期适用于涉及伊朗且符合《伊核协议》提供的救济措施的活动。<sup>25</sup> 2016 年 1 月 16 日发布的《伊核协议》指引和《伊核协议》常见问题(经修订)仍可在 OFAC 网站上查阅，仅用于帮助人们确定哪些活动在 2016 年 1 月 16 日至 2018 年 5 月 8 日期间不被制裁或禁止，以及确定终止这些活动的最佳方式。<sup>26</sup>

目前尚不清楚在缓冲期内非美国人可以在多大程度上与伊朗开展新业务(2018 年 5 月 8 日以后启动的业务)。OFAC 指引仅指出，按照《伊核协议》中规定的美国制裁救济措施从事活动的人应采取必要措施，在规定的日期内终止经营，以避免受到制裁。然而，OFAC 指引确实指出，在考虑对在适用的缓冲期后发生的涉伊活动可能实施的制裁时，OFAC 将考虑是否在 2018 年 5 月 8 日之后开展了涉及伊朗的“新业务”，并且很可能将其作为一个不利因素来考虑。<sup>27</sup> 虽然尚不明确，但这可能表明，OFAC 并不打算对在适用的缓冲期内达成的、符合《伊核协议》救济措施的“新业务”实施制裁，但如果伊朗相关业务在适用的缓冲期结束后继续进行，则将把这种活动视为加重处罚的因素。OFAC 指引还表明，OFAC 将考虑公司在缓冲期间终止伊朗相关业务时所作的“工作”，建议公司应该记录他们的工作。<sup>28</sup>

关于一级制裁，OFAC 指引规定，只要行政上可行，OFAC 将用范围更有限的授权来替换第 H 号和第 I 号一般许可，以允许为了下列目的而进行通常相关的、必要的并与美国有关联的所有交易：为终止原先根据与《伊核协议》相关的一般许可获得授权的活动而进行的

交易和为了收取在 2018 年 5 月 8 日之前签订的书面合同或协议中相应款项的交易（且已按照 OFAC 授权全部提供或交付货物或服务）。<sup>29</sup>

### **非美国、非伊朗人在适用的缓冲期后被允许的收款**

OFAC 指引规定，非美国、非伊朗人可在适用的缓冲期届满后继续接收某些付款或还款，具体规定如下：

- 付款。如果非美国、非伊朗人根据 2018 年 5 月 8 日之前签订的书面合同或书面协议已在适用的缓冲期结束之前向伊朗交易对手方全部提供或交付了货物或服务，且在适用的缓冲期结束后尚有欠款未收取，则可根据书面合同或书面协议的条款接收对该等货物或服务的付款。<sup>30</sup>
- 偿还贷款或信贷。如果非美国、非伊朗人根据 2018 年 5 月 8 日之前签订的书面合同或书面协议已在适用的缓冲期结束之前向伊朗交易对手方发放了贷款或信贷，且在适用的缓冲期结束后尚有欠款未收取，则可根据书面合同或书面协议的条款接收对相关债务或义务的还款。<sup>31</sup>

这些酌情考量措施旨在允许非美国、非伊朗人能够对因在适用的缓冲期结束之前全部提供或交付给伊朗方的货物或服务、或向伊朗方发放的贷款或信贷而尚未收取或已到期的债务和义务，获得“全部偿还”。任何付款或还款均需符合美国的制裁措施(即不涉及美国关联，除非该等交易不受监管或获得 OFAC 的授权)。

### **与指定人有关的制裁**

根据《伊核协议》项下的制裁救济措施，2016 年 1 月 16 日，OFAC 从 SDN 名单中删除了 400 多人，允许非美国人与这些人开展业务，而不会面临二级制裁的风险。这些人被认定符合“伊朗政府”或“伊朗金融机构”的定义，并被重新列入“仅根据第 13599 号行政令被确定为被封锁人的名单”（“第 13599 号行政令名单”<sup>32</sup>），尽管这些人不再列于 SDN 名单上，但仍受到美国的封锁制裁；然而，根据《伊核协议》救济措施，二级制裁并不适用于与这些人相关的交易。

根据特朗普总统的决定，不迟于 2018 年 11 月 5 日，美国政府将对 2016 年 1 月 16 日从 SDN 名单中删除的人重新实施适用的制裁。<sup>33</sup>

OFAC 指引指出，从 2018 年 11 月 5 日开始，对于在知情的情况下协助与大部分<sup>34</sup>从第 13599 号行政令名单转到 SDN 名单的人进行重大金融交易或为该等人提供某些物料或某些其他支持的非美国人，二级制裁将再次对其适用。<sup>35</sup> 受到二级制裁的 SDN 将在其 SDN 名单条目中标注“附加制裁信息 - 受制于二级制裁”。<sup>36</sup>

此外，OFAC 指引警告说，在缓冲期内在伊朗或与伊朗人进行活动的人应该进行尽职调查，以确保他们不会在知情的情况下与 SDN 名单上的人进行交易，也不会进行可根据针对伊朗且不受《伊核协议》项下救济措施限制的非核相关法律予以制裁的活动。<sup>37</sup>

## 影响

美国退出《伊核协议》和重新实施美国制裁可能会造成与其主要盟友之间的政治紧张局势。《伊核协议》其他签署国的领导人在美国退出《伊核协议》之前的很长一段时期内，已经强烈要求特朗普总统坚守美国在《伊核协议》中的承诺。例如，法国总统埃马纽埃尔马克龙最近曾试图说服特朗普总统考虑对于《伊核协议》进行补充而不是将其取代，并指出“我们不应该撕毁《伊核协议》，但却什么都不做……。我想[我们]应合作……在四个基础上达成新的协议，纳入《伊核协议》已涵盖的内容”<sup>38</sup>。

特朗普总统的决定并不标志着《伊核协议》全面崩溃。《伊核协议》的欧洲签署国表示，他们将继续履行承诺；法国、德国和英国发表联合声明，敦促伊朗继续履行《伊核协议》中的承诺。<sup>39</sup> 伊朗总统哈桑鲁哈尼也表示，伊朗将坚守其在《伊核协议》中的承诺。<sup>40</sup>

然而，特朗普政府的决定可能会导致与美国盟友之间出现争议，即纵使美国实施二级制裁的威胁明显增大，以本国设立或在其境内经营的公司是否应继续按照该国的政策与伊朗开展业务。在全球多个领导人互相矛盾的主张中，这将需要非美国人权衡与伊朗进行交易和符合当地法律要求的好处，相对于可能出现的与美国经济割裂的风险。<sup>41</sup>

美国人(包括由美国人拥有或控制的非美国实体)别无选择，只有在相关的缓冲期结束前，取消此前按照《伊核协议》(包括第 H 号一般许可)许可进行的涉伊业务。这给美国人带来了独特的合规性和商业挑战：过去，他们曾经按照第 H 号一般许可更改他们的政策和程序，以使得其非美国子公司可以与伊朗开展业务；而现在，非美国子公司却需要断绝与伊朗的业务。

OFAC 建议，试图终止设伊活动的美国和非美国人，应认真考虑在适用的缓冲期内，他们将进行的涉伊活动。<sup>42</sup> 如上所述，到目前为止，OFAC 还没有就在缓冲期是否可与伊朗开展新业务(与《伊核协议》的救济措施一致)具体作出指引。<sup>43</sup> OFAC 仅指出，如果伊朗相关业务在适用的缓冲期结束后继续进行，OFAC 在决议是否实施制裁措施时将考虑在缓冲期内是否有进行新业务，这一点对决定是否实施制裁来说是一个不利因素。<sup>44</sup> 基于这些不确定性，公司应考虑实施管控措施，以避免在缓冲期进行任何与伊朗有关的新业务，至少应等待 OFAC 发出进一步的指引。对于公司来说，非常重要的是应注意 OFAC 提出的警告：在缓冲期内要审慎，不要与伊朗相关的 SDN 人士进行业务或参与受到现有的非核二级制裁限制的活动。

另一项不确定的事宜是：OFAC 在多大程度上会接受针对特殊情况而提出的提供特别许可或指引的要求。基于目前对 OFAC 人员的要求，我们估计很难就特定活动是否会违反一级制裁规定或造成面临二级制裁的风险取得特殊许可或指引。然而，OFAC 很可能会通过在网站发布对常见问题的答复，对一些引起其注意的问题提供指引。

我们预计美国政府将维持目前严厉执行一级制裁规定的立场。对于特朗普政府将在多大程度上针对非美国实体和个人实际运用重新恢复的二级制裁权力，我们只能拭目以待。

我们将继续留意事态的发展，并期待向您提供进一步最新消息。

\*

\*

\*

本备忘录并非意图提供任何法律意见，不应基于本备忘录内容作出任何法律或商业决定。  
如对本备忘录所述问题有任何问题，敬请垂询下列律师：

H. Christopher Boehning  
+1-212-373-3061  
[cboehning@paulweiss.com](mailto:cboehning@paulweiss.com)

Jessica S. Carey  
+1-212-373-3566  
[jcarey@paulweiss.com](mailto:jcarey@paulweiss.com)

Michael E. Gertzman  
+1-212-373-3281  
[mgertzman@paulweiss.com](mailto:mertzman@paulweiss.com)

Roberto J. Gonzalez  
+1-202-223-7316  
[rgonzalez@paulweiss.com](mailto:rgonzalez@paulweiss.com)

Brad S. Karp  
+1-212-373-3316  
[bkarp@paulweiss.com](mailto:bkarp@paulweiss.com)

刘晓宇 (Greg Liu)  
+86-10-5828-6302  
[gliu@paulweiss.com](mailto:gliu@paulweiss.com)

Mark Mendelsohn  
+1-202-223-7377  
[mmendelsohn@paulweiss.com](mailto:mmendelsohn@paulweiss.com)

Kaye N. Yoshino  
+81-3-3597-6303  
[kyoshino@paulweiss.com](mailto:kyoshino@paulweiss.com)

Richard S. Elliott  
+1-202-223-7324  
[relliott@paulweiss.com](mailto:relliott@paulweiss.com)

Christopher D. Frey  
+81-3-3597-6309  
[cfrey@paulweiss.com](mailto:cfrey@paulweiss.com)

Karen R. King  
+1-212-373-3784  
[kking@paulweiss.com](mailto:kking@paulweiss.com)

Rachel M. Fiorill  
+1-202-223-7346  
[rfiorill@paulweiss.com](mailto:rfiorill@paulweiss.com)

- 
- <sup>1</sup> 《伊核协议》的其他签约国为中国、法国、德国、俄罗斯和英国。
- <sup>2</sup> 2018年5月8日发布的总统备忘录：美国不再参与《伊核协议》、采取额外措施打击伊朗恶劣影响并否决伊朗获得核武器的所有途径，点击[此处](#)查阅。
- <sup>3</sup> 2018年5月8日特朗普总统关于《伊核协议》的讲话，点击[此处](#)查阅。
- <sup>4</sup> 我们曾在此前发布的客户备忘录中分析《伊核协议》项下的制裁救济措施以及恢复制裁的影响，点击[此处](#)和[此处](#)查阅。
- <sup>5</sup> 见美国国务院2018年5月8日发布的特朗普总统决定退出《伊核协议》背景介绍，点击[此处](#)查阅。
- <sup>6</sup> 关于根据2018年5月8日发布的《伊核协议》国家安全总统备忘录恢复制裁的常见问题，点击[此处](#)查阅。
- <sup>7</sup> 见OFAC指引的常见问题1.2。

- 8 同上。
- 9 同上。
- 10 目前由《伊朗交易和制裁条例》授权,《美国联邦法规汇编》第31篇第560.534节。
- 11 目前由《伊朗交易和制裁条例》授权,《美国联邦法规汇编》第31篇第560.535节。
- 12 美国将在行政上可行的情况下尽快修改这些授权(《美国联邦法规汇编》第31篇第560.534节和《美国联邦法规汇编》第31篇第560.535节),缩减授权范围并要求于2018年8月6日前终止这些活动。OFAC指引的常见问题4.5。
- 13 见财政部《关于向伊朗出口或转口商用客机及相关零部件和服务相关活动的许可政策的声明》(2016年1月16日),点击[此处](#)查阅。OFAC指引表明,OFAC希望撤销根据《伊核协议》客机政策发布的特殊许可,并对截至2018年8月6日的缓冲期作出授权。见OFAC指引的常见问题4.2。
- 14 见第I号一般许可,授权符合《关于向伊朗出口或转口商用客机及相关零部件和服务相关活动的许可政策的声明》要求的或有合同之谈判或签署的特定交易,点击[此处](#)查阅。OFAC希望在行政上可行的情况下尽快撤销第I号一般许可,并发布修改后的授权,逐步终止此前第I号一般许可项下授权的活动。见OFAC指引的常见问题4.3。
- 15 见OFAC指引的常见问题1.2。
- 16 本备忘录中所述的二级制裁往往是针对“明知故犯”、“性质严重”或者已收到其他警告的少数行为。OFAC在解释其拥有的二级制裁权限时,一般以广泛概括为原则,以保持最大限度的自由裁量权。
- 17 包括制裁伊朗伊斯兰共和国航运公司、伊朗南方航运公司或他们的关联公司。
- 18 见《2012财政年度国防授权法案》第1245条。
- 19 见2010年《全面制裁伊朗和撤资法案》第104(c)(2)(e)(ii)条。
- 20 见OFAC指引的常见问题1.3;《2012年财政年度国防授权法案》。在《伊核协议》之前,各国可以通过在180天内“大幅减少”伊朗原油采购量,从而避免二级制裁的风险。见《2012年财政年度国防授权法案》第1245(d)(4)(D)条。美国国务院将在180天缓冲期结束时,决定是否达到“大幅减少”的要求,OFAC在发出的指引中,建议那些想要获得“大幅减少”豁免的国家在缓冲期内减少伊朗原油采购量。
- 21 见OFAC指引的常见问题1.3。
- 22 见OFAC指引的常见问题4.4。
- 23 同上。
- 24 见OFAC指引的常见问题2.1。
- 25 同上。
- 26 见《伊核协议》指引,请点击[这里](#),以及《伊核协议》常见问题,请点击[这里](#)。如果《伊核协议》常见问题(包括关于终止活动的指引)与国务院或财政部于2018年5月8日或之后提供的其他指引之间存在不一致之处,以后续发布的指引为准。
- 27 见OFAC指引的常见问题2.2。
- 28 同上。
- 29 见OFAC指引的常见问题2.1。
- 30 同上。

- 31 同上。
- 32 第 13599 号行政令名单请点击[这里](#)。
- 33 见 OFAC 指引的常见问题 1.3 和常见问题 3.2。
- 34 OFAC 指引并未解释“大部分”的意义，但可能与《2013 年财政年度国防授权法案》将代表仅根据伊朗制裁项目指定的伊朗金融机构的 SDN 进行的活动和交易排除在二级制裁权力之外有关。见第 1244(c) 条。
- 35 见 OFAC 指引的常见问题 3.1。
- 36 同上。
- 37 例如，旨在处理伊朗支持恐怖主义、弹道导弹计划、侵犯人权的行为和破坏中东稳定的行为机构。见 OFAC 指引的常见问题 3.2。
- 38 美国总统特朗普和法国总统马克龙在 2018 年 4 月 24 日的联合新闻发布会上的发言，发言的文字记录请点击[这里](#)。
- 39 在特朗普总统就伊朗问题发表声明之后，英国首相特蕾莎、德国总理默克尔和法国总统马克龙发表联合声明，请点击[这里](#)。
- 40 见 2018 年 5 月 8 日《华盛顿邮报》：伊朗将与欧洲国家、俄罗斯和中国就继续核协议进行谈判，请点击[这里](#)。
- 41 公司也需要考虑：在适用的缓冲期内终止与伊朗有关的业务导致的合同违约风险。取决于双方的谈判内容，这些合同可能包含了“如果出现美国恢复《伊核协议》之前的制裁的情况，可以终止或实行其他救济”的条款。
- 42 见 OFAC 指引的常见问题 2.1 和 2.2。
- 43 根据 OFAC 近期就乌克兰相关制裁的新一轮特定名单发出缓冲许可的经验，经常涉及到一些解释性问题，询问哪些活动视为属于可予宽限的一部分。我们认为由于二级制裁本质上造成的是风险(而不是禁止)，美国政府不太可能在二级制裁的情况下给予缓冲许可—无论二级制裁的“风险”是否存在。我们预计 OFAC 将就其拟发出的与一级制裁相关的缓冲许可的范围提供进一步的指引。
- 44 同上。