

Mål C-483/23

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

26 juli 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

11 april 2023

Klagande:

A

B

C

D

T

Motparter:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Comitato di Sicurezza Finanziaria

Agenzia del Demanio

Saken i det nationella målet

Talan i ett förvaltningsrättsligt mål där flera affärsdrivande bolag, vilka har överförs till en trust, har yrkat upphävande av det beslut varigenom en förvaltningsmyndighet har fryst dessa bolags kapitalandelar och tillgångar av det skälet att dessa medel indirekt kan kopplas till trustens instiftare, som är upptagen i förteckningen över dem som är föremål för restriktiva åtgärder i enlighet med förordning (EU) nr 269/2014.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande har framställts med stöd av artikel 267 FEUF och avser tolkningen av artikel 2.1 i förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, i dess lydelse enligt förordning (EU) nr 476/2014, särskilt tolkningen av begreppen ”tillhörighet” och ”kontroll” över tillgångar som har överförts till en trust, vad beträffar trustens instiftare.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1) Ska artikel 2.1 i förordning (EU) nr 269/2014 tolkas på så sätt att tillgångar eller resurser får frysas även när dessa har överförts till en trust av en instiftare som förtecknas i bilaga I till förordningen (person som har identifierats eller upptagits i förteckningen), för det fall denna person anses vara den som tillgångarna eller resurserna tillhör?

2) Om fråga [1] besvaras nekande: Ska artikel 2.1 i förordning (EU) nr 269/2014 tolkas på så sätt att tillgångar eller resurser får frysas även när dessa har överförts till en trust av en instiftare som förtecknas i bilaga I till förordningen (person som har identifierats eller upptagits i förteckningen), för det fall denna person anses vara en person som är förbunden med den som tillgångarna eller resurserna tillhör?

3) Om fråga [1] besvaras nekande: Ska artikel 2.1 i förordning (EU) nr 269/2014 tolkas på så sätt att tillgångar eller resurser får frysas även när dessa har överförts till en trust av en instiftare som förtecknas i bilaga I till förordningen (person som har identifierats eller upptagits i förteckningen), för det fall denna person anses vara den som kontrollerar tillgångarna eller resurserna?

Anförda internationella bestämmelser

Haagkonventionen av den 1 juli 1985 om tillämplig lag för och erkännande av truster. Särskilt:

Artikel 2 första stycket:

”I denna konvention avses med *trust* de rättsförhållanden som en person, det vill säga instiftaren, har upprättat – genom handling mellan levande personer eller förordnande om kvarlåtenskap – för det fall tillgångar har satts under en förvaltares kontroll i en förmånstagares intresse eller i ett specifikt syfte.”

Artikel 2 andra stycket:

” ...

- a) Trustens tillgångar utgör en egen förmögenhetsmassa som är avskild från förvaltarens förmögenhet.
- b) Trustens tillgångar är skrivna på förvaltaren eller en annan person för förvaltarens räkning.
- c) Förvaltaren har befogenhet och skyldighet, däribland rapporteringsskyldighet, att administrera, förvalta eller förfoga över tillgångarna i enlighet med villkoren för trusten och i överensstämmelse med de särskilda lagstadgade reglerna beträffande förvaltaren.”

Artikel 6 första stycket:

”Trusten regleras av den lag som har valts av instiftaren. ...”

Anförda unionsbestämmelser

Rådets beslut (Gusp) 2022/337 av den 28 februari 2022 om ändring av beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

Rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 476/2014 av den 12 maj 2014, genomförd genom rådets genomförandeförordning (EU) 2022/336 av den 28 februari 2022.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

Anförda nationella bestämmelser

Decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 – Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE (lagstiftningsdekret nr 109 av den 22 juni 2007 – Åtgärder för att förebygga, bekämpa och lagföra finansiering av terrorism och verksamhet utövad av länder som hotar den internationella freden och säkerheten, om genomförande av direktiv 2005/60/EG): Särskilt artikel 3 (upprättande av Comitato di Sicurezza Finanziaria (den finansiella säkerhetsnämnden), som är ett organ inom Ministero dell'Economia e delle Finanze (ekonomi- och finansministeriet) och verkställer beslut om frysning som har fattats av Förenta nationerna, Europeiska unionen samt ekonomi- och finansministern) och artikel 5 (förbud mot att överlåta, förfoga

över eller använda de frysta resurserna samt förbud mot att direkt eller indirekt ställa penningmedel eller ekonomiska resurser till förfogande för identifierade personer eller att avsätta medel till deras förmån).

Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 – Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 e del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi (lagstiftningsdekret nr 90 av den 25 maj 2017 – Genomförande av direktiv (EU) 2015/849 och förordning (EU) nr 2015/847 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel). Bland annat stadgas det i artikel 2.1 att förvaltare av klassiska trustar har skyldighet att förfoga över adekvata och aktuella uppgifter om trustens verkliga huvudmannaskap (instiftaren, förvaltaren, beskyddaren, förmånstagaren och eventuella andra personer som utövar faktisk kontroll över de tillgångar som har överförs till trusten).

Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 – Attuazione della direttiva 2005/60/CE nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione (lagstiftningsdekret nr 231 av den 21 september 2007 – Genomförande av direktiv 2005/60/EG och av direktiv 2006/70/EG om tillämpningsföreskrifter för det förstnämnda direktivet), i dess lydelse enligt lagstiftningsdekret nr 90/2017.

Legge 16 ottobre 1989, n. 364 – Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1° luglio 1985 (lag nr 364 av den 16 oktober 1989 – Ratificering och genomförande av Haagkonventionen av den 1 juli 1985 om tillämplig lag för och erkännande av trustar), enligt vilken det är tillåtet att använda sig av trustar i Italien.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Klagandebolagen B, A, C och D bedriver kommersiell verksamhet och ägs helt av ett bolag med säte i Bermuda (nedan kallat moderbolaget), vilket har överförs till en trust (nedan kallad trusten). Trusten upprättades av en fysisk person (nedan kallad instiftaren) genom en handling av den 18 juli 2007, som ändrades den 22 december 2014, och regleras av bermudisk lag.
- 2 Trusten har en förvaltare, i form av bolaget T, vilken har till uppgift att förvalta och administrera de överförda tillgångarna i enlighet med bestämmelserna i trusturkunden samt att, när trusten upphör eller i enlighet med trusturkunden, överlåta de överförda tillgångarna till förmånstagarna. Trusten har även en beskyddare, det vill säga en tredje part och fysisk person som har till uppgift att utöva tillsyn över att trustens plan genomförs korrekt. Dessa administrativa organ har varit föremål för ändringar genom åren.
- 3 Instiftaren räknades ursprungligen bland trustens förmånstagare på samma sätt som sin syster och systerson (vilka båda ströks från trusten genom en handling av den 19 december 2017) samt sina avkomlingar (för närvarande inga), men ströks

från trusten genom en handling av den 7 februari 2022. Det framgår inte att instiftaren åter kan inkluderas bland förmånstagarna eller har befogenhet att förvalta eller använda de tillgångar som har överförts till trusten.

- 4 Genom dels beslut (GUSP) 2022/337 av den 28 februari 2022 om ändring av beslut 2014/145/Gusp, dels genomförandeförordning (EU) 2022/336 av den 28 februari 2022 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 upptog Europeiska unionens råd instiftaren i förteckningen över dem som är föremål för åtgärder i enlighet med den nämnda EU-förordningen.
- 5 Genom beslut, som den 16 mars 2022 delgavs firmatecknaren/den verkställande direktören för bolagen B, A, C och D, förklarade den finansiella säkerhetsnämnden inom ekonomi- och finansministeriet därför med stöd av förordning (EU) nr 269/2014 (artikel 2) och lagstiftningsdekret nr 109/2007 att kapitalandelarna och tillgångarna tillhörande bolagen B, A, C och D skulle ”frysas” (nedan kallat beslutet om frysning) med den motiveringen att dessa ”indirekt kan kopplas till [instiftaren]”, i dennes egenskap av verklig huvudman, som förtecknas i bilagan till förordning nr 269/2014, i dess lydelse enligt genomförandeförordning nr 336/2022.
- 6 Genom överklagande av den 11 maj 2022 har bolagen B, A, C och D samt bolaget T (förvaltaren) yrkat att den hänskjutande domstolen ska upphäva beslutet om frysning.

Parternas huvudargument

- 7 Enligt klagandebolagens uppfattning är beslutet om frysning enbart baserat på artikel 2.1 i förordning nr 269/2014 där det, efter ändringen genom förordning nr 476/2014, föreskrivs att alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ eller av fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är förbundna med dem, och som förtecknas i bilaga I till förordningen (nedan kallade de identifierade personerna), ska frysas. Genom denna ändring ströks orden ”direkt eller indirekt” efter orden ”innehas eller kontrolleras”*. Enligt klagandebolagen kan därför varken de frysta tillgångarnas indirekta koppling till den identifierade personen eller andra faktorer än dem som på ett uttömmande sätt listas i bestämmelsen, det vill säga tillhörighet, ägarskap, innehav och kontroll, betraktas som relevanta kriterier avseende tillgångarnas anknytning till de identifierade personerna.
- 8 Klagandebolagen har därför gjort gällande att beslutet om frysning är rättsstridigt mot bakgrund av att bolagen ligger helt utanför den identifierade personens, det

* Övers. anm.: Strykningen av ”direkt eller indirekt” gäller den italienska språkversionen. I andra språkversioner – inbegripet de svenska, engelska, franska och tyska versionerna – fanns orden ”direkt eller indirekt” inte med i den ursprungliga ordalydelsen i artikel 2.1, varför förordning nr 476/2014 inte innebar någon förändring för dessa språk i detta avseende.

vill säga instiftarens, inflytandesfär. Bolagens förmögenhet avskildes från instiftarens förmögenhet i samband med att deras moderbolag överfördes till trusten. Efter det att instiftaren hade strukits från trustens förmånstagare överläts förmögenheten till förvaltaren, det vill säga bolaget T. I kraft av trusturkunden och den reglerande lagen har instiftaren därför ingen (direkt eller indirekt) förvaltnings- eller kontrollbefogenhet. Således kan instiftaren inte längre utöva något inflytande.

- 9 Ekonomi- och finansministeriet har gjort gällande att beslutet är fullt lagligt. Enligt ministeriet ger en överföring till en trust inte upphov till någon överlåtelse. Nämnade överföring innebär således inte att bandet upphör helt mellan instiftaren och de tillgångar och rättsförhållanden som har överförts till trusten. Bland dessa räknas tillgångarna och kapitalandelarna tillhörande klagandebolagen B, A, C och D.
- 10 Som stöd för sin ståndpunkt har ministeriet hänvisat till direktiv 2015/849. Enligt dess artikel 3.6 b i räknas instiftaren av en trust bland de ”verkliga huvudmän”, det vill säga de personer ”som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den eller de fysiska personer för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs”. Ministeriet har vidare påpekat att, även om instiftaren för närvarande inte längre är förmånstagare till tillgångarna, kan nämnda person ”åter” komma att äga/inneha dessa tillgångar, för det fall de inte slutligen överläts till dem som har utnämnts till förmånstagare (exempelvis om de avstår från dessa tillgångar eller om trusten upplöses i förtid).

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 11 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om den korrekta tolkningen av artikel 2.1 i förordning nr 269/2014, särskilt om konsekvenserna och effekterna av denna bestämmelse – i fråga om en trust – för den ställning som trustens instiftare har när denne inte är förvaltare eller användare av de överförda tillgångarna, inte har andra befattningar i trusten och inte är den slutliga förmånstagaren.
- 12 Den hänskjutande domstolen önskar närmare bestämt få klarhet i huruvida de överförda tillgångarna, resurserna och rättsförhållandena kan anses ”tillhöra” instiftaren, trots att denne varken är förvaltare eller användare av de överförda tillgångarna eller slutlig förmånstagare till dessa tillgångar, eller ”tillhöra” en person som är förbunden med instiftaren, eller ytterst ”kontrolleras” av instiftaren, med den följd att de åtgärder om frysning som fastställs i artikel 2.1 i förordning (EU) nr 269/2014 kan vidtas med avseende på tillgångar som den identifierade instiftaren har överfört till trusten.
- 13 Vad gäller kriteriet om tillhörighet till instiftaren påpekar den hänskjutande domstolen att det i internationell trusträtt och artikel 2 andra stycket b i Haagkonventionen fastställs att de tillgångar som instiftaren har överfört skrivs formellt på förvaltaren. Den sistnämnde administrerar och förvaltar dessa tillgångar i enlighet med trusturkunden och den reglerande lagen. Förvaltaren får

således rätt att förfoga över tillgångarna, vilket motsvarar äganderättens huvuddrag. Denna förfoganderätt har emellertid inte överlåtits till fullo, eftersom den begränsas av skyldigheten att iaktta villkoren i trusturkunden och att överlåta tillgångarna till förmånstagarna i enlighet med trusturkunden. Vid tidpunkten för nämnda överlåtelse erhåller förmånstagarna full äganderätt till tillgångarna.

- 14 Den hänskjutande domstolen påpekar att huvudsyftet med en trust är att tillvarata instiftarens intresse. Instiftarens personliga förmögenhet avskiljs nämligen från förmögenhetsmassan bestående av de överförda tillgångarna och rättigheterna samtidigt som instiftaren befrias från de åligganden som är kopplade till tillgångarnas förvaltning, i och med att dessa åligganden, när tillgångarna skrivs formellt på förvaltaren, övergår på förvaltaren. På så sätt avskiljs instiftarens personliga förmögenhet ytterligare från förvaltarens förmögenhet.
- 15 Det kan därför anses att den omständigheten att tillgångarna formellt skrivs på förvaltaren inte ger upphov till en egentlig överlåtelse av tillgångarna, utan enbart innebär att tillgångarna utan vederlag skrivs på denna person, huvudsakligen i syfte att avskilja förmögenheten (först och främst från instiftarens personliga förmögenhet). Som stöd för sitt synsätt hänvisar den hänskjutande domstolen till nationell rättspraxis (från Corte di cassazione), enligt vilken tillgångarna skrivs på förvaltaren ”utan vederlag, men detta ger inte upphov till någon överlåtelse, eftersom detta inte innebär att en tillgång slutgiltigt tilldelas förvaltaren, som enbart är skyldig att administrera och förvara tillgången, under ett regelverk om avskiljande av förmögenhet, i syfte att överlåta tillgången till ’trustens’ förmånstagare”. Den tillgång som har överförts till en trust ”tillhör” därför fortfarande instiftaren, åtminstone fram till den slutgiltiga överlåtelsen till förmånstagarna. Således är kravet enligt artikel 2.1 i förordning nr 269/2014 – det vill säga att tillgången ”tillhör” den identifierade personen – uppfyllt för att fatta beslut om frysning av tillgången, åtminstone fram till dess att tillgången överläts till förmånstagarna.
- 16 Enligt den hänskjutande domstolen kan begreppet tillhörighet i ovannämnda artikel avse både den ordinarie situationen, där den person som förtecknas i bilaga I har full och oinskränkt äganderätt till tillgången, och ”atypiska” eller ”hybrida” situationer såsom i fallet med överföring av en tillgång till en trust, där tillgången formellt är skriven på en person (förvaltaren), dock utan att denne i allt väsentligt kan betraktas som den verkliga ägaren eller att denne har full och ovillkorlig förfoganderätt.
- 17 Den hänskjutande domstolen betonar att de tillgångar som har överförts till en trust – såsom ekonomi- och finansministeriet har anfört – under alla omständigheter, fram till dess att de överläts till förmånstagande tredje parter, slutgiltigt åter kan komma att omfattas av instiftarens formella äganderätt. Detta kan ske både för det fall det fattas beslut om förtida upplösning av trusten och om förmånstagarna inte accepterar överlåtelsen av de överförda tillgångarna. Överföringen innebär alltså inte att ”tillhörighetsbandet” mellan de överförda tillgångarna och instiftaren bryts slutgiltigt.

- 18 Som stöd för tolkningen att instiftaren efter det att tillgångarna formellt har skrivits på en annan person inte upphör att ha ett rättsligt relevant band till tillgångarna hänvisar den hänskjutande domstolen till direktiv 2015/849, vilket syftar till att förhindra att unionens finansiella system används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt dess artikel 3.6 b i räknas trustens instiftare, på samma sätt som de övriga personer som avses i bestämmelsen, som den ”verkliga huvudmannen”, det vill säga de ”fysiska personer som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den eller de fysiska personer för vars räkning en transaktion ... utförs ...”. Den hänskjutande domstolen preciserar att den nationella lagstiftningen innehåller en liknande bestämmelse (artikel 22.5 i lagstiftningsdekret nr 231/2007, i dess lydelse enligt artikel 2.1 i lagstiftningsdekret nr 90/2017).
- 19 Vidare öppnar artikel 3.6 b v för möjligheten att en person utövar ”kontroll över trusten genom direkt eller indirekt ägande”.
- 20 Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning utgör den omständigheten att tillämpningsområdet för direktiv 2015/849 skiljer sig från tillämpningsområdet för förordning nr 269/2014 inte hinder för att tillämpa direktivet i samband med tolkningen av artikel 2.1 i förordningen. I båda fallen är trustens instiftare en person som – tillsammans med de övriga personer som intar en viktig roll i förvaltningen av eller för syftet med trusten (förvaltaren eller förmånstagarna) – bibehåller ett väsentligt band till de överförda tillgångarna. På ett eller annat sätt kan instiftaren i själva verket utöva inflytande på förvaltningen av trusten. Begreppet tillhörighet i artikel 2.1 i förordning nr 269/2014 kan därför inte bara avse de fall där en tillgång formellt eller direkt tillhör den identifierade personen, utan även situationer med ”väsentlig eller indirekt tillhörighet”, såsom i fallet med en trust. I en trust kan en person (instiftaren), även om denne inte direkt innehar, förfogar över eller är den person som de överförda tillgångarna formellt står skrivna på, objektivt sett utöva ett väsentligt inflytande över tillgångarna, både eftersom denne åter kan få den formella äganderätten till dessa och eftersom denne – i och med att denne instiftar trusten och tilldelar förvaltningen och kontrollen till personer som denne har förtroende för och som denne själv har valt – i förväg kan bestämma användningen av (och framför allt det slutliga ändamålet med) trusten.
- 21 I andra hand, vad gäller kriteriet om tillhörighet till en (fysisk eller juridisk) person som är förbunden med instiftaren, konstaterar den hänskjutande domstolen att artikel 2.1 i förordningen – där det föreskrivs frysning av inte endast tillgångar tillhörande identifierade fysiska eller juridiska personer, utan även tillgångar tillhörande fysiska eller juridiska personer (eller enheter eller organ) ”som är förbundna med dem” – även kan vara tillämplig på trustar. En tillgång som inte längre är skriven på en instiftare som förtecknas i bilaga I bibehåller i själva verket ett starkt band till instiftaren. Förvaltaren räknas som en person som är förbunden med instiftaren, som har valts ut av instiftaren och som enligt instiftarens plan administrerar de tillgångar som instiftaren har överfört.

- 22 I tredje hand, vad gäller lagenligheten av åtgärder om frysning i enlighet med artikel 2.1 i förordning (EU) nr 269/2014, går det enligt den hänskjutande domstolen att hävda att instiftaren under alla omständigheter ”kontrollerar” de överförda tillgångarna. Detta följer av själva utformningen av trusten, eftersom instiftarens vilja (upprättande av trusten, utnämning av nyckelpersoner med förvaltnings- och tillsynsuppgifter, bestämmande av slutplanen och fastställande av reglerna för tilldelning av tillgångarna) i slutändan fortfarande är avgörande med avseende på de överförda tillgångarna. Denna omständighet föreligger således oberoende av om instiftaren saknar befogenhet att förvalta och direkt förfoga över de överförda tillgångarna och har strukits från förmånstagarna. I detta sammanhang hänvisar den hänskjutande domstolen till EU-domstolens praxis, enligt vilken kontroll uppnås ”genom rättigheter, avtal eller andra medel som ger möjlighet att utöva ett avgörande inflytande” (domstolens dom (fjärde avdelningen) av den 4 mars 2020, C-10/18 P, ECLI:EU:C:2020:149).
- 23 Avslutningsvis finner den hänskjutande domstolen att förändringar av administrativa organ under trustens giltighetstid – vilka genomförs efter antagandet av trusterkunden och under alla omständigheter i kraft av villkor som instiftaren har fastställt i nämnda trusterkund – inte ska tillmätas någon betydelse. Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att instiftaren ska anses ha ”kontroll” över tillgångarna även efter de ovannämnda förändringarna, oberoende av om instiftaren har gett sitt samtycke och även när det inte framgår att instiftaren fortfarande har befogenhet att förvalta eller använda de överförda tillgångarna.