

Sag C-483/23

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

26. juli 2023

Forelæggende ret:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Afgørelse af:

11. april 2023

Sagsøgere:

A

B

C

D

T

Sagsøgte:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Comitato di Sicurezza Finanziaria

Agenzia del Demanio

Hovedsagens genstand

Forvaltningsretlig sag anlagt af flere kommercielle selskaber, der er blevet indskudt i en trust, til prøvelse af den afgørelse, hvormed en administrativ myndighed har indefrosset disse selskabers kapitalandele og aktiver med den begrundelse, at disse midler indirekte kan forbindes til trustens stifter, som er blevet opført på listen over dem, der er omfattet af de i forordning (EU) nr. 269/2014 fastsatte restriktive foranstaltninger.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodningen om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 1, i forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed, som ændret ved forordning (EU) nr. 476/2014, navnlig fortolkningen af begreberne »tilhørsforhold« og »kontrol« over aktiver, der er blevet indskudt i en trust, med hensyn til trustens stifter.

Præjudicielle spørgsmål

1) Skal artikel 2, [stk.] 1, i forordning (EU) nr. 269/2014 fortolkes således, at der også kan vedtages foranstaltning om indefrysning af aktiver eller ressourcer, der er blevet indskudt i en trust af en stifter, som er opført i forordningens bilag I (person, der er udpeget eller opført på listen), idet denne skal opfattes som den, som aktiverne eller ressourcerne tilhører?

2) Såfremt spørgsmålet besvares benægtende: Skal artikel 2, [stk.] 1, i forordning (EU) nr. 269/2014 fortolkes således, at der også kan vedtages foranstaltning om indefrysning af aktiver eller ressourcer, der er blevet indskudt i en trust af en stifter, som er opført i forordningens bilag I (person, der er udpeget eller opført på listen), idet denne skal opfattes som en person med tilknytning til den, som aktiverne eller ressourcerne tilhører?

3) Såfremt spørgsmålet besvares benægtende: Skal artikel 2, [stk.] 1, i forordning (EU) nr. 269/2014 fortolkes således, at der også kan vedtages foranstaltning om indefrysning af aktiver eller ressourcer, der er blevet indskudt i en trust af en stifter, som er opført i forordningens bilag I (person, der er udpeget eller opført på listen), idet denne skal opfattes som den, der kontrollerer aktiverne eller ressourcerne?

Anførte internationale forskrifter

Haagerkonventionen af 1. juli 1985 om, hvilken lov der skal anvendes på truste og om anerkendelse af truste. Navnlig:

Artikel 2, stk. 1:

»I denne konvention forstås ved »trust« de retsforhold, som en person, dvs. stifteren, har stiftet – ved handling mellem levende personer eller mortis causa – såfremt aktiver er blevet sat under en forvalters kontrol i en begunstigets interesse eller til et specifikt formål.«

Artikel 2, stk. 2:

»[...]

- a) Trustens aktiver udgør en særskilt formuemasse og indgår ikke i forvalterens formue.
- b) Trustens aktiver står i forvalterens navn eller navnet på en anden person, der agerer på vegne af forvalteren.
- c) Forvalteren har beføjelse til og er forpligtet til at administrere, forvalte eller råde over aktiverne i henhold til trustens betingelser og i medfør af de i loven fastsatte særlige regler, som omfatter forvaltere, og har den hermed forbundne rapporteringspligt.«

Artikel 6, stk. 1:

»Trusten reguleres af den af stifteren valgte lov. [...]«

Anførte EU-retlige forskrifter

Rådets afgørelse (FUSP) 2022/337 af 28. februar 2022 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed.

Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 af 17. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed, som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 476/2014 af 12. maj 2014 og som gennemført ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/336 af 28. februar 2022.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF.

Anførte nationale forskrifter

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 (lovdekret nr. 109 af 22.6.2007 – Foranstaltninger til at forebygge, bekæmpe og straffe finansiering af terrorisme og aktiviteter udført af lande, der truer international fred og sikkerhed, til gennemførelse af direktiv 2005/60/EF): Navnlig artikel 3 (oprettelse af Comitato di Sicurezza Finanziaria (det finansielle sikkerhedsudvalg), som er et organ inden for Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet) og gennemfører foranstaltninger om indefrysning som vedtaget af De Forenede Nationer, Den Europæiske Union samt

økonomi- og finansministeren) og artikel 5 (forbud mod at overdrage, råde over eller bruge de indefrosne ressourcer samt forbud mod direkte eller indirekte at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for de udpegede eller at hensætte midler til deres fordel).

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 (lovdekret nr. 90 af 25.6.2017 – Gennemførelse af direktiv (EU) 2015/849 og forordning (EU) nr. 2015/847 om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler). Bl.a. pålægger artikel 2, stk. 1, forvaltere af viljesbestemte truste at opbevare passende og ajourførte oplysninger om reelt ejerskab vedrørende trusten (stifteren, forvalteren, protektoren, den begunstigede og enhver anden person, som udøver reel kontrol over de i trusten indskudte aktiver).

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 (lovdekret nr. 231 af 21.9.2007 – Gennemførelse af direktiv 2005/60/EF og af direktiv 2006/70/EF om gennemførelsesforanstaltninger hertil), som ændret ved lovdekret 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 (lov nr. 364 af 16.10.1989 – Ratificering og gennemførelse af Haagerkonventionen af 1. juli 1985 om, hvilken lov der skal anvendes på truste og om anerkendelse af truste), der tillader anvendelse af trustordningen i Italien.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 De sagsøgende selskaber B, A, C og D udøver kommerciel virksomhed og er helejet af et selskab med hjemsted i Bermuda (herefter »moderselskabet«), der er indskudt i en trust (herefter »trusten«). Trusten blev stiftet af en fysisk person (herefter »stifteren«) ved et dokument af 18. juli 2007, som blev ændret den 22. december 2014, og er reguleret af bermudansk lov.
- 2 Trusten har både en forvalter, dvs. selskabet T, der har til opgave at forvalte og administrere de indskudte aktiver i henhold til bestemmelserne i stiftelsesdokumentet samt at overdrage de indskudte aktiver til de begunstigede, når trusten ophører eller i henhold til stiftelsesdokumentet, og en protektor, dvs. en fysisk tredjemand, der har til opgave at føre tilsyn med den korrekte gennemførelse af trustens plan. Disse administrative organer har været genstand for ændringer i løbet af årene.
- 3 Stifteren henhørte oprindeligt under trustens begunstigede sammen med sin søster og nevø (der begge blev udelukket fra trusten ved et dokument af 19.12.2017) samt sine slægtninge i nedstigende linje (på nuværende tidspunkt ingen), men blev

udelukket fra trusten ved et dokument af 7. februar 2022. Det fremgår ikke, at stifteren atter kan inkluderes som begunstiget eller har beføjelse til at forvalte eller bruge de i trusten indskudte aktiver.

- 4 Ved afgørelse (FUSP) 2022/337 af 28. februar 2022 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP og ved gennemførelsesforordning (EU) 2022/336 af 28. februar 2022 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 opførte Rådet for Den Europæiske Union stifteren på listen over dem, der er omfattet af de i den nævnte EU-forordning fastsatte foranstaltninger.
- 5 Ved foranstaltning, som blev forkyndt den 16. marts 2022 for den juridiske repræsentant/administrerende direktør for selskaberne B, A, C og D, traf Comitato di Sicurezza Finanziaria inden for Ministero dell'Economia e delle Finanze derfor i henhold til forordning (EU) nr. 269/2014 (artikel 2) og lovdekret nr. 109/2007 beslutning om »indefrysning« af kapitalandelene og aktiverne tilhørende selskaberne B, A, C og D (herefter »beslutningen om indefrysning«), fordi disse »indirekte kan forbindes til [stifteren]«, i dennes egenskab af reel ejer, der er opført på listen i bilaget til forordning nr. 269/2014, som ændret ved gennemførelsesforordning nr. 336/2022.
- 6 Ved stævning af 11. maj 2022 har selskaberne B, A, C og D samt selskabet T (forvalteren) nedlagt påstand om, at den forelæggende ret annullerer beslutningen om indefrysning.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 7 Sagsøgerne er af den opfattelse, at beslutningen om indefrysning alene er baseret på artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 269/2014, der efter ændringen ved forordning nr. 476/2014 foreskriver, at alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer eller af fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, jf. listen i forordningens bilag I (herefter »de udpegede«), indefryses. Ved denne ændring blev ordene »direkte og indirekte« fjernet efter ordene »besiddes eller kontrolleres« [o.a.: fjernelsen vedrører kun den italienske udgave]; ifølge sagsøgerne kan hverken den indirekte forbindelse mellem de indefrosne aktiver og den udpegede eller andre tilfælde end de i bestemmelsen udtømmende opregnede, dvs. tilhørsforhold, ejerskab, besiddelse og kontrol, derfor betragtes som relevante kriterier vedrørende aktivernes tilknytning til de udpegede.
- 8 Sagsøgerne har derfor gjort gældende, at beslutningen om indefrysning er retsstridig henset til sagsøgernes placering helt uden for den udpegedes, dvs. stifterens, indflydelsessfære. I forbindelse med indskuddet af deres moderselskab i trusten blev deres formue nemlig adskilt fra stifterens formue, og efter fjernelsen af stifteren fra trustens begunstigede blev formuen overdraget til forvalteren, dvs. selskabet T. I kraft af stiftelsesdokumentet og den regulerende lov har stifteren

derfor ingen (direkte eller indirekte) beføjelse til forvaltning og kontrol, hvorfor stifteren ikke længere kan udøve indflydelse.

- 9 Ministero dell'Economia e delle Finanze har gjort gældende, at afgørelsen er fuldt lovlig, og at indskud i en trust ikke giver anledning til en overdragelse, hvorfor det ikke bevirker en fuldstændig afskæring af tilknytningen mellem stifteren og de i trusten indskudte aktiver og retsforhold, herunder aktiverne og kapitalandelene tilhørende sagsøgerne B, A, C og D.
- 10 Til støtte for sit standpunkt har ministeriet henvist til direktiv 2015/849. Ifølge direktivets artikel 3, stk. 6, litra b), nr. i), henhører stifteren af en trust under de »reelle ejere«, dvs. de personer, »der i sidste ende ejer eller kontrollerer kunden, eller den eller de fysiske personer, på hvis vegne en transaktion eller en aktivitet gennemføres«. Ministeriet har tilføjet, at selv om stifteren i øjeblikket ikke længere er den begunstige af aktiverne, kan denne »atter« komme til at eje/besidde disse aktiver, såfremt de ikke overdrages endeligt til dem, der er udpeget som begunstige (eksempelvis hvis disse giver afkald på disse aktiver, eller såfremt trusten opløses førtidigt).

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 11 Den forelæggende ret nærer tvivl om den korrekte fortolkning af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 269/2014, især om følgerne og virkningerne af denne bestemmelse – i tilfælde af en trust – med hensyn til stillingen for trustens stifter, såfremt denne ikke er forvalter eller bruger af de indskudte aktiver, ikke har andre hverv i trusten og ikke er den endelige begunstige.
- 12 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om det kan forudsættes, at de indskudte aktiver, ressourcer og retsforhold alligevel »tilhører« stifteren, selv om denne ikke er forvalter eller bruger af de indskudte aktiver eller er den endelige begunstige af disse aktiver, eller »tilhører« en person med tilknytning til stifteren, eller i sidste ende »kontrolleres« af stifteren, med den konsekvens, at de i artikel 2, stk. 1, i forordning (EU) nr. 269/2014 fastsatte foranstaltninger om indefrysning kan vedtages i tilfælde af aktiver, som den udpegede stifter har indskudt i trusten.
- 13 Hvad angår kriteriet om tilhørsforhold til stifteren har den forelæggende ret anført, at ifølge både den internationale trustordning og Haagerkonventionens artikel 2, stk. 2, litra b), står de af stifteren indskudte aktiver formelt i forvalterens navn, og forvalteren administrerer og forvalter dem i henhold til stiftelsesdokumentet og den regulerende lov. Således overdrages forvalteren beføjelsen til at råde over aktiverne, hvilket er et af ejendomsrettens væsentligste træk. Denne råderet er imidlertid ikke overdraget fuldt ud, fordi den er begrænset af pligten til at overholde betingelserne i stiftelsesdokumentet og til at overdrage aktiverne til de begunstige i henhold til stiftelsesdokumentet. På tidspunktet for denne overdragelse opnår de begunstige den fulde ejendomsret til aktiverne.

- 14 Den forelæggende ret har understreget, at trustordningens hovedformål er at varetage stifterens interesse, idet denne holder sin personlige formue adskilt fra massen af de indskudte aktiver og rettigheder, samtidigt med at stifteren ikke bærer forvaltningsomkostninger, idet disse, på lige fod med det formelle ejerskab, overdrages til forvalteren, hvilket bevirker en yderligere adskillelse fra den sidstnævntes formue.
- 15 Det kan derfor antages, at den omstændighed, at forvalteren bliver den formelle ejer, ikke giver anledning til en egentlig overdragelse af aktiverne, men alene til, at denne uden vederlag bliver aktivernes ejer, hovedsageligt med henblik på at holde formuen adskilt (først og fremmest fra stifterens personlige formue). Til støtte for dette synspunkt har den forelæggende ret henvist til national retspraksis (ved Corte di cassazione (kassationsdomstol)), ifølge hvilken forvalteren bliver aktivernes formelle ejer »uden vederlag, men dette giver ikke anledning til en overdragelse, fordi dette ikke bevirker, at et aktiv endeligt tildeles forvalteren, som alene har pligt til at administrere og opbevare det, under en ordning med formueadskillelse, med henblik på at overdrage aktivet til »trustens« begunstigede«. Det i en trust indskudte aktiv »tilhører« derfor fortsat stifteren, i det mindste indtil den endelige overdragelse til de begunstigede. Således er det i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 269/2014 fastsatte krav om, at aktivet »tilhører« den udpegede, opfyldt med hensyn til vedtagelse af en beslutning om indefrysning af aktivet, i det mindste indtil aktivet overdrages til de begunstigede.
- 16 Ifølge den forelæggende ret kan begrebet »tilhørsforhold« i ovennævnte artikel omfatte både den sædvanlige situation, hvor den af bilag I omfattede person har fuld og uindskrænket ejendomsret til aktivet, og »atypiske« eller »blandede« situationer såsom i tilfælde af indskud af et aktiv i en trust, hvor aktivet formelt står i en persons navn (forvalteren), dog uden at denne i det væsentlige kan betragtes som den reelle ejer eller har en fuld og ubetinget råderet.
- 17 Den forelæggende ret har påpeget, at de i en trust indskudte aktiver – som anført af Ministero dell'Economia e delle Finanze – under alle omstændigheder endeligt atter kan blive omfattet af stifterens formelle ejerskab, indtil de overdrages til begunstigede tredjemænd, og dette kan finde sted både i tilfælde af, at der træffes beslutning om førtidig opløsning af trusten, og såfremt de begunstigede ikke accepterer overdragelsen af de indskudte aktiver; med andre ord bevirker indskuddet ikke, at stifterens »tilhørsforhold« til det indskudte aktiv endeligt afskæres.
- 18 Til støtte for den fortolkning, ifølge hvilken stifteren ikke ophører med at have en juridisk relevant tilknytning til aktiverne selv efter det ændrede formelle ejerskab, har den forelæggende ret henvist til direktiv 2015/849, som sigter mod at forebygge anvendelse af EU's finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme. Ifølge direktivets artikel 3, stk. 6, litra b, nr. i), er stifteren af en trust, på lige fod med de øvrige i bestemmelsen omhandlede personer, den »reelle ejer«, dvs. »den eller de fysiske personer, der i sidste ende ejer eller kontrollerer kunden, eller den eller de fysiske personer, på hvis vegne en

transaktion [...] gennemføres [...]«. Den forelæggende ret har præciseret, at den nationale lovgivning indeholder en lignende bestemmelse (artikel 22, stk. 5, i lovdekret nr. 231/2007, som ændret ved artikel 2, stk. 1, i lovdekret nr. 90/2017).

- 19 Endvidere rummer artikel 3, stk. 6, litra b), nr. v), muligheden for, at en person udøver »kontrol over trusten gennem direkte eller indirekte ejerskab«.
- 20 Efter den forelæggende rets opfattelse er den omstændighed, at anvendelsesområdet for direktiv 2015/849 adskiller sig fra anvendelsesområdet for forordning nr. 269/2014, ikke til hinder for at anvende direktivet i forbindelse med fortolkningen af forordningens artikel 2, stk. 1: I begge tilfælde er stifteren af trusten en person, som – på lige fod med de øvrige personer, som indtager en vigtig rolle i forvaltningen af eller formålet med trusten (forvalteren eller de begunstigede) – opretholder en væsentlig tilknytning til de indskudte aktiver, idet denne på en eller anden måde kan udøve indflydelse over forvaltningen heraf. Begrebet »tilhørsforhold« i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 269/2014 kan derfor ikke alene omfatte de tilfælde, hvor et aktiv formelt eller direkte tilhører den udpegede, men også tilfælde af »faktisk eller indirekte tilhørsforhold«, såsom med hensyn til en trust: I en trust kan en person (stifteren), selv om denne ikke direkte besidder, råder over eller er den formelle ejer af de indskudte aktiver, objektivet set udøve en afgørende indflydelse over aktiverne, både fordi denne atter kan erhverve det formelle ejerskab over disse, og fordi denne – idet denne stifter trusten og tildeler forvaltningen og kontrollen til personer, som denne stoler på og selv har valgt – på forhånd kan bestemme brugen af (og frem for alt det endelige anvendelsesformål for) trusten.
- 21 Subsidiært, hvad angår kriteriet vedrørende tilhørsforhold til en (fysisk eller juridisk) person med tilknytning til stifteren, har den forelæggende ret konstateret, at forordningens artikel 2, stk. 1, når den foreskriver indefrysning af ikke alene aktiver tilhørende udpegede fysiske eller juridiske personer, men også aktiver tilhørende fysiske eller juridiske personer (eller enheder eller organer) »med tilknytning til dem«, også kan finde anvendelse på truste. Et aktiv, som ikke længere står i navnet på en stifter, som er opført i bilag I, opretholder nemlig en væsentlig tilknytning til stifteren; forvalteren er faktisk den tilknyttede person, som er udvalgt af stifteren og administrerer de af stifteren indskudte aktiver ifølge stifterens plan.
- 22 Mere subsidiært, for så vidt angår lovligheden af foranstaltninger om indefrysning i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning (EU) nr. 269/2014, kan det ifølge den forelæggende ret lægges til grund, at stifteren under alle omstændigheder »kontrollerer« de indskudte aktiver, henset til udformningen af trusten i sig selv, eftersom stifterens vilje (stiftelse af trusten, udpegning af nøglepersoner, der har forvaltnings- og tilsynsopgaver, bestemmelse af den endelige plan og fastsættelse af reglerne vedrørende tildeling af aktiverne) i sidste ende fortsat er afgørende med hensyn til de indskudte aktiver. Denne omstændighed foreligger således, selv om stifteren savner beføjelse til at forvalte og direkte råde over de indskudte aktiver og er blevet fjernet fra de begunstigede. I denne sammenhæng har den

forelæggende ret henvist til Domstolens praksis, ifølge hvilken begrebet »kontrol« defineres som en »mulighed, der er givet gennem rettigheder, aftaler eller på anden vis, for at udøve en afgørende indflydelse« (Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 4.3.2020, C-10/18 P, ECLI:EU:C:2020:149).

- 23 Afslutningsvis finder den forelæggende ret, at ændringer i administrative organer i løbet af trustens gyldighedsperiode – som foretages efter vedtagelsen af stiftelsesdokumentet og under alle omstændigheder i kraft af vilkår, som stifteren har fastsat i dette dokument – ikke skal tillægges betydning. Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at afklare, hvilke forudsætninger der skal være opfyldt for at antage, at stifteren fortsat »kontrollerer« aktiverne efter de omhandlede ændringer, uanset om stifteren har givet sit samtykke, og selv når det ikke fremgår, at stifteren fortsat har beføjelse til at forvalte eller bruge de indskudte aktiver.

ARBEJDSDOKUMENT