

Zadeva C-483/23

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v smislu člena 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

26. julij 2023

Predložitevno sodišče:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno
sodišče za Lacij, Italija)

Datum predložitvene odločbe:

11. april 2023

Tožče stranke:

A

B

C

D

T

Tožene stranke:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Comitato di Sicurezza Finanziaria

Agenzia del Demanio

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba v upravnem sporu, ki so jo vložile gospodarske družbe, ki so dodelile sredstva v sklad, zoper odločbo upravnega organa, s katero je bila odrejena zamrznitev deležev in sredstev v lasti teh družb, ker naj bi bili posredno povezani z osebo, ki je vključena v sklad in ki je bila zajeta na seznamu naslovnikov omejevalnih ukrepov iz Uredbe (EU) št. 269/2014.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predlog za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267 PDEU, katerega predmet je razlaga člena 2(1) Uredbe Sveta (EU) št. 269/2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EU) št. 476/2014; zlasti razlaga pojmov „last“ in „nadzor“ sredstev, dodeljenih v sklad v zvezi s subjektom ustanovitelja sklada.

Vprašanja za predhodno odločanje

(1) Ali je treba člen 2(1) Uredbe (EU) št. 269/2014 razlagati tako, da je ukrep zamrznitve mogoče sprejeti tudi v primeru sredstev ali virov, ki jih je v sklad dodelil ustanovitelj, ki je naveden v Prilogi I k Uredbi (oseba, uvrščena na seznam) in za katerega je treba šteti, da je subjekt, ki mu ta sredstva ali viri pripadajo[?]

(2) [Č]e je odgovor nikalen[: a]li je treba člen 2(1) Uredbe (EU) št. 269/2014 razlagati tako, da je ukrep zamrznitve mogoče sprejeti tudi v primeru sredstev ali virov, ki jih je v sklad dodelil ustanovitelj, ki je naveden v Prilogi I k Uredbi (oseba, uvrščena na seznam) in za katerega je treba šteti, da je subjekt, povezan z osebo, ki ji ta sredstva ali viri pripadajo[?]

(3) [Č]e je odgovor nikalen[: a]li je treba člen 2(1) Uredbe (EU) št. 269/2014 razlagati tako, da je ukrep zamrznitve mogoče sprejeti tudi v primeru sredstev ali virov, ki jih je v sklad dodelil ustanovitelj, ki je naveden v Prilogi I k Uredbi (oseba, uvrščena na seznam) in za katerega je treba šteti, da je subjekt, ki ta sredstva ali vire nadzira?

Navedene določbe mednarodnega prava

Haaška konvencija z dne 1. julija 1985 o pravu, ki se uporablja za sklade, in njihovem priznavanju, zlasti:

člen 2(1):

„Za namene te konvencije sklad pomeni pravna razmerja, ki jih je ustanovila ena oseba, ustanovitelj – s pogodbo med živimi ali s pravnim poslom *mortis causa* – če so bila sredstva prenesena pod nadzor skrbnika v korist upravičenca ali za poseben namen.“

Člen 2(2):

„[...]“

(a) sredstva sklada so ločena premoženjska masa in niso del premoženja skrbnika;

- (b) sredstva sklada so izdana na ime skrbnika ali druge osebe za račun skrbnika;
- (c) skrbnik ima pooblastilo in dolžnost, da poroča o premoženju, ga vodi in upravlja ali z njim razpolaga v skladu s pogoji sklada in s posebnimi zakonskimi določbami.“

Člen 6(1):

„Sklad ureja pravo, ki ga izbere ustanovitelj.[...]“

Navedene določbe prava Unije

Sklep Sveta (SZVP) 2022/337 z dne 28. februarja 2022 o spremembi Sklepa 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z ukrepi, ki spodbujajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine

Uredba Sveta (EU) št. 269/2014 z dne 17. marca 2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodbujajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EU) št. 476/2014 z dne 12. maja 2014 in ki se izvaja z Izvedbeno uredbo Sveta (EU) 2022/336 z dne 28. februarja 2022.

Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES.

Navedene nacionalne določbe

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 (zakonska uredba št. 109 z dne 22. junija 2007 – ukrepi za preprečevanje, obravnavo in zatiranje financiranja terorizma in dejavnosti držav, ki ogrožajo mir in mednarodno varnost), s katero se izvaja Direktiva 2005/60/ES: zlasti člen 3 (ustanovitev Comitato di Sicurezza Finanziaria (odbor za finančno varnost), organ v okviru Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance), ki sprejema ukrepe zamrznitve, ki so jih odredili Združeni narodi, Evropska unija ter minister za gospodarstvo in finance) in člen 5 (prepoved prenosa ali uporabe zamrznjenih sredstev ali razpolaganja z njimi ter prepoved neposrednega ali posrednega dajanja na razpolago finančnih sredstev ali gospodarskih virov subjektom, uvrščenim na seznam, ali jih nameniti za njihovo korist).

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 (zakonska uredba št. 90 z dne 25. maja 2017 – izvajanje Direktive (EU) 2015/849 in Uredbe (EU) št. 2015/847 o informacijah, ki spremljajo prenose sredstev). Natančneje, člen 2(1) določa obveznost za izrecne skrbnike sklada, da hranijo ustrezne in posodobljene informacije o dejanskem lastništvu sklada (ustanovitelj, skrbnik, varuh, upravičenec ali kdor koli, ki dejansko nadzira sredstva, dodeljena v sklad).

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, come modificato dal Decreto legislativo n. 90/2017 (zakonska uredba št. 231 z dne 21. novembra 2007 – izvajanje Direktive 2005/60/ES in Direktive 2006/70/ES o ukrepih za njeno izvajanje, kot je bila spremenjena z zakonsko uredbo št. 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, che ammette in Italia la possibilità di utilizzare lo strumento del trust (zakon št. 364 z dne 16. oktobra 1989 – ratifikacija in izvajanje Haaške konvencije z dne 1. julija 1985 o pravu, ki se uporablja za sklade, in njihovem priznavanju, v skladu s katero ima Italija možnost uporabiti instrument sklada).

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Tožeče družbe A, B, C in D opravljajo gospodarsko dejavnost ter jih v celoti nadzira družba s sedežem v Bermudih (v nadaljevanju: obvladujoča družba), ki ima sredstva v skladu (v nadaljevanju: sklad). Sklad je ustanovila fizična oseba (v nadaljevanju: ustanovitelj) s pogodbo z dne 18. julija 2007, spremenjeno 22. septembra 2014, ureja pa ga zakon države Bermudi.
- 2 Sklad predvideva bodisi subjekt skrbnika, to je vloga, ki jo opravlja družba T, katere nalogi sta vodenje in upravljanje premoženja, dodeljenega v skladu z določbami ustanovne pogodbe, ter prenos, v skladu s pogoji sklada ali v dogovoru z njim, sredstev, dodeljenih upravičencem, bodisi primer varuha, to je tretja oseba, ki je fizična oseba in katere naloga je nadzirati pravilno izvajanje načrta, ki ga je predvidel sklad. Ti upravni organi se skozi čas spreminjajo.
- 3 Ustanovitelj je prvotno spadal med upravičence sklada, skupaj s svojo sestro in nečakom (ki sta bila iz sklada izključena s pogodbo z dne 19. decembra 2017) ter svojimi potomci (ki jih trenutno ni), vendar je bil iz njega izključen s pogodbo z dne 7. februarja 2022. Ni mogoče razbrati, da bi bil lahko ustanovitelj znova uvrščen med upravičence, niti da bi bil pooblaščen za upravljanje ali uporabo njemu dodeljenih sredstev.
- 4 Svet Evropske unije je s Sklepom (SZVP) 2022/337 z dne 28. februarja 2022, s katerim je bil spremenjen Sklep (SZVP) 2014/145, in Izvedbeno uredbo (EU) 2022/336 z dne 28. februarja 2022 o izvajanju Uredbe (EU) št. 269/2014

ustanovitelja uvrstil na seznam naslovnikov ukrepov, določenih v navedeni uredbi EU.

- 5 Comitato di Sicurezza Finanziaria (odbor za finančno varnost), ustanovljen v okviru Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za ekonomijo in finance), je zato z odločbo, vročeno 16. marca 2022 zakonitemu zastopniku/pooblaščenemu svetovalcu družb A, B, C in D, v skladu z Uredbo (EU) št. 269/2014 (člen 2) in zakonsko uredbo št. 109/2007 (v nadaljevanju: zak. ur. št. 109/2007) razglasil „zamrznitev“ deležev in sredstev v lasti družb A, B, C in D (v nadaljevanju: ukrep zamrznitve), ker „jih je mogoče posredno povezati z [ustanoviteljem]“ kot njihovim dejanskim lastnikom, vključenim na seznam iz Priloge k Uredbi št. 269/2014, kot je bila spremenjena po sprejetju Izvedbe uredbe št. 336/2022.
- 6 Družbe A, B, C in D ter družba T (skrbnik) so s tožbo, vloženo 11. maja 2022, predložitvenemu sodišču predlagale, naj ukrep zamrznitve razglasi za ničen.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 7 Po navedbah tožečih strank ukrep zamrznitve temelji izključno na členu 2(1) Uredbe št. 269/2014, ki, po spremembi, sprejeti z Uredbo št. 476/2014, določa, da se zamrznejo vsa finančna sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti ali s katerimi razpolagajo ali jih nadzirajo fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi ali z njimi povezane fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi s seznama iz Priloge I k navedeni uredbi (v nadaljevanju: subjekti, uvrščeni na seznam). S to spremembo sta bila črtana izraza „neposredno ali posredno“, ki sta navedena za izrazoma „razpolagajo ali jih nadzirajo“; vendar se po navedbah tožečih strank za navezovalne okoliščine med zamrznjenimi sredstvi in subjekti, uvrščenimi na seznam, ne morejo šteti posredna povezanost sredstev s subjektom, uvrščenim na seznam, niti različni primeri, ki so izčrpno navedeni v zakonodaji, to so lastništvo, posedovanje, hranjenje in nadzor.
- 8 Tožeče stranke zato menijo, da je ukrep zamrznitve nezakonit, saj so povsem zunaj področja vpliva subjekta, uvrščenega na seznam, to je ustanovitelja. Njihovo premoženje je bilo z njegovo dodelitvijo v sklad družbe, ki jih nadzira, ločeno od premoženja ustanovitelja in po njegovi izključitvi iz upravičencev sklada je bilo premoženje preneseno na skrbnika, to je družbo T. Zato na podlagi ustanovne pogodbe in prava, ki se uporablja, ni bilo nobenega (neposrednega ali posrednega) pooblastila za upravljanje in nadzor, ki ga je mogoče podeliti ustanovitelju, ki ne bi več mogel izvajati svojega vpliva.
- 9 Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance) trdi, da je navedeni ukrep v celoti zakonit in da dodelitev v sklad, ki nima učinka prenosa, ne povzroči popolne prekinitve povezave med ustanoviteljem ter sredstvi in razmerji, dodeljenimi v sklad, med katerimi so sredstva in deleži tožečih strank A, B, C in D.

- 10 V utemeljitev svoje trditve se sklicuje na Direktivo 2015/849. V skladu s členom 3(6)(b)(i) navedene direktive v primeru sklada ustanovitelj spada med „dejanske lastnike“, to je tiste subjekte, „ki končno posedujejo ali nadzirajo stranko in/ali fizično osebo oziroma osebe, v imenu katerih se izvaja transakcija ali opravlja dejavnost“. Navedeno ministrstvo poleg tega navaja, da čeprav ustanovitelj trenutno ni več upravitelj sredstev, lahko še vedno ponovno postane njihov lastnik oziroma z njimi ponovno razpolaga, če se sredstva končno ne prenesejo v korist subjektov, uvrščenih na seznam, kot upravičencev (ker se jim ti na primer odpovejo ali zaradi predčasne prenehanja sklada).

Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 11 Predložitveno sodišče dvomi o pravilni razlagi člena 2(1) Uredbe št. 269/2014, zlasti v zvezi s posledicami in učinki take ureditve, v primeru uporabe instrumenta sklada, o vlogi ustanovitelja sklada, če ta ustanovitelj ne upravlja ali uporablja dodeljenih sredstev, ne opravlja dodatnih nalog in ni končni upravičenec.
- 12 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali se za sredstva, vire in razmerja, ki so predmet dodelitve, lahko vseeno šteje, da „pripadajo“ ustanovitelju, čeprav ta ne uporablja ali upravlja dodeljenih sredstev niti ni njihov končni upravičenec, ali da „pripadajo“ subjektu, ki je z ustanoviteljem povezan, ali da so, nazadnje, „pod nadzorom“ navedenega ustanovitelja, s čimer bi bilo v primeru sredstev, ki jih je v sklad dodelil ustanovitelj, uvrščen na seznam, posledično mogoče uporabiti ukrepe zamrznitve, določene v členu 2(1) Uredbe št. 269/2014.
- 13 Glede merila ustanoviteljevega lastništva navaja, da se v skladu s shemo mednarodno priznanega sklada in v skladu s členom 2(2)(b) Haške konvencije sredstva, ki jih je dodelil ustanovitelj, izdajo na ime skrbnika, ki jih vodi in upravlja na podlagi ustanovne pogodbe in prava, ki se uporablja. Ta torej postane pooblaščen za razpolaganje s sredstvi, kar je glavna značilnost lastninske pravice. Vendar to pooblastilo za razpolaganje nanj ni preneseno v celoti, saj ga omejuje zahteva po spoštovanju zavez ustanovne pogodbe in po prenosu sredstev na upravičence, v skladu s to pogodbo. Upravičenci ob takem prenosu pridobijo popolno lastništvo sredstev.
- 14 Predložitveno sodišče poudarja, da je namen navedenega instituta uresničevanje zlasti koristi ustanovitelja, čigar osebno premoženje se loči od premoženjske mase dodeljenega premoženja in pravic, pri čemer je hkrati oproščen obveznosti upravljanja, ki se skupaj z uradno izdajo na ime prenesejo na skrbnika, pri čemer se nadalje loči tudi njegovo premoženje.
- 15 Mogoče je torej šteti, da uradna izdaja na ime skrbnika ne pomeni pravega in dejanskega učinka prenosa sredstev, temveč le brezplačno izdajo sredstev na ime, zlasti z namenom ločitve premoženja (vključno z osebnim premoženjem ustanovitelja). V utemeljitev take smeri razlage predložitveno sodišče navaja nacionalno sodno prakso (Corte di cassazione (kasacijsko sodišče)), v skladu s katero se sredstva na ime skrbnika izdajo „brezplačno, vendar to nima učinkov

prenosa, ker ne vključuje končne dodelitve navedenemu skrbniku, čigar naloga je le, da jih, v sistemu ločitve premoženja, upravlja in varuje z namenom njihovega prenosa na upravičence „sklada“. Sredstva, dodeljena v sklad, naj bi torej še naprej „pripadala“ ustanovitelju, vsaj do končnega prenosa na upravičence. Zahteva po tem, da so sredstva v „lasti“ subjekta, uvrščenega na seznam, iz člena 2(1) Uredbe št. 269/2014, za namene ukrepa zamrznitve navedenega premoženja, vsaj dokler se premoženje ne prenese na upravičence, naj bi tako bila izpolnjena.

- 16 Po navedbah predložitvenega sodišča se lahko pojem „lastništva“ iz zgoraj navedenega člena nanaša na klasičen položaj, v katerem ima subjekt, naveden v Prilogi I, sredstva v popolni ali izključni lasti, ali pa na „netipične“ ali „mešane“ položaje, ki nastopijo v primeru dodelitve sredstev v sklad in v katerih se sredstva izdajo na ime subjekta (skrbnika), ne da bi se ta lahko v bistvu štel za dejanskega lastnika, saj ni pooblaščen za polno in brezpogojno razpolaganje z njim.
- 17 Vendar predložitveno sodišče poudarja, kot je navedlo Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance), da se lahko sredstva, dodeljena v sklad, do prenosa na tretje upravičence, dokončno prenesejo v uradno last ustanovitelja, bodisi v primeru, da se odredi predčasno prenehanje sklada, bodisi v primeru, da se upravičenci ne strinjajo s prenosom dodeljenih sredstev; drugače povedano, po dodelitvi se ne prekine dokončno povezava „lastništva“ med dodeljenimi sredstvi in ustanoviteljem.
- 18 Predložitveno sodišče se v utemeljitev razlage, v skladu s katero ustanovitelj po spremenjeni uradni izdaji sredstev na ime ne bi prenehal biti z njimi upoštevno pravno povezan, sklicuje na Direktivo 2015/849, katere cilj je preprečiti uporabo finančnega sistema Unije za namene pranja denarja in financiranja terorizma. V skladu s členom 3(6)(b)(i) navedene direktive je v primeru sklada ustanovitelj skupaj z drugimi opredeljenimi subjekti, zajetimi v njem, „dejanski lastnik“, to je tisti subjekt, „ki končno poseduje[...] ali nadzira[...] stranko in/ali fizično osebo oziroma osebe, v imenu katerih se izvaja transakcija ali opravlja dejavnost“. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je podobna določba zajeta v nacionalnem pravu (člen 22(5) zak. ur. št. 231/2007, kot je bila spremenjena s členom 2(1) zak. ur. št. 90/2017).
- 19 Poleg tega je v členu 3(6)(b)(v) kot primer navedena možnost „nadzor[a] nad skladom prek neposrednega ali posrednega lastništva“.
- 20 Po mnenju predložitvenega sodišča drugačno stvarno področje uporabe Direktive 2015/848 glede na stvarno področje uporabe Uredbe št. 269/2014 ne preprečuje uporabe navedene direktive za namene razlagalne analize člena 2(1) navedene uredbe: v obeh primerih je sklad subjekt, ki skupaj z drugimi subjekti, ki imajo pomembno vlogo pri upravljanju ali ciljnih sklada (skrbnik ali upravičenci), ohrani pomembno povezavo z dodeljenimi sredstvi, saj lahko tako ali drugače vpliva na njihovo upravljanje. Pojem „lastništva“ iz člena 2(1) Uredbe št. 269/2014 bi se torej lahko nanašal ne le na primere uradnega ali neposrednega

lastništva sredstev s strani subjekta, uvrščenega na seznam, temveč tudi na primere „bistvenega ali posrednega lastništva“, kot je to v primeru sklada: v tem primeru subjekt (ustanovitelj) sicer dodeljenih sredstev nima v neposredni lasti, niti z njimi ne razpolaga, niti ta niso uradno izdana na njegovo ime, vendar objektivno lahko bistveno vpliva na sredstva, bodisi ker lahko ponovno pridobi njihovo uradno lastništvo bodisi ker lahko prek ustanovitve sklada ter dodelitve upravljanja in nadzora subjektom, ki jim zaupa in ki jih izbere, predhodno usmeri njihovo uporabo (in zlasti njihovo končno namembnost).

- 21 Podredno, kar zadeva merilo lastništva s strani (fizične ali pravne) osebe, povezane z ustanoviteljem, predložitveno sodišče navaja, da se lahko člen 2(1) navedene uredbe v delu, v katerem določa zamrznitev ne le sredstev fizične ali pravne osebe, uvrščene na seznam, temveč tudi sredstev fizičnih ali pravnih oseb (ali subjektov ali organov), ki so „z njimi povezane“, nanaša tudi na primer sklada. Sredstva, ki niso več izdana na ime ustanovitelja, to je subjekta, uvrščenega na seznam v Prilogi I, so še naprej pomembno povezana z njim; skrbnik zastopa povezano osebo, ki jo izbere ustanovitelj in ki upravlja njegova sredstva, dodeljena v skladu z njegovim želenim načrtom.
- 22 Še bolj podredno, za namene zakonitosti ukrepov zamrznitve v smislu člena 2(1) Uredbe (EU) št. 269/2014, predložitveno sodišče meni, da je mogoče trditi, da je ustanovitelj vseeno v položaju „nadzora“ nad dodeljenimi sredstvi, če se upošteva sama struktura sklada, saj je nazadnje v strukturi dodeljenih sredstev (ustanovitev sklada, imenovanje ključnih subjektov, pooblaščenih za upravljanje in nadzor, ter določitev končnega načrta in pravil o dodelitvi sredstev) še naprej odločilna njegova volja. Ta okoliščina bi torej nastopila, tudi če ustanovitelj ne bi bil pooblaščen za upravljanje in neposredno razpolaganje z dodeljenimi sredstvi in tudi če bi bil izključen iz upravičencev. Predložitveno sodišče se v zvezi s tem sklicuje na sodno prakso Sodišča, ki je pojem „nadzora“ opredelilo tako, da „nastane s pravicami, pogodbami ali drugimi sredstvi, ki omogočajo izvajanje odločilnega vpliva na dejavnost podjetja“ (sodba Sodišča, četrti senat, z dne 4. marca 2020, zadeva C-10/18 P, EU:C:2020:149).
- 23 Nazadnje, predložitveno sodišče meni, da ne bi smele biti pomembne spremembe v zvezi z upravnimi subjekti v obdobju veljavnosti sklada, ki so nastale po ustanovni pogodbi in ki so bile izvedene na podlagi določb ustanovne pogodbe ustanovitelja. Trdi, da bo Sodišče morebiti pojasnilo, na podlagi katerih pogojev se lahko šteje, da obstaja „nadzor“ ustanovitelja nad sredstvi tudi po ugotovitvi teh sprememb, ne glede na soglasje ustanovitelja in tudi če ta ne ohrani pooblastil za upravljanje ali uporabo dodeljenih sredstev.