



Datum van  
inontvangstneming

:

13/12/2024

**Zaak C-684/24**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

17 oktober 2024

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

15 oktober 2024

**Verzoekende partijen:**

Across Fiduciaria SpA

Galvani Fiduciaria Srl

Sfo Fiduciaria Srl

**Verwerende partijen:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Garante per la Protezione dei Dati Personali

Unioncamere (Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura)

Infocamere Scpa

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

De verzoekende partijen voeren de onrechtmatigheid aan van zowel de nationale als de Unierechtelijke regeling op grond waarvan de mandaten op basis waarvan

zij handelen worden gerekend tot de juridische constructies met een soortgelijke structuur of soortgelijke gevolgen als trusts, waardoor dat zij verplicht zijn informatie over de uiteindelijk begunstigde te verstrekken.

### **Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van richtlijn 2015/849/EU, zoals gewijzigd bij richtlijn 2018/843/EU, alsmede het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

### **Prejudiciële vragen**

1) Is artikel 31, lid 4, van richtlijn 2015/849, zoals gewijzigd bij richtlijn 2018/843, dat toegang biedt tot informatie over de uiteindelijk begunstigde van een trust of van een soortgelijke juridische constructie, verenigbaar met de bepalingen van het Handvest van de grondrechten (artikel 7 „eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven” en artikel 8 „bescherming van persoonsgegevens”) en met het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (artikel 8), voor zover daarin is bepaald dat die informatie in elk geval toegankelijk is voor elke natuurlijke of rechtspersoon „die een legitiem belang kan aantonen” zonder dat het begrip „legitiem belang” wordt gepreciseerd of afgebakend, en de omschrijving daarvan wordt overgelaten aan de volledige beslissingsbevoegdheid van de lidstaten, wat het gevaar met zich brengt dat de kring van personen die het recht op toegang kunnen uitoefenen te groot wordt, waardoor de genoemde grondrechten zouden kunnen worden aangetast?

2) Zijn de waarborgen van artikel 31, lid 7 bis, van richtlijn 2015/849, zoals gewijzigd bij richtlijn 2018/843, betreffende het recht op een bestuurlijke toetsing van een besluit waarbij (in uitzonderlijke, in nationaal recht vast te stellen omstandigheden) een uitzondering op de in lid 4 bedoelde toegang is verleend (toegang die hoe dan ook wordt geboden tot informatie over de uiteindelijk begunstigde van een trust of een soortgelijke juridische constructie), gelet op de door artikel 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht) van het Handvest van de grondrechten en artikel 6 van het EVRM geboden bescherming, verenigbaar met de artikelen 6 en 7 van decreto nr. 55 del Ministero dell’Economia e delle Finanze van 11 maart 2022 (besluit nr. 55 van het ministerie van Economie en Financiën), voor zover daarbij aan een niet-rechterlijk bestuursorgaan als de territoriale kamer van koophandel de bevoegdheid is verleend om besluiten vast te stellen waardoor de gevolgen van de openbaarmaking van de gegevens onomkeerbaar worden, aangezien is bepaald dat de uiteindelijk begunstigde zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte pas in een latere fase kan uitoefenen?

## **Unierecht**

Handvest: de artikelen 7, 8 en 47.

Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en richtlijn 2006/70/EG van de Commissie, zoals gewijzigd bij richtlijn 2018/843: artikel 31, leden 4 en 7 bis.

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (EVRM): de artikelen 6 en 8.

Rechtspraak van het Hof: arresten van 22 november 2022, Luxembourg Business Registers (C-37/20 en C-601/20, EU:C:2022:912), en 30 april 2024, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (C-178/22, EU:C:2024:371).

## **Nationaal recht**

Decreto n. 55 del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, (besluit nr. 55 van de minister van Economische Zaken en Financiën, in overleg met de minister van Economische ontwikkeling) van 11 maart 2022. In de onderhavige zaak zijn met name de volgende bepalingen relevant:

Artikel 2: „Bij dit besluit worden, met het oog op de voorkoming en bestrijding van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, uitsluitend langs digitale weg ten uitvoer te leggen voorschriften vastgesteld:

- a) betreffende de mededeling aan het kantoor van het ondernemingsregister van de gegevens en informatie over de uiteindelijk begunstigde van ondernemingen met rechtspersoonlijkheid, privaatrechtelijke rechtspersonen, trusts die voor belastingdoeleinden relevante rechtsgevolgen sorteren en soortgelijke juridische constructies als een trust, die worden geregistreerd en bewaard in de aparte afdeling en de speciale afdeling van het ondernemingsregister;
- b) betreffende van toegankelijkheid van de gegevens en informatie voor de autoriteiten, de meldingsplichtige entiteiten, het publiek en elke natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van vertegenwoordigers van diffuse belangen;

- c) voor het bepalen en kwantificeren van de administratiekosten betrekking tot andere entiteiten dan de autoriteiten;
- d) om de beveiliging van de verwerking van de gegevens en de informatie te waarborgen.”

Artikel 4, lid 1, onder e) (te lezen in samenhang met artikel 7 hieronder): „De eventuele vermelding van uitzonderlijke omstandigheden met het oog op de uitsluiting van toegang tot de informatie betreffende de uiteindelijk begunstigde overeenkomstig artikel 21, lid 2, onder f), en artikel 21, lid 4, onder d-bis), derde alinea, van het antiwitwasbesluit, alsmede de vermelding van een e-mailadres om de in artikel 7, lid 3, bedoelde mededelingen te ontvangen in de hoedanigheid van rechtstreeks belanghebbende.”

Artikel 7, lid 1: „De gegevens en informatie over de uiteindelijk begunstigten van ondernemingen met rechtspersoonlijkheid en van privaatrechtelijke rechtspersonen die in de aparte afdeling van het handelsregister zijn geregistreerd, zijn op verzoek en onbeperkt toegankelijk voor het publiek, tenzij blijkt dat in de mededeling in de zin van artikel 4 de in lid 1, onder e), van dat artikel bedoelde aanduiding is vermeld. Het publiek heeft toegang tot de voornaam, de achternaam, de geboortemaand en het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijk begunstigde, en de voorwaarden op grond waarvan de uiteindelijk begunstigde die hoedanigheid heeft, overeenkomstig artikel 20 van het antiwitwasbesluit.”

Artikel 7, lid 3: De territoriaal bevoegde kamer van koophandel zendt het in de leden 1 en 2 bedoelde verzoek om toegang naar de rechtstreeks belanghebbende bij e-mail naar het gecertificeerde e-mailadres dat overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder e), is meegedeeld. Binnen tien dagen na de ontvangst van die mededeling kan de rechtstreeks belanghebbende bij gecertificeerde e-mail gemotiveerd verzet aantekenen. De kamer van koophandel beoordeelt per geval de in artikel 21, lid 2, onder f) en artikel 21, lid 4, onder d-bis) van het antiwitwasbesluit bedoelde, door de rechtstreeks belanghebbende aangevoerde uitzonderlijke omstandigheden die de weigering van toegang volledig of gedeeltelijk kunnen rechtvaardigen, ook in het licht van het beginsel van evenredigheid tussen het gestelde risico en het belang bij toegang. De toegang tot de in de leden 1 en 2 bedoelde gegevens kan volledig of gedeeltelijk worden uitgesloten na de beoordeling door de territoriaal bevoegde kamer van koophandel van de door de belanghebbende aangevoerde uitzonderlijke omstandigheden. De weigering van toegang wordt binnen 20 dagen na het verzoek om toegang bij gecertificeerde e-mail aan de verzoeker meegedeeld. Indien binnen deze termijn geen mededeling is gedaan, wordt toegang geacht te zijn geweigerd.”

Artikel 11: „De kamer van koophandel die territoriaal bevoegd is om de in de artikelen 3 en 4 bedoelde mededelingen van de gegevens en informatie te ontvangen, is de verwerkingsverantwoordelijke daarvoor in de zin en met de gevolgen van de geldende regeling.

De in lid 1 bedoelde gegevens en informatie worden beschikbaar gesteld in de aparte afdeling en in de speciale afdeling van het ondernemingsregister overeenkomstig de bepalingen van dit besluit en gedurende een periode van tien jaar vanaf de laatste mededeling van wijziging daarvan dan wel de laatste jaarlijkse bevestiging.

Binnen 30 dagen na de datum van inwerkingtreding van dit besluit, en in elk geval vóór de verwerking van de gegevens, stelt de beheerder namens de verwerkingsverantwoordelijke een, vooraf door de toezichthouder voor gegevensbescherming te controleren, technische specificatie op voor de vaststelling van technische en organisatorische maatregelen om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen in de zin van artikel 32 van verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 en de geldende nationale regeling inzake bescherming van persoonsgegevens.”

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Aan het geschil dat aanleiding heeft gegeven tot het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing ligt de grief van de verzoekende fiduciaire vennootschappen ten grondslag, zoals hierboven uiteengezet onder het kopje „Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding”. Deze grief komt voort uit de wijzigingen die de Italiaanse wetgever heeft aangebracht voor de omzetting in nationaal recht van de vernieuwingen die richtlijn 2018/843 heeft ingevoerd in richtlijn 2015/849, die haar werkingssfeer in de oorspronkelijke versie beperkte tot „trustees van een express trust” die door hun recht worden beheerst (artikel 31, lid 1). Ter nakoming van de nieuwe verplichting „soortgelijke juridische constructies” als een trust aan de Commissie mee te delen, heeft de Italiaanse Republiek met name het „mandato fiduciario” (fiduciair mandaat) en de „vincolo di destinazione” (dwingend bestemmingsverband) genoemd en vervolgens een reeks handelingen vastgesteld ter uitvoering van die aanwijzing. Verzoeksters hebben tegen deze handelingen beroep ingesteld bij de bevoegde tribunale amministrativo regionale (bestuursrechter in eerste aanleg, Italië) en, nadat dat beroep was verworpen, hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter).

### **Voornaamste argumenten van de partijen in het geding**

- 2 De grieven van de verzoekende partijen in de onderhavige procedure borduren voort op een fundamentele grief – die in de onderhavige zaak evenwel niet wordt onderzocht – waarmee zij aanvoeren dat de Italiaanse wetgever de geldende regeling op het gebied van trusts ten onrechte naar hen heeft uitgebreid. Door die uitbreiding zijn zij thans namelijk verplicht om veel ruimere toegang tot de persoonsgegevens van hun opdrachtgevers toe te staan dan onder de vorige regeling het geval was, en tot een veel groter aantal potentiële verzoekers. Daarom voeren verzoeksters aan dat de kring van personen die toegang hebben bij de door

hen aangevochten wetgevende maatregelen te ver is uitgebreid; in het bijzonder betogen zij dat het feit dat aan de uitoefening van het recht op toegang uitsluitend de voorwaarde is verbonden dat er een niet nader gespecificeerd „legitiem belang is”, tot onzekerheid over de toepassing leidt. Daar komt nog bij dat het recht om zich te verzetten tegen verzoeken om toegang tot de betrokken gegevens in wezen dermate beperkt is dat de geboden bescherming niet geschikt is om een onrechtmatige verspreiding van persoonsgegevens betreffende de uiteindelijk begunstigden van de door hen beheerde goederen, te voorkomen.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 3 De verwijzende rechter verwijst om te beginnen naar de ruimere problematiek in verband met de twijfel die is gerezen naar aanleiding van de uitbreiding van de vastgestelde regeling voor trusts tot fiduciaire vennootschappen en (rechts)personen die goederen van derden beheren met inachtneming van een „dwingend bestemmingsverband” (een onderwerp dat centraal staat in de thans aanhangige parallelle procedure met zaaknummer C-685/24).
- 4 In het licht van de door de verzoekende partijen aangevoerde grieven spitst de verwijzende rechter zich toe op twee vragen, met betrekking waartoe hij het noodzakelijk acht het Hof via een prejudiciële verwijzing om uitlegging te verzoeken.
- 5 Wat de **eerste vraag** betreft, geeft de verwijzende rechter weliswaar toe dat de door het Handvest en het EVRM gewaarborgde rechten op bescherming van het privéleven aan beperkingen kunnen worden onderworpen indien er sprake is van doelstellingen van algemeen belang, maar lijkt hij de twijfels van de fiduciaire vennootschappen te delen over het werkelijke nut van de verwijzing naar het begrip ‚legitiem belang’ als onderscheidend criterium om te beoordelen of al dan niet toegang moet worden verleend tot de persoonsgegevens van de uiteindelijke begunstigden van de door genoemde fiduciaire vennootschappen beheerde goederen. Ter ondersteuning van die twijfel citeert hij de Europese Commissie die, weliswaar met betrekking tot een ander probleem, voor het Hof heeft betoogd dat „het criterium van het ‚legitiem belang’ een begrip is dat zich moeilijk leent voor een juridische definitie en dat zij weliswaar de mogelijkheid heeft overwogen om een uniforme definitie van dit criterium voor te stellen, maar dat zij daar uiteindelijk van had afgezien omdat het criterium, ook al is het gedefinieerd, moeilijk toepasbaar blijft en de toepassing ervan tot willekeurige beslissingen kan leiden.” (arrest in de gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20, reeds aangehaald, punt 71).
- 6 De **tweede vraag** betreft het vraagstuk of de bescherming die fiduciaire vennootschappen wordt geboden om zich te beschermen tegen eventuele onterechte verzoeken om toegang, daadwerkelijk toereikend is. De twijfel in dit verband komt voort uit het feit dat de nationale regeling ter zake geen rechtsmiddelen biedt die vooraf kunnen worden gebruikt (in die fase is uitsluitend

een voorafgaande dialoog mogelijk tussen de betrokken fiduciaire vennootschap en de territoriaal bevoegde kamer van koophandel, de entiteit die moet beslissen over de verlening van de toegang); echte bescherming wordt uitsluitend geboden in een later moment, door de mogelijkheid toe te kennen om bij de bestuursrechter op te komen tegen het besluit waarbij het verzoek is gehonoreerd.

- 7 Tot slot moet in herinnering worden gebracht dat, net als het geval is bij de parallelle procedure die thans aanhangig is bij het Hof met zaaknummer C-685/24, de verwijzende rechter verzoekt om de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure als bedoeld in artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Ter ondersteuning van dit verzoek beoogt hij dat de werking van de nationale maatregelen door de Consiglio di Stato is opgeschort, gezien de gevoeligheid van de vraagstukken. Die beslissing is ook genomen op grond van het feit dat indien zij niet werden opgeschort, alle fiduciaire vennootschappen verplicht zouden zijn om informatie over de uiteindelijk begunstigden te verstrekken; hoewel die beslissing uitsluitend voor fiduciaire vennootschappen gevolgen heeft, hebben de vertegenwoordigers van de verwerende overheidsinstanties en van de kamer van koophandel van Rome ter terechtzitting verklaard dat deze situatie betrekking heeft op het gehele stelsel van uitvoering van richtlijn 2018/843. Daarom is de concrete omzetting van de bepalingen van deze richtlijn in Italiaans recht thans „bevroren” in afwachting van de beslissing van het Hof, ondanks dat de doelstelling de regels ter bescherming van de Unie op het gebied van de transparantie van informatie betreffende de uiteindelijk begunstigde aan te scherpen, in het licht van transnationale verschijnselen zoals die welke zij beoogt te voorkomen en te bestrijden, een tijdige uitvoering op het gehele grondgebied van de Unie vereist.