



Datum van  
inontvangstneming

:

13/12/2024

**Zaak C-685/24**

**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:**

Unione Fiduciaria SpA

Assoservizi Fiduciari

Torino Fiduciaria – Fiditor Srl

Ser-Fid Italiana Fiduciaria e di Revisione SpA

**Verwerende partijen:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Garante per la Protezione dei Dati Personali

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

Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Milano, Monza-Brianza, Lodi

Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Roma

Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Torino

## 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 fiduciaire mandaten op basis waarvan zij handelen worden gerekend tot de juridische constructies met een soortgelijke structuur of soortgelijke gevolgen als trusts, met als gevolg dat zij verplicht zijn informatie over de uiteindelijk begunstigden te verstrekken.

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

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 5 VEU, de artikelen 114 en 288 VWEU en met name van meerdere bepalingen van de richtlijnen 2015/849/EU en 2018/843/EU, alsmede het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

### **Prejudiciële vragen**

- 1) Moet het begrip „istituti giuridici” (juridische constructies), in de Italiaanse taalversie van artikel 31, leden 1, 2 en 10, van richtlijn (EU) 2015/849, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/843, aldus worden uitgelegd dat het, in overeenstemming met wat kan worden afgeleid uit de voornaamste andere taalversies en uit de context en de doelstellingen van de richtlijn, betrekking heeft op het bestaan van een organiek geheel van regels en beginselen die een maatschappelijk verschijnsel reguleren, of daarentegen op een concrete en specifieke economisch-juridische transactie, of op soorten economisch-juridische transacties die worden beoordeeld op grond van hun wezenlijke kenmerken, die hoe dan ook een soortgelijke structuur of soortgelijke functies als trusts hebben?
- 2) Moet artikel 31, lid 10, van richtlijn (EU) 2015/849, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 201[8]/84[3], aldus worden uitgelegd dat de kennisgevingen van de lidstaten en het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad geen bindende regelgevende waarde hebben, maar handelingen zijn waarin de met trusts vergelijkbare juridische constructies in de verschillende rechtsstelsels louter zijn erkend, zodat het hoe dan ook aan de nationale rechter en aan het Hof staat om in geval van geschillen in het licht van de bepalingen van de richtlijn na te gaan of de structuur of de functies van dergelijke constructies vergelijkbaar zijn met die van trusts, aangezien die handelingen niet kunnen worden beschouwd als bindende handelingen ter aanvulling van het [Unie]recht?
- 3) Moeten het Unierecht, en met name de overwegingen 1, 2, 4, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, en artikel 2, artikel 3, lid 1, [punt] 6, en artikel 31 van richtlijn (EU)

2015/849, en de overwegingen 4, 5, 16, 17, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 en 34 van richtlijn (EU) 2018/843 aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die van artikel 1, lid 2, onder ee), en de artikelen 20, 21 en 22 van decreto legislativo nr. 231/2017, voor zover zij [...] fiduciaire mandaten van [...] fiduciaire vennootschappen rekent tot de juridische constructies met een soortgelijke structuur en soortgelijke functies als trusts?

4) Staat het Unierecht, en met name het evenredigheidsbeginsel en artikel 31, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/849, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 4, VEU en de overwegingen 5 en 27 van richtlijn (EU) 2018/843, in de weg aan een nationale regeling als die van artikel 1, lid 2, onder ee), en de artikelen 20, 21 en 22 van decreto legislativo nr. 231/2017, voor zover zij [...] fiduciaire mandaten van [...] fiduciaire vennootschappen rekent tot de juridische constructies met een soortgelijke structuur en soortgelijke functies als trusts, hoewel de activiteit van dergelijke vennootschappen onderworpen is aan een reeks verplichtingen en aan het toezicht van verschillende nationale autoriteiten en gelet op de risico's die de verrichte transacties met zich kunnen brengen?

5) Zijn de bepalingen van artikel 31, leden 1, 2 en 10, van richtlijn (EU) 2015/849, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/843, ongeldig omdat zij in strijd zijn met de artikelen 114 en 288, lid 3, VWEU en met het beginsel van het nuttig effect?

6) Moeten het Unierecht, en met name de overwegingen 1, 2, 5, 12, 13, 14, 15, 16 en 17 van richtlijn (EU) 2015/849, alsmede de artikelen 30 en 31 van die richtlijn, de overwegingen 4, 5, 16, 17 en 25 tot en met 34 van richtlijn (EU) 2018/843, de artikelen 6, 7, 8 en 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en het in artikel 5, lid 4, VEU bedoelde evenredigheidsbeginsel – mede in het licht van het arrest van het Hof van 22 november 2022 in de gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20 – aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling als die van artikel 21, lid 4, onder d-bis), van decreto legislativo nr. 231/2007 en artikel 7, lid 2, van decreto ministeriale nr. 55/2022, volgens welke particulieren met een relevant en gedifferentieerd juridisch belang, met inbegrip van vertegenwoordigers van diffuse belangen, toegang hebben indien het noodzakelijk is om te weten wie de uiteindelijk begunstigden zijn om een met een wettelijk beschermde situatie overeenstemmend belang te behartigen of te verdedigen, indien zij beschikken over concreet en gedocumenteerd bewijs dat de uiteindelijk begunstigde niet overeenkomt met de juridische eigenaar, waarbij tevens is vereist dat het belang rechtstreeks, concreet en actueel is en, in het geval van entiteiten die diffuse belangen vertegenwoordigen, niet overeenkomt met het belang van individuen die tot de vertegenwoordigde categorie behoren?

## **Unierecht**

VEU: artikel 5, lid 4.

VWEU: artikel 114 en artikel 288, lid 3.

Handvest: de artikelen 6, 7, 8 en 16.

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 (EU) 2018/843: de overwegingen 1, 2, 4, 5, en 12 tot en met 17, en artikel 2, artikel 3, lid 1, punt 6, artikel 30 en artikel 31, leden 1, 2 en 10.

Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU: de overwegingen 4, 5, 16, 17, en 25 tot en met 34.

Hof van Justitie: met name arrest van 22 november 2022, Luxembourg Business Registers (C-37/20 en C-601/20, EU:C:2022:912).

Verdrag van Den Haag van 1 juli 1985 inzake het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts: artikel 2.

Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2020 waarin wordt beoordeeld of de lidstaten trusts en soortgelijke juridische constructies die door hun nationaal recht worden beheerd, naar behoren hebben geïdentificeerd en hebben onderworpen aan de verplichtingen van richtlijn (EU) 2015/849 (COM(2020) 560 final).

## Nationaal recht

**Legge nr. 1966, Disciplina delle società fiduciarie e di revisione** (wet nr. 1966 houdende de regeling voor fiduciaire vennootschappen en accountantskantoren) van 23 november 1939 (hierna: „wet nr. 1966/1939”); artikel 1, lid 1: „Fiduciaire vennootschappen en accountantskantoren zijn entiteiten die, ongeacht hun benaming, in de vorm van een onderneming aanbieden om namens derden activa te beheren, bedrijven te organiseren en de boekhouding daarvan te controleren, en houders van aandelen en obligaties te vertegenwoordigen, en zijn onderworpen aan deze wet.”

**Decreto legislativo n. 231 – Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione** (wetsbesluit nr. 231 – Uitvoering van richtlijn 2005/60/EG tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en van richtlijn 2006/70/EG tot vaststelling van

uitvoeringsmaatregelen daarvan) van 21 november 2007 (hierna: „wetsbesluit nr. 231/2007”). In de onderhavige zaak zijn met name de volgende bepalingen relevant.

Artikel 1, lid 2, onder ee), waarin is bepaald dat wordt verstaan onder „aanbieders van trustdiensten of vennootschapsrechtelijke diensten: elke natuurlijke of rechtspersoon die als bedrijfsactiviteit een van de navolgende diensten aan derden aanbiedt: (...) optreden als of regelen dat een andere persoon optreedt als trustee van een express trust of van een soortgelijke juridische constructie.

Artikel 17 (dat met name in het kader van de vierde vraag relevant is) „1. De meldingsplichtige entiteiten voeren een onderzoek uit naar de cliënt en de uiteindelijk begunstigde met betrekking tot de relaties en de transacties die verband houden de verrichting van hun institutionele of beroepsactiviteit: a) bij het aangaan van een duurovereenkomst of het geven van een opdracht voor de uitvoering van een beroepsprestatie; b) bij de uitvoering van een door de cliënt opgedragen occasionele transactie, waarbij betaalmiddelen worden overgedragen of verplaatst voor een bedrag van 15 000 EUR of meer, ongeacht of de transactie plaatsvindt in één verrichting of via meer verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan om een opgesplitste transactie te verrichten, dan wel bestaat in een geldovermaking zoals omschreven in artikel 3, lid 1, punt [8] van verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad, ten bedrage van meer dan 1 000 EUR; c) met betrekking tot aanbieders van kansspelen als bedoeld in artikel 3, lid 6, tijdens die kansspelen, ook volgens de bepalingen van titel VI van dit besluit. 2. De meldingsplichtige entiteiten voeren in elk geval een onderzoek uit naar de cliënt en de uiteindelijk begunstigde: a) wanneer er een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering bestaat, ongeacht of er sprake is van enigerlei afwijking, vrijstelling of drempel; b) wanneer wordt betwijfeld of de eerder verkregen identificatiegegevens waarheidsgetrouw of toereikend zijn. 3. De meldingsplichtige entiteiten stellen cliëntenonderzoekmaatregelen vast die in verhouding staan tot de omvang van de risico's van witwassen en terrorismefinanciering, en tonen tegenover de in artikel 21, lid 2, onder a) bedoelde autoriteiten en de zelfregulerende instanties aan dat de vastgestelde maatregelen passend zijn voor het vastgestelde risico en berusten op actuele gegevens in de zin van artikel 18, lid 1, onder d). Bij het graderen van de maatregelen houden de meldingsplichtige entiteiten in elk geval rekening met de volgende algemene criteria: a) wat betreft de cliënt: 1) de juridische aard; 2) de hoofdzakelijk verrichte activiteit; 3) het gedrag ten tijde van de verrichting van de transactie, de beroepsprestatie of het aangaan van de duurovereenkomst; 4) het geografisch gebied waar de cliënt of de tegenpartij woont of gevestigd is; b) wat betreft de transactie, de beroepsprestatie of de duurovereenkomst: 1) het type transactie, beroepsprestatie of duurovereenkomst dat tot stand wordt gebracht; 2) de wijze waarop de transactie, beroepsprestatie of duurovereenkomst wordt uitgevoerd; 3) het bedrag van de transactie; 4) de frequentie en de omvang van de transacties en de duur van de beroepsprestatie of duurovereenkomst; 5) de redelijkheid van de transactie, beroepsprestatie of duurovereenkomst ten opzichte van de door de cliënt verrichte activiteiten en de hoeveelheid economische

middelen waarover de cliënt beschikt; en 6) het geografisch gebied waarvoor het product en het voorwerp van de transactie, duurovereenkomst of beroepsprestatie bestemd is. 4. De meldingsplichtige entiteiten leven de bepalingen in dit hoofdstuk na met betrekking tot nieuwe cliënten en tot reeds verworven cliënten met betrekking tot wie onderzoek nuttig is voor zover het met de cliënt geassocieerde risico op witwassen en terrorismefinanciering gewijzigd is. In geval van reeds verworven cliënten nemen de meldingsplichtige entiteiten de voornoemde bepalingen in acht bij de nakoming van verplichtingen op grond van richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van richtlijn 77/799/EEG en de nationale regeling op het gebied administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen waarbij die richtlijn in nationaal recht is omgezet. 5. De cliëntenonderzoeksverplichtingen worden eveneens nagekomen indien banken, instellingen voor elektronisch geld, betalingsinstellingen en Poste italiane S.p.A. (nationale postbank) als tussenpersoon optreden of anderszins op basis van een willekeurige rechtsgrond deelnemen aan de overdracht van contant geld of effecten aan toonder, in euro of in buitenlandse valuta, tussen verschillende personen, ten bedrage van ten minste 15 000 EUR. 6. Bij de verrichting van betalingsdiensten of bij de uitgifte en distributie van elektronisch geld via in de financiële sector werkzame actoren als bedoeld in artikel 3, lid 3, onder c), of via accepteerders en de in artikel 1, lid 2, onder nn), bedoelde actoren, nemen de banken, Poste italiane S.p.A., betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld, ook indien zij hun hoofdkantoor hebben in een andere lidstaat, alsmede de bijkantoren daarvan, de cliëntenonderzoeksvoorschriften in acht bij occasionele transacties van een willekeurig bedrag; bij het verlenen van de dienst voor geldopname is de naleving van die voorschriften verplicht voor occasionele transacties van meer dan in totaal 250 EUR per dag. Indien de in dit lid bedoelde dienst wordt verricht via de in artikel 1, lid 2, onder nn), bedoelde gecontracteerde entiteiten en agenten, blijft artikel 44, lid 3, van toepassing. 7. De cliëntenonderzoeksverplichtingen gelden niet met betrekking tot het louter opstellen en versturen of alleen het versturen van de verklaringen die voortvloeien uit belastingverplichtingen en de nakoming van verplichtingen op het gebied van personeelsbeheer als bedoeld in artikel 2, lid 1, van wet nr. 12 van 11 januari 1979.”

Artikel 20: „1. De uiteindelijk begunstigde van cliënten anders dan natuurlijke personen, is de natuurlijke persoon of personen aan wie uiteindelijk de directe of indirecte eigendom van de entiteit of de zeggenschap daarover kan worden toegerekend (...). 3. Indien op grond van de eigendomsstructuur niet eenduidig kan worden bepaald welke natuurlijke persoon of personen de directe of indirecte eigendom van de entiteit kan worden toegerekend, is de uiteindelijk begunstigde de natuurlijke persoon of personen aan wie de uiteindelijke zeggenschap kan worden toegerekend op grond van: a) de beheersing van de meerderheid van de stemrechten in de algemene vergadering; b) de beheersing van voldoende stemrechten om een overheersende invloed uit te oefenen in de algemene vergadering; c) het bestaan van specifieke contractuele beperkingen op grond waarvan een overheersende invloed kan worden uitgeoefend. 4. Indien de cliënt

een privaatrechtelijke rechtspersoon is als bedoeld in decreto del Presidente della Repubblica (besluit van de president van de Republiek) nr. 361 van 10 februari 2000; hierna: „presidentieel besluit nr. 361/2000”) worden cumulatief als de uiteindelijk begunstigden aangewezen: a) de oprichters, indien zij in leven zijn; b) de begunstigden, indien zij geïdentificeerd of eenvoudig te identificeren zijn; c) de personen aan wie wettelijke leidinggevende, vertegenwoordigings-, en bestuursbevoegdheden zijn toegekend. 5. Indien het op grond van de criteria in de vorige leden niet mogelijk is om ondubbelzinnig een of meer uiteindelijk begunstigden te identificeren, is de uiteindelijk begunstigde de natuurlijke persoon of personen die overeenkomstig de betrokken organisatiestructuur of statuten bevoegd is/zijn tot wettelijke vertegenwoordiging, leidinggeving en bestuur van de vennootschap of van de cliënt die hoe dan ook geen natuurlijke persoon is. 6. De meldingsplichtige entiteiten houden gegevens bij van de onderzoeken die zijn verricht om de uiteindelijk begunstigde te identificeren en, specifiek met betrekking tot de uiteindelijk begunstigde die wordt geïdentificeerd overeenkomstig lid 5, van de redenen waarom de uiteindelijk begunstigde niet kon worden geïdentificeerd op grond van de leden 1, 2, 3 en 4 van dit artikel.”

Artikel 21: „1. Ondernemingen met rechtspersoonlijkheid die verplicht zijn tot inschrijving in het in artikel 2188 van de codice civile (burgerlijk wetboek) bedoelde ondernemingsregister en privaatrechtelijke rechtspersonen die verplicht zijn tot inschrijving in het in presidentieel besluit nr. 361/2000 bedoelde register van privaatrechtelijke rechtspersonen verstrekken de gegevens over hun uiteindelijk begunstigden uitsluitend langs elektronische weg, vrijgesteld van zegelrecht, aan het ondernemingsregister waar zij worden opgeslagen in een specifieke afdeling van de database. Het niet verstrekken van de informatie over de uiteindelijk begunstigde wordt bestraft met dezelfde sanctie als beschreven in artikel 2630 van de codice civile. 2. Tot die afdeling hebben toegang: a) het Ministero dell’economia e delle finanze (ministerie van Economische zaken en Financiën), de toezichthoudende autoriteiten van de sector, de financiële-inlichtingeneenheden voor Italië, de nationale antimafiadienst, de fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, die in de in dit besluit bedoelde gevallen via zijn speciale financiële eenheid onbeperkt toegang heeft; b) de nationale antimaffia- en antiterrorismediendienst; c) de rechterlijke autoriteiten, overeenkomstig hun respectieve institutionele bevoegdheden; d) de met de bestrijding van belastingfraude belaste autoriteiten, waarbij toegang wordt verleend voor zover daarmee dat doel wordt nagestreefd, zoals wordt vastgesteld in een speciaal besluit van de Ministro dell’economia e delle finanze (minister van Economische zaken en Financiën), in overleg met de Ministro dello sviluppo economico (minister van Economische ontwikkeling); e) de meldingsplichtige entiteiten, ter ondersteuning van hun verplichtingen in verband met het onderzoek, na daartoe toestemming te hebben verkregen en de in artikel 18 van wet nr. 580 van 29 december 1993 bedoelde administratiekosten te hebben betaald; f) het publiek, na betaling van de in artikel 18 van wet nr. 580 van 29 december 1993 bedoelde administratiekosten. De toegang betreft de voornaam, de achternaam, de geboortemaand en het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijk begunstigde, en de in artikel 20 bedoelde voorwaarden op grond



waarvan de uiteindelijk begunstigde die hoedanigheid heeft. In uitzonderlijke omstandigheden kan de toegang tot alle of een deel van de informatie over de uiteindelijk begunstigten worden uitgesloten, indien die toegang voor de uiteindelijk begunstigde blootstelling aan een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie inhoudt of indien de uiteindelijk begunstigde minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is, wat per geval wordt bepaald na een gedetailleerde beoordeling van de uitzonderlijke aard van de omstandigheden. De statistische gegevens over het aantal uitsluitingen waartoe is besloten en de redenen daarvoor worden gepubliceerd en meegedeeld aan de Commissie op de wijze die is vastgesteld in het in lid 5 bedoelde besluit. 3. De trusts die voor belastingdoeleinden relevante rechtsgevolgen sorteren als bedoeld in artikel 73 van decreto del Presidente della Repubblica n. 917 van 22 december 1986, en soortgelijke juridische constructies die op Italiaans grondgebied gevestigd of woonachtig zijn, zijn verplicht tot inschrijving in de daarvoor bedoelde afdeling van het ondernemingsregister. De in artikel 22, lid 5, bedoelde informatie over de uiteindelijk begunstigten van die trusts en van soortgelijke juridische constructies die op Italiaans grondgebied gevestigd of woonachtig zijn worden door de fiduciair(s), of een andere persoon voor rekening van de fiduciair of de persoon die vergelijkbare rechten, bevoegdheden en mogelijkheden uitoefent in soortgelijke juridische constructies, uitsluitend langs elektronische weg, vrijgesteld van zegelrecht, meegedeeld aan het ondernemingsregister om aldaar te worden bewaard. Het niet verstrekken van de informatie over de uiteindelijk begunstigde wordt bestraft met dezelfde sanctie als beschreven in artikel 2630 van de codice civile. 4. Tot de in artikel 22, lid 5, bedoelde informatie over de uiteindelijk begunstigten van die trusts hebben toegang: a) de in lid 2, onder a) bedoelde autoriteiten en de nationale antimaffia- en antiterrorismediendienst, onbeperkt; b) de rechterlijke autoriteiten bij de uitoefening van de hun respectieve institutionele bevoegdheden zoals vastgesteld in de geldende regelgeving; c) de met de bestrijding van belastingfraude belaste autoriteiten, waarbij toegang wordt verleend voor zover daarmee dat doel wordt nagestreefd, zoals vastgesteld in een speciaal besluit van de Ministro dell'economia e delle finanze in overleg met de Ministro dello sviluppo economico; d) de meldingsplichtige entiteiten, ter ondersteuning van hun verplichtingen in verband met het onderzoek, na daartoe toestemming te hebben verkregen en de in artikel 18 van wet nr. 580 van 29 december 1993 bedoelde administratiekosten te hebben betaald; d-bis) particulieren met een relevant en gedifferentieerd juridisch belang, waaronder vertegenwoordigers van diffuse belangen, indien het noodzakelijk is om te weten wie de uiteindelijk begunstigten zijn om een belang dat overeenkomt met een wettelijk beschermde situatie te behartigen of te verdedigen, indien zij beschikken over concreet en gedocumenteerd bewijs dat de uiteindelijk begunstigde niet overeenkomt met de juridische eigenaar, na de in artikel 18 van wet nr. 580 van 29 december 1993 bedoelde administratiekosten te hebben betaald. Het belang moet rechtstreeks, concreet en actueel zijn en mag in het geval van entiteiten die diffuse belangen vertegenwoordigen niet samenvallen met het belang van personen die tot de vertegenwoordigde categorie behoren. In uitzonderlijke omstandigheden kan

toegang tot alle of een deel van de informatie over de uiteindelijk begunstigen worden uitgesloten, indien die toegang voor de uiteindelijk begunstigde blootstelling aan een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie inhoudt of indien de uiteindelijk begunstigde minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is, wat per geval wordt bepaald na een nauwgezette beoordeling van de uitzonderlijke aard van de omstandigheden. De statistische gegevens over het aantal uitsluitingen waartoe is besloten en de redenen daarvoor worden gepubliceerd en meegedeeld aan de Commissie op de wijze die wordt vastgesteld in het in lid 5 bedoelde besluit. 5. Bij specifiek besluit van de Ministro dell'economia e delle finanze, in overleg met de Ministro dello sviluppo economico, na raadpleging van de toezichthouder voor gegevensbescherming, wordt het volgende vastgesteld: a) de gegevens en de informatie over de uiteindelijk begunstigen van ondernemingen met rechtspersoonlijkheid, privaatrechtelijke rechtspersonen en trusts en soortgelijke juridische constructies die op het grondgebied van de Italiaanse Republiek gevestigd of woonachtig zijn die aan het ondernemingsregister moeten worden meegedeeld, en de wijze waarop en de termijnen waarbinnen die gegevens en informatie moeten worden meegedeeld; b) de wijze waarop de informatie over de uiteindelijk begunstigen van ondernemingen met rechtspersoonlijkheid, privaatrechtelijke rechtspersonen en trusts en soortgelijke juridische constructies die op het grondgebied van de Italiaanse Republiek gevestigd of woonachtig zijn, tijdig toegankelijk worden gemaakt voor de in lid 2, onder a), bedoelde autoriteiten; c) de wijze waarop de meldingsplichtige entiteiten de informatie kunnen raadplegen en de voorwaarden voor toestemming daarvoor; d) de termijnen, bevoegdheden en voorschriften voor de procedure die tot doel heeft vast te stellen of er sprake is van gronden voor uitsluiting van de toegang en om de beoordelen of de in lid 4, onder d-bis), genoemde personen belang hebben bij toegang; e) specifiek met betrekking tot de informatie over de uiteindelijk begunstigen van privaatrechtelijke rechtspersonen anders dan ondernemingen en die van trusts die voor belastingdoeleinden relevante gevolgen sorteren, de wijze van communicatie tussen het ondernemingsregister en de databanken betreffende privaatrechtelijke rechtspersonen die door de Uffici territoriali del governo (lokale kantoren van de centrale overheid) worden beheerd en de door de Agenzia delle entrate (belastingdienst) beheerde databases betreffende het fiscale identificatienummer of, indien toegekend, het btw-nummer van de trust, en betreffende de oprichtings-, beschikkings-, wijzigings- of overdrachtsakten met betrekking tot de voornoemde rechtspersonen en trusts, die relevant zijn aangezien zij voorwaarden vormen voor de toepassing van directe of indirecte belastingen; e-bis) de wijze waarop de meldingsplichtige entiteiten het register wijzen op eventuele incongruentie die zij hebben geconstateerd tussen de informatie betreffende de uiteindelijk begunstigen, die in het voornoemde register kan worden geraadpleegd, en de informatie betreffende de uiteindelijk begunstigen die deze entiteiten hebben verkregen bij de verrichting van het cliëntenonderzoek; e-ter) de wijze van communicatie met het Europees centraal platform dat is ingesteld bij artikel 22, lid 1, van richtlijn (EU) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 aangaande bepaalde aspecten van het

vennootschapsrecht, teneinde de koppeling te garanderen tussen de in de leden 1 en 3 van dit lid bedoelde afdelingen van het register en de centrale registers die bij de lidstaten zijn ingesteld voor het bewaren van informatie en gegevens over de uiteindelijk begunstigden van rechtspersonen en trusts (...). 7. De raadpleging van de in dit artikel bedoelde registers ontheft de meldingsplichtige entiteiten niet van de verplichting het risico op witwassen van geld en terrorismefinanciering te beoordelen waaraan zij worden blootgesteld bij de uitoefening van hun activiteit en voor dat risico van passende maatregelen vast te stellen. 7-bis. De meldingsplichtige entiteiten die de in dit artikel vermelde registers raadplegen ter ondersteuning van hun onderzoek naar de uiteindelijk begunstigde, verwerven en bewaren bewijs van de inschrijving van de uiteindelijk begunstigde in de voornoemde registers of bewaren een uittreksel van de registers waarmee die inschrijving kan worden gedocumenteerd.”

Artikel 22: „1. De cliënten verstrekken schriftelijk, onder eigen verantwoordelijkheid, alle noodzakelijke en actuele informatie om de meldingsplichtige entiteiten in staat te stellen hun onderzoeksverplichtingen na te komen. 2. Voor de in dit besluit bedoelde doeleinden verkrijgen en bewaren ondernemingen met rechtspersoonlijkheid en privaatrechtelijke rechtspersonen toereikende, accurate en actuele informatie over hun eigen uiteindelijk begunstigden gedurende ten minste vijf jaar, en verstrekken zij deze informatie aan de meldingsplichtige entiteiten bij voor het cliëntenonderzoek nuttige verrichtingen. 3. De in lid 2 bedoelde informatie over ondernemingen met rechtspersoonlijkheid die verplicht zijn tot inschrijving in het ondernemingsregister als bedoeld in artikel 2188 van de codice civile, wordt door de bestuurders verkregen door deze op te vragen bij de uiteindelijk begunstigde die is geïdentificeerd overeenkomstig artikel 20, ook op basis van de bevindingen uit de boekhouding en de jaarrekeningen, het aandeelhoudersregister, mededelingen betreffende de eigendomsstructuur of de zeggenschap van de entiteit, die de onderneming dient te verstrekken op grond van de geldende bepalingen, en uit de van aandeelhouders ontvangen mededelingen en elk ander gegeven waarover zij beschikken. Indien er twijfel blijft bestaan over de identiteit van de uiteindelijk begunstigden, wordt de informatie door de bestuurders opgevraagd bij de aandeelhouders van wie de omvang van hun belang in de entiteit nader moet worden onderzocht. Indien de aandeelhouder de bestuurders de informatie die zij noodzakelijk achten om de uiteindelijk begunstigde te identificeren niet of zonder rechtvaardiging weigert of duidelijk frauduleuze informatie verstrekt, mag hij zijn stemrecht niet uitoefenen en kunnen eventuele genomen besluiten waarvoor zijn stem doorslaggevend was worden aangevochten overeenkomstig artikel 2377 codice civile. De artikelen 120 en 122 van de testo unico delle finanze (geconsolideerde wet inzake financiën), de artikelen 74 en 77 van de codice delle assicurazioni private (wet particuliere verzekeringen) en artikel 2341-ter van de codice civile zijn van overeenkomstige toepassing. 4. De in lid 2 bedoelde informatie over privaatrechtelijke rechtspersonen die verplicht zijn tot inschrijving in het register van privaatrechtelijke rechtspersonen als bedoeld in presidentieel besluit nr. 361/2000, zoals gewijzigd, worden verkregen door de oprichter, indien hij in leven is, of door de (rechts)personen die belast zijn met de

vertegenwoordiging en het bestuur van de entiteit, door deze op te vragen bij de uiteindelijk begunstigde die is geïdentificeerd overeenkomstig artikel 20, ook op grond van de gegevens uit de statuten, de oprichtingsakte, de boekhouding en alle andere mededelingen of gegevens waarover zij beschikken. 5. De trustees van express trusts, die zijn geregeld in wet nr. 364 van 16 oktober 1989, alsmede de personen die gelijkwaardige rechten, bevoegdheden en mogelijkheden uitoefenen in soortgelijke juridische constructies, mits zij op Italiaans grondgebied woonachtig of gevestigd zijn, moeten toereikende, accurate en actuele informatie inwinnen en bijhouden over de identiteit van de uiteindelijk begunstigten van de trust of de soortelijke juridische constructie; daarmee wordt bedoeld informatie over de oprichter(s), de trustee(s), de (eventuele) protector(s) of een andere persoon voor rekening van de trustee, in voorkomend geval, van de begunstigten of groep begunstigten en de andere natuurlijke personen die door directe of indirecte eigendom of via andere middelen uiteindelijk zeggenschap uitoefenen over de in de trust of een soortgelijke juridische constructie ondergebrachte goederen. De trustees van express trusts en de personen die gelijkwaardige rechten, bevoegdheden en mogelijkheden uitoefenen in soortgelijke juridische constructies bewaren deze informatie gedurende ten minste vijf jaar nadat zij hun hoedanigheid van trustee hebben verloren en zorgen dat deze informatie tijdig toegankelijk is voor de in artikel 21, lid 2, onder a) en b) bedoelde autoriteiten. Dezelfde trustees die in die hoedanigheid een duurovereenkomst of beroepsmatige relatie aangaan of een occasionele transactie verrichten, maken hun hoedanigheid bekend aan de meldingsplichtige entiteiten. 5-bis. Voor de toepassing van dit besluit worden als met een trust vergelijkbare juridische constructies verstaan de entiteiten en de instellingen die qua structuur en functies gelijkwaardige rechtsgevolgen sorteren als die van express trusts, mede gelet op het feit dat de goederen bestemd zijn voor een doel en onder de zeggenschap staan van een andere persoon dan de eigenaar, in het belang van een of meer begunstigten of met het oog op een specifiek doel. 5-ter. De meldingsplichtige entiteiten zorgen ervoor dat de in dit artikel bedoelde informatie die is verkregen bij de uitvoering van de procedures voor het cliëntenonderzoek, tijdig ter beschikking worden gesteld van de in artikel 21, lid 2, onder a), bedoelde autoriteiten voor de uitvoering van hun respectieve bevoegdheden.”

Artikel 31 (dat met name in het kader van de vierde vraag relevant is): „1. De meldingsplichtige entiteiten bewaren de documenten, gegevens en informatie die nuttig zijn om eventuele witwaspraktijken en terrorismefinanciering te voorkomen, te identificeren en vast te stellen en om de analyses mogelijk te maken die de financiële-inlichtingeneenheid (FIE) of andere bevoegde autoriteiten in het kader van hun respectieve bevoegdheden uitvoeren. 2. Voor de in lid 1 bedoelde doeleinden bewaren de meldingsplichtige entiteiten een afschrift van de in het kader van het cliëntenonderzoek verkregen documenten en de originele documenten, of een afschrift van de bewijsstukken en registratiegegevens van transacties dat volgens het nationale recht bewijskracht heeft. De bewaarde documentatie moet het in elk geval mogelijk maken om de volgende gegevens eenduidig te reconstrueren: a) de datum waarop de duurovereenkomst is aangegaan of de opdracht is gegeven; b) de identificatiegegevens – met inbegrip

van, indien beschikbaar, de gegevens die zijn verkregen door middel van elektronische identificatiemiddelen en relevante vertrouwensdiensten als bedoeld in verordening (EU) nr. 910/2014 of via andere identificatieprocedures die veilig en gereguleerd zijn of zijn erkend of goedgekeurd door de Agenzia per l'Italia digitale (agentschap voor digitaal Italië) – van de cliënt, de uiteindelijk begunstigde en de uitvoerende entiteit, en de informatie over het doel en de aard van de relatie of de prestatie; b-bis) de raadpleging, in voorkomend geval, van de in artikel 21 bedoelde registers op de bepaalde wijze; c) de datum, het bedrag en de omschrijving van de transactie; d) de gebruikte betaalmiddelen. 3. De verkregen documenten, stukken en gegevens worden bewaard gedurende 10 jaar vanaf de beëindiging van de duurovereenkomst, de beroepsprestatie of de verrichting van de occasionele transactie.”

**Decreto del Ministro dell’Industria, del Commercio e dell’Artigianato, Elementi informativi del procedimento di autorizzazione all’esercizio dell’attività fiduciaria e di revisione e disposizioni di vigilanza** (besluit van de minister van Industrie, Handel en Nijverheid houdende een toelichting op de goedkeuringsprocedures voor de verrichting van fiduciaire en auditactiviteiten en voorschriften voor toezicht) van 16 januari 1995. In het bijzonder zijn in de onderhavige zaak (en vooral in het kader van de derde vraag) de volgende bepalingen van belang.

Artikel 5, lid 5: „In het maatschappelijk doel moet uitdrukkelijk worden verwezen naar de bij wet nr. 1966/1939 geregelde activiteiten betreffende het beheer van goederen namens derden, het feit dat de goederen op naam van een fiduciair worden gesteld, de uitoefening van de daaraan verbonden rechten via de fiduciair, en naar de vertegenwoordiging van aandeelhouders en obligatiehouders.”

Artikel 5, lid 10, punt 1: „In de bedingen van de opdracht tot beheer moet in elk geval het volgende zijn vastgelegd: a) de lijst van afzonderlijke goederen en rechten die op naam van de fiduciair zijn gesteld. De goederen en de effecten moeten uitsluitend en rechtstreeks aan de fiduciair worden overhandigd, tenzij hij geldsommen en effecten ontvangt via erkende tussenpersonen; b) de analytische omschrijving van de aan de vennootschap verleende bevoegdheden; c) onverminderd de bepalingen inzake opdracht in de artikelen 1703 tot en met 1730 van de codice civile, de mogelijkheid van de cedent om de verleende bevoegdheden op elk moment te wijzigen en – voor zover dat voor de uitoefening nog op tijd is – in te trekken, alsmede de mogelijkheid om op elk moment schriftelijke instructies te geven voor de uitoefening daarvan. De mogelijkheid van de fiduciair om de instructies niet te aanvaarden of de uitvoering daarvan op te schorten – waarvan hij de cedent in voorkomend geval onmiddellijk in kennis stelt – indien zij volgens hem in strijd lijken met de wet of nadelig kunnen zijn voor zijn goede naam of zijn professionele reputatie of voor zijn actieradius en zijn subjectieve rechten, zonder zijn keuze te hoeven rechtvaardigen, en indien de instructies niet schriftelijk worden gegeven; d) de mogelijkheid voor de cedent om de aan de vennootschap verleende opdracht op elk moment te herroepen voor alle of een deel van de goederen en rechten, en de verplichting van de vennootschap

om de door de cedent opgevraagde goederen zo snel aan hem ter beschikking te stellen als technische vereisten van eventuele lopende transacties en eventuele contractuele verplichtingen die de fiduciair namens de cedent is aangegaan dat toelaten. Overeenkomstig artikel 1727 van de codice civile en artikel 13 van dit besluit heeft de fiduciair de mogelijkheid om de overeenkomst op te zeggen indien de cedent tijdens de uitvoering van de opdracht zelf in naam van de fiduciair financiële transacties heeft verricht door in diens plaats geldsommen te betalen of in ontvangst te nemen; e) de verplichting van de cedent om met betrekking tot de beheerde goederen of rechten niet rechtstreeks in naam van de trust te handelen en om de vennootschap de nodige middelen voor te schieten voor de uitvoering van haar taken, alsmede de verplichting van de vennootschap om die taken niet uit te voeren indien de middelen niet tijdig ter beschikking zijn gesteld; f) het verbod voor de fiduciair om de overeenkomst over te dragen; g) de vermelding van de vergoeding waarop de vennootschap recht heeft of de objectieve criteria op grond waarvan die vergoeding afhankelijk van de aard van de taak wordt vastgesteld; in de overeenkomst moeten eveneens zijn gespecificeerd welke lasten en kosten de vennootschap aan de cedent in rekening kan brengen; h) de uitoefening van het stemrecht of andere rechten in verband met de te beheren goederen, in overeenstemming met de schriftelijke aanwijzingen die de cedent elke keer zal geven; i) de identificatie van de tot ‚bewaring’ bevoegde kredietinstellingen of de effectenbemiddelaars bij wie de geldsommen en effecten van de cedent kunnen worden gedeponereerd; l) de vaststelling van de (ten minste jaarlijkse) frequentie waarmee de vennootschap aan de cedent verslag van haar activiteiten moet uitbrengen; m) dat op de aansprakelijkheid van de fiduciair wat de nakoming van de verplichting betreft artikel 1218 van de codice civile van toepassing is en wat de uitvoering van de opdracht betreft artikel 1710 van de codice civile; n) dat de fiduciair eveneens aansprakelijk is voor het handelen van diens medewerkers, op wie hij met toestemming van de cedent voor de uitvoering van de taak beroep kan doen overeenkomstig de artikelen 1228 en 2049 van de codice civile, tenzij de partijen in de overeenkomst waarbij de opdracht is verleend de naam van de medewerker hebben vermeld of hebben bepaald dat diens vervanging noodzakelijk is in verband met de aard van de opdracht, overeenkomstig artikel 1717 van de codice civile.”

Artikel 5, lid 10, punt 2: „De in punt 1 vermelde algemene voorwaarden van de opdracht vormen beginselen van behoorlijk beheer van de goederen in eigen naam en voor rekening van derden. Daarom kan daarvan, behoudens gemotiveerde uitzonderingen, niet van worden afgeweken bij aanvullende clausules of bijlagen bij het mandaat.”

Artikel 12: „1. De vennootschap wordt verzocht om bij de uitvoering van de taken ook de bepalingen die de fiscale en belastingaspecten regelen en maatregelen ter voorkoming van misdrijven voorschrijven, nauwgezet na te leven. a) Bij de uitvoering van de taak mag de vennootschap uitsluitend de handelingen verrichten die uitdrukkelijk zijn vastgesteld of die noodzakelijk zijn wegens de aard of het voorwerp van de taak, waarbij uitsluitend de door de cedent verleende bevoegdheden worden uitgeoefend in overeenstemming met de beroepscode. b)

Bij de uitvoering van de taak handelt de vennootschap uitsluitend in het belang van de cedent en is hij aansprakelijk overeenkomstig de regels voor opdracht onder bezwarende titel. c) De goederen en de geldsommen van de cedent moeten analytisch zijn vermeld in de akte waarbij de opdracht is verleend en in een periodiek overzicht met de wijzigingen die in de referentieperiode hebben plaatsgevonden, de datum daarvan en een beschrijving van de redenen daarvoor. Onverminderd de verplichting het overzicht toe te sturen, mag de vennootschap mag afzien van deze mededelingen indien zij de cedent de uitvoering van elke ontvangen opdracht steeds per brief heeft bevestigd. 2. De vennootschap mag geen effecten, documenten, certificaten afgeven die op enigerlei wijze de rechten van cedenten vertegenwoordigen. 3. De vennootschap moet de effecten van de cedenten deponeren bij kredietinstellingen of effectenbemiddelaars die bevoegd zijn tot het beheer en de bewaring van effecten overeenkomstig wet nr. 1/1991, met verslagen van „depot effecten van onder fiduciair beheer”, of mag, indien aan de voorwaarden is voldaan, gebruik maken van het gecentraliseerd effectendepot bij de Monte titolo S.p.a. In afwijking van het bovenstaande kan de cedent: a) verzoeken om de effecten bij de uitgevende instelling te deponeren; b) toestaan dat de effecten bij de fiduciair worden gedeponereerd, uitsluitend voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van specifieke taken die in het kader van de opdracht zijn verleend of voor zover de fiduciair is opgedragen kasfuncties te vervullen voor de betaling van opbrengsten en/of voor deponeringen met het oog op het bijwonen van algemene vergaderingen, of in afwachting van de intrekking van de effecten op naam van de fiduciaire vennootschap die weer op naam van de cedent worden gesteld. 4. Indien de cedent een natuurlijke persoon is, verzoekt de fiduciair de cedent bij de ondertekening van de opdracht om een verklaring: a) dat de aan de fiduciair toevertrouwde goederen, geldsommen of effecten in alle opzichten eigendom van de cedent zijn, of b) of dat de cedent daarop zakelijke gebruiksrechten heeft, of c) dat de goederen, geldsommen of effecten door de cedent zijn toevertrouwd in zijn hoedanigheid van ondernemer of in het kader van de uitoefening van een bedrijf. 5. In het geval van een opdracht voor de oprichting van kapitaalvennootschappen, de tenaamstelling of verkrijging van aandeelbewijzen van niet-beursgenoteerde bedrijven of van deelnemingen in vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, moet de fiduciair aan het speciale dossier dat voor elke transactie is opgesteld een afschrift toevoegen van de documentatie betreffende de vennootschap waarin de trustee een belang heeft (oprichtingsakte, statuten, notulen van buitengewone en gewone algemene vergaderingen, mededelingen aan de cedent, ontvangen instructies, enz.) waaruit blijkt welke activiteit de fiduciair of diens gevolmachtigde bij de uitvoering van de opdracht heeft verricht. 6. De cedent dient de fiduciair de middelen voor te schieten die nodig zijn voor het verrichten van de taken en de vennootschap mag deze taken niet uitvoeren indien deze middelen niet vooraf en tijdig beschikbaar zijn gesteld. [...].”

Artikel 14: „1. De fiduciair mag transacties of andere financiële handelingen uitvoeren met effecten die betrekking hebben op vennootschappen die met hem relaties hebben in de zin van artikel 2 van decreto legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 233 van 5 juni 1986, omgezet bij wet nr. 430 van 1 augustus 1986, na te

hebben aangetoond dat hij de cedent daarover naar behoren heeft geïnformeerd. 2. De cedent wordt geacht van de situatie op de hoogte te zijn indien hij een afschrift heeft ondertekend of een verklaring heeft afgegeven dat hem een ‚kennisgeving’ is overhandigd die is opgesteld overeenkomstig het schema in bijlage B bij dit besluit. Het niet overhandigen van de voornoemde kennisgeving, die als bijlage bij het fiduciair mandaat aan de cedent wordt gevoegd, vormt een relevante omstandigheid voor de beoordeling van belangenconflicten. 3. Elke taak wordt schriftelijk opgedragen en moet betrekking hebben op elke financiële transactie die aan de fiduciair wordt toevertrouwd. De prijs van eventuele onderhandelingen over effecten, of in het geval van beursgenoteerde effecten, de objectieve criteria voor de vaststelling daarvan, moet worden vermeld. 4. De vennootschap deponereert de liquide middelen van de cedenten bij kredietinstellingen op rekeningen die als fiduciair beheer zijn gerubriceerd. De fiduciair dient de kredietinstelling te verzoeken om uitsluiting van het in artikel 1853 van de codice civile bedoelde recht op verrekening van de saldi van de aldus gerubriceerde rekeningen met de saldi van andere rekeningen die de vennootschap bij de kredietinstelling heeft, ter bescherming van de cedenten in geval van insolventie van de vennootschap.”

**Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico n. 55, Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust** (besluit nr. 55 van de minister van Economie en Financiën, in overleg met de minister van Economische Ontwikkeling, Regeling houdende bepalingen inzake de mededeling van en toegang tot en raadpleging van gegevens en informatie betreffende de uiteindelijk begunstigen van ondernemingen met rechtspersoonlijkheid, privaatrechtelijke rechtspersonen, trusts die voor belastingdoeleinden relevante rechtsgevolgen sorteren en soortgelijke juridische constructies als een trust) van 11 maart 2022. In casu zijn met name de volgende bepalingen relevant.

Artikel 7, lid 1: „De gegevens en informatie over de uiteindelijk begunstigen van ondernemingen met rechtspersoonlijkheid en van privaatrechtelijke rechtspersonen in de speciale afdeling van het handelsregister, 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 2: „De gegevens en informatie over de uiteindelijk begunstigde van trusts en soortgelijke juridische constructies die verplicht zijn tot registratie in de speciale afdeling, die zijn meegedeeld overeenkomstig artikel 3 en in de speciale



afdeling van het ondernemingsregister worden bewaard, worden ter beschikking gesteld van elke natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van vertegenwoordigers van diffuse belangen, die recht op toegang daartoe hebben op grond van artikel 21, lid 4, onder d-bis), eerste en tweede volzin, van het antiwitwasbesluit, op basis van een met redenen omkleed verzoek dat wordt ingediend bij de territoriaal bevoegde kamer van koophandel waarin is verklaard dat is voldaan aan de voorwaarden in artikel 21, lid 4, onder d-bis), eerste en tweede volzin. Binnen twintig dagen na het verzoek verleent de territoriaal bevoegde kamer van koophandel toegang of deelt zij de verzoeker per gecertificeerde e-mail haar met redenen omklede beslissing mee dat toegang wordt geweigerd. Indien binnen deze termijn geen mededeling is gedaan, wordt toegang geacht te zijn geweigerd.”

Tot slot verwijst de verwijzende rechter met betrekking tot de derde vraag naar uitgebreide rechtspraak van de Italiaanse Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië), in het kader waarvan de volgende overwegingen van belang zijn. 1) Uitspraak nr. 6459 van 6 maart 2020: „De trust is geen rechtsfiguur, maar gebaseerd op casuïstiek: onder deze noemer vallen transacties met uiteenlopende structuren, functies en praktische gevolgen.” 2) Uitspraak nr. 13143 van 27 april 2022: „In fiduciaire vennootschappen moeten de cedenten worden geïdentificeerd als de werkelijke eigenaren van de goederen die zij aan de fiduciair hebben toevertrouwd en kunstmatig op hun naam hebben gesteld (...). De opdracht van de cedenten geldt te beleggen is bedoeld – ook wanneer het aan de beroepsmatige beslissingsbevoegdheid van de fiduciaire vennootschap wordt overgelaten om te kiezen op welke van de in de opdracht vermelde beleggingswijzen zij dat doet – om vermogens tot stand te brengen die gescheiden zijn van die van de vennootschap en waarop de schuldeisers van die vennootschap geen aanspraak kunnen maken (...) [Het gebruikte rechtsinstrument is dus dat van] fiduciair mandaat zonder vertegenwoordiging dat louter strekt tot het beheer van de ingebrachte goederen, waarbij de opdrachtgevers het feitelijke eigendomsrecht van deze goederen blijven houden; de fiduciaire vennootschap die het ingebrachte kapitaal niet goed heeft beheerd en daardoor niet in staat is om het aan de cedenten terug te betalen omdat zij insolvent is geworden, is derhalve zelf aansprakelijk voor de schade in verband met het niet vervullen van de opdracht en de niet-nakoming van de fiduciaire overeenkomst.” 3) Arrest nr. 24859 van 16 september 2024: door de goederen op naam van de fiduciair te stellen ontstaat er hoe dan ook „een verschijnsel waardoor de ‚substantiële eigendom’, die de cedent blijft houden, wordt losgekoppeld van de ‚formele eigendom’ die op naam van de trustee worden gesteld. De substantiële eigendom van het goed wordt dus niet overgedragen, maar als gevolg van het mandaat zonder vertegenwoordiging tussen de fiduciaire vennootschap en de cedent verwerft de fiduciaire vennootschap het recht om de vennootschapsrechten uit te oefenen (...). De trust dient (...) als scherm, in die zin dat de identiteit van de cedent niet in het ondernemingsregister wordt vermeld; de fiduciaire overeenkomst, die kan worden gekwalificeerd als lastgeving zonder vertegenwoordiging, regelt uitsluitend interne betrekkingen, maar is niet relevant ten opzichte van derden, en evenmin met het oog op de verplichtingen bij het ondernemingsregister, juist vanwege de

aard van de activiteit die verricht door de fiduciair, die op grond van de statuten handelt in overeenstemming met wet nr. 1966/1939.”

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

- 1 Aan de vier geschillen die aanleiding hebben 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 om de vernieuwingen die richtlijn 2018/843 heeft ingevoerd in richtlijn 2015/849 in nationaal recht om te zetten; richtlijn 2015/849 beperkte haar werkingssfeer in de oorspronkelijke versie tot „trustees van een express trust” die door hun recht worden beheerst (artikel 31, lid 1), maar bepaalde ook dat de lidstaten ervoor moesten zorgen dat de bedoelde maatregelen van toepassing waren op „andere soorten juridische constructies met een soortgelijke structuur en functie als trusts” (artikel 31, lid 8). Ter nakoming van de nieuwe verplichting de „soortgelijke juridische constructies” als een trust aan de Commissie mee te delen, heeft de Italiaanse Republiek met name het „mandato fiduciario” en de „vincolo di destinazione” genoemd en vervolgens een reeks handelingen vastgesteld ter uitvoering van deze 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 hoofdgeding**

- 2 In deze zaak zijn de door verzoeksters in hoger beroep aangevoerde argumenten van belang, die in essentie met elkaar vergelijkbaar zijn en waarmee de verwijzende rechter ook rekening heeft gehouden bij de formulering van zijn vragen. De belangrijkste aspecten zijn de volgende: voor fiduciaire vennootschappen geldt reeds een toegangsregeling ten gunste van personen die kunnen bijdragen aan de bestrijding van terrorisme en witwaspraktijken, en die regeling volstaat reeds; de ratio van de richtlijn is niet dat één regeling wordt vastgesteld, maar dat een benadering per geval en gebaseerd op het risico wordt gehanteerd; de Europese Commissie heeft in het verslag ter zake dat zij aan het Europees Parlement en de Raad heeft gepresenteerd (zie hierboven, onder het kopje „Unierecht”) verduidelijkt dat er sprake is van een soortgelijke constructie indien het goed wordt toevertrouwd aan één persoon, die de eigendomstitel ervan bezit of het beheert ten behoeve van één of meer andere personen of voor een specifiek doel – elementen waarvan in het geval van fiduciairs geen sprake is; daarnaast heeft de Commissie in dat verslag uitgesloten dat bepaalde constructies als levensverzekeringscontracten, escrow-overeenkomsten en genomineerden als soortgelijke constructies worden beschouwd, met argumenten die ook van toepassing zijn op de structuur van trusts.

- 3 Verdere grieven van verzoeksters berusten op: a) de beweerde onterechte gelijkstelling tussen fiduciaire vennootschappen en trusts; de essentie van de trust is er immers in dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de settlor, de trustee en de begunstigde, zodat de figuur van de Italiaanse fiduciaire vennootschap qua structuur en functies verschilt van fiduciair beheer van het „germanistische” type; b) schending van het evenredigheidsbeginsel met betrekking tot de lasten die aldus aan de fiduciairs worden opgelegd, aangezien de toepassing van de regeling aanzienlijke kosten en lasten voor de organisatie van hun activiteiten met zich zou brengen die niet door een openbaar doel worden gerechtvaardigd, gezien de reeds bestaande verplichtingen, met name voor vennootschappen die zijn ingeschreven in de aparte afdeling van een speciaal register dat bij de *testo unico bancario* is ingesteld; (c) onrechtmatigheid van de bepalingen inzake de toegang van het publiek tot de informatie omdat zij inbreuk maken op het in het Handvest verankerde recht op een persoonlijke levenssfeer en recht op vertrouwelijkheid, aangezien geen juiste afweging is gemaakt tussen het openbare belang van bestrijding van witwassen en terrorisme en het belang dat persoonsgegevens niet worden vrijgegeven, terwijl de lidstaten bovendien de mogelijkheid wordt geboden om toegang te verlenen tot nadere, niet vooraf vastgestelde informatie.

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

- 4 Volgens de verwijzende rechter is het voor zes vraagstukken noodzakelijk om het Hof om bij wege van een prejudiciële verwijzing om uitlegging te verzoeken; aan elk van deze vraagstukken is een afzonderlijke vraag gewijd.
- 5 De **eerste vraag** betreft de juiste vaststelling van de betekenis van de in richtlijn 2015/849 gebruikte term „juridische constructie”, om te bepalen naar welke entiteiten de regeling voor trusts moet worden uitgebreid. Het probleem komt voort uit het feit dat, terwijl in de oorspronkelijke tekst van die richtlijn de werkingssfeer *ratione personae* was beperkt tot „trustees van een *express trust*”, waaraan een slechts algemene verwijzing naar ook „juridische constructies met een soortgelijke structuur en functie” is toegevoegd, in de gewijzigde tekst de verwijzing naar trusts en andere soorten juridische constructies is gehandhaafd, maar heeft gespecificeerd dat daaronder bij wijze van voorbeeld ook „fiducie, bepaalde soorten *Treuhand* of *fideicomiso*” vallen, en als voorwaarde voor de toepassing van de bepaling hoe dan ook geldt dat dergelijke constructies „een soortgelijke structuur of functies als trusts” hebben.
- 6 Volgens de verwijzende rechter blijkt reeds uit een vergelijking van de verschillende taalversies dat de precieze uitlegging van het begrip „juridische constructie” problematisch is. Terwijl de Italiaanse formule in de Italiaanse rechtsleer in het algemeen wordt opgevat als het „geheel van rechtsregels betreffende onderling samenhangende verhoudingen”, lijken de Engelse en de Duitse taalversies gefocust op de door partijen gesloten overeenkomst (zij spreken van „*arrangements*” en „*Vereinbarungen*”), en gebruiken de Franse en de Spaanse

taalversies algemenere formuleringen (respectievelijk „*constructions*” en „*instrumentos*”).

- 7 De verwijzende rechter legt uit dat het begrip „juridische constructies” kan verwijzen: *i*) naar een bepaald verschijnsel, zoals dat gereguleerd is door organieke regels en beginselen, op basis van de aard en het doel ervan (traditionele opvatting); *ii*) naar een bepaald soort overeenkomst, die wordt beoordeeld op basis van de structuren of functies die zij tot stand brengt; *iii*) naar de concrete transactie die door partijen wordt verricht. Het vraagstuk van de juiste betekenis van dit begrip is relevant omdat: *a*) indien de optie onder *i*) zou worden aanvaard, eerst zou moeten worden nagegaan of er een geheel is van organieke regels en beginselen bestaat die een bepaald verschijnsel daadwerkelijk reguleren en daaraan structuren of functies zouden moeten worden toegekend die vergelijkbaar zijn met die van trusts; *b*) indien de optie onder *ii*) zou worden aanvaard, zou dit begrip alle door de Italiaanse regering aangegeven en door de Commissie beoordeelde categorieën transacties zou kunnen omvatten, waarvan vele in technisch opzicht evenwel niet kunnen worden aangemerkt als constructies in de onder *i*) bedoelde zin; *c*) indien optie onder *iii*) zou worden aanvaard, het begrip de rechter zou verplichten om de specifieke transacties te verifiëren om de specifieke structuren en de uitgeoefende functies te beoordelen, wat in strijd zou kunnen zijn met artikel 31, lid 1, tweede volzin, en lid 10, van richtlijn 2015/849.
- 8 De Consiglio di Stato is van oordeel dat bij de uitlegging van het begrip „juridische constructies” niet moet worden verwezen naar een algemene categorie, en evenmin naar een specifieke en concrete transactie, maar veeleer naar het soort juridisch-economische transacties dat de partijen rechtmatig tot stand kunnen brengen. Daardoor zouden de doelstellingen van de betrokken richtlijn, te weten transparantie en voorkoming en bestrijding van vormen van criminaliteit, doeltreffend moeten kunnen worden nagestreefd. De verwijzende rechter meent daarmee de benadering van de Commissie te hebben overgenomen, die met betrekking tot dit punt heeft verklaard dat zij haar onderzoek heeft gebaseerd op de materiële structuur of de structuur van het soort transactie dat de partijen verrichten, en op de verschillende functies die met de afzonderlijke constructies kunnen worden nagestreefd.
- 9 De **tweede vraag** betreft het precieze normatieve karakter van de lijst van met trusts vergelijkbare juridische constructies die de lidstaten aan de Commissie hebben meegedeeld. Het is de verwijzende rechter niet duidelijk of die lijst bindend is of daarentegen een louter declaratieve strekking heeft. Dit is een van de belangrijkste grieven volgens de fiduciaire vennootschappen, die aanvoeren dat indien aan die lijsten bindend worden geacht, zij in feite atypische bronnen van Unierecht zouden worden. Zoals de verwijzende rechter verduidelijkt, zou de rechter, indien aan deze handelingen een normatief karakter werd toegekend, deze nauwgezet moeten toepassen, met als gevolg dat indien wordt betwijfeld of terecht is vastgesteld dat er sprake is van een soortgelijke juridische constructie, de vraag zou rijzen of deze handelingen geldig zijn in het licht van de hogere wetgevingshandelingen van de Unie. Indien daarentegen werd erkend dat deze

handelingen een louter declaratoir karakter hebben, zouden zij niet bindend zijn, maar een – weliswaar relevante – aanwijzing vormen, die de rechter hoe dan ook zou verplichten om na te gaan of er sprake is van een soortgelijke constructie. Dit laatste standpunt volgens de verwijzende rechter het juiste.

- 10 De **derde vraag** lijkt van alle vragen de belangrijkste te zijn, aangezien zij specifiek betrekking heeft op de vraag of fiduciaire vennootschappen moeten worden gerekend tot de entiteiten waarop de regeling inzake trusts van toepassing is. Om te beginnen illustreert de verwijzende rechter dit vraagstuk door te verwijzen naar de belangrijkste theorieën die in de loop der tijd zijn ontwikkeld met betrekking tot de kenmerken van de fiduciaire vennootschap in de Italiaanse rechtsorde. Sommige auteurs zijn van mening dat fiduciaire vennootschappen waarop wet nr. 1966/1939 van toepassing is goederen van derden uitsluitend kunnen beheren, zonder er eigenaar van te worden; andere auteurs hebben deze figuur gekoppeld aan de „romeinsrechtelijke” trust, waarbij het eigendomsrecht van de goederen op de fiduciair overgaat, dan wel aan de „germanistische” trust, die gebaseerd is op het onderscheid tussen de eigendom van het recht (in handen van de cedent) en de machtiging tot uitoefening van dat recht (in handen van de fiduciair); een ander deel van de rechtsleer heeft dit type fiduciair beheer uitgelegd als een gemengde overeenkomst die voornamelijk het karakter van een overeenkomst voor de verrichting van intellectuele prestaties heeft; tot slot kunnen de beschikkingsbevoegdheden van de beheerder volgens andere auteurs worden gekwalificeerd als een beschikkingsbevoegdheid op basis van bezit.
- 11 Volgens de Italiaanse rechtspraak, waarin ook de uitlegging van het ministerieel besluit van 16 januari 1995 aan de orde is gekomen (zie hierboven, onder het kopje „Nationaal recht”), kan het feit dat het goed op grond van het onderzochte mandaat op naam van de fiduciair wordt gesteld worden teruggevoerd op de „germanistische” trust (dus zonder eigendomsoverdracht). Daarmee wordt de twijfel die het voorwerp is van deze vraag evenwel niet weggenomen. Verweersters hebben bijvoorbeeld aangevoerd dat de Commissie in het voornoemde verslag (zie hierboven, onder het kopje „Unierecht”, in fine) in het begrip „soortgelijke constructies als een trust” uitsluitend entiteiten heeft willen opnemen die andere transacties verrichten dan die welke Italiaanse fiduciaire vennootschappen verrichten. De Commissie heeft uitsluitend verwezen naar gevallen waarin de fiduciaire regeling leidt tot een scheiding tussen de [overgedragen] goederen en de persoonlijke goederen van de cedent. Bovendien dient het onderscheid tussen fiduciair mandaat en trust dat de Italiaanse regering heeft gemaakt in de mededeling aan de Commissie ter uitvoering van de ter zake opgelegde informatieverplichtingen, ter uitsluiting van het betrokken fiduciair beheer. De verwijzende rechter sluit evenwel nadrukkelijk uit dat de Commissie, door uitdrukkelijk te verwijzen naar vormen van fiduciair mandaat die niet volledig bij wet zijn gereguleerd, heeft willen voorbijgaan aan verschijnselen die daarentegen wel naar behoren zijn gereguleerd, zoals de door de fiduciaire vennootschappen ondertekende mandaten. De Commissie heeft het mechanisme van scheiding louter bij wijze van voorbeeld aangehaald: de afscheiding van de goederen van de cedent is geen noodzakelijke voorwaarde om van soortgelijke

juridische constructies te kunnen spreken. Integendeel, de Italiaanse regering heeft de fiduciaire vennootschap uitdrukkelijk als een van de soortgelijke constructies genoemd: de vergelijkbaarheid bestaat volgens de verwijzende rechter erin dat er een mechanisme is waarmee een goed op naam van een ander wordt gesteld (met het oog op het beheer van dat goed) en een scheiding wordt gemaakt tussen de persoon die het goed beheert en de persoon die dat beheer opdraagt en in wiens belang dat goed wordt beheerd, en die dus als de uiteindelijk begunstigde van dat goed kan worden beschouwd.

- 12 Om over het vraagstuk een standpunt te kunnen innemen reconstrueert de verwijzende rechter het schema van de betrekkingen tussen de partijen die de fiduciaire verhouding gewoonlijk tot stand brengen. In deze reconstructie zet hij uiteen dat de cedent volgens het schema van de romeinsrechtelijke fiducia een goed of een geheel van goederen overdraagt aan een fiduciair, die de eigendom *fiduciae causa* verwerft, met de verplichting om deze ten behoeve van de cedent zelf of van een derde (begunstigde) te beheren. In het geval van een germanistische fiducia vindt er geen eigendomsverwerving plaats, maar bestaat wel het noodzakelijke mechanisme van tenaamstelling dat de legitimatie verleent om in eigen naam een recht uit te oefenen dat aan de cedent blijft toebehoren. In wezen bestaat het beslissende element om van een soortgelijke juridische structuur te kunnen spreken in het feit dat de goederen op naam van de fiduciair worden gesteld en in de gevolgen daarvan die, net als het geval is bij trusts, een scheiding of splitsing van de juridische en de economische eigendom teweeg brengen.
- 13 Daarom moet, ook in overeenstemming met de rechtspraak van de Italiaanse Corte di cassazione (zie hierboven, de onder het kopje „Nationaal recht” genoemde arresten), het zwaartepunt van de transactie bestaan in de *causa fiduciae*, dat wil zeggen, het fiduciair mandaat. In die zin heeft ook de Commissie zich uitgedrukt, wanneer zij in voornoemd verslag met betrekking tot de verschillende vormen van fiduciair mandaat stelt: „In deze constructies is de scheiding van de juridische eigendom en de uiteindelijk economische eigendom niet noodzakelijkerwijs net zo sterk als in trusts, maar ze creëren wel een fiduciaire obligatie die kan worden gelijkgesteld aan die in een trust”. De conclusie van de verwijzende rechter is dan ook dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het ertoe leidt dat richtlijn 2015/849, zoals gewijzigd, ook van toepassing is op fiduciaire mandaten van fiduciaire vennootschappen. De door de Italiaanse Republiek vastgestelde regeling en de daaropvolgende handelingen moeten bijgevolg worden geacht niet in strijd te zijn met het Unierecht. De voornoemde regelgeving zou daarentegen wel in strijd zijn met het Unierecht indien zij fiduciaire mandaten van fiduciaire vennootschappen van de werkingssfeer van die richtlijn had uitgesloten.
- 14 De **vierde vraag** strekt ertoe, door middel van het oordeel van het Hof, te bevestigen dat de grieven van de fiduciaire vennootschappen, die op dit punt zeer gedetailleerd zijn, moeten worden afgewezen, wat volgens de verwijzende rechter opportuun zou zijn. Deze vennootschappen betogen namelijk dat de beslissing om de door hen ondertekende fiduciaire mandaten tot soortgelijke juridische constructies te rekenen, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en met een

voorafgaande beoordeling van het risico, een risico dat moet worden uitgesloten gezien de complexe regeling die op hun activiteiten van toepassing is. Zij brengen in herinnering dat zij: reeds verplicht zijn om onderzoek te doen naar de cliënt en de uiteindelijk begunstigde met betrekking tot de relaties en transacties die inherent zijn aan de uitoefening van hun institutionele of beroepsactiviteit; verplicht zijn om een aanzienlijke reeks gegevens bij te houden; verplicht zijn om de identiteit van de uiteindelijke begunstigde mee te delen aan het archief van relaties met financiële actoren dat is opgericht bij decreto del Presidente della Repubblica nr. 605 van 29 september 1973, (waartoe meerdere overheidsfunctionarissen op uiteenlopende en specifieke gronden toegang hebben); verplicht zijn om de betrokken toezichthoudende autoriteiten en de overheidsdiensten, onder wier voortdurend toezicht zij staan, onverwijld in kennis te stellen van de bij de uitoefening van hun taken ter kennis gekomen feiten die ernstige of herhaalde inbreuken op de cliëntenonderzoeksvoorschriften kunnen opleveren; verplicht zijn om informatie over de uiteindelijk begunstigde te verstrekken aan kredietinstellingen, financiële instellingen, auditors, externe accountants, belastingadviseurs, notarissen, beoefenaars van juridische beroepen, aanbieders van trustdiensten of vennootschappelijke diensten, vastgoedmakelaars, andere personen die handelen in goederen, aanbieders van kansspeldiensten; indien zij zijn ingeschreven in een speciaal register de Banca d'Italia (bank van Italië), ingevolge de testo unico bancario (geconsolideerde wet inzake banken) tevens onder toezicht van die instelling staan.

- 15 Tegen dit alles brengt de verwijzende rechter evenwel in dat het evenredigheidsbeginsel niet kan worden geacht in strijd te zijn met een regeling als die welke door de nationale wetgever is ingevoerd, aangezien: met de procedures voor verificatie van de cliënt en de uiteindelijk begunstigde met betrekking tot de relaties en transacties die inherent zijn aan de uitoefening van hun institutionele of beroepsactiviteit in de zin van artikel 17 van wetsbesluit nr. 231/2007, niet dezelfde transparantie wordt bewerkstelligd als bedoeld in artikel 31 van richtlijn 2015/849, aangezien zij niet toegankelijk zijn voor meldingsplichtige entiteiten; de procedures voor het bewaren van gegevens niet dezelfde toegang bieden als omschreven in artikel 31 van die richtlijn; de aan het belastingregister meegedeelde gegevens dienen voor fiscale doeleinden, door de fiduciaire vennootschap worden meegedeeld op grond van hun hoedanigheid van belastingssubstituut, en betrekking hebben op transacties met een beperktere omvang dan die vermeld in artikel 31; de verplichting om aan de FIE gegevens en informatie te verstrekken betreffende transacties die een risico van witwassen of terrorismefinanciering met zich brengen, geen betrekking heeft op de mededeling van uiteindelijk begunstigde; de verplichting om aan de toezichthoudende autoriteiten van de sector en de betrokken overheidsdiensten onverwijld feiten mee te delen die ernstige of herhaalde inbreuken op de bepalingen inzake cliëntenonderzoek kunnen opleveren, niet beantwoordt aan de doelstellingen van preventie, die eveneens aan de betrokken richtlijn ten grondslag liggen; het feit dat de verschillende autoriteiten inspectiebevoegdheden hebben is iets anders dan de mogelijkheid om onmiddellijk te weten wie de uiteindelijk begunstigde is, zoals in voornoemd artikel 31 is voorzien; het in de testo unico bancario bedoelde register

(en de uit deze inschrijving voortvloeiende verplichtingen) een beperkt aantal fiduciaire vennootschappen betreft en is hoe dan ook niet vergelijkbaar is met het in artikel 31 bedoelde register, aangezien eerstgenoemd register niet toegankelijk is voor notarissen, banken en financiële tussenpersonen. Tot slot voegt de verwijzende rechter daaraan toe dat de kenmerken van het door de fiduciaire vennootschappen ondertekende fiduciaire mandaat evenmin aanleiding geven tot de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel opleveren wat betreft het aspect dat de risico's voor de preventie van terrorisme en het witwassen van geld niet worden beoordeeld. In de rechtsleer is er namelijk op gewezen dat het op naam stellen van de fiduciair naar zijn aard een „versluisend” effect heeft, en juist het bestaan van die „versluiting” een maatregel met duidelijk een preventief doel tot een evenredige maatregel maakt.

- 16 Ook de **vijfde vraag** vloeit voort uit specifieke grieven van verzoeksters. Zij klagen namelijk dat doordat de techniek van de onderlinge aanpassing van de wettelijke bepalingen onjuist is toegepast, de bepalingen van richtlijn 2015/849, zoals gewijzigd, niet duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn wat de gevolgen ervan betreft, en het niet mogelijk maken om de doelstelling van rechtszekerheid te bereiken, aangezien zij verwijzen naar onbepaalde rechtsbegrippen. Het is ook veelzeggend dat veel staten de Commissie hebben gemeld dat er in hun rechtsstelsel geen met trusts vergelijkbare juridische constructies bestaan, ook al bestaan in alle Europese rechtsstelsels juridische constructies die identiek zijn aan lastgeving zonder vertegenwoordiging, althans constructies die, *causa fiduciae*, leiden tot een scheiding tussen de economische eigendom en de juridische eigendom. Bovendien heeft de Commissie zelf betreurd dat er geen gemeenschappelijke benadering is van de kenmerken aan de hand waarvan kan worden bepaald of een constructie vergelijkbaar is met de trust in het common law.
- 17 De verwijzende rechter geeft duidelijk te kennen dat deze grieven ongegrond zijn, en acht de gebruikte techniek van onderlinge aanpassing adequaat voor het gewenste resultaat, gelet op het feit dat het begrip „soortgelijke structuur of functies” hoe dan ook voldoende bepaald is, al kan het tot uitleggingsproblemen leiden; dat is ook omdat die techniek, mede gezien de harmonisatieproblemen, geschikt lijkt, aangezien de lidstaten erbij worden betrokken door de in hun rechtsstelsels bestaande constructies aan te geven, waarna een verificatie door de Commissie plaatsvindt.
- 18 Tot slot is ook de **zesde vraag** gemotiveerd door een grief die volgens verzoeksters gerechtvaardigd is op grond van het arrest van het Hof in de gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20 (zie hierboven, onder het kopje „Unierecht”). Volgens hen zou de toepassing van dit arrest moeten leiden tot nietigverklaring van een regeling als die van artikel 21 van wetsbesluit nr. 231/2007 en artikel 7 van ministerieel besluit nr. 55/2002, voor zover zij bepaalt dat de informatie toegankelijk is voor particulieren met een relevant en gedifferentieerd juridisch belang, inclusief vertegenwoordigers van diffuse belangen, indien het noodzakelijk is te weten wie de uiteindelijke begunstigde is



om een belang dat overeenkomt met een wettelijk beschermde situatie te behartigen of te verdedigen, indien zij beschikken over concreet en gedocumenteerd bewijs dat de uiteindelijk begunstigde niet overeenkomt met de juridische eigenaar.

- 19 De verwijzende rechter meent dat deze opvatting het resultaat is van een onjuiste lezing van het bovengenoemde arrest van het Hof. Het is inderdaad zo dat de in artikel 30, lid 5, van richtlijn 2015/849 bedoelde gegevens informatie bevatten over geïdentificeerde natuurlijke personen, dat wil zeggen, de uiteindelijk begunstigten van vennootschappen en andere entiteiten die op het grondgebied van de lidstaten zijn opgericht, en de toegang van het publiek tot die gegevens bijgevolg afbreuk doet aan het grondrecht op eerbiediging van het privéleven dat wordt gewaarborgd door artikel 7 van het Handvest; het is ook zo dat het ter beschikking stellen van persoonsgegevens aan derden een inbreuk vormt op de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten en, bovenal, dat het ter beschikking stellen van die gegevens aan het publiek inhoudt dat zij toegankelijk worden voor een potentieel onbeperkt aantal personen. Het Hof heeft evenwel eveneens in herinnering gebracht dat de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten geen absolute gelding hebben, maar in relatie tot hun sociale functie moeten worden beschouwd; ook bepaalt het Handvest dat beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet moeten worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen.
- 20 Op grond van die overwegingen verklaart de verwijzende rechter dat hij het op dit punt eens is met de motivering van de rechter in eerste aanleg, die erop heeft gewezen heeft dat het Hof niet heeft geoordeeld dat elke vorm van toegang van het publiek tot het register van uiteindelijk begunstigten onrechtmatig is, maar uitsluitend artikel 1, lid 15, onder c), van richtlijn 2018/843 ongeldig heeft verklaard voor zover deze bepaling artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2015/849 heeft gewijzigd door de verwijzing naar het legitiem belang als voorwaarde voor toegang van het publiek te schrappen; dit maakt duidelijk dat toegang alleen kan (en moet) worden toegestaan wanneer het eraan ten grondslag liggende belang strookt met de doeleinden van de antiwitwasregeling.
- 21 Tot slot verzoekt de verwijzende rechter eveneens 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 betoogt 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 begunstigten 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, en de met deze richtlijn gemoeide belangen zeker van primair niveau zijn, aangezien zij betrekking hebben op de veiligheid van de lidstaten, van de Unie zelf en van de burgers.