

Anonymiseret version

Oversættelse

C-317/21 - 1

Sag C-317/21

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

21. maj 2021

Forelæggende ret:

Tribunal d'arrondissement (Luxembourg)

Afgørelse af:

12. februar 2021

Sagsøgere:

G-Finance SARL

DV

Sagsøgt:

Luxembourg Business Registers

Kendelse 2021TALCH02/00245 i henhold til artikel 7 og 15 i loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

[Udelades]

I sagen (j.nr. TAL-2020-10209)

mellem:

1) det luxembourgske anpartsselskab **G-FINANCE SARL**, etableret og med hjemsted i [udelades] Luxembourg [udelades]

2) **DV**, [udelades] Luxembourg [udelades],

sagsøgere [udelades]

DA

og:

den økonomiske interessegruppe **LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS**, herefter **LBR**, etableret i [udelades] Luxembourg, [udelades], i sin egenskab af forvalter af Registre des bénéficiaires effectifs,

sagsøgte [udelades]

[Udelades]

har tribunal d'arrondissement (kredsdomstol, Luxembourg) i offentligt retsmøde af dags dato afsagt

følgende kendelse:

De faktiske omstændigheder

Ved skrivelse af 15. november 2019 fremsendt til Registre des bénéficiaires effectifs (register over reelle ejere, Luxembourg) (herefter »RBE«) indgav anpartsselskabet G-FINANCE SARL en anmodning om begrænsning af adgang til oplysninger om dets reelle ejer på grundlag af artikel 15 i loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (lov af 13.1.2019 om oprettelse af et register over reelle ejere) (herefter »loven«).

Ved rekommanderet skrivelse af 30. november 2020 afslog forvalteren af RBE, den økonomiske interessegruppe **LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS** (herefter »LBR«), at imødekomme denne anmodning.

[Udelades]

Parternes påstande og anbringender

G-FINANCE og DV har nedlagt følgende principale påstande:

- Afgørelsen om afslag af 30. november 2020 annulleres, og anmodningen om begrænsning af adgang af 15. november 2019 kendes begrundet og tages til følge.
- LBR tilpligtes derfor til fordel for DV i forbindelse med G-FINANCE at begrænse adgangen til de i lovens artikel 3 omhandlede oplysninger til nationale myndigheder, kreditinstitutter, finansieringsinstitutter samt fogeder og notarer, når de udøver opgaver som offentlig myndighed, i tre år fra kendelsen om indgreb eller fra den 30. november 2020, som er datoen for afgørelsen om afslag, eller fra den 15. november 2019, som er datoen for anmodningen om begrænsning af adgang.

- LBR tilpligtes at bekendtgøre begrænsningen af adgang i overensstemmelse med lovens artikel 15, stk. 4.
- Alternativt hjemvises sagen til LBR, som træffer afgørelse om begrænsning af adgang til fordel for DV i forbindelse med G-FINANCE.
- LBR tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- Kendelsen om indgreb gennemføres foreløbigt uden sikkerhedsstillelse.

Subsidiært og uden yderligere behandling udsættes sagen, og [Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«)] [udelades] forelægges [udelades] præjudicielle spørgsmål:

[Udelades]

[Forslag til præjudicielle spørgsmål til Domstolen]

Mere subsidiært udsættes sagen, og Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) forelægges [følgende] præjudicielle spørgsmål [udelades]:

[Udelades]

[Udelades]

[Forslag til præjudicielle spørgsmål til Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol)]

Til støtte for deres påstande har sagsøgerne gjort gældende, at G-FINANCE er et familieholdingselskab, der blev stiftet i 2003 og indgår i Giorgetti-koncernen, mens den økonomiske ejer [er] DV [udelades].

Sagsøgerne har hverken anfægtet princippet i RBE eller formålene hermed i forbindelse med bekæmpelsen af hvidvask af penge og af finansiering af terrorisme, men alene det forhold, at det i medfør af artikel 30 i direktiv (EU) 2015/849 og lovens artikel 12 er muligt for enhver at få adgang til oplysninger om det reelle ejerskab uden at skulle godtgøre en legitim interesse heri.

Sagsøgerne har for det første anført, at Den Europæiske Union ikke har kompetence til at lovgive på området for offentlighedens adgang til RBE, med den begrundelse, at sådanne regler ikke fjerner hindringer for den frie bevægelighed og ikke bidrager til fjernelsen af mærkbare konkurrencefordrejninger, som ellers er grundlæggende betingelser for Den Europæiske Unions kompetence.

De har endvidere gjort gældende, at de bestemmelser, hvorved der indføres adgang for offentligheden til oplysningerne i RBE, krænker proportionalitetsprincippet, som er fastlagt i artikel 5, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union (herefter »TEU«). Den omtvistede bestemmelse er nemlig ufuldstændig, uden effektiv virkning og diskriminerende.

Offentlighedens adgang til oplysninger om det reelle ejerskab krænker endvidere visse grundlæggende rettigheder, der er forankret i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og det almindelige EU-retlige princip om beskyttelse af forretningshemmeligheder.

Det skal bemærkes, at redegørelsen i stævningen for tilsidesættelsen af chartrets artikel 7 og 8 ikke blev gentaget i de mundtlige indlæg, selv om disse spørgsmål tidligere er blevet forelagt Domstolen i forbindelse med flere præjudicielle spørgsmål.

Sagsøgerne har imidlertid gjort gældende, at det krænker forretningshemmeligheden, hvis der afsløres oplysninger om selskabernes reelle ejerskab og følgelig om aktionærkredsen, for så vidt som konkurrenterne således heraf kan udlede, på hvilke markeder selskaberne driver eller agter at drive virksomhed, hvilke styrker og svagheder de har, og hvordan deres indre magtforhold er. Anonymiteten er ikke længere beskyttet i forbindelse med transaktioner vedrørende selskabskapitalen, hvilket vil kunne krænke forretningshemmeligheden.

Offentlighedens adgang til oplysninger om det reelle ejerskab tilsidesætter ligeledes chartrets artikel 16, som sikrer friheden til at oprette og drive egen virksomhed, idet det således kan spores, hvorledes de kommercielle aktiviteter tilrettelægges, hvorved offentligheden får mulighed for at udøve aggressiv økonomisk efterretningspraksis og lægge påvirkningsstrategier, der kan føre til en systematisering af den økonomiske overvågning af selskaberne og afdækning af deres investeringsstrategier.

Adgang til oplysninger om det reelle ejerskab medfører derfor krænkelse af friheden til at oprette og drive egen virksomhed og følgelig af de fire frihedsrettigheder, der udgør det indre marked, nemlig den frie bevægelighed for varer, personer, kapital og tjenesteydelser.

Sagsøgerne har endvidere hævdet, at der er tale om tilsidesættelse af chartrets artikel 12, stk. 1, om forsamlings- og foreningsfrihed, idet det har en afskrækkende virkning på investeringer i selskaber, hvis offentligheden får adgang til oplysninger om det reelle ejerskab.

De har desuden anført, at der er tale om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet ifølge chartrets artikel 20, for så vidt som selskaber og andre juridiske enheder behandles anderledes end truste, idet adgangen til oplysninger om sidstnævntes reelle ejerskab er forbeholdt »enhver fysisk eller juridisk person, der kan godtgøre at have en legitim interesse heri«. [Sagsøgerne] er imidlertid af den opfattelse, at forskelsbehandlingen af de forskellige kategorier af juridiske enheder ikke kan begrundes.

Hindringerne for de grundlæggende rettigheder, respekten for privatliv og familieliv og beskyttelsen af personoplysninger opfylder i øvrigt ikke

betingelserne i chartrets artikel 52, stk. 1, navnlig som følge af tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet.

Den hindring, der lægges i vejen for de grundlæggende rettigheder, er hverken forholdsmæssig eller nødvendig og bidrager heller ikke til opfyldelsen af direktivets målsætninger, nemlig bekæmpelsen af hvidvaskning af penge og af finansiering af terrorisme.

LBR har som forvalter af RBE overladt det til tribunal d'arrondissement (kredsdomstol) at skønne, om det er nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål.

Bedømmelse

Lovens artikel 15, stk. 1, bestemmer: *»En registreret enhed eller en reel ejer kan i konkrete tilfælde og under de i dette stykke nævnte ekstraordinære omstændigheder på grundlag af en behørigt begrundet anmodning, der indgives til registerforvaltningen, anmode om, at adgangen til de i artikel 3 omhandlede oplysninger begrænses til nationale myndigheder, kreditinstitutter, finansieringsinstitutter samt fogeder og notarer, når de udøver opgaver som offentlig myndighed, når denne adgang vil udsætte den reelle ejer for uforholdsmæssig stor risiko, risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning, andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering, eller når den reelle ejer er mindreårig eller på anden måde juridisk umyndig.«*

Denne bestemmelse foranlediger LBR og, såfremt en afgørelse om afslag påklages, den dommer, der er formand for chambre commerciale (den handelsretlige afdeling) ved tribunal d'arrondissement (kredsdomstol), til i hvert enkelt tilfælde at undersøge, om der foreligger ekstraordinære omstændigheder, der begrundet en begrænsning af adgangen til RBE, idet der herefter tages højde for subjektive forhold.

Det skal anføres, at tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (kredsdomstol, Luxembourg) [udelades] tidligere har forelagt flere præjudicielle spørgsmål i forbindelse med en sag, der var indbragt på grundlag af de samme påstande, og som vedrørte fortolkningen af begreberne »ekstraordinære omstændigheder«, »risiko« og »uforholdsmæssig« i sammenhæng med loven, med følgende ordlyd:

[Udelades]

[Ordlyden af de præjudicielle spørgsmål, der blev forelagt Domstolen i sag C-37/20]

Tribunal d'arrondissement (kredsdomstol) har ifølge kendelse af 13. oktober 2020 ligeledes forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

[Udelades]

[Ordlyden af de præjudicielle spørgsmål, der blev forelagt Domstolen i sag C-601/20]

Mens sagsøgernes i litra c) fremsatte præjudicielle spørgsmål tidligere er blevet forelagt Domstolen og derfor ikke vil blive det igen, har de øvrige forslag til præjudicielle spørgsmål endnu ikke været forelagt Domstolen.

Tribunal d'arrondissement (kredsdomstol) fastslår imidlertid, at spørgsmålet i litra a) vedrørende Unionens angivelige manglende kompetence til at lovgive på området for adgang til oplysninger om det reelle ejerskab, selv om en sådan foranstaltning ikke har til formål at fjerne hindringer for den frie bevægelighed eller bidrage til fjernelsen af mærkbare konkurrencefordrejninger, ikke er begrundet.

Det kan nemlig ikke nægtes, at bekæmpelsen af hvidvask af penge og af finansiering af terrorisme falder ind under Unionens kompetence i henhold til TEU og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Unionens kompetence berøres imidlertid ikke af det forhold, at en specifik bestemmelse i et direktiv, hvis emne falder ind under denne kompetence, i givet fald kan være i strid med de grundlæggende principper for Den Europæiske Union.

Spørgsmålet i litra b) vedrører proportionalitetsprincippet, som bl.a. er fastlagt i artikel 5, stk. 4, TEU, hvori det bestemmes, at »[i] medfør af proportionalitetsprincippet går indholdet og formen af Unionens handling ikke videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne«.

30. betragtning til [direktiv 2018/843] har følgende ordlyd: »Offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab giver civilsamfundet, herunder pressen eller civilsamfundsorganisationer, bedre mulighed for at kontrollere oplysninger, og bidrager til at bevare tilliden til integriteten i forretningstransaktioner og det finansielle system. En sådan adgang kan bidrage til at bekæmpe misbrug af selskaber og andre juridiske enheder og juridiske arrangementer til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, både ved at være til hjælp for efterforskningen og via indvirkningen på ry og omdømme, idet enhver, der overvejer at indgå i transaktioner, kan få kendskab til de reelle ejere. En sådan adgang fremmer også rettidig og effektiv tilgængelighed af oplysninger for finansieringsinstitutter og myndigheder, herunder myndigheder i tredjelande, som er involveret i bekæmpelsen af sådanne lovovertrædelser. Adgangen til disse oplysninger ville også bidrage til efterforskninger om hvidvask af penge, tilknyttede underliggende forbrydelser og finansiering af terrorisme.«

I [35]. betragtning præciseres følgende: »Den øgede offentlige kontrol vil bidrage til at forebygge misbrug af juridiske enheder og juridiske arrangementer, herunder skatteundgåelse. Derfor er det afgørende, at oplysninger om reelt ejerskab fortsat er tilgængelige gennem de nationale registre og gennem registersammenkoblingssystemet i mindst fem år efter, at grundene til registrering af oplysninger om det reelle ejerskab af trusten eller det lignende juridisk

arrangement er ophørt med at eksistere. Medlemsstaterne bør dog ved lov kunne fastsætte bestemmelser om behandling af oplysninger om reelt ejerskab, herunder af personoplysninger, til andre formål, hvis en sådan behandling opfylder et formål i samfundets interesse og udgør en i et demokratisk samfund nødvendig foranstaltning, der står i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges.»

I den foreliggende sag falder bestemmelserne om offentlighedens adgang til oplysningerne i RBE inden for rammerne af bekæmpelsen af hvidvask af penge og af finansiering af terrorisme. Det er imidlertid ikke med sikkerhed fastslået, af hvilke grunde en maksimal åbning af RBE for offentligheden, navnlig uden pligt til at registrere sig og uden betaling af gebyrer for adgangen til RBE, er nødvendig for at nå det tilsigtede mål.

Det er derfor med rette, at sagsøgerne har ønsket at forelægge Domstolen spørgsmålet om forholdsmæssigheden af de fastlagte foranstaltninger i forhold til det tilsigtede mål, hvorfor det pågældende spørgsmål skal forelægges for Domstolen.

Chartrets artikel 12 fastsætter følgende: *»Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed på alle niveauer, navnlig i forbindelse med politiske og faglige sammenslutninger og medborgersammenslutninger, hvilket indebærer, at enhver har ret til sammen med andre at oprette fagforeninger og at slutte sig hertil for at beskytte sine interesser.»*

Sagsøgerne har hævdet, at det har en afskrækkende virkning på investeringer i selskaber og andre juridiske enheder, hvis offentligheden får adgang til oplysninger om det reelle ejerskab. Sagsøgerne har i deres analyse baseret sig på Domstolens dom af 16. juni 2020 (C-78/18), hvori Domstolen fastslog, at en national lov, hvorved organisationer, der modtager støtte fra udlandet, pålægges systematiske forpligtelser til registrering, kan have en afskrækkende virkning på givere, der bor i udlandet, og derfor begrænse foreningsfriheden.

Det skal anføres, at retten til foreningsfrihed udgør *»en af grundpillerne i et demokratisk og pluralistisk samfund, idet den gør det muligt for borgerne at handle kollektivt inden for områder af fælles interesse og derved bidrage til et velfungerende offentligt liv«* (Domstolens dom (Store Afdeling) af 18.6.2000, C-78/18, præmis 110-114, Europe 2020, comm. 243, D. Simon).

Formålet med et kommercielt selskab såsom G-FINANCE er imidlertid ikke at handle i den fælles interesse, men i aktionærernes og de reelle ejeres interesse. Det kan heraf konkluderes, at kommercielle selskaber ikke er omfattet af retten til foreningsfrihed, hvorfor den angivelige tilsidesættelse af chartrets artikel 12 skal afvises, og det tilhørende præjudicielle spørgsmål derfor ikke skal forelægges for Domstolen.

Chartrets artikel 16 bestemmer følgende: *»Friheden til at oprette og drive egen virksomhed anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis«.*

Sagsøgerne har gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser om adgang til oplysningerne i RBE krænker friheden til at oprette og drive egen virksomhed, idet enhver derved kan tilgå og analysere aktiestrukturen i selskaber og andre juridiske enheder og spore den måde, hvorpå disse tilrettelægger deres kommercielle aktiviteter. Adgangen til sådanne oplysninger gør det navnlig muligt at få kendskab til, hvornår fysiske personer erhverver aktier i selskaber eller sælger dem, hvilket åbner for aggressiv økonomisk efterretningspraksis og påvirkningsstrategier. Derved lægges der hindringer i vejen for udfoldelsen af selskabets ånd.

Ifølge Domstolens praksis er anvendelsesområdet for friheden til at oprette og drive egen virksomhed potentielt meget stort, idet det ikke alene omfatter *»enhver virksomheds ret til – inden for grænserne for dens ansvar for sine egne handlinger – frit at kunne disponere over sine økonomiske, tekniske og finansielle ressourcer«* (Domstolens dom af 27.3.2014, C-314/12, UPC Telekabel Wien, præmis 49, Europe 2014, comm. 229, L. Idot), men også, i medfør af aftalefriheden, *»det frie valg af medkontrahent og friheden til at fastsætte prisen for en ydelse«* (Domstolens dom (Store Afdeling) af 22.1.2013, C-283/11, Sky Österreich, præmis 42 og 43, GADLF nr. 26, § 4).

I lighed med ejendomsretten, jf. chartrets artikel 17, nuanceres det brede anvendelsesområde for friheden til at oprette og drive egen virksomhed imidlertid på grund af denne rets forholdsvis beskedne almene interesse.

Ifølge Domstolens udlægning skal denne ret *»ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet«* og kan *»underkastes begrænsninger, forudsat at disse er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, og at de, henset til det tilstræbte formål, ikke udgør et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve den garanterede rettigheds kerne«* (jf. f.eks. Domstolens dom (Store Afdeling) af 15.1.2013, C-416/10, Križan, præmis 113, JurisClasseur Europe Traité Fasc. 160: Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, nr. 59 ff).

Det præjudicielle spørgsmål vedrørende den angivelige tilsidesættelse af friheden til at oprette og drive egen virksomhed omhandler derfor i virkeligheden det førnævnte proportionalitetsprincip.

Tribunal d'arrondissement (kredsdomstol) finder imidlertid, at det præjudicielle spørgsmål om en tilsidesættelse af chartrets artikel 16 for fuldstændighedens skyld skal forelægges [Domstolen].

Chartrets artikel 20 bestemmer, at *»[a]lle mennesker er lige for loven«*, mens artikel 21 fastsætter, at *»[e]nhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold,*

fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt«.

Sagsøgerne er af den opfattelse, at disse principper krænkes derved, at direktiv [2018/843] indfører en forskelsbehandling mellem selskaber og andre juridiske enheder på den ene side og truste og juridiske arrangementer, der har en struktur og funktion, der svarer til truste, på den anden side, selv om adgangen til registre over trusters reelle ejerskab er begrænset til enhver fysisk eller juridisk person, der kan godtøre at have en legitim interesse heri.

For så vidt som trusterne imidlertid ligeledes kan udnyttes til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, er forskelsbehandlingen i forbindelse med adgang til registrene ikke begrundet og krænker derfor ligebehandlingsprincippet.

Af mangel på en præcis begrundelse for nødvendigheden af at behandle disse to kategorier af enheder [forskelligt] skal det præjudicielle spørgsmål herom forelægges for Domstolen.

Sagsøgerne har endelig påberåbt sig en tilsidesættelse af det almindelige EU-retlige princip om beskyttelse af forretningshemmeligheder, der efter deres opfattelse er juridiske personers pendant til retten til respekt for privatlivet, som er blevet tilsidesat ved de omtvistede bestemmelser.

Domstolen har anerkendt beskyttelsen af forretningshemmeligheder som et almindeligt princip (jf. dom af 24.6.1986, AKZO Chemie og AKZO Chemie UK mod Kommissionen, sag 53/85, Sml. s. 1965, præmis 28, og af 19.5.1994, SEP mod Kommissionen, C-36/92 P, Sml. s. 1-1911, præmis 37).

For så vidt som oplysningerne om juridiske personers reelle ejere kan give offentligheden oplysninger om aktionærkredsen og de interne magtstrukturer, skal det pågældende præjudicielle spørgsmål forelægges for Domstolen.

På grundlag af disse præmisser:

har [udelades] tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (kredsdomstol, Luxembourg), efter kontradiktorisk forhandling, besluttet at

[Udelades]

udsætte sagen og **forelægge** Den Europæiske Unions Domstol følgende præjudicielle spørgsmål:

Er bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU, og navnlig artikel 1, stk. 15, litra c), heri om ændring af artikel 30, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU)

2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, som ændret ved førnævnte direktiv (EU) 2018/843, for så vidt som disse bestemmelser tildeler »ethvert medlem af offentligheden« adgang til oplysningerne om de reelle ejere af selskaber og andre juridiske enheder,

ugyldige, fordi de:

- a) tilsidesætter proportionalitetsprincippet, således som det er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU og/eller
- b) tilsidesætter artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (frihed til at oprette og drive egen virksomhed) og/eller
- c) tilsidesætter artikel 20 (lighed for loven) og 21 (forbud mod forskelsbehandling) i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og/eller
- d) tilsidesætter det almindelige EU-retlige princip om beskyttelse af forretningshemmeligheder?

[Udelades]