

Anonimizirana verzija

Prijevod

C-317/21 - 1

Predmet C-317/21

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

21. svibnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal d'arrondissement (Luksemburg)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

12. veljače 2021.

Tužitelj:

G-Finance SARL

DV

Tuženik:

Luxembourg Business Registers

Rješenje 2021TALCH02/00245, u skladu s člancima 7. i 15. loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (Zakon od 13. siječnja 2019. o uspostavi Registra stvarnih vlasnika)

[omissis]

U predmetu (broj TAL-2020-10209)

između:

1. Društva s ograničenom odgovornošću osnovanog u skladu s luksemburškim pravom **G-FINANCE SARL**, osnovanog i sa sjedištem na adresi [omissis] u Luksemburgu [omissis]

2. Osobe **DV**, [omissis] sa stalnom adresom [omissis] u Luksemburgu [omissis],

tužiteljâ [omissis]

i:

gospodarskog interesnog udruženja **LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS**, skraćeno **LBR**, sa sjedištem [omissis] u Luksemburgu, [omissis], u svojstvu upravitelja Registre des bénéficiaires effectifs (Registar stvarnih vlasnika, u daljnjem tekstu: RBE)

tuženika, [omissis]

[omissis]

Na javnoj raspravi održanoj na današnji dan doneseno je [orig. str. 2.]

sljedeće rješenje:

Činjenice

Dopisom od 15. studenoga 2019. upućenom RBE-u, društvo s ograničenom odgovornošću G-FINANCE SARL podnijelo je zahtjev za ograničenje pristupa informacijama o njegovu stvarnom vlasniku na temelju članka 15. Zakona od 15. siječnja 2019. o uspostavi Registra stvarnih vlasnika (u daljnjem tekstu: Zakon).

Preporučanim dopisom od 30. studenoga 2020., upravitelj RBE-a, gospodarsko interesno udruženje LUXEMBOURG BUSINESS REGISTER (u daljnjem tekstu: LBR) odbilo je prihvatiti taj zahtjev.

[omissis]

Zahtjevi i tužbeni razlozi stranaka

G-FINANCE i osoba DV najprije zahtijevaju da se:

- poništi odluka o odbijanju od 30. studenoga 2020. i da se zahtjev za ograničenje pristupa od 15. studenoga 2019. proglasi opravdanim i osnovanim;
- stoga LBR-u naloži da se pristup informacijama iz članka 3. Zakona, u korist osobe DV u vezi s društvom G-FINANCE, ograniči samo na nacionalna tijela, kreditne i financijske institucije te sudske izvršitelje i javne bilježnike koji djeluju u svojstvu javnih službenika, na razdoblje od tri godine od rješenja koje treba donijeti ili od 30. studenoga 2020., odnosno datuma odluke o odbijanju, ili od 15. studenoga 2019., odnosno datuma zahtjeva za ograničenje pristupa;

- LBR-u naloži da objavi obavijest o ograničenju pristupa informacijama u skladu s člankom 15. stavkom 4. Zakona;
- u suprotnom, navedeni predmet vrati LBR-u kako bi donio odluku o ograničenju pristupa u korist osobe DV u vezi s društvom G-FINANCE;
- naloži LBR-u snošenje troškova postupka;
- naloži privremeno izvršenje, bez jamstva, rješenja koje treba donijeti.

Podredno i prije svakog drugog postupanja, tužitelji zahtijevaju da se prekine postupak i [Sudu Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud)] [omissis] upute prethodna pitanja [omissis]: **[orig. str. 3.]**

[omissis]

[Prijedlog prethodnih pitanja koja treba uputiti Sudu]

Podrednije zahtijevaju da se prekine postupak i Couru constitutionnelle (Ustavni sud, Luksemburg) postavbe prethodna pitanja [omissis]:

[omissis]

[omissis] **[orig. str. 4.]**

[Prijedlog prethodnih pitanja koja treba uputiti Ustavnom sudu]

U prilog svojem zahtjevu tužitelji navode da je G-FINANCE obiteljsko holding društvo osnovano 2003. koje je sastavni dio grupe Giorgetti, dok [je] njegov ekonomski vlasnik osoba DV [omissis].

Oni ne kritiziraju ni načelo ni ciljeve RBE-a u okviru borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma, nego činjenicu da je pristup informacijama o stvarnom vlasništvu omogućen svim osobama na temelju članka 30. Direktive (EU) 2015/849 i članka 12. Zakona, a da one pritom ne moraju dokazati legitimni interes.

Tužitelji smatraju, kao prvo, da Europska unija nije nadležna za donošenje propisa u području pristupa šire javnosti RBE-u jer takva pravila ne uklanjaju nikakvu prepreku slobodama kretanja i ne pridonose uklanjanju znatnog narušavanja tržišnog natjecanja, što su ipak temeljni uvjeti za nadležnost Europske unije.

Također tvrde da se odredbama kojima se široj javnosti omogućuje pristup informacijama sadržanima u RBE-u povređuje načelo proporcionalnosti iz članka 5. stavka 4. Ugovora o Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: UEU). Naime, sporna je odredba nepotpuna, lišena korisnog učinka i diskriminatorna.

Usto, pristupom šire javnosti informacijama o stvarnom vlasništvu povređuju se određena temeljna prava propisana Poveljom Europske unije o temeljnim pravima

(u daljnjem tekstu: Povelja) i opće načelo prava Europske unije koje se odnosi na zaštitu poslovne tajne.

Valja navesti da razmatranja navedena u njihovoj tužbi u pogledu povrede članka 7. i 8. Povelje nisu ponovno iznesena na raspravi jer su ta pitanja već podnesena na ocjenu Sudu u okviru nekoliko prethodnih pitanja.

Međutim, tužitelji tvrde da se otkrivanjem podataka o stvarnim vlasnicima društava, a stoga i vlasnicima dionica, povređuje poslovna tajna jer konkurenti tako iz njih mogu zaključiti i shvatiti na kojim su tržištima poduzeća aktivna ili će biti aktivna, a mogu donijeti i zaključke o jakim i slabim stranama poduzeća te odnosu snaga unutar poduzeća. Anonimnost transakcija koje se odnose na kapital društva više nije zaštićena, što može činiti povredu poslovne tajne.

Pristup šire javnosti informacijama o stvarnom vlasništvu također predstavlja povredu članka 16. Povelje, kojim se jamči sloboda poduzetništva, jer se time omogućuje utvrđivanje načina na koji se organiziraju komercijalne aktivnosti i stoga široj javnosti otvaraju vrata u pogledu agresivnih praksi gospodarske inteligencije [**orig. str. 5.**] i strategija izvršavanja utjecaja, što dovodi do sistematizacije poslovne inteligencije društava i omogućuje razotkrivanje njihovih strategija ulaganja.

Pristup informacijama o stvarnom vlasništvu stoga dovodi do povrede slobode poduzetništva, a posljedično i četiriju sloboda koje čine jedinstveno tržište, odnosno slobodnog kretanja robe, osoba, kapitala i usluga.

Tužitelji nadalje tvrde da je riječ o povredi članka 12. stavka 1. Povelje koji se odnosi na slobodu okupljanja i udruživanja jer pristup informacijama o stvarnom vlasništvu koji se daje široj javnosti ima odvrćajući učinak u pogledu ulaganja u društva.

Tvrde i da je riječ o povredi načela jednakog postupanja koje proizlazi iz članka 20. Povelje jer se drukčije postupa prema korporativnim i drugim pravnim subjektima u odnosu na trustove s obzirom na to da je pristup informacijama o njihovim stvarnim vlasnicima omogućen „svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi koja može dokazati legitimni interes”. Naime, smatraju da različito postupanje prema različitim kategorijama pravnih subjekata nije opravdano.

Osim toga, ugrožavanja temeljnih prava, poštovanja privatnog i obiteljskog života i zaštite osobnih podataka nisu u skladu s uvjetima iz članka 52. stavka 1. Povelje, osobito zbog nepoštovanja načela proporcionalnosti.

Ugrožavanje temeljnih prava nije ni proporcionalno ni nužno te ne služi postizanju ciljeva koji proizlaze iz Direktive, odnosno borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma.

LBR, u svojstvu upravitelja RBE-a, sudu ostavlja donošenje odluke u pogledu potrebe upućivanja prethodnih pitanja Sudu.

Ocjena

U skladu s člankom 15. stavkom 1. Zakona „registrirani subjekt ili stvarni vlasnik može zatražiti, u svakom slučaju zasebno i u iznimnim okolnostima navedenim u nastavku, na temelju propisno obrazloženog zahtjeva upućenog upravitelju, da se pristup informacijama iz članka 3. ograniči samo na nacionalna tijela, kreditne i financijske institucije te sudske izvršitelje i javne bilježnike koji djeluju u svojstvu javnih službenika ako bi taj pristup izložio stvarnog vlasnika nerazmjernom riziku, riziku od prijevare, otmice, ucjene, iznude, zlostavljanja, nasilja ili zastrašivanja, ili ako je stvarni vlasnik maloljetna osoba ili iz drugih razloga poslovno nesposoban”.

Na temelju tog članka LBR i, u slučaju tužbe protiv odluke o odbijanju, sudac koji predsjedava chambre commerciale du tribunal d’arrondissement (trgovački odjel Općinskog suda), u svakom slučaju zasebno analizira postojanje iznimnih okolnosti koje opravdavaju ograničenje pristupa RBE-u, pri čemu uzima u obzir subjektivne elemente. **[orig. str. 6.]**

Valja utvrditi da je [omissis] Tribunal d’arrondissement de et à Luxembourg (Općinski sud, Luksemburg) [omissis] već uputio nekoliko prethodnih pitanja u okviru predmeta koji se vodio u istu svrhu u pogledu tumačenja pojmova „iznimne okolnosti”, „rizik” i „nerazmjernan” u kontekstu Zakona, a koja glase:

[omissis]

[omissis] **[orig. str. 7.]** [omissis]

[omissis]

[omissis] **[orig. str. 8.]** [omissis]

[Tekst prethodnih pitanja upućenih Sudu u predmetu C-37/20]

Sudu su, na temelju rješenja od 13. listopada 2020., također upućena sljedeća prethodna pitanja:

[omissis]

[omissis] **[orig. str. 9.]**

[omissis]

[omissis] **[orig. str. 10.]** [omissis]

[omissis]

[Tekst prethodnih pitanja upućenih Sudu u predmetu C-601/20]

Dok je prethodno pitanje koje su tužitelji predložili u točki (c) već upućeno Sudu te se stoga neće ponovno upućivati, drugi prijedlozi prethodnih pitanja još nisu bili upućeni Sudu.

Međutim, utvrđeno je da nije opravdano pitanje iz točke (a), odnosno pitanje koje se odnosi na navodnu nenadležnost Europske unije za donošenje propisa u području pristupa informacijama o stvarnom vlasništvu s obzirom na to da se takva mjera ne odnosi na uklanjanje prepreke slobodama kretanja ili doprinos uklanjanju znatnog narušavanja tržišnog natjecanja.

Ne može se naime poreći da borba protiv pranja novca i financiranja terorizma ulazi u nadležnost Europske unije na temelju UEU-a i Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Naime, na nadležnost Europske unije ne utječe činjenica da određena odredba [**orig. str. 11.**] direktive čije je područje obuhvaćeno tom nadležnošću po potrebi može biti protivna temeljnim načelima Europske unije.

Pitanje iz točke (b) odnosi se na načelo proporcionalnosti koje je, među ostalim, propisano člankom 5. stavkom 4. UEU-a, kojim se određuje da „[n]a temelju načela proporcionalnosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora”.

U skladu s uvodnom izjavom 30. Direktive iz 2018. „[j]avnim pristupom informacijama o stvarnom vlasništvu civilnom se društvu, između ostalog tisku ili udrugama civilnog društva, omogućuje bolja kontrola nad informacijama te se njime pridonosi očuvanju povjerenja u integritet poslovnih transakcija i financijskog sustava. Njime se može doprinijeti suzbijanju zlouporabe korporativnih i drugih pravnih subjekata i pravnih aranžmana u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, i pomažući u istragama i utjecajem na ugled, s obzirom na to da je svatko tko bi mogao sudjelovati u transakcijama upoznat s identitetom stvarnih vlasnika. Njime se također olakšava pravodobna i učinkovita dostupnost informacija financijskim institucijama kao i tijelima, uključujući tijela trećih zemalja, koje sudjeluju u borbi protiv takvih kaznenih djela. Pristup tim informacijama pomogao bi i u istragama o pranju novca, povezanim predikatnim kaznenima djelima i financiranju terorizma”.

U uvodnoj izjavi 34. pojašnjava se da će se „[p]ojačanom javnom kontrolom doprinijet[i] [...] sprečavanju zlouporabe pravnih subjekata i pravnih aranžmana, uključujući izbjegavanje poreza. Stoga je ključno da informacije o stvarnom vlasništvu ostanu dostupne putem nacionalnih registara i putem sustava međupovezivanja registara tijekom najmanje pet godina nakon što su razlozi za registriranje informacija o stvarnom vlasništvu trusta ili sličnog pravnog aranžmana prestali postojati. Međutim, države članice trebale bi moći zakonima predvidjeti obradu informacija o stvarnom vlasništvu, uključujući osobne podatke, u druge svrhe ako se takvom obradom postiže cilj od javnog interesa i ako ona predstavlja mjeru koja je nužna i proporcionalna u demokratskom društvu u odnosu na legitimni cilj koji se želi postići”.

U ovom su slučaju odredbe koje se odnose na pristup šire javnosti informacijama koje se nalaze u RBE-u dio borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma. Međutim, nije sa sigurnošću utvrđeno iz kojih je razloga omogućavanje potpunog pristupa šire javnosti RBE-u, osobito bez obveze registracije i plaćanja prava za pristup RBE-u, nužno za postizanje određenih ciljeva.

Tužitelji stoga opravdano žele Sudu uputiti pitanje u pogledu proporcionalnosti donesenih mjera u odnosu na određenu svrhu, tako da sporno pitanje valja podnijeti na ocjenu Sudu.

Člankom 12. Povelje određuje se da „[s]vatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja na svim razinama, osobito kad je riječ o **[orig. str. 12.]** političkim, sindikalnim i građanskim pitanjima, što podrazumijeva i pravo svakoga na osnivanje sindikata i pristupanje njima radi zaštite svojih interesa”.

Tužitelji tvrde da otkrivanje informacija o stvarnom vlasništvu široj javnosti ima odvratajući učinak u pogledu ulaganja u korporativne i druge pravne subjekte. U svojoj se analizi pozivaju na presudu Suda od 16. lipnja 2020. (C-78/18) u kojoj je utvrđeno da nacionalni zakon kojim se organizacijama koje primaju pomoć iz inozemstva nalažu sustavne obveze registracije može imati odvratajući učinak na sudjelovanje donatora rezidentnih u inozemstvu i stoga ograničava pravo na slobodno udruživanje.

Valja istaknuti da je pravo na slobodu udruživanja „jedan od osnovnih temelja demokratskog i pluralističkog društva jer omogućuje građanima da kolektivno djeluju u područjima od zajedničkog interesa i da na taj način doprinose dobrom funkcioniranju javnog života” (presuda Suda, veliko vijeće, od 18. lipnja 2000., C-78/18, t. 110. do 114., Europa 2020., napomena 243., D. Simon).

Međutim, svrha trgovačkog društva, kao što je G-FINANCE, nije djelovanje u zajedničkom interesu, nego u interesu svojih dioničara i stvarnih vlasnika. Iz toga valja zaključiti da se pravo na slobodu udruživanja ne odnosi na trgovačka društva, tako da treba odbiti navodnu povredu članka 12. Povelje te stoga Sudu nije potrebno uputiti prethodno pitanje koje se odnosi na nju.

U skladu s člankom 16. Povelje „[s]loboda poduzetništva priznaje se u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom”.

Tužitelji tvrde da sporne odredbe koje se odnose na pristup informacijama u RBE-u povređuju slobodu poduzetništva time što svakoj osobi omogućuju da pregleda i analizira dioničarsku strukturu korporativnih i drugih pravnih subjekata te utvrdi način na koji oni organiziraju svoje komercijalne aktivnosti. Zahvaljujući pristupu takvim informacijama osobito se može saznati u kojem trenutku fizičke osobe postaju ili prestaju biti dioničari društva, čime se omogućuju agresivne prakse gospodarske inteligencije i strategije izvršavanja utjecaja. Na taj se način ugrožava poduzetništvo.

S obzirom na sudsku praksu Suda, sloboda poduzetništva ima potencijalno vrlo široko područje primjene i obuhvaća „pravo svakog poduzetnika da se u granicama odgovornosti koju snosi za vlastite radnje slobodno koristi gospodarskim, tehničkim i financijskim resursima kojima raspolaže” (*presuda Suda od 27. ožujka 2014., C-314/12, UPC Telekabel Wien, t. 49.: Europa 2014., napomena 229., L. Idot*), ali obuhvaća i, na temelju ugovorne slobode, „slobodu izbora gospodarskog partnera, kao i slobodu slobodnog određivanja cijena usluge” (*presuda Suda, veliko vijeće, od 22. siječnja 2013., predmet C-283/11, Sky Österreich, t. 42. i 43.: GADLF br. 26., t. 4.*).

Međutim, kao što je to slučaj s pravom na vlasništvo, utvrđenim u članku 17. Povelje, široka primjenjivost prava na poduzetništvo ublažena je svojim relativnim nedostacima u pogledu općeg interesa. **[orig. str. 13.]**

Prema definiciji Suda, to pravo treba „razmotriti s obzirom na njegovu funkciju u društvu” te ga se „može ograničiti [...], pod uvjetom da ta ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa i da u odnosu na cilj kojem se teži ne predstavljaju nerazmjernu i nedopustivu intervenciju koja povređuje samu bit tako zajamčenog prava” (npr. *presuda Suda, veliko vijeće, od 15. siječnja 2013., predmet C-416/10, Krizan, t. 113.*) (*JurisClasseur Europe Traité Fasc. 160: Povelja Europske unije o temeljnim pravima, br. 59. i sljedeći*).

Prethodno pitanje koje se odnosi na navodnu povredu prava na poduzetništvo stoga se zapravo odnosi na načelo proporcionalnosti o kojem je već prethodno bila riječ.

Međutim, prethodno pitanje koje se odnosi na povredu članka 16. Povelje radi iscrpnosti valja podnijeti na ocjenu [Sudu].

Člankom 20. Povelje određuje se da su „[s]vi [...] pred zakonom jednaki”, dok se člankom 21. određuje da se „[z]abranjuje [...] svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija”.

Tužitelji smatraju da postoji povreda tih načela s obzirom na činjenicu da se u Direktivi iz 2018. utvrđuje različito postupanje, s jedne strane, prema korporativnim i drugim pravnim subjektima i, s druge strane, prema trustovima i pravnim aranžmanima koji imaju strukturu ili funkcije slične trustu, iako je pristup registrima stvarnih vlasnika trustova ograničen na svaku fizičku ili pravnu osobu koja može dokazati legitimni interes.

Međutim, budući da se i trustovi mogu koristiti u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, različito postupanje u pogledu pristupa registrima nije opravdano i stoga čini povredu načela jednakosti.

S obzirom na nepostojanje preciznog obrazloženja u pogledu nužnosti da se za te dvije kategorije subjekata rezervira određeno postupanje, Sudu valja uputiti prethodno pitanje koje se na to odnosi.

Tužitelji se konačno pozivaju na povredu općeg načela europskog prava koje se odnosi na zaštitu poslovne tajne, koje je na neki način ekvivalent prava na poštovanje privatnog života za pravne osobe, odnosno prava koje bi bilo povrijeđeno spornim odredbama.

Sud je zaštitu poslovnih tajni priznao kao opće načelo (vidjeti presude od 24. lipnja 1986., AKZO Chemie i AKZO Chemie UK/Komisija, 53/85, Zb. str. 1965., t. 28., kao i od 19. svibnja 1994., SEP/Komisija, C-36/92 P, Zb. str. 1. - 1911., t. 37.).

Budući da se informacijama o stvarnim vlasnicima pravnih osoba široj javnosti mogu pružiti informacije o dionicima i [orig. str. 14.] unutarnjim igrama moći, sporno prethodno pitanje valja podnijeti na ocjenu Sudu.

Slijedom navedenog:

[omissis] tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (Općinski sud, Luksemburg), odlučujući u kontradiktornom postupku,

[omissis]

prekida postupak i **upućuje** Sudu Europske Unije sljedeća pitanja:

„Jesu li odredbe Direktive (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU, a osobito njezin članak 1. stavak 15. točka (c) kojim se mijenja članak 30. stavak 5. Direktive (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, kako je izmijenjena prethodno navedenom Direktivom (EU) 2018/843, s obzirom na to da se njima pravo na pristup informacijama o stvarnim vlasnicima korporativnih i drugih pravnih subjekata dodjeljuje „cjelokupnoj javnosti”,

nevaljane jer se njima:

- (a) *povređuje načelo proporcionalnosti, kako je propisano, među ostalim, člankom 5. stavkom 4. UEU-a? i/ili*
- (b) *povređuje članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (sloboda poduzetništva)? i/ili*

- (c) *povređuju članci 20. (jednakost pred zakonom) i 21. (nediskriminacija) Povelje Europske unije o temeljnim pravima) i/ili*
- (d) *povređuje opće načelo prava Unije koje se odnosi na zaštitu poslovne tajne?”*

[omissis]

RADNI DOKUMENT