



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

G. PITRUZZELLA

fremsat den 20. januar 2022¹

Forenede sager C-37/20 og C-601/20

WM (C-37/20)

Sovim SA (C-601/20)

mod

Luxembourg Business Registers

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (kredsdomstolen i Luxembourg, Luxembourg))

»Præjudiciel forelæggelse – forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme – direktiv (EU) 2015/849 – artikel 30, stk. 5 og 9 – register over reelle ejere – direktiv (EU) 2018/843 – artikel 1, stk. 15, litra c) og g) – offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere – gyldighed – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 7 og 8 – gennemsigtighedsprincippet – beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – artikel 5, stk. 1, litra a)-c) og f) – undtagelser fra adgangen til registret over reelle ejere – betingelser – begreberne »særlige omstændigheder«, »risiko« og »uforholdsmæssigt stor risiko« – bevis«

1. Hvad er den rette balance mellem på den ene side kravet om gennemsigtighed for så vidt angår de reelle ejere og selskabernes kontrolstrukturer, der spiller en grundlæggende rolle i forbindelse med forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, og på den anden side respekt for de berørte personers grundlæggende rettigheder, dvs. de reelle ejere, og navnlig deres ret til respekt for privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger?

2. Det er i det væsentlige det grundlæggende spørgsmål, som Domstolen har fået forelagt i de to sager, der er genstand for dette forslag til afgørelse, som vedrører to anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal d'arrondissement (kredsdomstolen i Luxembourg, Luxembourg).

3. Disse to anmodninger vedrører gyldigheden og fortolkningen af artikel 30, stk. 5 og 9, i direktiv (EU) 2015/849², som ændret ved direktiv (EU) 2018/843³. Ved dette direktiv 2015/849 blev der indført en ordning for offentlighedens adgang til registrene over reelle ejere af selskaber og andre

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 20.5.2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT 2015, L 141, s. 73).

³ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 30.5.2018 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 (EUT 2018, L 156, s. 43).

juridiske enheder etableret på medlemsstaternes område, der i princippet giver alle medlemmer af offentligheden adgang til visse af de oplysninger om de reelle ejere, der findes i disse registre, uden at det er nødvendigt at bevise nogen form for interesse.

4. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om denne ordning er lovlige i lyset af de grundlæggende rettigheder om respekt for privatliv og familieliv og om beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved henholdsvis artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Den forelæggende ret er i tvivl om gyldigheden og rækkevidden af de undtagelser fra offentlighedens adgang, der blev indført ved de nævnte direktiver.

5. I denne forbindelse anmodes Domstolen ligeledes om at tage stilling til samspillet mellem nævnte ordning for adgang for offentlighedens adgang og flere bestemmelser i forordning (EU) 2016/679⁴).

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. *Direktiv 2015/849 og 2018/843*

6. Det fremgår af anden betragtning til direktiv 2015/849, at »[k]reditinstitutternes og finansieringsinstitutternes soliditet, integritet og stabilitet samt tilliden til det finansielle system som helhed kan lide alvorlig skade som følge af kriminelle og medvirkende personers bestræbelser på at tilsløre oprindelsen af udbytter fra kriminelle handlinger eller på at kanalisere lovlige eller ulovlige midler over i finansiering af terrorisme«. I henhold til 12. betragtning til dette direktiv »er det nødvendigt at identificere fysiske personer, som udøver ejendomsret til eller kontrol over en juridisk enhed«.

7. 14. betragtning til direktiv 2015/849 har følgende ordlyd: »Nøjagtige og opdaterede oplysninger om den reelle ejer er af afgørende betydning for at kunne spore kriminelle, som ellers kan skjule deres identitet bag selskabsstrukturer. Medlemsstaterne bør derfor sikre, at enheder, der er stiftet på deres område i henhold til gældende national ret, indhenter og opbevarer tilstrækkelige, nøjagtige og aktuelle oplysninger om deres reelle ejerskab foruden basisoplysninger såsom virksomhedens navn og adresse og bevis for stiftelse og retsligt ejerskab. Med henblik på at skabe øget gennemsigtighed for at bekæmpe misbrug af juridiske enheder bør medlemsstaterne sikre, at oplysninger om reelt ejerskab er lagret i et centralt register, som er beliggende uden for virksomheden, i fuld overensstemmelse med EU-retten [...]«

8. I denne forbindelse fremgår det af artikel 3, nr. 6), i direktiv 2015/849, at der ved »reel ejer« forstås »den eller de fysiske personer, der i sidste ende ejer eller kontrollerer kunden, eller den eller de fysiske personer, på hvis vegne en transaktion eller en aktivitet gennemføres, og omfatter mindst:

a) for selskaber:

⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1, herefter »databeskyttelsesforordningen«).

- i) den eller de fysiske personer, der i sidste ende ejer eller kontrollerer en juridisk enhed ved direkte eller indirekte ejerskab over en tilstrækkelig procentdel af aktierne eller stemmerettighederne eller ejerandelen i denne enhed [...]»⁵.

9. Artikel 30 i direktiv 2015/849⁶ bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at selskaber og andre juridiske enheder etableret på deres område pålægges at indhente og opbevare passende, nøjagtige og aktuelle oplysninger om deres reelle ejerskab, herunder oplysninger om den reelle ejers rettigheder. Medlemsstaterne sikrer, at overtrædelser af denne artikel er underlagt effektive, forholdsmæssige og afskrækkende foranstaltninger eller sanktioner.

[...]

3. Medlemsstaterne sikrer, at de i stk. 1 omhandlede oplysninger om reelt ejerskab opbevares i et centralt register i hver medlemsstat [...]

4. Medlemsstaterne sikrer, at de oplysninger, der opbevares i det centrale register som omhandlet i stk. 3 er passende, nøjagtige og aktuelle, og indfører mekanismer med henblik herpå [...]

5. Medlemsstaterne sikrer, at oplysningerne om reelt ejerskab i alle tilfælde er tilgængelige for:

- a) kompetente myndigheder og [finansielle efterretningsenheder, FIU'er] uden nogen begrænsninger
- b) forpligtede enheder inden for rammerne af kundekendingsprocedurer i overensstemmelse med kapitel II
- c) ethvert medlem af offentligheden.

De personer, der er omhandlet i litra c), skal mindst have adgang til den reelle ejers navn, fødselsmåned og -år, bopælsland og statsborgerskab, samt art og omfang af den reelle ejers rettigheder.

Medlemsstaterne kan under betingelser, som skal fastsættes i national ret, give adgang til supplerende oplysninger, der tillader identifikation af den reelle ejer. Disse supplerende oplysninger skal som minimum omfatte fødselsdato eller kontaktoplysninger, i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne.

5a. Medlemsstaterne kan vælge at stille oplysningerne i deres nationale registre, jf. stk. 3, til rådighed på betingelse af onlineregistrering og betaling af et gebyr, som ikke må overstige de administrative omkostninger, som er forbundet med at stille oplysningerne til rådighed, herunder omkostninger til vedligeholdelsen og videreudviklingen af registret.

⁵ – Det fremgår af nævnte artikel 3, nr. 6, litra a), nr. i), andet afsnit, at »[e]n aktiebesiddelse på 25% plus én aktie eller ejerandel på over 25% i kunden, som indehaves af en fysisk person, er tegn på direkte ejerskab. En aktiebesiddelse på 25% plus én aktie eller ejerandel på over 25% i kunden, som indehaves af en fysisk person, er tegn på direkte ejerskab. En aktiebesiddelse på 25% plus én aktie eller ejerandel på over 25% i kunden, som indehaves af et selskab, der kontrolleres af en eller flere fysiske personer, eller af flere selskaber, der kontrolleres af den eller de samme fysiske personer, er tegn på indirekte ejerskab«.

⁶ – Ved artikel 1, stk. 15, i direktiv 2018/843 blev stk. 1-7, 9 og 10 i den oprindelige udgave af artikel 30 i direktiv 2015/849 ændret eller endog erstattet med artikel 1, stk. 15, ligesom stk. 5a blev indsat heri.

[...]

9. I ekstraordinære situationer, som fastsættes i national ret, hvor den adgang, der er omhandlet i stk. 5, første afsnit, litra b) og c), ville udsætte den reelle ejer for uforholdsmæssig stor risiko, risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning eller andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering, eller hvis den reelle ejer er mindreårig eller på anden måde juridisk umyndig, kan medlemsstaterne i det enkelte tilfælde indrømme en undtagelse til en sådan adgang til alle eller dele af oplysningerne om det reelle ejerskab. Medlemsstaterne sikrer, at sådanne undtagelser indrømmes efter en grundig vurdering af situationens ekstraordinære beskaffenhed. Retten til en administrativ fornyet gennemgang af afgørelsen om undtagelse og til en effektiv domstolsprøvelse skal garanteres. En medlemsstat, som har indrømmet undtagelser, offentliggør årlige statistiske data over antallet af indrømmede undtagelser sammen med begrundelserne herfor og indberetter dataene til Kommissionen.

Undtagelser, der indrømmes i medfør af dette stykkes første afsnit, finder ikke anvendelse på kreditinstitutter og finansieringsinstitutter, eller på de forpligtede enheder, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, nr. 3), litra b), som er offentligt ansatte.

[...]«

10. Det fremgår af artikel 41, stk. 1, i direktiv 2015/849⁷, at »[b]ehandling af personoplysninger efter dette direktiv er underlagt [... databeskyttelsesforordningen]«.

11. Artikel 43, stk. 1, i direktiv 2015/849 har følgende ordlyd: »Behandling af personoplysninger på grundlag af dette direktiv med henblik på forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, jf. artikel 1, betragtes som værende i samfundets interesse i henhold til [databeskyttelsesforordningen].«

2. Databeskyttelsesforordningen

12. Databeskyttelsesforordningens artikel 5 med overskriften »Principper for behandling af personoplysninger« fastsætter i stk. 1:

»Personoplysninger skal:

- a) behandles lovligt, rimeligt og på en gennemsigtig måde i forhold til den registrerede (»lovlighed, rimelighed og gennemsigtighed«)
- b) indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og må ikke viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål; [...] (»formålsbegrænsning«)
- c) være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles (»dataminimering«)

[...]

⁷ – Denne artikel er blevet ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/2177 af 18.12.2019 om ændring af direktiv 2009/138/EF om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II), direktiv 2014/65/EU om markeder for finansielle instrumenter og direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme (EUT 2019, L 334, s. 155).

f) behandles på en måde, der sikrer tilstrækkelig sikkerhed for de pågældende personoplysninger, herunder beskyttelse mod uautoriseret eller ulovlig behandling og mod hændeligt tab, tilintetgørelse eller beskadigelse, under anvendelse af passende tekniske eller organisatoriske foranstaltninger (»integritet og fortrolighed«).

13. Nævnte forordnings artikel 25 med overskriften »Databeskyttelse gennem design og databeskyttelse gennem standardindstillinger« bestemmer i stk. 2:

»Den dataansvarlige gennemfører passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger med henblik på gennem standardindstillinger at sikre, at kun personoplysninger, der er nødvendige til hvert specifikt formål med behandlingen, behandles. Denne forpligtelse gælder den mængde personoplysninger, der indsamles, og omfanget af deres behandling samt deres opbevaringsperiode og tilgængelighed. Sådanne foranstaltninger skal navnlig gennem standardindstillinger sikre, at personoplysninger ikke uden den pågældende fysiske persons indgriben stilles til rådighed for et ubegrænset antal fysiske personer.«

14. Databeskyttelsesforordningen indeholder et kapitel V med overskriften »Overførsler af personoplysninger til tredjelande eller internationale organisationer«, som indeholder nævnte forordnings artikel 44-50. Denne forordnings artikel 44, der har overskriften »Generelt princip for overførsler«, er affattet som følger:

»Enhver overførsel af personoplysninger, som underkastes behandling eller planlægges behandlet efter overførsel til et tredjeland eller en international organisation, må kun finde sted, hvis betingelserne i dette kapitel med forbehold af de øvrige bestemmelser i denne forordning opfyldes af den dataansvarlige og databehandleren, herunder ved videreoverførsel af personoplysninger fra det pågældende tredjeland eller den pågældende internationale organisation til et andet tredjeland eller en anden international organisation. Alle bestemmelserne i dette kapitel anvendes for at sikre, at det beskyttelsesniveau, som fysiske personer garanteres i medfør af denne forordning, ikke undermineres.«

15. Nævnte forordnings artikel 49, der har overskriften »Undtagelser i særlige situationer«, fastsætter følgende:

»1. I mangel af en afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet i henhold til artikel 45, stk. 3, eller fornødne garantier i henhold til artikel 46, herunder bindende virksomhedsregler, må en overførsel eller flere overførsler af personoplysninger til et tredjeland eller en international organisation kun finde sted på en af følgende betingelser:

[...]

g) overførslen finder sted fra et register, der ifølge EU-ret eller medlemsstaternes nationale ret er beregnet til at informere offentligheden, og som er tilgængeligt for offentligheden generelt eller for personer, der kan godtgøre at have en legitim interesse heri, men kun i det omfang de ved EU-ret eller medlemsstaternes nationale ret fastsatte betingelser for offentlig tilgængelighed er opfyldt i det specifikke tilfælde.

[...]«

B. Luxembourgsk ret

16. Loven af 13. januar 2019 om oprettelse af et register over reelle ejere (*Mémorial A 15*) (herefter »lov af 13. januar 2019«) fastsætter i artikel 3 en række oplysninger om registrerede enheders reelle ejere, der skal indføres og opbevares i registret over reelt ejerskab. Disse oplysninger omfatter efternavn(e), fornavn(e), nationalitet(er), fødselsdag, -måned og -år, fødested, bopælsland og den nøjagtige private adresse eller forretningsadresse.

17. Artikel 15 i lov af 13. januar 2019 bestemmer:

»(1) En registreret enhed eller en reel ejer kan i konkrete tilfælde og under de i dette stykke nævnte ekstraordinære situationer 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, som udøver opgaver som offentlig myndighed, når denne adgang vil udsætte den reelle ejer for uforholdsmæssig stor 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.

(2) Fra modtagelsen af anmodningen til meddelelse af afgørelsen og, i tilfælde af afslag på anmodningen, for en yderligere periode på 15 dage begrænser registerforvaltningen midlertidigt adgangen til de i artikel 3 omhandlede oplysninger til kun at omfatte de nationale myndigheder. Såfremt der indgives klage over en afgørelse om afslag, opretholdes begrænsningen af adgangen til oplysningerne, indtil afgørelsen om afslag ikke længere kan påklages.

[...]«

II. De faktiske omstændigheder, de nationale retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

A. Sag C-37/20

18. WM er den reelle ejer af 35 handelsselskaber og det privatretlige ejendomsselskab YO. Hvert enkelt af disse selskaber anmodede i henhold til artikel 15, stk. 1, i lov af 13. januar 2019 Luxembourg Business Registers (herefter »LBR«), det organ, der fører registret over reelle ejere i Luxembourg, om, at adgangen til oplysninger om WM i dennes egenskab af den reelle ejer af disse selskaber begrænses alene til de enheder og myndigheder, der er anført i denne bestemmelse, idet adgangen for alle andre personer udelukkes. I disse anmodninger har WM gjort gældende, at udbredelsen af de i artikel 3 i lov af 13. januar 2019 omhandlede oplysninger ville udsætte WM og dennes familie for en reel og aktuel uforholdsmæssig stor risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning, andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering.

19. LBR meddelte afslag på alle disse anmodninger. Især blev der givet afslag på anmodningen vedrørende det privatretlige ejendomsselskab YO ved afgørelse af 20. november 2019.

20. WM anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret⁸. WM har gjort gældende, at dennes rolle som administrerende direktør for de selskaber, for hvilke der er anmodet om, at adgangen til oplysninger begrænses, indebærer, at han regelmæssigt foretager rejser til lande med ustabile politiske systemer, som oplever omfattende kriminalitet. Dette kan for ham indebære en betydelig risiko for, at han udsættes for bortførelse, tilbageholdelse, vold eller endog en risiko for, at han bliver dræbt. Denne risiko vil blive væsentligt større, såfremt personer med ondt i sinde kan få oplysning om, at han er reel ejer af den ene eller den anden juridiske person, idet denne oplysning vil kunne skabe en formodning for ejerskab i forhold til disse juridiske personer.

21. LBR har derimod gjort gældende, at WM's situation ikke opfylder kravene i lov af 13. januar 2019, der vil kunne begrunde en begrænsning i adgangen til oplysninger om hans egenskab som reel ejer af de pågældende selskaber. LBR har navnlig gjort gældende, at WM's deltagelse i disse selskaber er offentligt kendt, idet denne deltagelse gentagne gange er blevet omtalt i pressen og nemt kan spores ved en simpel søgning på internettet.

22. Den forelæggende ret er blevet anmodet om at tage stilling til, om WM opfylder betingelserne i artikel 15, stk. 1, i lov af 13. januar 2019 for, at adgangen til oplysninger om hans rolle som reel ejer af det civilretlige ejendomsselskab YO begrænses. Den forelæggende ret har anført, at denne bestemmelse gennemfører artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 i luxembourgsk ret, og den er i tvivl om fortolkningen af denne bestemmelse i nævnte direktiv.

23. Denne tvivl angår begreberne »ekstraordinære situationer« og »risiko«, der er omhandlet i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849. Den forelæggende ret er også i tvivl om kriteriet om »uforholdsmæssighed« af den risiko, der begrunder begrænsningen af adgangen til oplysninger.

24. På denne baggrund har tribunal d'arrondissement de Luxembourg (kredsdomstolen i Luxembourg, Luxembourg) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) [Begrebet] »ekstraordinære situationer«

- a) Skal artikel 30, stk. 9, i [direktiv 2015/849], for så vidt som denne bestemmelse gør muligheden for at begrænse adgangen til oplysninger om reelt ejerskab afhængig af, at der foreligger »ekstraordinære situationer, som fastsættes i national ret«, fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at begrebet »ekstraordinære situationer« i national ret udelukkende defineres som »uforholdsmæssig stor risiko, risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning eller andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering«, når disse begreber som følge af affattelsen af denne [bestemmelse] allerede udgør en betingelse for at anvende muligheden for at begrænse adgangen til oplysninger?
- b) Såfremt [det første] spørgsmål [litra a)] besvares benægtende, og såfremt begrebet »ekstraordinære situationer« kun er defineret i den nationale gennemførelseslovgivning ved en henvisning til begreber, der ikke præciserer betydningen heraf, i form af »uforholdsmæssig stor risiko, risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning eller andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering«, skal denne artikel 30, stk. 9, da fortolkes således, at den nationale ret kan se bort fra betingelsen om »ekstraordinære situationer«, eller skal denne ret afhjælpe den nationale lovgivers undladelse ved i

⁸ – Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at der verserer en sag for formanden for handelskammeret vedrørende afgørelserne om afslag i forbindelse med de øvrige handelsselskaber.

retspraksis at fastlægge rækkevidden af begrebet »ekstraordinære situationer«? Har [Domstolen] i dette sidstnævnte tilfælde mulighed for at vejlede den nationale ret med hensyn til en betingelse, hvis indhold ifølge ordlyden af [direktivets] artikel 30, stk. 9, skal fastsættes i national ret? Såfremt dette sidste spørgsmål besvares bekræftende, hvilke retningslinjer skal den nationale ret da følge i forbindelse med fastlæggelsen af indholdet af begrebet »ekstraordinære situationer«?

2) Begrebet »risiko«

- a) Skal artikel 30, stk. 9, i [direktiv 2015/849], for så vidt som denne bestemmelse gør muligheden for at begrænse adgangen til oplysninger om reelt ejerskab afhængig, at der foreligger en »uforholdsmæssig stor risiko, risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning eller andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering«, fortolkes således, at denne bestemmelse henviser til i alt otte tilfælde, hvoraf det første tilfælde består i en generel risiko, der skal opfylde en betingelse om uforholdsmæssighed, og de syv andre udgør konkrete risici, der ikke skal opfylde en betingelse om uforholdsmæssighed, eller til i alt syv tilfælde, der hver især udgør en konkret risiko, der skal opfylde en betingelse om uforholdsmæssighed?
- b) Skal artikel 30, stk. 9, i [direktiv 2015/849], for så vidt som denne bestemmelse gør muligheden for at begrænse adgangen til oplysninger om reelt ejerskab afhængig af, at der foreligger »en risiko«, fortolkes således, at vurderingen af denne risikos eksistens og omfang udelukkende skal foretages på grundlag af det forhold, der består mellem den reelle ejer og den juridiske enhed, i forhold til hvilken den reelle ejer konkret har anmodet om en begrænsning af adgangen til oplysninger om vedkommendes status som reel ejer, eller således at den indebærer, at der skal tages hensyn til de forhold, som den pågældende reelle ejer har til andre juridiske enheder? Såfremt der skal tages hensyn til de forhold, som den pågældende har til andre juridiske enheder, skal der da udelukkende tages hensyn til, om den pågældende optræder som reel ejer i forhold til andre juridiske enheder, eller skal der tages hensyn til enhver form for forbindelse til andre juridiske enheder? Såfremt der skal tages hensyn til enhver form for forbindelse til andre juridiske enheder, har arten af denne forbindelse da betydning for vurderingen af risikoen eksistens og omfang?
- c) Skal artikel 30, stk. 9, i [direktiv 2015/849], for så vidt som denne bestemmelse gør muligheden for at begrænse adgangen til oplysninger om reelt ejerskab afhængig af, at der foreligger »en risiko«, fortolkes således, at den udelukker den beskyttelse, der følger af en begrænsning af adgangen til oplysninger, når en tredjemand ad andre oplysningskanaler nemt kan tilgå disse oplysninger eller andre oplysninger, som den reelle ejer har fremført som begrundelse for, at der løbes en »risiko« og denne risikos omfang?

3) Begrebet »uforholdsmæssig« risiko

Hvilke forskellige interesser skal der tages hensyn til i forbindelse med anvendelsen af artikel 30, stk. 9, i [direktiv 2015/849], for så vidt som denne bestemmelse gør muligheden for at begrænse adgangen til oplysninger om reelt ejerskab afhængig af, at der foreligger en »uforholdsmæssig« risiko?»

B. Sag C-601/20

25. Sovim SA er et aktieselskab stiftet og med hjemsted i Luxembourg.
26. Den 12. august 2019 indgav Sovim en anmodning i henhold til artikel 15 i lov af 13. januar 2019 til LBR om begrænsning af adgangen til de oplysninger om dets reelle ejere, der fandtes heri.
27. Den 6. februar 2020 gav LBR afslag på denne anmodning.
28. Den 24. februar 2020 anlagde Sovim sag ved tribunal d'arrondissement de Luxembourg (kredsdomstolen i Luxembourg, Luxembourg) med påstand om principalt, at artikel 12 i lov af 13. januar 2019, hvorefter alle har adgang til visse oplysninger opført i registeret over reelle ejere, og/eller at denne lovs artikel 15 ikke finder anvendelse, og at de oplysninger, som selskabet har givet til fuldbyrdelse af nævnte lovs artikel 3, ikke gøres offentligt tilgængelige.
29. Sovim har i første række gjort gældende, at den omstændighed, at offentligheden gives adgang til den reelle ejers identitet og personoplysninger, er i strid med retten til respekt for privatliv og familieliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved henholdsvis chartrets artikel 7 og artikel 8. Ifølge selskabets opfattelse består det mål, der forfølges med direktiv 2015/849, på grundlag af hvilket direktiv lov af 13. januar 2019 blev gennemført i luxembourgsk ret, i identifikation af de reelle ejere af selskaber, der anvendes til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, og i sikring af forretningsforbindelserne og af tilliden til markederne. Det er imidlertid ikke godtgjort, i hvilken henseende offentlig adgang uden den mindste kontrol med adgangen til de i registret over reelle ejere indeholdte oplysninger gør det muligt at nå disse mål. I anden række har Sovim anført, at offentlig adgang til de i registret over reelle ejere indeholdte personoplysninger udgør en tilsidesættelse af flere af databeskyttelsesforordningens bestemmelser.
30. Subsidiært har Sovim nedlagt påstand om, at den forelæggende ret fastslår, at der i den foreliggende sag findes en uforholdsmæssig risiko i betydningen i artikel 15, stk. 1, i lov af 13. januar 2019, og at LBR dermed beordres til at begrænse adgangen til de i artikel 3 i denne lov nævnte oplysninger. Nævnte selskab har i denne henseende anført, at den reelle ejer er udsat for en uforholdsmæssig stor, alvorlig, reel og aktuel risiko, eftersom der er risiko for, at den reelle ejer og dennes familie, der rejser eller er bosiddende på det afrikanske kontinent, bliver bortført.
31. I denne forbindelse ønsker den forelæggende ret oplyst, om offentlig adgang til visse oplysninger i registret over reelle ejere er forenelig med chartret og databeskyttelsesforordningen.
32. På denne baggrund har tribunal d'arrondissement Luxembourg (kredsdomstolen i Luxembourg, Luxembourg) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »[1] Er artikel 1, nr. 15), litra c), i [direktiv 2018/843], for så vidt som denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne at gøre oplysningerne om reelt ejerskab tilgængelige i alle tilfælde for ethvert medlem af offentligheden, uden at der begrundes en legitim interesse, gyldig

- a) i lyset af retten til respekt for privatliv og familieliv som sikret ved [chartrets] artikel 7, fortolket i overensstemmelse med [artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«)], henset til de formål, der fremgår af bl.a. 30. og 31. betragtning til direktiv 2018/843, og som særligt vedrører bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, og
- b) i lyset af retten til beskyttelse af personoplysninger som sikret ved chartrets artikel 8, idet den bl.a. har til formål at sikre, at personoplysninger behandles lovligt, rimeligt og på en gennemsigtig måde i forhold til den registrerede, og at der er formålsbegrænsning for indsamling og behandling af data samt dataminimering?
- [2] a) Skal artikel 1, nr. 15), litra g), i direktiv 2018/843 fortolkes således, at de ekstraordinære omstændigheder, hvortil denne bestemmelse henviser, og hvorunder medlemsstaterne kan indrømme en undtagelse til en sådan adgang til alle eller dele af oplysningerne om det reelle ejerskab, hvor offentlighedens adgang ville udsætte den reelle ejer for uforholdsmæssig stor risiko, risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning eller andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering, alene kan forefindes, hvis der fremlægges bevis for en uforholdsmæssig stor risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning, andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering, som er ekstraordinær, faktisk overhængende for den konkrete person, der er den reelle ejer, samt alvorlig, reel og aktuel?
- [b)] Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, er artikel 1, nr. 15), litra g), i direktiv 2018/843, fortolket således, da gyldig, i lyset af retten til respekt for privatliv og familieliv som sikret ved chartrets artikel 7 og af retten til beskyttelse af personoplysninger som sikret ved chartrets artikel 8?
- [3] a) Skal artikel 5, stk. 1, litra a), i [databeskyttelsesforordningen], hvilken bestemmelse foreskriver, at personoplysninger skal behandles lovligt, rimeligt og på en gennemsigtig måde i forhold til den registrerede, fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at
- personoplysninger vedrørende en reel ejer, hvilke oplysninger er indført i et register over reelle ejere, som er oprettet i overensstemmelse med artikel 30 i direktiv 2015/849, [...] er tilgængelige for offentligheden uden kontrol og uden begrundelse fra enhver person fra offentligheden, og uden at den registrerede (den reelle ejer) kan få kendskab til, hvem der har tilgået hans eller hendes personoplysninger, og heller ikke er til hinder for, at
 - den dataansvarlige for et sådant register over reelle ejere giver et ubegrænset og ubestemmeligt antal personer adgang til personoplysninger vedrørende reelle ejere?
- [b)] Skal artikel 5, stk. 1, litra b), i [databeskyttelsesforordningen], hvilken bestemmelse foreskriver formålsbegrænsning, fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at personoplysninger vedrørende en reel ejer, hvilke oplysninger er indført i et register over reelle ejere, som er oprettet i overensstemmelse med artikel 30 i direktiv 2015/849, [...] er tilgængelige for offentligheden, uden at den dataansvarlige for disse oplysninger kan garantere, at nævnte oplysninger udelukkende anvendes til det

formål, hvortil de er indsamlet, nærmere bestemt til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, et formål, for hvis overholdelse offentligheden ikke er det ansvarlige organ?

- [c)] Skal artikel 5, stk. 1, litra c), i [databeskyttelsesforordningen], hvilken bestemmelse foreskriver dataminimering, fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at offentligheden gennem et register over reelle ejere, som er oprettet i overensstemmelse med artikel 30 i direktiv 2015/849, [...] ud over den reelle ejers navn, fødselsmåned- og dato, statsborgerskab og bopælsland, samt arten og omfanget af den reelle ejers rettigheder, ligeledes får adgang til vedkommendes fødselsdato og fødselssted?
- [d)] Er artikel 5, stk. 1, litra f), i [databeskyttelsesforordningen], hvilken bestemmelse foreskriver, at databehandling skal foregå på en måde, der sikrer tilstrækkelig sikkerhed for de pågældende personoplysninger, herunder beskyttelse mod uautoriseret eller ulovlig behandling, idet disse oplysningers integritet og fortrolighed derved sikres, til hinder for en ubegrænset og betingelsesløs adgang, uden forpligtelse til fortrolighed, til personoplysninger vedrørende reelle ejere, hvilke oplysninger er tilgængelige i et register over reelle ejere, som er oprettet i overensstemmelse med artikel 30 i direktiv 2015/849 [...]?
- [e)] Skal artikel 25, stk. 2, i [databeskyttelsesforordningen], hvilken bestemmelse sikrer databeskyttelse gennem standardindstillinger, og i medfør af hvilken det navnlig sikres, at personoplysninger ikke uden den pågældende fysiske persons indgriben stilles til rådighed for et ubegrænset antal fysiske personer, fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at
- [...] et register over reelle ejere, som er oprettet i overensstemmelse med artikel 30 i direktiv 2015/849, [...] ikke kræver, at personer fra offentligheden, der tilgår personoplysninger vedrørende en reel ejer, skal registrere sig på nævnte registers hjemmeside, eller er til hinder for, at
 - der ikke gives nogen oplysning til den pågældende reelle ejer om søgning på denne reelle ejers personoplysninger, der er indført i et sådant register, eller er til hinder for, at
 - ikke gælder nogen begrænsning for omfanget og tilgængeligheden af de pågældende personoplysninger med hensyn til formålet for behandlingen heraf?
- [f)] Skal artikel 44-50 i [databeskyttelsesforordningen], hvilke bestemmelser underlægger overførsel af personoplysninger til et tredjeland strenge betingelser, fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at sådanne oplysninger om en reel ejer, hvilke oplysninger er indført i et register over reelle ejere, som er oprettet i overensstemmelse med artikel 30 i direktiv 2015/849, [...] er tilgængelige i alle tilfælde for ethvert medlem af offentligheden, uden at der begrundes en legitim interesse, og uden begrænsninger med hensyn til denne offentligheds lokalisering?«

III. Bedømmelse

33. De seks spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt i sine to anmodninger om præjudiciel afgørelse, kan i det væsentlige inddeles i tre grupper.

34. En første gruppe af spørgsmål (nemlig det første spørgsmål og det andet spørgsmål, litra b), i sag C-601/20) vedrører kontrol af gyldigheden – i lyset af retten til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8 – af ordningen for offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab og undtagelserne herfra som f.eks. indførelsen af artikel 30, stk. 5, litra c), og artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849.

35. En anden gruppe af spørgsmål (nemlig det tredje spørgsmål i sag C-601/20) vedrører kontrollen med foreneligheden af nævnte ordning for offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab med flere bestemmelser i databeskyttelsesforordningen.

36. En tredje gruppe af spørgsmål [nemlig alle spørgsmålene i sag C-37/20 og det andet spørgsmål, litra a), i sag C-601/20] vedrører fortolkningen af artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 om undtagelserne fra nævnte ordning for offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab.

37. Inden jeg går over til at besvare de præjudicielle spørgsmål, vil jeg fremsætte et par indledende bemærkninger. For det første har jeg nogle generelle bemærkninger til gennemsigtighedsprincippet i EU-retten, der spiller en grundlæggende rolle i de foreliggende sager. For det andet vil jeg redegøre for de vigtigste karakteristika ved den ordning for offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab af selskaber og andre juridiske enheder, der blev indført ved direktiv 2015/849. For det tredje vil jeg fremsætte nogle overvejelser omkring forholdet mellem direktiv 2015/849 på den ene side og databeskyttelsesforordningen på den anden side.

A. Indledende bemærkninger

1. Gennemsigtighedsprincippet

38. Demokrati er »de offentlige myndigheders udøvelse af magten i offentlighed«. Denne definition af demokratiet, som den fremtrædende politiske filosof Norberto Bobbio er fremkommet med⁹, fremhæver den indbyrdes sammenhæng mellem demokrati og gennemsigtighed. I medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner har tanken om, at de offentlige myndigheders virksomhed skal være gennemsigtig, og at begrænsningerne af denne gennemsigtighed kun skal anvendes i absolutte undtagelsestilfælde (en regering som et »glashus«), gradvist vundet indpas.

39. Over for de offentlige myndigheders gennemsigtighed står privatsfærens hemmelighed, der beskyttes af indrømmelsen af en grundlæggende ret til respekt for privatliv, der nu er sikret ved chartrets artikel 7. Denne ret er navnlig efter indførelsen af digitale teknologier blevet udvidet via retten til beskyttelse af personoplysninger, der også er anerkendt ved chartret, nemlig i artikel 8. Denne begrebsmæssige dikotomi mellem offentlig og privat svarer til dikotomien mellem gennemsigtighed og privatlivets fred.

⁹ – N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Turin, s. 76.

40. I dagens komplekse samfund er skillelinjen mellem den offentlige sfære og privatsfæren imidlertid ikke altid skarp. Oftere og oftere griber de to ind i og overlapper hinanden. Navnlig kan visse former for privat adfærd på grund af deres art have stor indflydelse på den offentlige dimension, eller de kan på grund af den offentlige funktion, som den person, der udøver dem, har, være relevante for offentligheden i et demokratisk samfund og dets institutioner (medier, politiske partier, civilsamfundsorganisationer), der udøver en omfattende kontrol med de offentlige myndigheders virksomhed.

41. Af objektive eller subjektive grunde kan der således foreligge en almen interesse i at have kendskab til visse aspekter, der henhører under en persons privatsfære. Antallet af konflikter mellem på den ene side privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger, og på den anden side behovet for gennemsigtighed, bliver dermed flere og flere og kræver forsigtige og afbalancerede afvejsninger.

42. I denne forbindelse skal det anføres, at gennemsigtighedsprincippet spiller en stadig større rolle i EU-retten, og det er nu stadfæstet i den primære ret, idet det er indskrevet i artikel 1 TEU og 10 TEU samt artikel 15 TEUF¹⁰. I forbindelse med EU-retten er dette princip hovedsageligt blevet udmøntet i krav om institutionel og processuel gennemsigtighed, der vedrører offentlig virksomhed som f.eks. lovgivningsmæssig eller administrativ virksomhed. I denne henseende bidrager gennemsigtighed til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 TEU og i chartret¹¹. Domstolen har endog erkendt forbindelsen mellem gennemsigtighed og demokrati ved i sin praksis at beskrive formålet med gennemsigtighedsprincippet således, at det består i at give offentligheden størst mulig adgang til informationer med det formål at styrke institutionernes og myndighedernes demokratiske karakter¹².

43. Med udvidelsen af anvendelsesområdet for gennemsigtighedsprincippet, navnlig efter Lissabontraktatens ikrafttræden¹³, er dets betydning imidlertid blevet større på områder som regulering af finansmarkederne, hvor dette princip bidrager til bekæmpelse af fænomener som korruption og terrorisme, der, eftersom de kan undergrave demokratiet, vil kunne bringe denne grundlæggende værdi for Unionen, der er stadfæstet i artikel 2 TEU, i fare.

44. Desuden indeholder Domstolens praksis eksempler på situationer, hvor de to ovennævnte dikotomier, den offentlige sfære/den private sfære og kravene til gennemsigtighed/privatlivets fred, griber ind i hinanden.

45. I dom af 9. november 2010, Volker und Markus Schecke og Eifert (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662), fastslog Domstolen, at offentliggørelsen på internettet af personoplysninger vedrørende de omhandlede modtagere af landbrugsstøtte og de nøjagtige beløb, de har modtaget, var egnet til at øge gennemsigtigheden for så vidt angår anvendelsen af den omhandlede landbrugsstøtte. Den anførte, at når sådanne oplysninger stilles til rådighed for borgerne, øges den offentlige kontrol af de omhandlede midlers anvendelse, hvilket medvirker til den bedst mulige anvendelse af de offentlige midler¹⁴.

¹⁰ – Jf. også artikel 298, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 42.

¹¹ – Jf. i denne henseende anden betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43), samt dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

¹² – Dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 68). Jf. i denne henseende også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i disse sager (EU:C:2010:353, punkt 66 og den deri nævnte retspraksis).

¹³ – Jf. dom af 18.7.2017, Kommissionen mod Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁴ – Jf. navnlig præmis 75 i dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662).

46. En anden nyere dom afsagt af Domstolens Store Afdeling¹⁵ vedrører en ungarsk lov, der bl.a. pålagde visse kategorier af civilsamfundsorganisationer, der modtager udenlandsk støtte, en forpligtelse til offentliggørelse af oplysninger om de personer, der yder støtte fra udlandet, og om denne finansielle støtte. I denne dom fastslog Domstolen, at der med den pågældende lov blev indført diskriminerende og ubegrundede restriktioner, og at den var i strid med artikel 63 TEUF samt chartrets artikel 7, 8 og 12.

47. I denne forbindelse fastslog Domstolen udtrykkeligt, at eftersom visse civilsamfundsorganisationer, henset til de mål, som de forfølger, og de midler, som de råder over, kan have en betydelig indflydelse på det offentlige liv og den offentlige debat, idet målet om at øge gennemsigtigheden af finansiel støtte ydet til sådanne organisationer kan udgøre et tvingende alment hensyn¹⁶.

48. Som det fremgår af de ovenstående eksempler, kan gennemsigtighed, der er typisk for den offentlige sektor, på visse vilkår vedrøre visse aktiviteter – og oplysninger i tilknytning til disse – der udføres af privatpersoner, som af forskellige grunde skader fællesskabets grundlæggende interesser. Denne udvikling er ikke overraskende, hvis gennemsigtighed betragtes som et »middel«, der anvendes uden for de offentlige myndigheders område til at nå formål i samfundets interesse. Spørgsmålet af forfatningsmæssig karakter, der er opstået i de foreliggende sager, er, hvordan det er muligt at forene kravene til gennemsigtighed med de grundlæggende rettigheder, og nærmere bestemt retten til respekt for privatliv og til beskyttelse af personoplysninger.

2. Ordningen for offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab af selskaber og andre juridiske enheder, der blev indført ved direktiv 2015/849

49. Der skal kort redegøres for de vigtigste elementer i den ordning for offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab af selskaber og andre juridiske enheder, der er genstand for de præjudicielle spørgsmål i de foreliggende sager.

50. Som det fremgår af artikel 1 i direktiv 2015/849 og femte betragtning hertil, har dette direktiv til formål at forebygge de risici for det finansielle systems integritet, funktion, omdømme og stabilitet, der følger af anvendelsen af dette system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme¹⁷. Med henblik herpå opstiller det en effektiv og samlet retlig ramme for medlemsstaternes bekæmpelse af indsamling af midler eller formuegoder til terrorformål, idet de pålægges at identificere, forstå og mindske risiciene vedrørende hvidvask af penge og finansiering af terrorisme¹⁸.

51. I denne forbindelse spiller behovet for at råde over nøjagtige og ajourførte oplysninger om den reelle ejer af selskaber og andre juridiske enheder, der er etableret på medlemsstaternes område – f.eks. som fastsat i artikel 3, nr. 6), i direktiv 2015/849 – en afgørende rolle for at kunne spore kriminelle, som ellers kunne skjule deres identitet bag selskabsstrukturer¹⁹.

¹⁵ – Dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed) (C-78/18, EU:C:2020:476).

¹⁶ – Jf. dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed) (C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 79).

¹⁷ – Jf. i denne henseende generaladvokat Richard de la Tours forslag til afgørelse Ecotex BULGARIA (C-544/19, EU:C:2020:931, punkt 46).

¹⁸ – Jf. første betragtning til direktiv 2018/843.

¹⁹ – Medlemsstaterne kan til dette formål anvende en central database, der indsamler oplysninger om reelt ejerskab, handels- eller virksomhedsregistret eller et andet centralt register.

52. I henhold til artikel 3, nr. 6), i direktiv 2015/849 er de reelle ejere den eller de fysiske personer, der i sidste ende ejer eller kontrollerer kunden og/eller den eller de fysiske personer, på hvis vegne en transaktion eller en aktivitet gennemføres.

53. Ved artikel 30, stk. 1 og 3, i direktiv 2015/849 pålægges medlemsstaterne således at sikre, dels at selskaber og andre juridiske enheder etableret på deres område²⁰ pålægges at indhente og opbevare passende, nøjagtige og aktuelle oplysninger om deres reelle ejerskab, dels at de omhandlede oplysninger om reelt ejerskab opbevares i et centralt register i hver medlemsstat. Det fremgår ikke klart af disse bestemmelser, præcis hvilke oplysninger om den reelle ejer skal gives til det centrale register, idet det overlades til de enkelte medlemsstater at bestemme dette.

54. Hvad angår adgangen til disse oplysninger fremgik det af artikel 30, stk. 5, i direktiv 2015/849 i den oprindelige udgave, at medlemsstaterne sikrer, at oplysningerne om reelt ejerskab til enhver tid er tilgængelige i alle tilfælde for kompetente myndigheder og finansielle efterretningsenheder uden nogen begrænsninger [litra a)], for forpligtede enheder inden for rammerne af iværksættelse af kundekendskab [litra b)] og for enhver person eller organisation, der kan godtgøre at have en legitim interesse heri [litra c)].

55. Det fremgår af anden betragtning til direktiv 2018/843, at det i lyset af »nye tendenser, navnlig hvad angår den måde terrorgrupper finansierer og udfører deres aktioner«, er blevet anset for nødvendigt at træffe »yderligere foranstaltninger til at sikre øget gennemsigtighed i finansielle transaktioner, i selskaber og i andre juridiske enheder«. Det fremgår således af femte betragtning til direktiv 2018/843, at disse supplerende foranstaltninger til ændring af direktiv 2015/849 imidlertid bør »tage behørigt hensyn til den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger og til overholdelsen og anvendelsen af proportionalitetsprincippet«.

56. Med hensyn til fremme af en højere grad af gennemsigtighed for så vidt angår de reelle ejere er den oprindelige udgave af artikel 30, stk. 5, litra c), i direktiv 2015/849 således blevet ændret ved direktiv 2018/843, således at muligheden for at få adgang til oplysninger om reelt ejerskab er tilgængelig for »ethvert medlem af offentligheden«, uden at det er nødvendigt at godtgøre nogen form for interesse.

57. I henhold til artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849 skal ethvert medlem af offentligheden »mindst have adgang til den reelle ejers navn, fødselsmåned og -år, bopælsland og statsborgerskab, samt art og omfang af den reelle ejers rettigheder«. I henhold til artikel 30, stk. 5, tredje afsnit, kan medlemsstaterne endvidere give adgang til supplerende oplysninger, der tillader identifikation af den reelle ejer«, idet »[d]isse supplerende oplysninger som minimum [skal] omfatte fødselsdato eller kontaktoplysninger, i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne«.

58. Hvad angår de nærmere bestemmelser om adgang til disse oplysninger indførtes der ved direktiv 2018/843 et stk. 5a i artikel 30 i direktiv 2015/849, hvormed medlemsstaterne fik mulighed for at vælge at stille oplysningerne i deres nationale registre til rådighed på betingelse af onlineregistrering og betaling af et gebyr, som ikke må overstige de administrative omkostninger, som er forbundet med at stille oplysningerne til rådighed.

59. Offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere er imidlertid ikke ubegrænset. Således åbnes der i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 mulighed for, at medlemsstaterne kan tillade en undtagelse fra adgangen til oplysninger om de reelle ejere. I den ved direktiv 2018/843

²⁰ – De særlige bestemmelser angående oplysninger om de reelle ejere af trustere eller andre typer juridiske arrangementer med en struktur og funktion, der svarer til trustere, er fastsat i artikel 31 i direktiv 2015/849, som ændret ved direktiv 2018/849.

ændrede udgave bestemmes det i nævnte artikels stk. 9, at medlemsstaterne under ekstraordinære omstændigheder i det enkelte tilfælde kan tillade en undtagelse fra adgangen til de pågældende oplysninger, hvis forpligtede enheder eller offentlighedens adgang ville udsætte den reelle ejer for en uforholdsmæssig risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning eller andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering, eller hvis den reelle ejer er mindreårig eller på anden måde umyndig.

60. Som det fremgår af 30.²¹, 31.²², 32.²³ og 33.²⁴ betragtning til direktiv 2018/843, har de ændringer, der med dette direktiv er foretaget af artikel 30 i direktiv 2015/849 – og navnlig muligheden for adgang for »ethvert medlem af offentligheden«, uden at det er nødvendigt at godtgøre nogen form for interesse – haft til formål at skabe større gennemsigtighed vedrørende selskabers reelle ejerskab og kontrolstrukturer med det primære formål at skabe et miljø, der er mindre tilbøjeligt til at blive anvendt til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme²⁵. Den øgede gennemsigtighed har også haft den positive bivirkning, at tilliden til de finansielle markeder er blevet øget²⁶.

61. Selv om de ændringer til direktiv 2015/849, der er indført ved direktiv 2018/843, har haft ovennævnte primære mål om at indføre øget gennemsigtighed, anerkendes det i 34. betragtning²⁷ til direktivet udtrykkeligt, at det er nødvendigt at finde en rimelig balance mellem på den ene side den generelle samfundsinteresse i forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og på den anden side de registreredes grundlæggende rettigheder.

²¹ – 30. betragtning til direktiv 2018/843 er affattet således: »Offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab giver civilsamfundet, herunder pressen eller civilsamfundsorganisationer, bedre mulighed for at kontrollere oplysninger og bidrage 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.«

²² – 31. betragtning til direktiv 2018/846 har følgende ordlyd: »Investorer og den brede offentligheds tillid til de finansielle markeder afhænger i vid udstrækning af, om der findes præcise regler for offentliggørelse, som skaber gennemsigtighed vedrørende selskabers reelle ejerskab og kontrolstrukturer. Det gælder i særlig grad i selskabsledelsessystemer, som er kendetegnede ved koncentreret ejerskab, f.eks. det, der findes i Unionen. På den ene side kan store investorer med betydelige stemme- og pengestrømsrettigheder virke befordrende for langsigtet vækst og virksomhedens resultater. På den anden side kan reelle ejere, der takket være store stemmeandele har bestemmende indflydelse, have et incitament til at aflede selskabsaktiver og udnytte muligheder for personlig vinding på bekostning af minoritetsinvestorer. Den potentielle øgning af tilliden til de finansielle markeder bør betragtes som en positiv bivirkning og ikke som selve formålet med at øge gennemsigtigheden, som er at skabe et miljø, der er mindre tilbøjeligt til at blive anvendt til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.«

²³ – 32. betragtning til direktiv 2018/843 har følgende ordlyd: »Investorer og den brede offentligheds tillid til de finansielle markeder afhænger i vid udstrækning af, om der findes præcise regler for offentliggørelse, som skaber gennemsigtighed vedrørende selskabers og andre juridiske enheders samt visse typer af trusters og lignende juridiske arrangementers reelle ejerskab og kontrolstrukturer. Medlemsstaterne bør derfor give adgang til oplysninger om reelt ejerskab på en tilstrækkelig sammenhængende og koordineret måde gennem fastlæggelse af klare regler for offentlig adgang, således at tredjeparter får mulighed for over alt i Unionen at fastslå, hvem der er de reelle ejere af selskaber og andre juridiske enheder samt af visse typer trusters og lignende juridiske arrangementer.«

²⁴ – 33. betragtning til direktiv 2018/843 har følgende ordlyd: »Derfor bør medlemsstaterne sikre adgang til oplysninger om selskaber og andre juridiske enheders reelle ejerskab på en tilstrækkelig sammenhængende og koordineret måde, gennem centrale registre over oplysninger om reelt ejerskab, med opstilling af klare regler for offentlighedens adgang, således at tredjeparter over alt i Unionen er i stand til at fastslå, hvem der er de reelle ejere af selskaber og andre juridiske enheder.«

²⁵ – Jf. 31. betragtning til direktiv 2018/843, der er gengivet i fodnote 23 i dette forslag til afgørelse, navnlig sidste punktum.

²⁶ – Ibidem.

²⁷ – Første punktum i 34. betragtning til direktiv 2018/843 er affattet således: »Under alle omstændigheder bør der såvel med hensyn til selskaber og andre juridiske enheder som med hensyn til trusters og lignende juridiske arrangementer tilstræbes en rimelig balance, navnlig mellem på den ene side den generelle samfundsinteresse i forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og på den anden side de registreredes grundlæggende rettigheder.«

62. Som det fremgår af 36.²⁸ betragtning til direktiv 2018/843, bør det være muligt for medlemsstaterne med henblik på en velafbalanceret og forholdsmæssig tilgang og for at garantere retten til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger, der er omhandlet i direktiv 2015/849, i ekstraordinære situationer at tillade undtagelser fra kravet om offentliggørelse gennem registrene af oplysninger om de reelle ejere og fra offentlighedens ret til adgang til sådanne oplysninger som fastsat i dette direktivs artikel 30, stk. 9.

3. Forholdet mellem direktiv 2015/849 og 2018/843 på den ene side og databeskyttelsesforordningen på den anden side

63. Den anden gruppe af spørgsmål, der er nævnt i punkt 35 i dette forslag til afgørelse, nemlig de spørgsmål, der er fremsat i forbindelse med det tredje spørgsmål i sag C-601/20, er formuleret på en sådan måde, at Domstolen anmodes om at tage stilling til gyldigheden af den ordning for offentlig adgang til oplysninger om de reelle ejere, der blev indført ved direktiv 2015/849, i forhold til flere bestemmelser i databeskyttelsesforordningen.

64. Under disse omstændigheder er det hensigtsmæssigt indledningsvis at fremsætte visse overvejelser omkring forholdet mellem EU-retsakter, dvs. direktiv 2015/849 og direktiv 2018/843 på den ene side og databeskyttelsesforordningen på den anden side.

65. I denne henseende skal det først og fremmest anføres, at der er tale om afledte retsakter, der i hierarkiet af retskilder i EU-retten befinder sig på samme trin.

66. Det fremgår af retspraksis, at når to afledte retsakter med samme rang ikke indeholder nogen bestemmelser, som udtrykkeligt fastslår, at den ene har forrang frem for den anden, skal der sikres en anvendelse af hver af disse retsakter, der er forenelig med anvendelsen af den anden, og som således gør en sammenhængende anvendelse mulig²⁹.

67. I den foreliggende sag findes der udtrykkelige forbindelser mellem de berørte retsakter. Den mest direkte forbindelse fremgår af artikel 41, stk. 1, i direktiv 2015/849, hvoraf det i henhold til den ændrede udgave i direktiv 2019/2177 fremgår, at »[b]ehandling af personoplysninger efter dette direktiv er underlagt [databeskyttelsesforordningen]«. Det fremgår også af 38. betragtning til direktiv 2018/843, at databeskyttelsesforordningen »finder anvendelse på behandlingen af personoplysninger i medfør af dette direktiv«, og at »reelle ejere bør oplyses om deres rettigheder i henhold til den gældende retlige EU-databeskyttelsesramme, jf. [databeskyttelsesforordningen]«. Artikel 43 i direktiv 2015/849, indeholder også en henvisning til databeskyttelsesforordningen.

²⁸ – 36. betragtning til direktiv 2018/843 er affattet således: »Desuden bør det være muligt for medlemsstaterne med henblik på en velafbalanceret og forholdsmæssig tilgang og for at garantere retten til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger under ekstraordinære omstændigheder at tillade undtagelser fra kravet om offentliggørelse gennem registrene af oplysninger om reelt ejerskab og fra retten til adgang til sådanne oplysninger, hvis oplysningerne ville udsætte den reelle ejer for en uforholdsmæssigt stor risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning, andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering. Medlemsstaterne bør også have mulighed for at kræve onlineregistrering med henblik på at identificere enhver person, der anmoder om oplysninger fra registret, samt betaling af et gebyr for at få adgang til oplysningerne i registret.«

²⁹ – Jf. i denne retning dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 110). Jf. ligeledes dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, præmis 56).

68. Til trods for anvendelsen af ordet »underlagt« i nævnte artikel 41, stk. 1³⁰, indebærer disse forbindelser efter min opfattelse ikke, at databeskyttelsesforordningen skal anses for at have forrang frem for direktiv 2015/849 og 2018/843³¹, således at databeskyttelsesforordningen som sådan bør udgøre et lovlighedsparameter i forbindelse med vurdering af gyldigheden af disse direktivers bestemmelser.

69. Disse forbindelser er derimod et udtryk for et krav om koordinering mellem dels behandling af personoplysninger, der følger af anvendelsen af nævnte direktiver, dels den generelle EU-retlige ramme vedrørende databeskyttelse, der er indført ved databeskyttelsesforordningen.

70. Desuden gennemfører denne generelle retlige ramme, der blev indført ved databeskyttelsesforordningen – navnlig (men ikke udelukkende) denne forordnings artikel 5 og 6 – de krav, der følger af den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger, som beskyttes ved chartrets artikel 8, og navnlig de krav, der er fastsat i denne artikels stk. 2³².

71. Det følger heraf, at den databehandlingsordning vedrørende de reelle ejere, der blev indført ved direktiv 2015/849, for at være i overensstemmelse med de krav, der følger af chartrets artikel 8, skal fortolkes på en måde, der er sammenhængende med databeskyttelsesforordningens bestemmelser, som det udtrykkeligt fremgår af dette direktivs artikel 41, stk. 1.

72. Medlemsstaternes myndigheder, navnlig den nationale lovgiver, skal desuden tage hensyn til de krav, der følger af databeskyttelsesforordningens bestemmelser, når de fastsætter og anvender den ordning for forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, der indføres ved ovennævnte direktiver, og navnlig den databehandlingsordning vedrørende de reelle ejere, der indføres ved disse to direktiver.

73. De af den forelæggende ret forelagte præjudicielle spørgsmål skal således bedømmes i lyset af disse principper.

B. Gyldigheden af artikel 30, stk. 5, litra c), og artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 [det første og det andet spørgsmål, litra b), i sag C-601/20]

74. Med det første spørgsmål i sag C-601/20 ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 30, stk. 5, litra c), i direktiv 2015/849, idet bestemmelsen pålægger medlemsstaterne at gøre oplysninger om de reelle ejere tilgængelige for offentligheden, uden at der skal godtgøres en legitim interesse, er gyldig i lyset af respekten for privatliv og familieliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved henholdsvis artikel 7 og 8 i chartret.

³⁰ – Det er således behandlingen af personoplysninger, der skal være »underlagt« databeskyttelsesforordningen og ikke direktivet som sådan. Det skal endvidere anføres, at ordet »underlagt« også blev anvendt i den oprindelige udgave af artikel 41 for så vidt angår Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24.10.1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31).

³¹ – Der findes heller ingen forbindelse i form af »lex generalis – lex specialis« mellem databeskyttelsesforordningen og de to ovennævnte direktiver, til forskel fra, hvad der kan være tilfældet mellem databeskyttelsesforordningen og andre direktiver (jf. i denne henseende bl.a. 173. betragtning til databeskyttelsesforordningen og artikel 95 heri).

³² – Jf. i denne retning med henvisning til bl.a. artikel 6 og 7 i direktiv 95/46, der svarer til databeskyttelsesforordningens artikel 5 og 6, dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 40). En meget ny bedømmelse af databeskyttelsesforordningens rækkevidde findes i generaladvokat Richard de la Tours forslag til afgørelse Facebook Ireland (C-319/20, EU:C:2021:979, punkt 50-52).

75. Med det andet præjudicielle spørgsmål, litra b), i den samme sag ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, der åbner mulighed for at tillade undtagelser fra adgangen, navnlig for ethvert medlem af offentligheden, til oplysninger om de reelle ejere, er gyldig i lyset af de samme grundlæggende rettigheder, der er anerkendt ved chartret.

76. Disse to spørgsmål, der vedrører gyldigheden af to stykker i samme artikel i direktiv 2015/849, bør efter min opfattelse bedømmes samlet. Disse to spørgsmål vedrører således to aspekter af den samme ordning for offentlig adgang til oplysninger om reelle ejere, der blev indført ved dette direktiv, hvis gyldighed efter min opfattelse skal bedømmes i sin helhed. For at kunne besvare det første spørgsmål i sag C-601/20 vedrørende åbning af adgang til de pågældende oplysninger for offentligheden, uden at der skal godtgøres en legitim interesse, er man nødt til at tage hensyn til de undtagelser, der er fastsat i nævnte direktivs artikel 30, stk. 9. De to spørgsmål hænger således sammen.

77. Indledningsvis skal det påpeges, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det første spørgsmål i sag C-601/20 ikke har til formål at så tvivl om grunden til meddelelse og opbevaring af oplysninger om de reelle ejere i et centralt register, og heller ikke om ordningen for adgang som sådan til sådanne oplysninger, som fastsat i artikel 30, stk. 5, i direktiv 2015/849. Spørgsmålet vedrører udelukkende den ændring af artikel 30, stk. 5, litra c), i direktiv 2015/849, der følger af direktiv 2018/843. Det vedrører således blot fjernelsen af kravet i den oprindelige udgave af denne bestemmelse om, at alle personer eller organisationer skal godtgøre at have en »legitim interesse« for at kunne få adgang til nævnte oplysninger om de reelle ejere, og således indførelsen af en mulighed for at få adgang til sådanne oplysninger for ethvert medlem af »offentligheden«, uden at det er nødvendigt at godtgøre nogen form for interesse.

1. De rettigheder, der er beskyttet ved chartrets artikel 7 og 8, og betingelserne for, at der kan gøres indgreb i disse rettigheder

78. For så vidt angår de grundlæggende rettigheder, der er omfattet af de to ovennævnte spørgsmål om vurdering af gyldigheden, skal det fremhæves, at chartrets artikel 7 garanterer enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation. Med chartrets artikel 8, stk. 1, indrømmes enhver udtrykkeligt ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende. Ifølge fast retspraksis hænger disse rettigheder, der vedrører enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person, tæt sammen, idet adgangen til personoplysninger om en fysisk person med henblik på opbevaring eller anvendelse af disse berører denne persons ret til respekt for privatlivet³³.

79. De rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, er imidlertid ikke absolutte rettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet³⁴. Chartrets artikel 8, stk. 2, tillader således behandling af personoplysninger, såfremt visse betingelser er opfyldt. Det fremgår af denne bestemmelse, at personoplysninger skal »behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag«.

³³ – Jf. i denne retning dom af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, præmis 170 og den deri nævnte retspraksis).

³⁴ – Jf. dom af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, præmis 172 og den deri nævnte retspraksis).

80. Enhver begrænsning af retten til beskyttelse af personoplysninger og af retten til respekt for privatlivet skal desuden respektere bestemmelserne i chartrets artikel 52, stk. 1. En sådan begrænsning skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders væsentligste indhold og skal faktisk svare til formål i samfundets interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder, ligesom proportionalitetsprincippet skal iagttages.

81. I forbindelse med vurderingen af en foranstaltning, der begrænser nævnte rettigheder, skal der således også tages hensyn til betydningen af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 3, 4, 6 og 7, og den betydning, som formålene om beskyttelse af den nationale sikkerhed og om bekæmpelse af grov kriminalitet har som følge af, at de bidrager til beskyttelsen af andres rettigheder og friheder³⁵.

82. Endvidere har chartrets artikel 52, stk. 3, til formål at sikre den nødvendige sammenhæng mellem de i chartret indeholdte rettigheder og de tilsvarende ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«) sikrede rettigheder, der skal betragtes som en tærskel for minimumsbeskyttelse³⁶. Retten til respekt for privatliv og familieliv, der er sikret ved chartrets artikel 7, svarer til den ret, der er sikret ved EMRK's artikel 8, og skal derfor tillægges det samme omfang³⁷.

83. Det er i lyset af disse principper, at de to nævnte spørgsmål om gyldighed skal behandles.

2. Spørgsmålet, om der foreligger et indgreb i de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, og alvoren af disse indgreb

84. Med henblik på at vurdere gyldigheden af de bestemmelser i direktiv 2015/849, som den forelæggende ret har sæt tvivl om, skal det indledningsvis kontrolleres, om operationer som de i disse bestemmelser omhandlede, vil kunne skade de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, og udgøre indgreb i disse rettigheder. Er dette tilfældet, skal det ligeledes afgøres, hvor alvorlige disse indgreb er³⁸.

85. Hvad angår for det første spørgsmålet, om der foreligger indgreb, skal det først og fremmest anføres, at respekten for retten til privatliv i forhold til den behandling af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, vedrører enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person³⁹, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag, idet de reelle ejere af selskaber og andre juridiske enheder, som defineret i artikel 3, nr. 6), i direktiv 2015/849, er identificerbare fysiske personer.

³⁵ – Jf. i denne retning dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 122).

³⁶ – Jf. i denne retning dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 124 og den deri nævnte retspraksis).

³⁷ – Jf. dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed) (C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 122 og den deri nævnte retspraksis).

³⁸ – Bestemmelse af alvoren af indgrebet er nødvendig, fordi det i forbindelse med vurderingen af respekten for proportionalitetsprincippet, som det fremgår af retspraksis, skal kontrolleres, om alvoren af det indgreb i de omhandlede grundlæggende rettigheder, som dette indgreb indebærer, og betydningen af det formål i samfundets interesse, der forfølges med denne begrænsning, står i forhold til denne alvor. Jf. i denne henseende bl.a. dom af 2.10.2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 55, og af 2.3.2021, Prokuratuur (Betingelser for adgang til data vedrørende elektronisk kommunikation) (C-746/18, EU:C:2021:152, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis). Jf. nærmere den retspraksis, der er nævnt i punkt 152 og 153 i dette forslag til afgørelse.

³⁹ – Jf. bl.a. udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592, præmis 122 og den deri nævnte retspraksis).

86. For det andet skal det også bemærkes, at de oplysninger om de reelle ejere, som offentligheden har adgang til, som er opstillet i artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849, og som er nævnt i punkt 57 i dette forslag til afgørelse, er personoplysninger⁴⁰. I denne henseende fremgår det af retspraksis, at den omstændighed, at disse oplysninger udgør en del af en erhvervsaktivitet, ikke fritager disse fra at kunne betegnes som personoplysninger⁴¹.

87. Det fremgår desuden af retspraksis, at det ikke med henblik på at afgøre, om personoplysningerne skal være omfattet af den i EU-retten omhandlede beskyttelse, er afgørende, om de pågældende oplysninger vedrørende privatlivet er følsomme. Domstolen har desuden allerede fastslået, at det med henblik på at fastslå, om det er foretaget indgreb i den grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 7, er uden betydning, om de pågældende oplysninger vedrørende privatlivet er følsomme oplysninger, eller om indgrebet har medført eventuelle ubehageligheder for de berørte⁴².

88. For det tredje, og som alle parter, der har indgivet indlæg for Domstolen, har anført, er transaktioner som dem, der er opstillet i artikel 30, stk. 5, litra c), i direktiv 2015/849 – dvs. at det organ, der fører et register, skal give ethvert medlem af offentligheden adgang til personoplysninger om de reelle ejere, som er nævnt i punkt 57 i dette forslag til afgørelse – transaktioner, der vil kunne skade de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8. Disse transaktioner udgør dermed et indgreb i de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7⁴³. De udgør også indgreb i retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 8, eftersom de udgør behandling af personoplysninger⁴⁴, der er omfattet af denne artikels stk. 2⁴⁵, som nævnte organ er ansvarlig for⁴⁶.

89. I den foreliggende sag betyder det desuden, at disse oplysninger, når de er blevet videregivet, tilgås af personer, som har anmodet om videregivelsen heraf, og at disse personer eventuelt opbevarer eller udbreder disse oplysninger⁴⁷. En sådan adgang indebærer ligeledes et indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8⁴⁸. Fra det tidspunkt, hvor et medlem af offentligheden får adgang til oplysninger indeholdt i registret, betragtes denne også som ansvarlig for denne behandling og eventuelle efterfølgende behandlinger⁴⁹.

90. Det må således konkluderes, at transaktioner som dem, der følger af anvendelsen af artikel 30, stk. 5, litra c), i direktiv 2015/849, udgør indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.

⁴⁰ – Jf. analogt dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 34). Jf. i denne henseende også definitionen af begrebet »personoplysninger« i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 1).

⁴¹ – Dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

⁴² – Dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 115 og den deri nævnte retspraksis).

⁴³ – Jf. analogt dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 58).

⁴⁴ – Jf. i denne retning udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592, præmis 126 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁵ – Desuden defineres behandling i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 2), som bl.a. »formidling eller enhver anden form for overladelse« af oplysninger.

⁴⁶ – Jf. i denne retning dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 35), og af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 101).

⁴⁷ – Jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 101), der imidlertid vedrørte oplysninger i kategorien personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser og således særlige garantier i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 10.

⁴⁸ – Jf. analogt dom af 2.10.2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 51). Jf. også dom af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, præmis 171 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁹ – I betydningen i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 7). Jf. i denne henseende analogt generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse SS (Behandling af personoplysninger i forbindelse med skatte- og afgiftsformål) (C-175/20, EU:C:2021:690, punkt 45).

91. Hvad dernæst angår vurderingen af *disse indgrebs alvor* skal det for det første anføres, at det antal personer, der vil kunne blive berørt af disse indgreb, ikke er ubegrænset, ubestemt og udifferentieret, men derimod afgrænset⁵⁰. Fysiske personer, der kan identificeres som de reelle ejere af selskaber eller andre juridiske enheder i betydningen i definitionen i punkt 85 i dette forslag til afgørelse, udgør en specifik persongruppe. Disse personer defineres på grundlag af deres rolle i selskaber og andre juridiske enheder, dvs. i deres egenskab af reelle ejere af disse enheder. Desuden fastlægges denne definition i forhold til de mål, der forfølges⁵¹ med de reelle ejeres forpligtelse til indberetning af oplysninger til registret. Der findes således en forbindelse mellem de berørte personer (dvs. de reelle ejere) og målet med behandlingen.

92. Ikke desto mindre skal det for det andet også anføres, at de nærmere regler for den behandling af de pågældende oplysninger, der udgør indgreb, dvs. indrømmelse af adgang for offentligheden til disse oplysninger, i princippet uden nogen form for hindring af adgangen, potentielt kan muliggøre en omfattende formidling af disse oplysninger.

93. Bestemmelserne i artikel 30 i direktiv 2015/849 indrømmer dog den nationale lovgiver en vis skønsmargen for så vidt angår fastsættelse af de nærmere bestemmelser vedrørende adgang for offentligheden til oplysninger om de reelle ejere og vedrørende de procedurer, der skal følges i denne forbindelse. I en sådan sammenhæng kan omfanget af påvirkningen af de grundlæggende rettigheder variere afhængigt af, hvordan offentlighedens adgang sikres.

94. I visse medlemsstater som Luxembourg, der er den medlemsstat, der er tale om i den foreliggende sag, kan denne adgang ske ved hjælp af automatiserede procedurer, idet oplysningerne om det reelle ejerskab af selskaber og andre juridiske enheder findes på internettet. Det står imidlertid klart, at en sådan adgangsbestemmelse, nemlig muligheden for at få fri adgang til oplysninger på internettet, kan give anledning til en maksimal udbredelse af disse oplysninger. En sådan bestemmelse om behandling af oplysninger kan således muliggøre en omfattende formidling af disse oplysninger⁵².

95. For det tredje for så vidt angår de oplysninger, der er omfattet af indgreb, fremgår det af Domstolens praksis, at jo flere kategorier af data, hvortil der anmodes om adgang, i desto højere grad kan indgrebet kvalificeres som »alvorligt«⁵³.

96. Uanset spørgsmålet om den skønsmargen, der indrømmes medlemsstaterne, et spørgsmål, der drøftes i punkt 105-107 nedenfor, fremgår det imidlertid af artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849, at disse oplysninger er inddelt i to kategorier: dels en række oplysninger om identiteten på de reelle ejere (navn, fødselsmåned og -år samt nationalitet) og om deres opholdsland uden yderligere angivelse, dels oplysninger om arten og omfanget af de reelle ejeres

⁵⁰ – En bedømmelse af en sag, i hvilken det antal personer, der kunne blive berørt af indgrebet, var begrænset, findes i generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:300, punkt 34).

⁵¹ – Vedrørende det formål i samfundets interesse, der forfølges med ordningen for offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab; jf. de nærmere oplysninger i punkt 137 ff. i dette forslag til afgørelse.

⁵² – Domstolen har allerede gentagne gange beskæftiget sig med sager om kommunikation af personoplysninger til offentligheden. Ud over de allerede nævnte domme af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662), af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197), og af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504), verserer der en lignende sag, C-184/20, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, vedrørende en national lovgivning om offentliggørelse på internettet af personoplysninger i interesseerklæringer med henblik på forebyggelse af interessekonflikter og korruption inden for den offentlige sektor (jf. generaladvokat Pikamäes forslag til afgørelse i den pågældende sag (EU:C:2021:991).

⁵³ – Jf. i denne forbindelse mit forslag til afgørelse Prokuratuur (betingelserne for adgang til oplysninger om elektronisk kommunikation) (C-746/18, EU:C:2020:18, punkt 79).

rettigheder. De øvrige oplysninger i registret over de reelle ejere berøres ikke af transaktioner, der udgør de i punkt 88 og 89 nævnte indgreb, der er genstand for de præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag.

97. Hvad angår den første kategori af oplysninger er der tale om en begrænset række oplysninger, der uden tvivl gør det muligt at individualisere en person, men som udgør såkaldte »kontaktoplysninger«⁵⁴ og identifikationsoplysninger, og ikke såkaldte »kvalificerede« personoplysninger, der hovedsageligt er af privat karakter, eller gør det muligt at danne sig et pålideligt, nøjagtigt og udtømmende billede af den pågældendes private identitet⁵⁵. Selv om disse oplysninger gør det muligt at identificere en berørt person, dvs. den reelle ejer, med en vis grad af præcision, gør de det efter min opfattelse ikke muligt at drage nogen præcise konklusioner vedrørende de berørte personers privatliv⁵⁶.

98. Med hensyn til den anden kategori af oplysninger er der tale om oplysninger af økonomisk karakter, der afdækker arten af de reelle ejeres rettigheder i selskabet eller enheden, som f.eks. besiddelse af andele eller aktier, og omfanget af disse rettigheder, der f.eks. kan udtrykkes som procent deltagelse i enheden. Selv om sådanne oplysninger ganske vist gør det muligt at bestemme omfanget af den reelle ejers rettigheder i det pågældende selskab eller den pågældende retlige enhed og dermed har en vis økonomisk betydning, gør disse oplysninger det imidlertid ikke efter min opfattelse muligt at drage præcise konklusioner vedrørende de berørte personers privatliv, nøjagtigt som det var tilfældet med den første kategori af oplysninger⁵⁷.

99. De oplysninger om de reelle ejere, som ethvert medlem af offentligheden har adgang til, ser således ud til at være mindre følsomme end visse andre kategorier af personoplysninger⁵⁸.

100. Sovim har imidlertid i sine indlæg gjort gældende, at fri adgang for offentligheden til de i artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849 omhandlede oplysninger gør det muligt at vurdere den berørte persons formueforhold og at identificere dennes præferencer med hensyn til arten og omfanget af dennes investeringer. I retsmødet gjorde Sovim ligeledes gældende, at adgang til disse oplysninger ville gøre det muligt at foretage en økonomisk videnindsamling med henblik på profilering.

101. I denne henseende skal det anføres, at selv om adgangen til oplysninger om arten og omfanget af de reelle ejeres rettigheder i et selskab ganske vist gør det muligt at opnå visse oplysninger om en persons formueforhold, er to betragtninger imidlertid relevante. Dels udgør investeringer i selskaber generelt blot en del af en persons formue, idet denne formue normalt består af en række forskellige investeringer, der omfatter andre former for investeringer, som f.eks. investering i finansielle instrumenter eller investeringer i fast ejendom. Adgangen til oplysninger om investeringer i selskaber alene gør det således generelt muligt at opnå et begrænset billede af en persons formueforhold. Dels er det på ingen måde nemt uden at have adgang til andre oplysninger at bestemme den nøjagtige værdi af et selskab eller af en investering, der består i andele i dette selskab, medmindre den reelle ejers rettigheder, hvis art og omfang der

⁵⁴ – Jf. i denne retning generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:300, punkt 35).

⁵⁵ – Jf. i denne henseende de betragtninger, der fremgår af generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2013:845, punkt 64, 65 og 74).

⁵⁶ – Jf. i denne retning dom af 2.10.2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 60, in fine).

⁵⁷ – Jf. i denne retning dom af 2.10.2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 60, in fine).

⁵⁸ – I denne henseende skal det fremhæves, at databeskyttelsesforordningens artikel 9 fastsætter særlige regler for behandling af personoplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt behandling af genetiske data, biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person, helbredsoplysninger eller oplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering.

gives adgang til, vedrører selskaber, hvis værdi på den ene eller anden måde er officiel. Det følger heraf, at selv om man med denne adgang til de pågældende oplysninger kan opnå et begrænset billede af en persons formueforhold, kan der generelt ikke på grundlag af et begrænset billede drages nogen præcise konklusioner med hensyn til formuens størrelse.

102. Tilsvarende overvejelser kan efter min opfattelse gøre sig gældende i forbindelse med risikoen for, at adgang til disse oplysninger gør det muligt at danne sig et økonomisk billede af en persons økonomiske forhold. Selv om adgang til de i punkt 98 i dette forslag til afgørelse nævnte oplysninger ganske vist gør det muligt at påvise de områder (eller i det mindste visse af disse områder), hvor en person investerer, gør denne adgang det dog ikke nødvendigvis muligt at drage præcise konklusioner vedrørende denne persons investeringsprofil. På dette punkt skal det endvidere anføres, at de konkrete bestemmelser, hvorved offentligheden gives adgang til registret, har betydning i denne henseende og kan gøre det muligt at begrænse denne risiko yderligere. Det skal således påpeges, at en internetsøgning af de pågældende oplysninger i Luxembourg udelukkende kan ske med henvisning til den juridiske enhed og ikke til den reelle ejers person. Den manglende mulighed for at foretage søgninger på personer i registret gør det muligt at begrænse en eventuel risiko for økonomisk profilering af den berørte person yderligere.

103. Når dette er sagt, skal det ligeledes påpeges, at præcise oplysninger om arten og omfanget af den reelle ejers rettigheder i et selskab eller en juridisk enhed kan have en uafhængig økonomisk eller forretningsmæssig betydning, for så vidt som de i visse tilfælde kan gøre det muligt at forstå den reelle kontrolstruktur i nogle selskaber, der måske er uklar, når oplysningerne stammer fra andre kilder.

104. Det kan på baggrund af det ovenstående konkluderes, at den omstændighed, at det organ, der fører registret, formidler oplysninger som dem, der er nævnt i punkt 57 i dette forslag til afgørelse, vedrørende de reelle ejere, og giver offentligheden adgang til disse oplysninger, uden tvivl udgør indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8. Til trods for den omstændighed, at det inden for rammerne af den skønsmargen, som medlemsstaterne indrømmes ved direktiv 2015/849 vedrørende de nærmere bestemmelser om behandling af de pågældende personoplysninger, ikke er udelukket, at der sker en omfattende formidling af disse oplysninger på grund af det begrænsede omfang af de personoplysninger, der er genstand for indgreb, og deres ikke særlig følsomme karakter, kan de potentielt skadelige virkninger for de af de omhandlede indgreb berørte personer efter min opfattelse betragtes som moderate. Nævnte indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, som de i punkt 88 og 89 i dette forslag til afgørelse nævnte transaktioner, er således efter min opfattelse ikke særlig alvorlige, eftersom oplysninger af et sådant omfang og en sådan karakter ikke i sig selv gør det muligt at indhente præcise oplysninger om de berørte personer og således ikke direkte og i væsentligt omfang berører deres privatlivs fred.

105. Det skal dog atter anføres, at artikel 30, stk. 5, andet og tredje afsnit, i direktiv 2015/849 indrømmer medlemsstaterne en skønsmargen med hensyn til de oplysninger, som offentligheden kan få adgang til. Dels bestemmer andet afsnit således, at ethvert medlem af offentligheden »mindst« skal have adgang til de deri nævnte oplysninger, hvilket lader forstå, at medlemsstaterne kan give adgang til supplerende oplysninger. Dels bestemmes det i tredje afsnit, at medlemsstaterne under betingelser, som skal fastsættes i national ret, kan give adgang til »supplerende oplysninger«, der tillader identifikation af den reelle ejer. Disse supplerende oplysninger omfatter »som *minimum*« fødselsdato eller kontaktoplysninger, i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne.

106. EU-lovgiver har således givet medlemsstaterne en skønsmargen til at øge antallet af oplysninger om de reelle ejere, som offentligheden kan have adgang til, idet de således går videre end til de oplysninger, der er opført på listen i artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849, og som er gengivet i punkt 96 i dette forslag til afgørelse.

107. Det er imidlertid indlysende, at denne mulighed for at øge antallet af oplysninger om de reelle ejere, som offentligheden har adgang til, potentielt kan medføre større indgreb i de grundlæggende rettigheder, som disse personer er sikret ved chartrets artikel 7 og 8. Ud over spørgsmålet om den ubestemte karakter af de supplerende oplysninger, som medlemsstaterne kan tilføje listen over oplysninger, der er tilgængelige for offentligheden, og som er nævnt i andet afsnit og anført i punkt 96 i dette forslag til afgørelse⁵⁹, skal det påpeges, at indrømmelse af adgang for offentligheden til en persons præcise oplysninger (forstået som bopælsadresse eller hjemsted), som anført i artikel 30, stk. 5, tredje afsnit, i direktiv 2015/849, efter min opfattelse i modsætning til det, jeg konkluderede i punkt 104 i dette forslag til afgørelse, vil kunne medføre et alvorligt indgreb i en persons privatliv. Medlemsstaternes mulighed for at give adgang til supplerende oplysninger skal således bedømmes særskilt.

3. Indgrebenes berettigelse

108. Eftersom den ordning for offentlig adgang, der blev indført ved direktiv 2015/849, medfører indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, skal det kontrolleres, om disse begrænsninger af nævnte rettigheder kan være begrundede i medfør af de i punkt 79 og 80 i dette forslag til afgørelse nævnte bestemmelser og principper.

a) Overholdelse af kravet om, at enhver begrænsning af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, skal være fastlagt i lovgivningen

109. Den første af de betingelser, som begrænsningerne af udøvelsen af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, og som er omhandlet i chartrets artikel 8, stk. 2, såvel som generelt i chartrets artikel 52, stk. 1, kræver, at sådanne begrænsninger skal være »fastlagt i lovgivningen«.

110. Ifølge Domstolens faste praksis⁶⁰, der tager udgangspunkt i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis⁶¹, sigter kravet om, at enhver begrænsning i udøvelsen af en grundlæggende rettighed skal være »fastlagt i lovgivningen«, ikke udelukkende til indgrebets oprindelse i »lovgivningen«, det indebærer også, at det retsgrundlag, som tillader et indgreb i den nævnte rettighed, selv *klart og præcist* skal fastsætte rækkevidden af indgrebet. Denne anden del, der vedrører lovgivningens kvalitet og således den pågældende foranstaltningens tilgængelighed og forudsigelighed, og som omfatter udtrykket »fastlagt i lovgivningen« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i chartrets artikel 52, stk. 1, som i dets artikel 8, stk. 2, såvel

⁵⁹ – Dette spørgsmål bedømmes i punkt 114 ff. i dette forslag til afgørelse.

⁶⁰ – Jf. bl.a. dom af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, præmis 175), af 8.9.2020, Recorded Artists Actors Performers (C-265/19, EU:C:2020:677, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis), og af 6.10.2020, Privacy International (C-623/17, EU:C:2020:790, præmis 65).

⁶¹ – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.6.2006, Lupsa mod Rumænien, (CE:ECHR:2006:0608JUD001033704, §§ 32 og 33), og af 15.12.2020, Piskin mod Tyrkiet (CE:ECHR:2020:1215JUD00333991, § 206). Vedrørende anerkendelse af udtrykket »fastlagt i lovgivningen« i chartrets artikel 52, stk. 1, har Domstolen anlagt den samme fortolkning som Menneskerettighedsdomstolen, jf. generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:606, punkt 134-143).

som i EMRK's artikel 8, har ikke blot til formål at sikre overholdelsen af legalitetsprincippet og princippet om en passende beskyttelse mod eventuelle vilkårlige indgreb⁶², men indebærer også et krav om retssikkerhed.

111. I den foreliggende sag skal det anføres, for det første, at den forpligtelse, der påhviler det organ, der fører registret over reelle ejere, til at give offentligheden adgang til visse oplysninger om de reelle ejere, som det har indhentet og lagret, og offentlighedens mulighed for at få fri adgang til disse oplysninger, er baseret på artikel 30, stk. 5, litra c), i direktiv 2015/849 og på bestemmelsen i national lovgivning til gennemførelse af denne norm.

112. For det andet skal de pågældende direktiver, dvs. direktiv 2015/849 og direktiv 2018/843, såvel som den nationale lov til gennemførelse være offentliggjort i officielle tidender, der er tilgængelige for alle. Under disse omstændigheder kan kravene til gennemsigtigheden af retsgrundlaget for de pågældende begrænsninger anses for at være opfyldt⁶³.

113. For det tredje kan jeg konstatere, at artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849 klart og præcist opstiller en liste over de indsamlede og lagrede oplysninger, som det organ, der fører registret, skal give offentligheden adgang til.

114. Denne konstatering er dog foretaget med forbehold for den mulighed, som medlemsstaterne har for at stille supplerende oplysninger til rådighed for offentligheden i medfør af ordet »mindst« i artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849, og i medfør af denne bestemmelses tredje afsnit. Selv om det er korrekt, at offentlighedens adgang til supplerende oplysninger, som medlemsstaterne kan fastsætte i henhold til nævnte bestemmelses tredje afsnit, også skal være fastsat i national ret, skal være i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne og udelukkende skal have til formål at muliggøre identifikation af den reelle ejer, er det således ubestridt, at denne bestemmelse kan sammenlignes med et »fritekstfelt«⁶⁴, der ud over de oplysninger, der er præcist oplistet i nævnte andet afsnit, skal omfatte en række supplerende oplysninger, der ikke er nøjagtigt fastsat.

115. Når de indgreb i de ved chartret fastsatte grundlæggende rettigheder udspringer af en EU-retsakt, påhviler det EU-lovgiver under overholdelse af de krav om klarhed og præcision, der er angivet i den retspraksis, som er nævnt i punkt 110 i dette forslag til afgørelse⁶⁵, at fastlægge den nøjagtige rækkevidde af dette indgreb. Det følger heraf, at når det af denne lovgiver valgte instrument er et direktiv, kan det efter min opfattelse ikke overlades til medlemsstaterne, ved gennemførelse heraf i deres nationale retsordener, at træffe afgørelse om de væsentlige dele, der definerer indgrebets rækkevidde såsom – for så vidt angår de begrænsninger af de grundlæggende rettigheder, der er fastsat ved chartrets artikel 7 og 8 – arten og omfanget af de personoplysninger, der behandles.

116. I det foreliggende tilfælde har EU-lovgiver med vedtagelsen af direktiv 2015/849 og 2018/843 imidlertid selv foretaget en begrænsning af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8. De indgreb i nævnte rettigheder, som disse direktiver tillader, kan således ikke betragtes som en konsekvens af medlemsstaternes valg⁶⁶, til trods for den skønsbeføjelse, de har på tidspunktet for

⁶² – Jf. dom af 17.12.2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, præmis 81).

⁶³ – Kravet om en gennemsigtig behandling af personoplysninger er udtrykkeligt fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a), og den forelæggende ret har nævnt det i forbindelse med det tredje spørgsmål, litra a), i sag C-601/20.

⁶⁴ – Jf. i denne retning udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592, præmis 160).

⁶⁵ – Samt under overholdelse af proportionalitetsprincippet. Om dette aspekt, jf. punkt 165 i dette forslag til afgørelse.

⁶⁶ – Jf. modsætningsvis dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 135).

gennemførelse i national ret, idet retsgrundlaget for disse indgreb er selve de to ovenstående direktiver. Under disse omstændigheder påhvilede det EU-lovgiver i overensstemmelse med den i punkt 110 i dette forslag til afgørelse omhandlede retspraksis og i overensstemmelse med de høje standarder for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, der bl.a. er indeholdt i navnlig chartret, klart og præcist at identificere omfanget og arten af de personoplysninger, der er genstand for behandling. En sådan identifikation udgør nemlig en væsentlig operation, som skal gennemføres så klart og præcist som muligt i ethvert retsgrundlag, hvorved de grundlæggende rettigheder, der er fastsat ved chartrets artikel 7 og 8, begrænses⁶⁷.

117. Følgelig må det i den foreliggende sag konkluderes, at det retsgrundlag, der tillader indgrebene, nemlig direktiv 2015/849, selv på en klar og præcis måde fastsætter omfanget af begrænsningen af de berørte grundlæggende rettigheder til kun at gælde de oplysninger, som offentligheden har adgang til, som er opført på den liste, der er opstillet i artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849. Derimod opfylder bestemmelsen i nævnte stykkes andet og tredje afsnit om, at medlemsstaterne har mulighed for at give offentligheden adgang til supplerende oplysninger, ikke denne betingelse.

118. Det følger af det ovenstående, at det kun er i forhold til listen over oplysninger i artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849, at de pågældende begrænsninger af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, er fastsat i lovgivningen i overensstemmelse med chartrets artikel 52.

119. Hvad angår de krav, der specifikt er opstillet i chartrets artikel 8, stk. 2, fremgår det i punkt 70 i dette forslag til afgørelse, at de navnlig er blevet udmøntet i databeskyttelsesforordningens artikel 5 og 6.

120. Kravet om en lovlig behandling af personoplysninger, dvs. kravet om, at de pågældende personoplysninger bør behandles på grundlag af den registreredes samtykke eller et andet legitimt grundlag, der er fastlagt ved lov⁶⁸, er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a)⁶⁹, og er blevet udmøntet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, der indeholder en udtømmende og fuldstændig liste over de tilfælde, hvor behandling af personoplysninger kan anses for at være lovlige. En behandling af personoplysninger skal således for at kunne anses for at være lovlige være omfattet af et af de tilfælde, som er nævnt i artikel 6⁷⁰.

121. I denne henseende er to betragtninger efter min opfattelse relevante.

122. I første række må det konstateres, at behandling af personoplysninger, der foretages af det organ, der fører registret over reelle ejere, til gennemførelse af artikel 30, stk. 5, litra c), i direktiv 2015/849, opfylder flere af de principper vedrørende grundlaget for behandling af oplysninger, der er opregnet i databeskyttelsesforordningens artikel 6⁷¹.

⁶⁷ – En sammenlignelig situation findes i *Ligue des droits humains* (C-817/19), og mit forslag til afgørelse i denne sag fremlægges inden længe.

⁶⁸ – Jf. 40. betragtning til databeskyttelsesforordningen.

⁶⁹ – Den forelæggende ret har gjort kravet om behandlingens lovlighed i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a), gældende i forbindelse med det tredje spørgsmål, litra a), der er forelagt i sag C-601/20.

⁷⁰ – Jf. bl.a. dom af 22.6.2021, *Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint)* (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).

⁷¹ – Jf. analogt vedrørende den myndighed, der har ansvaret for at føre selskabsregistret, dom af 9.3.2017, *Manni* (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 42).

123. Denne behandling opfylder således for det første princippet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, litra c), vedrørende overholdelse af en retlig forpligtelse, når det pågældende organ er underlagt en forpligtelse til at foretage en sådan lovbestemt behandling, som det er anført i punkt 111 i dette forslag til afgørelse.

124. Nævnte behandling opfylder for det andet det princip, der er opstillet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, litra e), vedrørende udførelse af en opgave i samfundets interesse, som organet har fået pålagt⁷². Ved at føre registret over reelle ejere og ved at udføre alle de opgaver, der er fastsat i artikel 30 i direktiv 2015/849 for så vidt angår dette register, deltager nævnte organ i opfyldelsen af det formål i samfundets interesse, der er opstillet i nævnte direktiv, nemlig bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme⁷³. Desuden fremgår det udtrykkeligt af artikel 43, stk. 1, i direktiv 2015/849, at behandling af personoplysninger på grundlag af dette direktiv med henblik på forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, betragtes som værende i samfundets interesse i henhold til databeskyttelsesforordningen.

125. For det tredje opfylder nævnte behandling princippet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, litra f), om, at behandlingen skal være nødvendig for, at den dataansvarlige eller en tredjemand kan forfølge en legitim interesse. Ved at tillade adgang til disse oplysninger gør nævnte organ det muligt for disse tredjemænd at bidrage til ovennævnte mål.

126. I anden række skal det påpeges, at det af Domstolens praksis fremgår, at hverken databeskyttelsesforordningens artikel 5 eller dens artikel 6 indeholder et generelt eller absolut forbud mod, at en offentlig myndighed eller et organ, der i henhold til loven fører et register som registret over reelle ejere, i henhold til national lovgivning har bemyndigelse, eller endog er forpligtet, til at formidle personoplysninger til offentligheden, når denne formidling er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse, eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse⁷⁴.

127. Det følger heraf, at databeskyttelsesforordningens artikel 5 og 6 ikke som sådan er til hinder for, at der føres et register over personoplysninger, der er tilgængeligt for offentligheden, dvs. et ubegrænset og uspecificeret antal personer, uden kontrol eller begrundelse og uden, at den berørte person kan vide, hvem der har adgang til disse oplysninger. Spørgsmålet angår snarere en sådan tilgangs forholdsmæssighed i lyset af det formål i samfundets interesse, der forfølges, og henset til alvoren af indgrebet i de berørte personers grundlæggende rettigheder.

128. Det fremgår af det ovenstående, at den behandling, der følger af artikel 30, stk. 5, litra c), i direktiv 2015/849, er lovlig i henhold til chartrets artikel 8, stk. 2, og databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a), og artikel 5, stk. 6.

⁷² – Jf. i denne henseende også dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 99, sidste punktum).

⁷³ – Jf. i denne henseende de nærmere detaljer i punkt 137 i dette forslag til afgørelse.

⁷⁴ – Jf. i denne retning udtrykkeligt dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 103 og 104). Jf. også den sag, der gav anledning til dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197), vedrørende tredjemands adgang til et register indeholdende personoplysninger.

b) Hvorvidt det væsentligste indhold af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, er respekteret

129. Enhver begrænsning af udøvelsen af de grundlæggende rettigheder skal ikke blot hvile på et tilstrækkeligt præcist retsgrundlag, men også respektere disse rettigheders væsentligste indhold. Det krav, der er nævnt i chartrets artikel 52, stk. 1, om, at enhver begrænsning af de rettigheder og friheder, der er sikret ved chartret, skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, indebærer, at når der foretages indgreb i disse rettigheder og friheder, kan dette ikke på nogen måde begrundes i et legitimt formål. Indgrebet anses derfor for at være i strid med chartret, uden at det er fornødent at undersøge, om det er egnet og nødvendigt for at gennemføre det forfulgte formål⁷⁵.

130. I denne henseende fremgår det af såvel ordlyden af chartrets artikel 52, stk. 1, som af Domstolens praksis, at vurderingen af, om der er sket indgreb i den pågældende grundlæggende rets væsentligste indhold, skal ske inden og uafhængigt af vurderingen af den pågældende foranstaltningens proportionalitet, og at der dermed er tale om en test med sin egen autonomi⁷⁶.

131. Under disse omstændigheder giver begrænsningerne i den foreliggende sag i udøvelsen af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, der følger af behandlingen af de oplysninger, der er opført på listen i artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849, efter min opfattelse ikke anledning til indgreb i disse rettigheders væsentligste indhold.

132. Hvad angår retten til respekt for privatliv og familieliv, således som den fremgår af punkt 96-104 i dette forslag til afgørelse, gør de indgreb, der følger af den i det foregående punkt nævnte behandling, det ikke muligt at indhente præcise oplysninger om de berørte personer, og berører således ikke direkte og i omfattende grad deres privatlivs fred. Det følger heraf, at begrænsningerne af denne ret, der følger af ordningen for offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab, der blev indført ved direktiv 2015/849, således ikke kan anses for at berøre det væsentligste indhold af den grundlæggende ret, der er sikret ved chartrets artikel 7⁷⁷.

133. Hvad angår retten til beskyttelse af personoplysninger, der er anerkendt i chartrets artikel 8, har Domstolen i sin praksis fastslået, at det væsentligste indhold af denne ret er sikret, når formålene med behandlingen er afgrænsede, og når der for behandlingen er fastsat regler, ved hvilke det tilsigtes at beskytte bl.a. sikkerheden, fortroligheden og integriteten med hensyn til oplysningerne og at beskytte disse mod ulovlig adgang og behandling⁷⁸.

134. I denne henseende skal det først og fremmest påpeges, at de formål, der begrundet behandlingen af oplysninger vedrørende de reelle ejere af selskaber inden for rammerne af den ordning, der blev indført ved artikel 30 i direktiv 2015/849, er begrænsede. Behandlingen af disse oplysninger er udelukkende begrundet i de formål i samfundets interesse, der er anført i disse direktiver, og for så vidt angår offentlighedens adgang til disse oplysninger, de formål, der er nævnt i punkt 138 ff. nedenfor, og navnlig formålet om bekæmpelse og forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

⁷⁵ – Generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Facebook Ireland og Schrems (C-311/18, EU:C:2019:1145, punkt 272).

⁷⁶ – En mere tilbundsående bedømmelse af spørgsmålet om overholdelse af det væsentligste indhold af rettighederne i chartrets artikel 7 og 8, findes i mit forslag til afgørelse Ligue des droits humains (C-817/19), der vil blive fremsat inden længe.

⁷⁷ – Jf. i denne retning udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592, præmis 150).

⁷⁸ – Jf. i denne retning udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592, præmis 150).

135. Dernæst fremgår det af artikel 41 i direktiv 2015/849 samt 38. betragtning til direktiv 2018/843, at databeskyttelsesforordningen finder anvendelse på behandlingen af personoplysninger, der foretages inden for rammerne af den ordning for offentlighedens adgang til oplysninger om reelle ejere, der er blevet indført ved disse to direktiver. Som anført i punkt 65 og 72 i dette forslag til afgørelse, skal disse direktiver fortolkes på en måde, der er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen. I databeskyttelsesforordningen fastsættes der regler, som navnlig skal garantere sikkerheden, fortroligheden og integriteten af oplysninger, og beskytte disse oplysninger mod ulovlig adgang og behandling.

136. Under disse omstændigheder skal begrænsningerne af retten til beskyttelse af personoplysninger, der er anerkendt i chartrets artikel 8, der følger af den ordning for offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab, der blev indført ved direktiv 2015/849, heller ikke anses for at berøre denne grundlæggende rettigheds væsentligste indhold.

137. Hvad derimod angår de »supplerende oplysninger«, der er nævnt i punkt 105-107 samt punkt 114-116 i dette forslag til afgørelse, er disse ikke præcist defineret, og det er derfor ikke muligt at afgøre, om de begrænsninger af de berørte grundlæggende rettigheder, der følger af ordningen for offentlighedens adgang til disse oplysninger, kan eller ikke kan berøre det væsentligste indhold af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.

c) De formål i samfundets interesse, der forfølges med ordningen for offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere

138. Begrænsningerne af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, skal for at kunne være begrundede i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, opfylde formål i samfundets interesse.

139. I denne henseende skal det anføres, at der i 4. og 30.-38. betragtning⁷⁹ til direktiv 2018/843 på detaljeret vis redegøres for de begrundelser, der har foranlediget EU-lovgiver til at ændre ordningen for offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab, som den oprindeligt var fastsat i direktiv 2015/849.

140. Som allerede anført i punkt 50 og 60 i dette forslag til afgørelse fremgår det af disse betragtninger, at nævnte ordning indgår i hovedformålet med direktiv 2015/849, der fremgår af artikel 1, stk. 1, dvs. at forebygge anvendelse af Unionens finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. I denne forbindelse har de ændringer, der blev indført ved direktiv 2018/843, haft til formål at fremme en højere grad af gennemsigtighed for så vidt angår de reelle ejere og virksomhedernes kontrolstrukturer med det hovedformål at skabe et miljø, der er mindre tilbøjeligt til at blive anvendt til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme⁸⁰. Under disse omstændigheder og for så vidt som direktiv 2018/843 ikke blot har til formål at påvise hvidvask af penge og foretage efterforskning på området, men også at forebygge det, skal forbedringen af gennemsigtigheden udgøre et kraftigt afskrækkende middel⁸¹.

141. I denne forbindelse nævner 30. betragtning til direktiv 2018/843 en række specifikke formål med ordningen for offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab. En sådan adgang har således for det første til formål at give civilsamfundet, herunder pressen eller

⁷⁹ – Disse betragtninger er gengivet i fodnote 21-24 og 27 og i præmis 161, 181, 184, 204 og 212 i dette forslag til afgørelse.

⁸⁰ – Jf. 31. betragtning til direktiv 2018/843, særlig sidste punktum, der er gengivet i fodnote 23 i dette forslag til afgørelse.

⁸¹ – Jf. fjerde betragtning in fine til direktiv 2018/843.

civilsamfundsorganisationer, bedre mulighed for at kontrollere oplysninger. For det andet bidrager den til at bevare tilliden til integriteten i forretningstransaktioner og det finansielle system. For det tredje bidrager den 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. For det fjerde fremmer den også rettidig og effektiv tilgængelighed af oplysninger for finansieringsinstitutter og myndigheder, herunder myndigheder i tredjelande, som er involveret i bekæmpelsen af sådanne lovovertrædelser. For det femte tilsigter den at bidrage til efterforskninger af hvidvask af penge, tilknyttede underliggende forbrydelser og finansiering af terrorisme.

142. Den pågældende foranstaltnings grundlæggende materielle mål – dvs. den ændring af artikel 30, stk. 5, litra c), i direktiv 2015/849, der følger af direktiv 2018/843, hvorved kravet om, at enhver person eller organisation skal godtgøre at have en »legitim interesse« for at kunne få adgang til oplysninger om reelle ejere, blev fjernet – er således at øge gennemsigtigheden med henblik på at bidrage til forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

143. I denne henseende skal det for det første anføres, at det fremgår af Domstolens praksis, at forebyggelse af anvendelsen af Unionens finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme udgør et legitimt mål, som medlemsstaterne har tilsluttet sig på såvel internationalt plan⁸² som på EU-plan, og som vil kunne begrunde en hindring for de rettigheder, der er beskyttet ved Unionens retsorden⁸³.

144. For det andet hænger målet med den foranstaltning, der er nævnt i punkt 142 ovenfor, sammen med gennemsigtighedsprincippet, der, som det er blevet nævnt i punkt 38-48 i dette forslag til afgørelse, er af primærretlig karakter.

145. For det tredje har Domstolen i sin praksis anerkendt, at målet om forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme hænger sammen med målet om beskyttelse af den offentlige orden⁸⁴. På en måde, der er sammenhængende med denne retspraksis, må den pågældende foranstaltning anses for at forfølge målet om bekæmpelse af grov kriminalitet (hvidvask af penge) og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed (terrorisme), mål, der i henhold til retspraksis kan begrunde endog omfattende indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8⁸⁵.

⁸² – Dette formål indgår således i en udvikling på internationalt plan, der skal forbedre det økonomiske og finansielle miljøes globale gennemsigtighed. Jf. Kommissionens forslag med henblik på vedtagelse af direktiv 2018/843 (COM(2016) 450 final, s. 4). Jf. også fjerde betragtning til direktiv 2018/843.

⁸³ – Jf. i denne retning dom af 25.4.2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, præmis 62 og 64 og den deri nævnte retspraksis), og af 10.3.2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, præmis 102). Hvad angår *bekæmpelse* af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme; jf. også dom af 31.5.2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, præmis 38).

⁸⁴ – Jf. dom af 25.4.2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, præmis 64), og af 10.3.2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, præmis 102).

⁸⁵ – Dom af 2.10.2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 56 og 57), af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 140), og af 2.3.2021, Prokuratuur, (Betingelser for adgang til data vedrørende elektronisk kommunikation) (C-746/18, EU:C:2021:152, præmis 35). Jf. også udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592, præmis 149).

d) Overholdelse af proportionalitetsprincippet

146. Ifølge chartrets artikel 52, stk. 1, kan der kun indføres begrænsninger af udøvelsen af en grundlæggende rettighed, der er anerkendt i chartret, hvis de respekterer proportionalitetsprincippet.

147. I denne henseende skal der henvises til, at proportionalitetsprincippet ifølge Domstolens faste praksis indebærer et krav om, at EU-institutionernes retsakter skal være egnede til at gennemføre de lovlige mål, som forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af disse mål⁸⁶.

1) Foranstaltningens egnethed til at nå det mål, der forfølges

148. Indledningsvis er spørgsmålet, om den i punkt 142 ovenfor nævnte foranstaltning vil kunne realisere de mål, der forfølges, og som er nævnt i punkt 140-142 i dette forslag til afgørelse.

149. I denne henseende er det ubestridt, at en udvidet adgang til oplysninger om reelt ejerskab som den, der indføres med nævnte foranstaltning, vil kunne øge risikoen for, at selskaber og andre enheder og retlige konstruktioner misbruges til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, og at en sådan adgang udgør et middel, der er egnet til at skabe omgivelser, der er mindre udsat for at blive anvendt til sådanne aktiviteter.

150. Det følger heraf, at den udvidede adgang udgør et supplerende afskrækkende middel i forbindelse med en sådan adfærd, der er *egnet* til at bidrage til *forebyggelse* af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme⁸⁷.

2) Indgrebenes strengt nødvendige karakter

151. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at beskyttelsen af den grundlæggende ret til respekt for privatlivet på EU-plan kræver, at undtagelserne til og begrænsningerne af beskyttelsen af personoplysninger holdes inden for det *strengt nødvendige*⁸⁸.

152. Dette nødvendighedskrav er ikke opfyldt, når det omhandlede mål af almen interesse med rimelighed kan nås lige så godt på en anden måde, som er mindre indgribende i de berørte personers grundlæggende rettigheder, navnlig den ret til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, idet undtagelser fra og begrænsninger af princippet om beskyttelse af sådanne oplysninger skal holdes inden for det strengt nødvendige⁸⁹.

⁸⁶ – Jf. bl.a. dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

⁸⁷ – Dette fremhæves desuden i fjerde betragtning til direktiv 2018/843, der har følgende ordlyd: »Forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme kan kun være effektiv, hvis omgivelserne er ugunstige for kriminelle, der søger ly for deres finanser gennem uigennemsigtige strukturer.«

⁸⁸ – Jf. udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592, præmis 140), og dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 130 og den deri nævnte retspraksis).

⁸⁹ – Jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 109 og 110). Jf. også generaladvokat Pikamäes forslag til afgørelse Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2021:991, punkt 54).

153. Desuden kan et mål af almen interesse ikke forfølges uden hensyntagen til den omstændighed, at dette mål skal forenes med de grundlæggende rettigheder, der er berørt af foranstaltningen, ved at foretage en rimelig afvejning mellem målet af almen interesse og de pågældende rettigheder⁹⁰.

154. Forholdsmæssigheden af en begrænsning af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, skal vurderes ved at bedømme alvoren af det indgreb, som en sådan begrænsning indebærer, og ved at kontrollere, at betydningen af det mål af almen interesse, der forfølges med denne begrænsning, står i forhold til denne alvor⁹¹.

155. For at opfylde kravet om proportionalitet skal den lovgivning, der medfører indgrebet, fastsætte klare og præcise regler, der opstiller en række mindstekrav, således at de personer, hvis personoplysninger er berørt, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte disse oplysninger mod risikoen for misbrug. Denne lovgivning skal angive, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser der kan vedtages en foranstaltning om behandling af sådanne oplysninger, hvorved det sikres, at indgrebet begrænses til det strengt nødvendige. Nødvendigheden af at råde over sådanne garantier er så meget desto større, når personoplysningerne er undergivet en automatiseret behandling, navnlig når der eksisterer en betydelig risiko for ulovlig adgang til disse oplysninger⁹².

156. Det er i lyset af disse principper, at de omhandlede indgrebs strengt nødvendige karakter skal undersøges.

i) Omfanget af de offentliggjorte oplysninger

157. Først og fremmest opstår spørgsmålet om de pågældende behandlings strengt nødvendige karakter – med henblik på at nå de omhandlede mål af almen interesse – henset til de typer af oplysninger, der offentliggøres, og som offentligheden har adgang til. Blandt de forhold, som Domstolen tager hensyn til ved vurderingen af proportionaliteten af en foranstaltning, der indebærer indgreb i de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, er spørgsmålet, om de behandlede personoplysninger er tilstrækkelige, relevante og ikke omfatter mere end, hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de indsamles⁹³.

158. Desuden skal betingelsen vedrørende behandlingens nødvendighed undersøges sammen med princippet om såkaldt »dataminimering« i databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra c), hvorefter personoplysningerne skal være »relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end, hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de indsamles, og til de formål, hvortil de senere behandles«⁹⁴. Den forelæggende ret har udtrykkeligt nævnt denne bestemmelse i databeskyttelsesforordningen i det tredje spørgsmål, litra c), i sag C-601/20.

⁹⁰ – Jf. udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592, præmis 140), og dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 130 og den deri nævnte retspraksis).

⁹¹ – Jf. i denne retning dom af 2.10.2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, (EU:C:2018:788, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis), af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 131), og af 2.3.2021, Prokuratuur, (Betingelser for adgang til data vedrørende elektronisk kommunikation) (C-746/18, EU:C:2021:152, præmis 32).

⁹² – Jf. udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592, præmis 141) og dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 132).

⁹³ – Jf. navnlig i denne retning dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl., (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 57). Vedrørende kravet om, at de kategorier af oplysninger, der er omfattet af en foranstaltning om adgang, skal være begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt med henblik på det mål, der forfølges, jf. senest dom af 2.3.2021, Prokuratuur (Betingelser for adgang til data vedrørende elektronisk kommunikation) (C-746/18, EU:C:2021:152, præmis 38).

⁹⁴ – Jf. i denne retning dom af 11.12.2019, Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA (C-708/18, EU:C:2019:1064, præmis 48). Jf. også generaladvokat Pikamäes forslag til afgørelse Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2021:991, punkt 64).

159. Som allerede anført har offentligheden kun adgang til en del af de personoplysninger, som selskaber og andre juridiske enheder indberetter til registret over reelle ejere i henhold til artikel 30, stk. 1 og 3, i direktiv 2015/849. Uanset de »supplerende oplysninger«, der er nævnt i punkt 105-107 samt punkt 114-116 i dette forslag til afgørelse, er der tale om de oplysninger, der er opført på listen i artikel 30, stk. 5, andet afsnit, oplysninger, der er nævnt i punkt 57 i dette forslag til afgørelse. Andre oplysninger, der kan opbevares i dette register, og som er tilgængelige for de myndigheder, der bekæmper hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som f.eks. i Luxembourg det nationale id-nummer og den nøjagtige adresse, er ikke tilgængelige for offentligheden. Med undtagelse af de »supplerende oplysninger« identificeres de oplysninger, der behandles, på en klar og præcis måde, som det kræves i retspraksis⁹⁵.

160. Ikke desto mindre kan der herske tvivl om, hvorvidt disse oplysninger kan anses for ikke at være for omfattende i forhold til de mål, der forfølges med den ordning for offentlighedens adgang, der blev indført ved direktiv 2015/849.

161. Det skal i denne henseende påpeges, at det udtrykkeligt fremgår af 34. betragtning til direktiv 2018/843, at kravet om dataminimering skal overholdes, idet det heraf fremgår, at »[d]e datasæt, der skal gøres offentligt tilgængelige, bør være afgrænsede, klart og udtømmende definerede og af generel art, så den potentielle skade for de reelle ejere minimeres. De oplysninger, der gøres offentligt tilgængelige, bør samtidig ikke adskille sig markant fra de data, som i dag indsamles. Med henblik på at begrænse indgrebet i retten til respekt for privatlivet i almindelighed og til beskyttelse af personoplysninger i særdeleshed bør de pågældende oplysninger primært vedrøre status for de reelle ejere [...] og bør udelukkende vedrøre det økonomiske aktivitetsområde, hvor de reelle ejere er aktive«.

162. Som anført i punkt 96-98 i dette forslag til afgørelse svarer de oplysninger, der er tilgængelige for offentligheden, til to kategorier, der har til formål henholdsvis at identificere den reelle ejer og at påvise arten og omfanget af den reelle ejers rettigheder.

163. Hvad angår den første kategori af oplysninger er jeg af den opfattelse, at angivelsen af navn, fødselsmåned og -år kan betragtes som de minimumsoplysninger, der er tilstrækkelige til at identificere den reelle ejer præcist. Hvad angår statsborgerskab⁹⁶ og bopælsland gør disse oplysninger det muligt dels at præcisere denne identifikation, dels at tydeliggøre, om investeringen eller deltagelsen er af lokal karakter eller ej, hvilket forekommer at være en relevant oplysning, der er nødvendig med henblik på at fastslå eventuelle risici for hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.

164. Hvad angår den anden kategori af oplysninger kan angivelsen af arten og omfanget af den reelle ejers rettigheder efter min opfattelse betragtes som de minimumsoplysninger, der er tilstrækkelige til at påvise investeringens eller deltagelsens omfang, hvilket også er relevant for bedømmelsen af risikoen for misbrug af selskaber og andre juridiske enheder til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

⁹⁵ – Jf. i denne retning bl.a. udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592, præmis 154).

⁹⁶ – 34. betragtning til direktiv 2018/843. har ligeledes følgende ordlyd: »Med hensyn til oplysninger om reelle ejere kan medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at oplysninger om statsborgerskab skal indgå i det centrale register, navnlig for reelle ejere, der ikke har statsborgerskab i den pågældende medlemsstat. Med henblik på at lette procedurerne, og eftersom langt størstedelen af de reelle ejere vil være statsborgere i den stat, som fører det centrale register, kan medlemsstaterne antage, at den reelle ejer er statsborger i den pågældende stat, medmindre andet er anført.«

165. Hvad angår ovennævnte »supplerende oplysninger«, som medlemsstaterne kan give offentligheden adgang til på grundlag af den skønsmargen, de har i henhold til artikel 30, stk. 5, andet og tredje afsnit, i direktiv 2015/849, synes de, først og fremmest, som nævnt i punkt 114-116 i dette forslag til afgørelse, ikke at kunne identificeres klart og præcist. De opfylder således ikke det krav om proportionalitet, der fremgår af den retspraksis, der er nævnt i punkt 155 i dette forslag til afgørelse. I øvrigt forekommer de heller ikke at være nødvendige med henblik på identificering af den reelle ejer. Den reelle ejer kan således identificeres i overensstemmelse med dataminimeringsprincippet på grundlag af de oplysninger, der er opført på den i nævnte andet afsnit opstillede liste⁹⁷.

ii) Den personkreds, der har adgang til oplysninger om reelt ejerskab, og ordningen for adgang til disse oplysninger

166. Spørgsmålet er dernæst, om offentlighedens, dvs. et ubegrænset og ubestemmeligt antal personer, mulighed for at få adgang til de pågældende oplysninger er strengt nødvendig med hensyn til at nå de fastsatte mål af almen interesse. Dette spørgsmål hænger sammen med spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelsen om adgang til disse oplysninger uden kontrol eller begrundelse er strengt nødvendig. Dette andet spørgsmål om betingelserne for tredjemands adgang følger direkte af ophævelsen ved direktiv 2018/843 af kravet om, at det for at få nævnte adgang skal godtgøres, at der foreligger en legitim interesse, som fandtes i den oprindelige udgave af artikel 30, stk. 5, litra c), i direktiv 2015/849. Den forelæggende ret har fremført alle disse spørgsmål i det tredje spørgsmål, litra a), i sag C-601/20.

167. Hvad angår spørgsmålet om et ubegrænset og ubestemmeligt antal personers adgang til de omhandlede oplysninger skal det anføres, at der er tale om en iboende konsekvens af, at man har valgt at indføre en ordning for offentlighedens adgang til et register. Alle offentlige registre er således potentielt tilgængelige for et ubegrænset og ubestemmeligt antal personer. I denne henseende fremgår det af punkt 126 og 127 i dette forslag til afgørelse, at EU-retten i henhold til retspraksis ikke som sådan er til hinder for, at der føres et register indeholdende personoplysninger, der er tilgængeligt for offentligheden.

168. Som anført i punkt 77 i dette forslag til afgørelse har det første spørgsmål i sag C-601/20 imidlertid ikke til formål at så tvivl om det valg, som EU-lovgiver har truffet om at oprette et register over reelle ejere, der er offentligt, dvs. tilgængeligt for tredjeparter og ikke blot for de offentlige myndigheder. Det pågældende spørgsmål vedrører udelukkende betingelserne for tredjeparters adgang til dette register, dvs. ophævelsen ved direktiv 2018/843 af kravet om, at det skal godtgøres, at der foreligger en legitim interesse, for at nævnte adgang kan opnås.

169. Sovim har dog i sine bemærkninger sået tvivl om nødvendigheden af, at offentligheden har adgang, når det gælder bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Sovim har nærmere bestemt gjort gældende, at offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab hverken er hensigtsmæssig eller nødvendig i denne henseende, fordi det er de kompetente offentlige myndigheder, der har omfattende retsmidler og retlige redskaber til rådighed, der varetager denne bekæmpelse. Efter min opfattelse ser dette argument imidlertid bort fra den omstændighed, at ordningen for offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab, samtidig med at den supplerer myndighedernes opgaver med at *påvise* og *bekæmpe* nævnte

⁹⁷ – Det skal i denne henseende anføres, at den forelæggende ret i det tredje spørgsmål, litra c), i sag C-601/20 sætter spørgsmålstegn ved tilføjelsen i den luxembourgske lovgivning af den fuldstændige fødselsdato med angivelse af datoen samt den reelle ejers fødested på grundlag af den skønsmargen, som medlemsstaterne indrømmes ved nævnte artikel 30, stk. 5, tredje afsnit. Sovim har i sine bemærkninger også sået tvivl om nødvendigheden af, at disse oplysninger tilføjes.

kriminelle aktiviteter, netop har til formål at *forebygge* sådanne aktiviteter. Som det fremgår af 30.-33. betragtning til direktiv 2018/843⁹⁸, og som det er blevet anført i punkt 140 ff. i dette forslag til afgørelse, er det forfølgelsen af dette mål om forebyggelse, som EU-lovgiver baserede sig på i forbindelse med reformen af 2018.

170. Selv om det fastsatte mål i denne sammenhæng er at indføre et miljø, der er mindre tilbøjeligt til at blive anvendt til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, og selv om det valgte middel er styrkelsen af gennemsigtigheden vedrørende de reelle ejere med henblik på at sikre civilsamfundet en øget kontrol med oplysningerne, synes det imidlertid nødvendigt med dette formål for øje at oprette et offentligt register over reelle ejere, der er tilgængeligt for tredjeparter. Disse tredjeparter omfatter navnlig (men ikke udelukkende) pressen eller civilsamfundsorganisationer⁹⁹, dvs. dem, der kaldes de »demokratiske hjælpetropper«¹⁰⁰, og som spiller en grundlæggende rolle med hensyn til at sikre civilsamfundets kontrol med aktiviteter, der vil kunne berøre samfundets væsentlige interesser¹⁰¹. Et sådant mål ser ikke ud til at kunne nås på andre måder¹⁰².

171. I henhold til den i punkt 152 i dette forslag til afgørelse nævnte retspraksis indebærer analysen af, om det pågældende indgreb er strengt nødvendigt, en undersøgelse af, om dette mål om forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der realiseres gennem en styrkelse af gennemsigtigheden, ikke også kunne nås på en måde, der er mindre restriktiv med hensyn til de berørte personers rettigheder end at garantere alle medlemmer af offentligheden adgang uden hverken kontrol eller begrundelse. Det skal nærmere bestemmes kontrolleres, om dette mål kan nås ved at begrænse adgangen til oplysninger om de reelle ejere, som det var tilfældet inden reformen af 2018, til udelukkende at gælde personer, der kan godtgøre, at de har en legitim interesse i at få adgang til disse oplysninger. Der er tale om det andet spørgsmål nævnt i punkt 165 i dette forslag til afgørelse vedrørende betingelserne for adgang.

172. I denne henseende skal det anføres, at det fremgår af den konsekvensanalyse, som Kommissionen har foretaget¹⁰³ – som ledsager det forslag til direktiv, der førte til vedtagelsen af direktiv 2018/843¹⁰⁴ – at anvendelsen af kriteriet om en legitim interesse, som den oprindelige udgave af direktiv 2015/849 overlod det til medlemsstaternes nationale ret at fastsætte, havde givet anledning til for strenge begrænsninger af muligheden for at få adgang til registret over reelle ejere og en manglende ensartethed af betingelserne for adgang til dette register i Unionen.

173. Medlemsstaterne havde nærmere bestemt fremhævet problemerne med at definere begrebet legitim interesse og med at bestemme de personkategorier og kategorier af organisationer, der burde kunne have godtgjort en legitim interesse, for så vidt angår forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Som Kommissionen har fremført i retsmødet, havde disse problemer med at definere nævnte begreb haft den konsekvens, at adgangen til oplysningerne i registret i nogle tilfælde var blevet begrænset for meget.

⁹⁸ – Jf. fodnote 22-25 i dette forslag til afgørelse.

⁹⁹ – Jf. 30.-32. betragtning til direktiv 2018/843, der er gengivet i fodnote 22-24 i dette forslag til afgørelse.

¹⁰⁰ – Jf. dette begreb i generaladvokat Pikamäes forslag til afgørelse Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2021:991, fodnote 49).

¹⁰¹ – Jf. i denne henseende punkt 48 i dette forslag til afgørelse.

¹⁰² – Efter min opfattelse kan dette forebyggelsesmål ikke nås udelukkende af de kompetente offentlige myndigheder, der påviser og bekæmper de pågældende kriminelle aktiviteter. Jeg er således ikke enig i Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelses henvisning i denne henseende til præmis 88 i dom af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl. (C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294), som blev fremsat i retsmødet.

¹⁰³ – Dok. SWD(2016) 223 final af 5.7.2016, jf. navnlig s. 99-104.

¹⁰⁴ – Dok. COM(2016) 450 final af 5.7.2016.

174. Anvendelsen af kriteriet »legitim interesse«, havde ligeledes gjort adgangen »inden for Unionen« til registret kompliceret og langsom, dvs. adgangen for forpligtede enheder fra andre medlemsstater og finansielle efterretningsenheder fra andre lande. For at få adgang til en medlemsstats register bør en finansiell efterretningsenhed fra et andet land anmode enheden i den pågældende medlemsstat om adgang, hvilket vil kunne gøre proceduren langt mere byrdefuld og langsom.

175. Denne konsekvensanalyse afslørede, at den fuldstændige åbning af registret ved at fjerne betingelsen om, at der på forhånd skal godtgøres en legitim interesse for at få adgang hertil, derimod ville have gjort adgangen mere enkel, hurtigere, mindre kompleks og mere sammenhængende på EU-plan.

176. Efter min opfattelse viser disse betragtninger, at såfremt den pågældende foranstaltning, med henblik på at nå det forebyggelsesmål, der er nævnt i punkt 140-142 og 170 i dette forslag til afgørelse, har til formål at nå frem til den størst mulige gennemsigtighed af de pågældende oplysninger og nedbringelse af de hindringer for adgang til disse oplysninger, der vil kunne hindre en effektiv og hurtig adgang hertil, til et minimum både for offentligheden og for alle andre personer eller organisationer, der har interesse i at få adgang hertil, er det nødvendigt at opgive betingelsen om, at der på forhånd skal godtgøres en legitim interesse i nævnte adgang¹⁰⁵. Mens adgangen til oplysninger om de reelle ejere generelt er en nøglefaktor i opsporingen af de kriminelle¹⁰⁶, kan det kun ved at fjerne ovennævnte krav sikres, at der ikke findes nogen hindringer for adgangen til disse oplysninger, og at den højst mulige grad af gennemsigtighed er nået.

177. Det følger heraf, at med henblik på at nå nævnte mål om forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme via en styrkelse af gennemsigtigheden i forhold til de reelle ejere af selskaber og andre juridiske enheder, forekommer en fjernelse af kravet om, at der skal godtgøres en legitim interesse, strengt nødvendigt.

178. Tilsvarende overvejelser gælder efter min opfattelse i forbindelse med et andet element i den ordning for offentlig adgang, der blev indført ved direktiv 2015/849, nemlig den omstændighed – der blev fremhævet af den forelæggende ret i forbindelse med det tredje spørgsmål, litra a), første led, og litra e), andet led, i sag C-601/20 – at oplysninger om reelt ejerskab er tilgængelige, uden at den berørte person ved, hvem der har haft adgang til dennes personoplysninger.

179. Som Kommissionen med føje har anført, kan underretning af den reelle ejer om adgangen til oplysninger om denne, så meget desto mere, hvis denne kommunikation sker automatisk, potentielt have en afskrækkende virkning på adgangen til disse oplysninger, hvilket kan skade målet om forebyggelse via øget gennemsigtighed. Som det blev fremført i retsmødet, er det således ikke udelukket, at personer, der forsøger at få adgang til disse oplysninger med det formål at efterforske kriminel adfærd, f.eks. journalister, i visse tilfælde kan blive udsat for repressalier. Desuden vil en bestemmelse om en sådan underretning af den berørte person også kunne bringe

¹⁰⁵ – En anden mulighed, der ikke ser ud til at have været overvejet (eller dette fremgår i det mindste ikke af de tilgængelige dokumenter), kunne have været i EU-retten at definere begrebet »legitim interesse«, som ville kunne begrunde adgang til registret. Bortset fra vanskelighederne med at definere dette begreb og den risiko, der stadig findes for, at de myndigheder og organer, der er ansvarlige for registret, fortolker eller anvender det samme begreb forskelligt i de forskellige medlemsstater, står det imidlertid klart, at enhver godtgørelse af enhver form for interesse i at få adgang til registret udgør en hindring for denne adgang og dermed kan gøre adgangen til oplysninger langsommere og mindre effektiv.

¹⁰⁶ – Som det fremgår af 25. betragtning til direktiv 2018/843, »[n]øjagtige og opdaterede oplysninger om den reelle ejer er af afgørende betydning for at kunne spore kriminelle, som ellers kan skjule deres identitet bag selskabsstrukturer«.

eventuelle efterforskningsaktiviteter i fare, fordi den berørte person advares. Det følger heraf, at dette element i ordningen for offentlig adgang forekommer nødvendigt for at nå det forebyggelsesmål, der er fastsat i punkt 140-142 og 170 i dette forslag til afgørelse.

180. I denne henseende skal det endnu en gang påpeges, at det af databeskyttelsesforordningens artikel 14, stk. 5, litra c), fremgår, at bestemmelserne om de oplysninger, der skal gives, når personoplysningerne ikke er indsamlet hos den registrerede, ikke finder anvendelse, navnlig når »indsamling eller videregivelse udtrykkelig er fastsat i EU-ret [...], som den dataansvarlige er underlagt, og som fastsætter passende foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes legitime interesser«. Denne bestemmelse finder netop anvendelse, når EU-retten fastsætter en ordning for offentlig adgang til et register indeholdende visse oplysninger af personlig karakter, forudsat at denne ordning overholder proportionalitetsprincippet¹⁰⁷.

181. Herefter skal det fremhæves, som det fremgår af artikel 30, stk. 5a, i direktiv 2015/849, at medlemsstaterne kan vælge at stille oplysningerne i registre over reelle ejere til rådighed på betingelse af onlineregistrering. Det fremgår af 36. betragtning til direktiv 2018/843, at denne registrering kan indføres »med henblik på at identificere enhver person, der anmoder om oplysninger fra registret«. Som det vil blive drøftet mere indgående i punkt 204-208, kan en efterfølgende videregivelse af denne identitet vise sig at være nødvendig for at gøre det muligt for den berørte person, dvs. den reelle ejer, at indbringe et eventuelt misbrug af oplysninger om vedkommende for retten.

iii) Den undtagelsesordning, der er fastsat i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849

182. Som allerede anført i punkt 76 i dette forslag til afgørelse kan den forholdsmæssige karakter af de begrænsninger af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, der følger af ordningen for offentlig adgang til de oplysninger, der findes i det register over reelle ejere, der er omhandlet i artikel 30, stk. 5, i direktiv 2015/849, kun vurderes under hensyntagen til de undtagelser fra denne adgang, der blev indført ved samme artikels stk. 9. Den forelæggende ret har rejst spørgsmålet om gyldigheden af disse undtagelser i lyset af nævnte grundlæggende rettigheder i det andet spørgsmål, litra b), i sag C-601/20.

183. Følgende fremgår af nævnte artikel 30, stk. 9: »I ekstraordinære situationer, som fastsættes i national ret, hvor den adgang, der er omhandlet i stk. 5, første afsnit, litra b) og c), ville udsætte den reelle ejer for uforholdsmæssig stor risiko, risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning eller andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering, eller hvis den reelle ejer er mindreårig eller på anden måde juridisk umyndig, kan medlemsstaterne i det enkelte tilfælde indrømme en undtagelse til en sådan adgang til alle eller dele af oplysningerne om det reelle ejerskab.«

184. Det fremgår af 36. betragtning til direktiv 2018/843, at disse undtagelser er indført »med henblik på en velafbalanceret og forholdsmæssig tilgang og for at garantere retten til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger«¹⁰⁸.

¹⁰⁷ – Henvisningen til denne bestemmelse svarer efter min opfattelse til de argumenter, som Sovim har fremsat i sine bemærkninger vedrørende uforeneligheden af den omhandlede ordning for offentlig adgang med de krav, der følger af databeskyttelsesforordningens artikel 14, der er et resultat af den gennemsigthedsforpligtelse, der er fastsat i samme forordnings artikel 5, stk. 1.

¹⁰⁸ – Jf. fodnote 29 i dette forslag til afgørelse.

185. I denne henseende skal det anføres, at bestemmelsen i samme artikel 30, stk. 9, med ordene »bør det være muligt« ser ud til at indrømme medlemsstaterne en skønsmargen. Det ser ud til, at medlemsstaterne med disse ord gives en simpel mulighed for at indføre undtagelser med hensyn til offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab.

186. Det skal dog påpeges, at det fremgår af fast retspraksis, at når medlemsstaternes gennemførelse af et direktiv under alle omstændigheder er omfattet af den situation, som er omhandlet i chartrets artikel 51, og hvor medlemsstaterne gennemfører EU-retten, skal det niveau for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som er fastsat i chartret, nås ved en sådan gennemførelse, uanset den skønsmargen, som medlemsstaterne har ved denne gennemførelse¹⁰⁹.

187. Domstolen har heraf udledt, at det påhviler medlemsstaterne at påse, at de ved gennemførelsen af et direktiv, og navnlig undtagelserne eller begrænsningerne heri, lægger en fortolkning af disse direktiver til grund, som gør det muligt at sikre den rette afvejning af de forskellige grundlæggende rettigheder, der er beskyttet i EU-retten¹¹⁰.

188. Det følger heraf, at myndighederne og domstolene i medlemsstaterne ved gennemførelsen af disse direktiver desuden ikke blot skal fortolke deres nationale ret på en måde, der er forenelig med dette direktiv, men også sikre, at de ikke lægger en fortolkning heraf til grund, som kommer i konflikt med nævnte grundlæggende rettigheder eller med andre almindelige EU-retlige principper, såsom proportionalitetsprincippet¹¹¹.

189. Disse principper, der fremgår af retspraksis, finder i endnu højere grad anvendelse i den foreliggende sag, når der er tale om at fastsætte undtagelser fra adgangen til oplysninger om de reelle ejere. Selv om denne adgang har stor betydning i forbindelse med forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og hænger sammen med gennemsigtighedsprincippet, der, som allerede anført i punkt 38-48 i dette forslag til afgørelse er stadfæstet i den primære ret, er det dog ikke omfattet af de grundlæggende rettigheder.

190. Det følger af det ovenstående, at medlemsstaterne i en situation som den i den foreliggende sag omhandlede, ved gennemførelsen af ordningen for offentlighedens adgang til oplysningerne i registret over reelle ejere, der er omhandlet i direktiv 2015/849, ikke kan afholde sig fra at sikre beskyttelsen af de reelle ejeres rettigheder i henhold til chartret.

191. I forbindelse med gennemførelsen i national ret og anvendelsen af direktiv 2015/849 er medlemsstaterne således, uanset den skønsmargen, som direktivet indrømmer dem, forpligtede til at sikre beskyttelsen af nævnte grundlæggende rettigheder mod enhver uforholdsmæssig tilsidesættelse. Denne beskyttelse er således ikke udelukkende begrænset til de uforholdsmæssige risici i de syv risikohypoteser, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, men omfatter *alle* de reelle ejeres *grundlæggende rettigheder*. I overensstemmelse med chartret må medlemsstaterne følgelig anses for ikke blot at have mulighed for at indrømme undtagelser, men *skal* indrømme undtagelser, der begrænser offentlighedens adgang til oplysninger om en reel ejer i tilfælde af en uforholdsmæssig tilsidesættelse af dennes grundlæggende rettigheder.

¹⁰⁹ – Jf. dom af 29.7.2019, Pelham m.fl. (C-476/17, EU:C:2019:624, præmis 79), af 29.7.2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, præmis 20) og af 15.4.2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl. (C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 31).

¹¹⁰ – Jf. hvad angår de undtagelser og indskrænkninger, som er omhandlet i artikel 5, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/29/EF af 22.5.2001 om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet (EFT 2001, L 167, s. 10), dom af 29.7.2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

¹¹¹ – Jf. dom af 29.7.2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis), og af 27.3.2014, UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

192. Det følger heraf, at artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, sammenholdt med chartret og navnlig artikel 51, stk. 1, heri, skal fortolkes således, at medlemsstaterne ikke blot har mulighed for at indrømme undtagelser fra offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere af selskaber og andre juridiske enheder, der findes i de nationale registre over reelle ejere, men er forpligtede til at fastsætte bestemmelser herom og indrømme undtagelser, når denne adgang i ekstraordinære situationer udsætter den reelle ejer for en uforholdsmæssig risiko for, at dennes rettigheder i henhold til chartret tilsidesættes.

193. Fortolket på denne måde findes der efter min opfattelse intet, der berører gyldigheden af bestemmelserne i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, som ændret ved direktiv 2018/843.

iv) Eksistensen af tilstrækkelige garantier mod risikoen for misbrug

194. Endelig opstår der en lang række spørgsmål vedrørende tilstedeværelsen af tilstrækkelige garantier i den omhandlede lovgivning, der medfører indgreb, som gør det muligt at beskytte de berørte personer, dvs. de reelle ejere, mod risikoen for misbrug. Disse krav, der er nødvendige for at sikre overholdelsen af proportionalitetsprincippet, følger af den i punkt 155 i dette forslag til afgørelse nævnte retspraksis såvel som af de forskellige bestemmelser i databeskyttelsesforordningen, som den forelæggende ret har henvist til i sit tredje spørgsmål i sag C-601/20.

– Princippet om formålsbegrænsning

195. Spørgsmålet er således i første række, som den forelæggende ret har fremhævet i forbindelse med det tredje spørgsmål, litra b), overholdelsen af princippet om formålsbegrænsning, der udtrykkeligt er nævnt i databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra b)¹¹².

196. Spørgsmålet er således, om det er foreneligt med proportionalitetsprincippet, sammenholdt med den nævnte bestemmelse, at oplysningerne om de reelle ejere er tilgængelige for offentligheden uden at den dataansvarlige, dvs. den myndighed eller det organ, der fører registret, kan garantere, at nævnte oplysninger udelukkende anvendes til det formål, som de oprindeligt blev indsamlet til, det vil hovedsageligt sige bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme¹¹³.

197. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af retspraksis, at enhver behandling af personoplysninger både skal foregå i overensstemmelse med de principper for behandling af oplysninger, der er opregnet i databeskyttelsesforordningens artikel 5, og overholde et af de principper om behandlingens lovlighed, som er opstillet i nævnte forordnings artikel 6¹¹⁴. Som allerede anført i punkt 119 i dette forslag til afgørelse konkretiserer disse to bestemmelser kravene i chartrets artikel 8, stk. 2.

¹¹² – Det samme spørgsmål er ligeledes forelagt i forhold til databeskyttelsesforordningens artikel 25, stk. 2, i forbindelse med det tredje spørgsmål, litra e), tredje led, i samme sag.

¹¹³ – I det tredje spørgsmål, litra b), i sag C-601/20 har den forelæggende ret også fremhævet, at offentligheden ikke er det ansvarlige organ for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Jeg henviser i denne henseende til mine betragtninger i punkt 169 i dette forslag til afgørelse.

¹¹⁴ – Jf. bl.a. dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også analogt dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 41).

198. Når forskellige personer indgår i behandlingen af visse oplysninger, undersøger Domstolen i sin praksis de specifikke operationer med hensyn til behandling af oplysninger med det formål at identificere den eller de relevante registeransvarlige¹¹⁵. Domstolen fastslog, at begrebet »registeransvarlig« i sådanne situationer ikke nødvendigvis henviser til et enkelt organ, og at det kan vedrøre flere aktører, som deltager i denne behandling, og derfor er de alle undergivet de bestemmelser om databeskyttelse, der finder anvendelse¹¹⁶.

199. I den foreliggende sag er registrets tilrådighedsstilling af oplysningerne for offentligheden og offentlighedens adgang til disse oplysninger to sider af samme sag. Ved i medfør af forpligtelsen i artikel 30, stk. 5, litra c), i direktiv 2015/849, at offentliggøre oplysninger om de reelle ejere, giver registret medlemmer af offentligheden mulighed for frit at få adgang til disse oplysninger. Som det fremgår af betragtningerne i punkt 142 og 171-177 i dette forslag til afgørelse, blev bestemmelsen om denne frie adgang af EU-lovgiver anset for at være nødvendig med henblik på at bidrage til forebyggelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme via en øget gennemsigtighed med hensyn til de reelle ejere af selskaber og andre juridiske enheder.

200. Som anført i punkt 89 i dette forslag til afgørelse, kan medlemmet af offentligheden sandsynligvis også først betragtes som dataansvarlig i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i databeskyttelsesforordningens artikel 4, stk. 2, når denne får adgang til oplysningerne i registret og ved efterfølgende behandlinger¹¹⁷.

201. Det følger heraf, at et medlem af offentligheden, når denne udfører enhver fremtidig databehandling, i medfør af det krav, der er omhandlet i punkt 197 i dette forslag til afgørelse, også er forpligtet til at overholde principperne vedrørende oplysningernes kvalitet, som er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 5, og forankre sin(e) behandlingsaktivitet(er) i en af de situationer, der fremgår af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1¹¹⁸.

202. I denne forbindelse fremgår det for det første af Domstolens praksis for så vidt angår den omstændighed, som den forelæggende ret har gjort gældende, at den registeransvarlige ikke i denne forbindelse vil være i stand til at garantere, at de pågældende oplysninger anvendes til det formål, som de oprindeligt blev indsamlet til, idet en fysisk eller juridisk person ikke anses for at være ansvarlig for *operationer, der indtræder før eller efter* rækken af behandlinger, og vedrørende hvilke den pågældende hverken fastlægger formål eller hjælpemidler¹¹⁹.

203. For det andet fremgår det af det krav, der er nævnt i punkt 197 i dette forslag til afgørelse, at enhver senere anvendelse af oplysningerne, der ikke er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens artikel 6, der foretages af et medlem af offentligheden, ikke vil være lovlig. Den kan således være genstand for foranstaltninger, der har til formål at sætte en stopper for behandlingen, herunder anmodninger om at få fjernet links stilet til den ansvarlige for søgemaskinen i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 17, stk. 1, litra d).

¹¹⁵ – Jf. i denne henseende punkt 44 i generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse SS (Behandling af personoplysninger i forbindelse med skatte- og afgiftsformål) (C-175/20, EU:C:2021:690), hvori der henvises til dom af 29.7.2019, Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, særlig præmis 72-74).

¹¹⁶ – Jf. generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse SS (Behandling af personoplysninger i forbindelse med skatte- og afgiftsformål) (C-175/20, EU:C:2021:690, punkt 44), hvori der henvises til dom af 29.7.2019, Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, særlig præmis 72-74). Jf. i denne henseende også dom af 10.7.2018, Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, præmis 65).

¹¹⁷ – Jf. i denne retning og analogt generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse SS (Behandling af personoplysninger i forbindelse med skatte- og afgiftsformål) (C-175/20, EU:C:2021:690, punkt 45 og den deri nævnte retspraksis).

¹¹⁸ – Jf. i denne retning og analogt generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse SS (Behandling af personoplysninger i forbindelse med skatte- og afgiftsformål) (C-175/20, EU:C:2021:690, punkt 45 og den deri nævnte retspraksis).

¹¹⁹ – Dom af 29.7.2019, Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, særlig præmis 72-74). Jf. ligeledes generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs (C-175/20, EU:C:2021:690, punkt 44).

204. I denne henseende skal det påpeges, at det fremgår af 38. betragtning til direktiv 2018/843, at medlemsstaterne med henblik på at forhindre misbrug af oplysningerne i registrene og med henblik på at skabe ligevægt i forhold til reelle ejeres rettigheder desuden kan finde det hensigtsmæssigt at overveje at stille oplysningerne vedrørende den anmodende person sammen med oplysninger om retsgrundlaget for vedkommendes anmodning til rådighed for den reelle ejer.

205. En sådan mulighed forudsætter dog, at det organ eller den myndighed, der fører registret over reelle ejere, som i den foreliggende sag LBR, har kendskab til identiteten på de personer, der får adgang til oplysningerne i registret, hvilket forudsætter et krav om registrering, navnlig online, for at kunne få adgang til nævnte oplysninger, hvilket udelukkende er nævnt som en mulighed i artikel 30, stk. 5a, i direktiv 2015/849.

206. Selv om jeg i punkt 99 og 104 i dette forslag til afgørelse har anført, at de pågældende oplysninger i den foreliggende sag ikke ser ud til at være særlig følsomme, og at de potentielle skadelige virkninger for de personer, der berøres af de pågældende indgreb, kan anses for at være beskedne, står det ikke desto mindre fast, at risikoen for en mulig ulovlig brug eller misbrug af disse oplysninger ikke kan udelukkes.

207. Det følger heraf, at det med henblik på at sikre, at de berørte personer, dvs. de reelle ejere, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte dem mod risici for misbrug, efter min opfattelse er nødvendigt, at de organisationer eller myndigheder, der fører registrene over reelle ejere i medlemsstaterne, kan få kendskab til identiteten på de medlemmer af offentligheden, der får adgang til disse registre, og, når dette viser sig nødvendigt for at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, navnlig de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, kan stille oplysninger om disse personer til rådighed for den reelle ejer.

208. Således kræver en fortolkning af direktiv 2015/849, der er i overensstemmelse de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, efter min opfattelse, at muligheden i artikel 30, stk. 5a, i direktiv 2015/849 for, at tilrådgivelsesstillelsen af de oplysninger, der findes i de nationale registre over reelle ejere, gøres betinget af en onlineregistrering, betragtes som en forpligtelse for medlemsstaterne til at garantere, at de organisationer eller myndigheder, der fører registrene over reelle ejere, har kendskab til identiteten på de personer, der får adgang til registret¹²⁰.

– Oplysningernes integritet og fortrolighed

209. Spørgsmålet er i anden række, som den forelæggende ret har fremhævet i forbindelse med det tredje spørgsmål, litra d), i sag C-601/20, overholdelsen af princippet om oplysningernes integritet og fortrolighed, således som fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra b).

210. Spørgsmålet er således, om den ubegrænsede og betingelsesløse adgang er forenelig med kravet om proportionalitet, uden at det går ud over fortroligheden af de reelle ejeres personoplysninger, der findes i det register, der er oprettet i henhold til artikel 30 i direktiv 2015/849, sammenholdt med de krav, der følger af nævnte bestemmelse i

¹²⁰ – Denne besvarelse overflødiggor efter min opfattelse en besvarelse af det tredje præjuicielle spørgsmål, litra e), første led, i sag C-601/20.

databeskyttelsesforordningen, der kræver, at oplysninger behandles på en måde, der giver tilstrækkelig sikkerhed for de pågældende personoplysninger, herunder beskyttelse mod uautoriseret eller ulovlig behandling, hvorved disse oplysningers fortrolighed og integritet sikres.

211. Princippet om integritet og fortrolighed omfatter det såkaldte datasikkerhedsprincip, der navnlig kræver, at der gennemføres passende tekniske eller organisatoriske foranstaltninger med henblik på at forebygge de skadelige virkninger for den berørte person. Dette princip hænger sammen med og suppleres af databeskyttelsesforordningens artikel 24 og 32, der indeholder bestemmelser om henholdsvis den dataansvarliges ansvar og behandlingssikkerhed.

212. Hvad specifikt angår oplysningernes integritet skal det påpeges, at det fremgår af 38. betragtning til direktiv 2018/843, at »kun personoplysninger, som er ajourførte og vedrører de reelle ejere, gøres tilgængelige«. Det følger heraf, at kun korrekte oplysninger som f.eks. oplysninger, som det berørte selskab eller andre berørte juridiske enheder fremsender til registret, er tilgængelige og offentliggøres. I overensstemmelse med bemærkningerne i punkt 202 i dette forslag til afgørelse kan den dataansvarlige ikke i en sag som den foreliggende anses for at være ansvarlig for eventuelle ændringer eller håndteringer, der foregår i forbindelse med senere databehandlinger.

213. Det påhviler imidlertid medlemsstaterne at sikre, at det organ eller den myndighed, der fører registret over reelle ejere, indfører tekniske og organisatoriske foranstaltninger, der er tilstrækkelige til at forhindre enhver uautoriseret behandling af oplysningerne i registret. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve in concreto, om dette er tilfældet i den foreliggende sag¹²¹.

v) En rimelig afvejning mellem samfundets interesse og de berørte grundlæggende rettigheder

214. Der skal efter min opfattelse, under hensyntagen til alle de elementer, der er blevet analyseret i dette forslag til afgørelse, foretages en rimelig afvejning mellem samfundets interesse, der forfølges med ordningen om offentlighedens adgang til registret over reelle ejere, der blev oprettet ved direktiv 2015/849, og de berørte grundlæggende rettigheder, dvs. de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.

215. Det er først og fremmest blevet anført i punkt 110-118 i dette forslag til afgørelse, at det kun er i forhold til den i artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849 opstillede liste over oplysninger, at begrænsningerne i udøvelsen af de rettigheder, der følger af denne ordning, skal være fastlagt i lovgivningen i overensstemmelse med chartrets artikel 52. Det følger heraf, at denne afvejning udelukkende vedrører disse oplysninger og ikke de »supplerende oplysninger«, der er nævnt i punkt 105-107, 114-116, 159 og 165 i dette forslag til afgørelse.

216. Dernæst sikrer nævnte ordning for offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere, som anført i forbindelse med analysen af indgrebene, særlig i punkt 91-94, en meget vidtgående adgang til disse oplysninger, uden at det er nødvendigt at godtgøre nogen form for interesse i at

¹²¹ – Det skal i denne henseende påpeges, at Sovim i sine bemærkninger har bekræftet, at der findes nyere eksempler på artikler offentliggjort i pressen, der har påvist sikkerhedsbrist som følge af LBR's manglende indførelse af passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger. Disse mangler har angiveligt muliggjort uautoriseret behandling af oplysninger i registret over reelle ejere i Luxembourg. Især registrets database har været genstand for en genfinding, der har muliggjort søgninger i denne database ikke blot på grundlag af selskabets navn, men også på grundlag af de reelle ejeres navne.

få adgang hertil. Sammen med bestemmelserne om automatisk adgang, som f.eks. i Luxembourg fri adgang via internettet, kan denne ordning give anledning til en storstilet udbredelse af de pågældende oplysninger om de reelle ejere.

217. Denne ordning fører dog efter min opfattelse ikke til et uforholdsmæssigt vidtgående indgreb i de berørte personers grundlæggende rettigheder, og navnlig deres ret til respekt for privatliv samt deres ret til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.

218. I første række muliggør denne ordning således, som det fremgår af punkt 95-102 i dette forslag til afgørelse, uanset nævnte »supplerende oplysninger«, kun offentlig adgang til et begrænset antal personoplysninger¹²². Selv om denne ordning kan medføre en storstilet udbredelse af disse oplysninger på grund af den begrænsede rækkevidde af de personoplysninger, der er omfattet af indgrebene, og deres ikke særlig følsomme karakter, er de potentielt skadelige virkninger for de personer, der omfattet af indgrebene, beskedne.

219. I anden række vedrører den ordning for offentlig adgang, der blev indført ved direktiv 2015/849, således som det fremgår af punkt 91 i dette forslag til afgørelse, ikke et ubegrænset og udifferentieret antal personer, idet der kræves en forbindelse mellem disse personer, dvs. de reelle ejere, og formålet med behandlingen, dvs. forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

220. I denne henseende skal det anføres, at Domstolen allerede har fastslået, at det forekommer berettiget, at fysiske personer, der vælger at deltage i samhandelen gennem selskaber eller andre juridiske enheder, er forpligtede til at gøre oplysninger om deres identitet og de opgaver, som de udfører inden for selskabet, eller deres interesser heri offentligt tilgængelige, på grund af forfølgelsen af formål i samfundets interesse, der på sin vis hænger sammen med dette valg¹²³.

221. Som anført i punkt 79 i dette forslag til afgørelse er de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, imidlertid ikke absolutte rettigheder; de skal derimod ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. I denne forbindelse forekommer det efter min opfattelse berettiget, at personer, der vælger at deltage i samhandelen gennem selskaber eller andre juridiske enheder, pålægges mindre begrænsninger af disse rettigheder med henblik på at forebygge grov kriminalitet som f.eks. hvidvask af penge, eller aktivitet, som berører den offentlige sikkerhed og den offentlige orden som f.eks. finansiering af terrorisme.

222. I denne henseende skal det tilføjes, at ordningen for offentlig adgang til oplysninger om de reelle ejere ganske vist vedrører alle disse reelle ejere generelt, uden at det er nødvendigt, at de personer, hvis oplysninger offentliggøres, selv indirekte befinder sig i en situation, der kan give anledning til mistanke om hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme. Ordningen finder dermed anvendelse selv på personer, for hvis vedkommende der ikke findes noget som helst indicium for, at deres adfærd kan have – selv en indirekte eller fjern – forbindelse til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme¹²⁴.

¹²² – Jf. i denne retning dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 58).

¹²³ – Jf. i denne retning dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 59).

¹²⁴ – Sovim har i sine bemærkninger fremhævet denne omstændighed med en henvisning ved analogi til dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238; jf. navnlig præmis 58).

223. I tredje række fastsætter ordningen for offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab, ud over, at den ikke medfører alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, imidlertid i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, dog en undtagelsesordning for offentlighedens adgang til nævnte oplysninger, som er omtalt i punkt 182 og ff. i dette forslag til afgørelse. Denne undtagelsesordning er udtrykkeligt blevet indført med henblik på en velafbalanceret og forholdsmæssig tilgang og for at garantere retten til respekt for de grundlæggende rettigheder¹²⁵. Den indgår fuldt ud i den balance, som EU-lovgiver sikrer mellem de omhandlede rettigheder, og udgør et vigtigt element i ordningen for offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab, der begrænser enhver alvorlig skade og beskytter de pågældende mod eventuelle overtrædelser af deres grundlæggende rettigheder¹²⁶.

224. Tilgangen i direktiv 2015/849 til forholdet i artikel 30, stk. 5 og 9, mellem på den ene side offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab og på den anden side undtagelsesordningen er i øvrigt i overensstemmelse med Domstolens praksis. Det fremgår således af denne retspraksis, at der i forbindelse med den afvejning, der skal foretages mellem den samfundsmæssige interesse og de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, henset til betydningen af det mål af almen interesse, der forfølges med begrænsningen af disse rettigheder set i lyset af indgrebets begrænsede alvor, i princippet gives forrang til behovet for at forebygge grov kriminalitet og mulighederne for angreb mod den offentlige sikkerhed, men det kan dog ikke udelukkes, at der kan findes specifikke situationer, i hvilke der foreligger vægtige legitime grunde, der vedrører den berørte persons særlige situation, der undtagelsesvis berettiger, at adgangen til personoplysninger om vedkommende, der er indført i registret, begrænses¹²⁷.

225. I fjerde række bestemmer direktiv 2015/849, desuden, at databeskyttelsesforordningen finder anvendelse på behandlingen af personoplysninger i medfør af denne ordning. Denne behandling er således underlagt regler, der skal sikre beskyttelse af de pågældende oplysninger¹²⁸.

226. I denne forbindelse er medlemsstaterne med henblik på at begrænse indgrebenes omfang og navnlig risiciene, skønt begrænsede, for økonomisk profilering af den berørte person, der blev drøftet i punkt 102 i dette forslag til afgørelse, inden for rammerne af den skønsmargen, de indrømmes ved direktiv 2015/849, forpligtede til at gennemføre bestemmelserne om adgang til de pågældende oplysninger, særlig bestemmelserne om søgning i den database, der udgør registret, med henblik på at minimere indgrebene i de reelle ejeres grundlæggende rettigheder.

227. Endelig skal tilrådighedsstillelse af oplysningerne i de nationale registre over reelle ejere med henblik på at sikre, at de berørte personer, dvs. de reelle ejere, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte dem mod risici for misbrug, således som det fremgår af betragtningerne i punkt 207 og 208 i dette forslag til afgørelse, gøres betinget af en registrering, navnlig online, således at de nationale organisationer eller myndigheder, der fører registrene over reelle ejere i medlemsstaterne, kan få kendskab til identiteten på de medlemmer af offentligheden, der får adgang til registret, og, når dette viser sig nødvendigt for at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, navnlig de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, kan stille oplysninger om disse personer til rådighed for den reelle ejer.

¹²⁵ – Jf. 36. betragtning til direktiv 2018/843, der er gengivet i fodnote 29 i forslag til afgørelse.

¹²⁶ – Dette element adskiller i væsentlig grad den foreliggende sag fra den situation, som Domstolen tog stilling til i dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238).

¹²⁷ – Jf. i denne retning og analogt dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 59).

¹²⁸ – Også dette element adskiller i væsentlig grad den foreliggende sag fra den situation, som Domstolen behandlede i dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238).

228. Fortolket således bør bestemmelserne i artikel 30, stk. 5, første afsnit, og artikel 30, stk. 5a og 9, i direktiv 2015/849, hvorved ordningen for offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab blev indført, ikke anses for ugyldige i lyset af retten til respekt for privatliv og familieliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.

229. Det fremgår derimod af mine betragtninger i punkt 105-107, 114- 116, 159 og 165, i dette forslag til afgørelse, at artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849 efter min opfattelse skal erklæres for delvist ugyldigt, og at denne bestemmelses tredje afsnit skal erklæres ugyldigt.

4. Konklusion om gyldigheden af ordningen for offentlig adgang, der blev indført ved direktiv 2015/849

230. Det følger af alle de ovenstående betragtninger, at det første spørgsmål og det andet spørgsmål, litra b), i sag C-601/20 efter min opfattelse skal besvares således:

- Artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2015/849 er ugyldig, for så vidt som det heri fastsættes, at ethvert medlem af offentligheden »mindst« skal have adgang til de deri anførte oplysninger, hvilket indebærer, at ethvert medlem af offentligheden har mulighed for at få adgang til andre oplysninger om de reelle ejere end dem, der er anført i dette stykke.
- Artikel 30, stk. 5, tredje afsnit, i direktiv 2015/849, er ugyldig.
- Artikel 30, stk. 5a, i direktiv 2015/849, sammenholdt med chartrets artikel 7 og 8 samt artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at det påhviler medlemsstaterne at sikre, at de nationale organer eller myndigheder, der fører registrene over reelle ejere, skal have kendskab til identiteten på de personer, der får adgang til registret.
- Artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, sammenholdt med chartret og navnlig artikel 51, stk. 1, heri, fortolket således, at medlemsstaterne ikke blot har mulighed for at fastsætte undtagelser til offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere af selskaber og andre juridiske personer, der er opført i de nationale registre over reelle ejere, men er forpligtede til at fastsætte bestemmelser herom og indrømme dem, når denne adgang i ekstraordinære situationer udsætter den reelle ejer for en uforholdsmæssig risiko for, at dennes rettigheder i henhold til chartret tilsidesættes, er gyldig.
- Behandlingen af det første spørgsmål og det andet spørgsmål, litra b), i sag C-601/20 har intet frembragt, der vil kunne rejse tvivl om gyldigheden af artikel 30, stk. 5 og 9, i direktiv 2015/849.

C. Det tredje spørgsmål i sag C-601/20 om fortolkning af databeskyttelsesforordningen

231. I forbindelse med det tredje spørgsmål i sag C-601/20 har den forelæggende ret forelagt seks delspørgsmål, som nærmere bestemt går ud på at efterprøve foreneligheden af den ordning for offentlig adgang til oplysninger om de reelle ejere, der blev indført ved direktiv 2015/849, med flere bestemmelser i databeskyttelsesforordningen.

232. I denne henseende har jeg i punkt 63-72 i dette forslag til afgørelse først og fremmest redegjort for grundene til, at databeskyttelsesforordningen som sådan efter min opfattelse ikke kan udgøre et lovlighedsparameter i forbindelse med vurdering af gyldigheden af disse direktivers bestemmelser. Jeg har ligeledes præciseret, at disse direktiver imidlertid skal fortolkes i

overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens bestemmelser, i øvrigt i overensstemmelse med det, der udtrykkeligt fremgår af artikel 41, stk. 1, i direktiv 2015/843, som ændret ved direktiv 2019/2177.

233. I lyset af de betragtninger, som jeg har fremsat i forbindelse med bedømmelsen af gyldigheden af nævnte ordning for adgang til oplysninger om de reelle ejere i punkt 74-229 i dette forslag til afgørelse, er det efter min opfattelse ufornuddent at besvare det tredje spørgsmål, litra a)-e), i sag C-601/20. Enhver form for tvivl, som den forelæggende ret har givet udtryk for i forbindelse med disse delspørgsmål i forhold til de forskellige bestemmelser i databeskyttelsesforordningen, er blevet besvaret i nævnte bedømmelse.

234. Det følger heraf, at det blot står tilbage at undersøge det tredje spørgsmål, litra f). Med dette delspørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvordan forholdet er mellem ordningen for offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere og databeskyttelsesforordningens artikel 44-50, der fastsætter strenge bestemmelser for overførsel af personoplysninger til et tredjeland, navnlig som følge af den omstændighed, at de oplysninger om en reel ejer, der findes i et register over reelle ejere, under alle omstændigheder er tilgængelige for alle medlemmer af offentligheden, uden at der skal gøres en legitim interesse gældende, og uden begrænsninger med hensyn til, hvor denne offentlighed befinder sig.

235. I denne henseende skal det fremhæves, at databeskyttelsesforordningens kapitel V, der omfatter artikel 44-55, fastsætter bestemmelser om overførsel af personoplysninger til et tredjeland eller en international organisation.

236. I denne forbindelse fastsætter databeskyttelsesforordningens artikel 49, som Kommissionen og den finske regering har anført, bestemmelser om en række undtagelser i forbindelse med særlige situationer, hvor videreoverførsel eller flere overførsler af personoplysninger til et tredjeland kan finde sted, hvis der ikke er vedtaget en afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 45, stk. 3, eller passende garantier i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 46.

237. Særlig databeskyttelsesforordningens artikel 49, stk. 1, litra g), fastsætter specifikt bestemmelser om overførsel fra et register, der ifølge EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret er beregnet til at informere offentligheden.

238. Det fremgår af denne bestemmelse og af samme artikels stk. 2, sammenholdt med 111. betragtning til databeskyttelsesforordningen, at denne undtagelse finder anvendelse, for det første når overførslen finder sted fra et register, der ifølge EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret er beregnet til at informere offentligheden (og er åbent for den brede offentlighed eller enhver person, der kan godtgøre en legitim interesse), for det andet kan overførslen kun finde sted i det omfang de ved EU-ret eller medlemsstaternes nationale ret fastsatte betingelser for offentlig tilgængelighed er opfyldt, og for det tredje kan overførslen ikke omfatte alle personoplysningerne eller alle kategorier af oplysninger i registeret.

239. Det skal i denne henseende anføres, således som Kommissionen med føje har gjort, at databeskyttelsesforordningens artikel 49, stk. 1, litra g), og artikel 49, stk. 2, specifikt finder anvendelse på enhver overførsel »fra« et offentligt register. Den omstændighed, at et register er offentligt tilgængeligt, udgør imidlertid ikke i sig selv en overførsel.

240. Det fremgår af de ovenstående betragtninger, at det tredje spørgsmål, litra f), i sag C-601/20 skal besvares med, at bestemmelserne i databeskyttelsesforordningens kapitel V skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for et register, hvortil offentligheden har delvis adgang, uden at der skal gøres en legitim interesse gældende, og uden begrænsninger med hensyn til, hvor denne offentlighed befinder sig. Den overførsel, der finder sted fra dette register, kan kun finde sted i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens artikel 49, stk. 1, litra g), såfremt de betingelser for adgang til registre, der er fastlagt i lovgivningen, er opfyldt, og såfremt denne konsultation ikke omfatter hele registret.

D. Fortolkning af artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 [det første, det andet og det tredje spørgsmål i sag C-37/20 og det andet spørgsmål, litra a), i sag C-601/20]

241. I forbindelse med de præjudicielle spørgsmål i sag C-37/20 samt det andet spørgsmål, litra a), i sag C-601/20 har den forelæggende ret anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, hvorved der indføres en undtagelsesordning for offentlighedens adgang til oplysningerne i registre over reelle ejere.

242. Jeg har allerede undersøgt denne ordning og denne bestemmelse i punkt 182-193 i dette forslag til afgørelse. Den forelæggende rets specifikke spørgsmål bør imidlertid bedømmes på grundlag af de i disse punkter fremsatte betragtninger.

1. Begrebet »ekstraordinære situationer« (det første spørgsmål i sag C-37/20)

243. Det første spørgsmål i sag C-37/20 vedrører begrebet »ekstraordinære situationer« som omhandlet i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849. Dette spørgsmål består af to dele.

244. Med den første del ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 skal fortolkes således, at en medlemsstat i national ret udelukkende kan definere begrebet »ekstraordinære situationer« i denne bestemmelse som en »uforholdsmæssig stor risiko, risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning eller andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering«, begreber, der i henhold til ordlyden af nævnte bestemmelse under alle omstændigheder allerede udgør en betingelse for anvendelse af muligheden for at begrænse offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab. Med den anden del ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilke beføjelser og hvilke kriterier den skal anvende ved bestemmelse af indholdet af begrebet »ekstraordinære situationer«, såfremt den nationale ret med henblik på gennemførelse af bestemmelsen udelukkende har defineret dette begreb med en henvisning til de situationer, der allerede udtrykkeligt er nævnt i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849.

245. Det skal i denne henseende først og fremmest anføres, at den udtrykkelige henvisning til national ret i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, med hensyn til en definition af ekstraordinære situationer, der begrundet fastsættelsen af undtagelser, der begrænser offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab, viser EU-lovgivers hensigt om at give medlemsstaterne en skønsmargen med hensyn til påvisning af ekstraordinære situationer.

246. Som anført i punkt 186 ff. i dette forslag til afgørelse fremgår det imidlertid af fast retspraksis, at uanset den skønsmargen, som medlemsstaterne har i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv i national ret, er medlemsstaterne forpligtede til at sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder mod enhver uforholdsmæssig tilsidesættelse.

247. Det følger også af nævnte punkter, at artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, sammenholdt med chartrets artikel 51, stk. 1, skal fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtede til at indrømme undtagelser fra offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab af selskaber og andre juridiske enheder, der findes i de nationale registre over reelle ejere, når denne adgang i ekstraordinære situationer udsætter den reelle ejer for en uforholdsmæssig risiko for en tilsidesættelse af dennes grundlæggende rettigheder, således som fastsat i chartret.

248. Den beskyttelsesforpligtelse, der påhviler medlemsstaterne, er således ikke udelukkende begrænset til de uforholdsmæssige risici, der er omhandlet i de syv risikohypoteser, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 30, stk. 9, men medfører også risici for en uforholdsmæssig tilsidesættelse af alle de reelle ejeres grundlæggende rettigheder.

249. Under disse omstændigheder er jeg af den opfattelse, at artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 skal fortolkes således, at det påhviler medlemsstaterne i deres nationale ret at fastlægge de situationer, der udgør »ekstraordinære situationer« i henhold til denne bestemmelse. Eftersom denne bestemmelse ikke indeholder nogen supplerende forskrifter om, hvordan medlemsstaterne skal definere dette begreb, er der intet til hinder for, at en medlemsstat udelukkende fastsætter »ekstraordinære situationer« med henvisning til de hypoteser, der allerede fremgik af nævnte bestemmelse, således som Storhertugdømmet Luxembourg har gjort det, dog forudsat, at gennemførelsen af dette direktiv i national ret gør det muligt at beskytte de reelle ejere mod uforholdsmæssige tilsidesættelser af deres grundlæggende rettigheder.

250. Som anført i punkt 188 i dette forslag til afgørelse er den nationale retsinstans forpligtet til at fortolke national ret i overensstemmelse med direktiv 2015/849, men den er ligeledes forpligtet til at sikre, at den ikke baserer sig på en fortolkning af dette direktiv, der er i strid med de grundlæggende rettigheder. Det følger heraf, at den nationale retsinstans skal basere sig på en fortolkning af de bestemmelser i direktivet, der åbner mulighed for undtagelser, der – samtidig med, at den respekterer deres ordlyd og bevarer deres effektive virkning – er i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret¹²⁹.

251. Som Kommissionen med føje har bekræftet, kan den nationale ret med henblik herpå udelukkende være foranlediget til selv rent konkret at skulle bestemme arten og rækkevidden af de ekstraordinære situationer, der tillader undtagelser fra offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab, når det er nødvendigt for at beskytte de reelle ejeres grundlæggende rettigheder fuldt ud.

252. Hvad angår denne bestemmelse, som den nationale retsinstans eventuelt skal foretage med henblik på en fortolkning af direktiv 2015/849, der er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, skal det for det første anføres, at nævnte bestemmelse skal tage hensyn til den omstændighed, at den detaljerede evaluering af omstændighedernes »ekstraordinære« karakter skal foretages fra sag til sag, således som det fremgår af selve ordlyden af nævnte direktivs artikel 30, stk. 9.

253. For det andet skal retten i forbindelse med denne bestemmelse tage hensyn til den omstændighed, at når artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 fastsætter undtagelser fra en almindelig regel, dvs. reglen om offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab, skal den ifølge Domstolens faste praksis i princippet fortolkes strengt¹³⁰.

¹²⁹ – Jf. dom af 29.7.2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, præmis 59).

¹³⁰ – Jf. dom af 29.7.2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, præmis 53), og af 17.1.2013, Kommissionen mod Spanien (C-360/11, EU:C:2013:17, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

254. For det tredje skal den nationale ret ved nævnte bestemmelse tage hensyn til den omstændighed, at anvendelsen af ordet »ekstraordinær« indikerer, at de omstændigheder, der kan begrunde en undtagelse, skal ligge ud over det almindelige og give anledning til en uforholdsmæssig risiko for tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder¹³¹. I denne henseende udgør henvisningen til den udtrykkelige angivelse i den pågældende bestemmelse af risici vedrørende retten til livet, retten til respekt for menneskets integritet og retten til personlig sikkerhed, der er beskyttet ved chartrets artikel 2, 3 og 6, et referencegrundlag for bestemmelsen af den meget alvorlige tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder, der kan begrunde en undtagelse.

2. Begrebet »risiko« (det andet spørgsmål i sag C-37/20)

255. Det andet præjudicielle spørgsmål i sag C-37/20 vedrører begrebet »risiko« omhandlet i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849. Det består af tre dele.

256. Med den første del af dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 skal fortolkes således, at eksistensen af en »uforholdsmæssig stor risiko« udgør en selvstændig begrundelse for en undtagelse fra offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab, eller om kravet om, at risikoen skal være uforholdsmæssig, tværtimod udgør en betingelse, der finder anvendelse på de specifikke risici, der er nævnt i denne bestemmelse, nemlig risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning eller andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering.

257. Dette spørgsmål er begrundet i den omstændighed, som den forelæggende ret har anført, at der findes en formuleringsmæssig forskel mellem sprogversionerne af artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, og en forskel i visse sprogversioner mellem affattelsen af denne bestemmelse og affattelsen af 36. betragtning til direktiv 2018/843, der forklarer og begrundet den ændrede version af direktiv 2015/849¹³².

258. Ifølge fast retspraksis kan den formulering, der er anvendt i en af sprogversionerne af en EU-retlig bestemmelse, imidlertid ikke alene tjene som grundlag for bestemmelsens fortolkning eller i denne henseende tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. EU-bestemmelserne skal nemlig fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle Unionens sprog. Den omhandlede bestemmelse skal i tilfælde af forskel mellem to sprogvarianter af en tekst i EU-retten fortolkes ud fra konteksten og formålet med det regelsæt, hvori den udgør et element¹³³.

¹³¹ – Med hensyn til kriteriet om »uforholdsmæssighed«, jf. også besvarelsen i dette forslag til afgørelse af det tredje spørgsmål i sag C-37/20.

¹³² – I nogle sprogversioner, herunder den franske, den spanske og den engelske version, vedrører den ændrede artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 den situation, hvor adgangen til oplysninger udsætter den reelle ejer for »risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning, vold eller intimidering«, mens 36. betragtning til direktiv 2018/843 henviser til en situation, hvor denne adgang ville udsætte den reelle ejer for »en uforholdsmæssigt stor risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning, andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering«. I disse forskellige sprogversioner er bestemmelsens ordlyd i overensstemmelse med tanken om, at den »uforholdsmæssigt store risiko« udgør en selvstændig risikohypotese i forhold til de syv andre nævnte risikotyper, mens det derimod ser ud til at fremgå af affattelsen af nævnte betragtning, at kravet om uforholdsmæssighed snarere udgør en betingelse for, at disse syv risikotyper kan begrunde en undtagelse fra offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab (Kommissionen har i sine bemærkninger bekræftet, at den tjekkiske, den danske, den kroatisk, den nederlandske, den polske, den portugisiske, den rumænske og den svenske sprogversion også tilhører denne gruppe af sprogversioner). I de øvrige sprogversioner, herunder den tyske og den italienske, findes denne divergens ikke (Kommissionen har i sine bemærkninger bekræftet, at den græske, den ungarske og den slovakiske sprogversion også tilhører denne gruppe af sprogversioner).

¹³³ – Jf. navnlig dom af 23.1.2020, Bundesagentur für Arbeit (C-29/19, EU:C:2020:36, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

259. Når dette er sagt, fremgår det af betragtningerne i punkt 185-192 i dette forslag til afgørelse, at det ikke udelukkende er forekomsten af en uforholdsmæssig risiko i de syv risikohypoteser, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, der kan begrunde en undtagelse fra offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab, men enhver uforholdsmæssig risiko i ekstraordinære situationer for en tilsidesættelse af den reelle ejers grundlæggende rettigheder.

260. Hvad angår nærmere bestemt vurderingen af, om der foreligger en sådan uforholdsmæssig risiko for tilsidesættelse af den reelle ejers grundlæggende rettigheder, skal den foretages fra sag til sag. Denne vurdering skal omfatte en detaljeret evaluering af de ekstraordinære situationer, og den skal baseres på en analyse af alle de relevante elementer i den konkrete sag.

261. Med den anden del af det andet spørgsmål i sag C-37/20 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 skal fortolkes således, at eksistensen eller den uforholdsmæssige karakter af den risiko, der betinger begrænsningen af adgangen til oplysninger om de reelle ejere, alene skal bestemmes under hensyntagen til det forhold, der består mellem den reelle ejer og den juridiske enhed, i forhold til hvilken den reelle ejer konkret har anmodet om en begrænsning af adgangen til oplysninger, eller således, at den indebærer, at der ligeledes skal tages hensyn til de forhold, som den pågældende reelle ejer har til andre juridiske enheder. I sidstnævnte tilfælde ønsker den forelæggende ret oplyst, om der udelukkende skal tages hensyn til, om den pågældende optræder som reel ejer, eller om der skal tages hensyn til enhver form for forbindelse til andre juridiske enheder. I sidstnævnte tilfælde ønsker den oplyst, om arten af denne forbindelse har betydning for vurderingen af risikoens eksistens og omfang.

262. Det skal i denne forbindelse påpeges, at teksten i direktiv 2015/849 ikke indeholder nogen præciseringer angående disse spørgsmål. Som anført i punkt 260 i dette forslag til afgørelse skal vurderingen af, om der findes en uforholdsmæssig stor risiko for tilsidesættelse af den reelle ejers grundlæggende rettigheder, foretages fra sag til sag, idet de ekstraordinære situationer evalueres, og idet der sikres en passende beskyttelse af den reelle ejer mod uforholdsmæssige tilsidesættelser af dennes grundlæggende rettigheder.

263. Under disse omstændigheder kan det ikke udelukkes, at det i visse tilfælde er nødvendigt for at sikre en sådan passende beskyttelse, at der tages hensyn ikke blot til forholdet mellem den reelle ejer og den juridiske enhed, der er genstand for den specifikke anmodning om en undtagelse, men også til de forhold, som den pågældende reelle ejer har til andre juridiske enheder.

264. I denne henseende er jeg dog for det første enig i Kommissionens holdning om, at når der er tale om at bedømme de risici, som en person løber i sin egenskab af reel ejer af en eller flere juridiske enheder, skal de pågældende forhold være knyttet til vedkommendes egenskab af reel ejer af disse enheder, således at ingen andre forhold i princippet kan tages i betragtning ved denne vurdering.

265. For det andet påhviler det ejeren eller den enhed, der anmoder om en undtagelse fra offentlighedens adgang til oplysningerne, at godtgøre, at de forhold, som den reelle ejer har til andre juridiske enheder end dem, der er omfattet af anmodningen om en undtagelse, udgør et relevant element for vurdering af den uforholdsmæssigt store risiko for en tilsidesættelse af vedkommendes grundlæggende rettigheder, og at disse forhold begrundet eller underbygger forekomsten af en sådan uforholdsmæssigt stor risiko eller dens uforholdsmæssige karakter. En

sådan fordeling af bevisbyrden¹³⁴, der pålægger ansøgeren at godtgøre, at der forefindes sådanne forhold, og at de er relevante for indrømmelsen af undtagelsen, er vigtig for at undgå, at medlemsstaternes kompetente myndigheder, som den østrigske regering har anført, bliver pålagt en forpligtelse til af egen drift at foretage undersøgelser af et urimeligt stort omfang med henblik på at kunne udelukke, at der findes uforholdsmæssigt store risici for tilsidesættelse af de reelle ejeres grundlæggende rettigheder.

266. Med den tredje del af det andet spørgsmål i sag C-37/20 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 skal fortolkes således, at en undtagelse fra adgangen til oplysninger om den reelle ejer kan indrømmes, når tredjemand ad andre oplysningskanaler nemt kan tilgå disse oplysninger.

267. Med hensyn til dette punkt er jeg ligesom Kommissionen og den østrigske regering af den opfattelse, at når direktiv 2015/849, som allerede anført i punkt 260 og 262 i dette forslag til afgørelse, pålægger medlemsstaterne at sikre, at undtagelser fra offentlighedens adgang til oplysninger om den reelle ejer indrømmes på grundlag af en indgående evaluering af omstændighedernes ekstraordinære karakter og med henvisning til de risici, der følger af offentliggørelsen af disse oplysninger, skal dette direktivs artikel 30, stk. 9, fortolkes således, at bestemmelsen implicit udelukker muligheden for, at en sådan undtagelse indrømmes, når tredjemand ad andre oplysningskanaler nemt kan tilgå disse oplysninger.

3. Krav om beviser for en uforholdsmæssig stor risiko [det andet spørgsmål, litra a), i sag C-601/20]

268. Med det andet spørgsmål, litra a), i sag C-601/20 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det er et krav, at der fremlægges beviser for en uforholdsmæssig stor risiko og ekstraordinære omstændigheder, som begrundelse for en undtagelse fra bestemmelserne i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849.

269. Hvad angår for det første *bevisbyrden* er det ubestridt, at denne påhviler den reelle ejer. Det er denne, der skal fremlægge bevis over for den myndighed eller det organ, der fører registret, for, at betingelserne for en undtagelse fra bestemmelserne i nævnte direktivs artikel 30, stk. 9, er opfyldt. I denne henseende kan hverken den nævnte myndighed eller det nævnte organ være forpligtede til at gennemføre egentlige undersøgelser, der potentielt kunne have en generel rækkevidde, med henblik på at afgøre, om der findes ekstraordinære omstændigheder eller en uforholdsmæssig stor risiko. Den pågældende myndighed eller det pågældende organ skal basere sig på de oplysninger, som den reelle ejer fremsætter til støtte for sin ansøgning om anvendelse af undtagelsen.

270. Hvad angår for det andet bevisniveauet er jeg af den opfattelse, at den reelle ejer skal godtgøre eksistensen af en uforholdsmæssig stor risiko for, at dennes grundlæggende rettigheder tilsidesættes, og for, at der sandsynligvis foreligger ekstraordinære omstændigheder.

¹³⁴ – Med hensyn til kravene til bevisbyrde, jf. ligeledes besvarelsen i dette forslag til afgørelse af det andet spørgsmål, litra a), der er forelagt i sag C-601/20.

271. I denne henseende er forekomsten af en lille eller hypotetisk risiko for en tilsidesættelse ikke tilstrækkelig. Opfattelsen af den uforholdsmæssige risiko kan ikke være subjektiv, men skal baseres på objektive, konkrete, reelle og aktuelle elementer. Med henblik herpå skal den reelle ejer fremlægge konkrete, præcise og væsentlige oplysninger om truslerne om tilsidesættelse af dennes grundlæggende rettigheder og om de ekstraordinære omstændigheder.

4. Kriteriet om »uforholdsmæssighed« (det tredje spørgsmål i sag C-37/20)

272. I forbindelse med det tredje spørgsmål i sag C-37/20 nærer den forelæggende ret tvivl om kriteriet om, at en risiko, der kan begrunde en begrænsning af adgangen til oplysninger, som fastsat i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/843, skal være »uforholdsmæssig«.

273. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvilke forskellige interesser der skal tages hensyn til i forbindelse med vurderingen af, om der foreligger en uforholdsmæssig risiko for den reelle ejer, som i henhold til artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 begrundet en undtagelse fra offentlighedens adgang til oplysninger om denne. Den er af den opfattelse, at dette kriterium generelt kræver en afvejning af to lige beskyttelsesværdige interesser, og ønsker derfor oplyst, hvilke modstridende interesser der skal indgå i forbindelse med dens anvendelse. Efter dens opfattelse er dels det mål om gennemsigtighed, der forfølges med direktiv 2015/849, dels beskyttelsen af den reelle ejers fysiske, moralske og økonomiske integritet, der ligger til grund for ønsket om at forebygge en generel risiko og/eller de specifikke risici, der er nævnt i dette direktivs artikel 30, stk. 9, modstridende. I 36. betragtning til direktiv 2018/843 nævnes imidlertid også retten til respekt for privatlivet og retten til beskyttelse af personoplysninger.

274. Det er i denne henseende blevet fremført i punkt 138 ff. i dette forslag til afgørelse, at målet om forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme gennem en styrkelse af gennemsigtigheden i forhold til de reelle ejere af selskaber og andre juridiske enheder udgør det primære mål med den ordning for offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere, der blev indført med de ændringer, der blev indført med direktiv 2018/843. Dette mål er dog ikke direkte omfattet af de grundlæggende rettigheder. Det er ligeledes blevet påpeget, at undtagelserne fra princippet om offentlighedens adgang til disse oplysninger, der er omhandlet i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, der som sådan fortolkes strengt, har til formål at finde en retfærdig balance mellem dette mål, der, som anført i punkt 38-48, 144 og 189 i dette forslag til afgørelse, hænger sammen med kravene om fastlæggelse af den primære rets rækkevidde og respekten for de reelle ejeres grundlæggende rettigheder, som det i øvrigt udtrykkeligt fremgår af 34. betragtning til direktiv 2018/843. Som det fremgår af de principper i retspraksis, der er nævnt i punkt 188 og 250 i dette forslag til afgørelse, bør fortolkningen af direktiv 2015/849 desuden ikke være i strid med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret.

275. I denne henseende er det efter min opfattelse mere hensigtsmæssigt at fastsætte rammer for bedømmelsen under henvisning til forekomsten af undtagelser fra det generelle princip om offentlighedens adgang, der har til formål at forhindre en tilsidesættelse af den reelle ejers grundlæggende rettigheder, der i ekstraordinære situationer kan følge af denne adgang, frem for at henvise til en afvejning af »forskellige interesser«, som den forelæggende ret har gjort. Under disse omstændigheder har de nationale myndigheder, der skal vurdere en anmodning om indrømmelse af en undtagelse, til opgave at kontrollere, om der findes ekstraordinære situationer, der vil kunne udsætte den reelle ejer for en uforholdsmæssig risiko for en tilsidesættelse af en eller flere af de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret.

276. Begrundelserne for offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere fremgår imidlertid af 30. og 31. betragtning til direktiv 2018/843, og de er anført i punkt 139-142 i dette forslag til afgørelse. De vedrører bl.a. for det første civilsamfundsorganisationernes mulighed for bedre at kontrollere oplysninger, hvilket bidrager til at bevare tilliden til forretningstransaktionernes og det finansielle systems integritet, bidrager for det andet til at bekæmpe misbrug af selskaber og andre juridiske enheder og juridiske arrangementer til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og fremmer for det tredje en rettidig og effektiv tilgængelighed af oplysninger for finansieringsinstitutter og myndigheder, som er involveret i bekæmpelsen af sådanne lovovertrædelser.

277. Desuden er det allerede blevet anført i punkt 220 og 221 i dette forslag til afgørelse, at det, som det fremgår af Domstolens praksis, er begrundet, at de fysiske personer, der vælger at deltage i samhandelen som reelle ejere af selskaber eller andre juridiske enheder, er forpligtede til at offentliggøre og gøre oplysninger, der gør det muligt at identificere dem som reelle ejere af disse juridiske enheder, offentligt tilgængelige, så meget desto mere som de er vidende om denne forpligtelse på det tidspunkt, hvor de beslutter at udøve en sådan aktivitet¹³⁵.

278. I forbindelse med den vurdering, der skal foretages af anvendelsen af artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, må det konstateres, at selv om det af det ovenstående følger, at der i forbindelse med den afvejning, der skal foretages inden for rammerne af denne bestemmelse, i princippet gives forrang til offentlighedens interesse i at få adgang til oplysninger om de reelle ejere, bestemmes det dog udtrykkeligt, at der kan findes specifikke situationer, hvor der foreligger vægtige legitime grunde, der vedrører den berørte reelle ejers særlige situation, der undtagelsesvis berettiger en begrænsning af offentlighedens adgang til oplysninger om vedkommende med henblik på at undgå, at vedkommende udsættes for en uforholdsmæssig risiko for, at dennes grundlæggende rettigheder tilsidesættes¹³⁶.

279. Henset til alle de ovenstående betragtninger bør det tredje spørgsmål efter min opfattelse besvares således, at der i forbindelse med vurderingen af, om der findes en uforholdsmæssig risiko for den reelle ejer, som i henhold til artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849 begrundet en undtagelse fra offentlighedens adgang til oplysninger om vedkommende, skal tages hensyn dels til de specifikke risici, der er nævnt i denne bestemmelse, og til den berørte persons grundlæggende rettigheder, navnlig retten til respekt for privatlivet og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er beskyttet ved chartrets artikel 7 og 8, dels til offentlighedens og samfundets interesse i at få kendskab til identiteten på de reelle ejere med henblik på at forhindre, at det finansielle system anvendes til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

IV. Forslag til afgørelse

280. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af tribunal d'arrondissement de Luxembourg (kredsdomstolen i Luxembourg, Luxembourg) forelagte præjudicielle spørgsmål i sag C-37/20 og C-602/20 således:

»1) Andet afsnit i 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, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets

¹³⁵ – Jf. i denne retning analogt dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 59).

¹³⁶ – Jf. i denne retning analogt dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 60).

direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018, er ugyldigt, for så vidt som det heri fastsættes, at ethvert medlem af offentligheden »mindst« skal have adgang til de deri anførte oplysninger, hvilket indebærer, at ethvert medlem af offentligheden har mulighed for at få adgang til andre oplysninger om de reelle ejere end dem, der er anført i det pågældende afsnit.

- 2) Tredje afsnit i artikel 30, stk. 5, i direktiv 2015/849, som ændret ved direktiv 2018/843, er ugyldigt.
- 3) Artikel 30, stk. 5a, i direktiv 2015/849, som ændret ved direktiv 2018/843, sammenholdt med artikel 7 og 8 samt artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at det påhviler medlemsstaterne at sikre, at de organer eller myndigheder, der fører registrene over reelle ejere, skal have kendskab til identiteten på de personer, der får adgang til registret.
- 4) Artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, som ændret ved direktiv 2018/843, sammenholdt med chartret om grundlæggende rettigheder og navnlig artikel 51, stk. 1, heri, fortolket således, at medlemsstaterne ikke blot har mulighed for at indrømme undtagelser fra offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere af selskaber og andre juridiske enheder, der findes i de nationale registre over reelle ejere, men er forpligtede til at fastsætte bestemmelser herom og indrømme undtagelser, når denne adgang i ekstraordinære situationer udsætter den reelle ejer for en uforholdsmæssig risiko for, at dennes rettigheder i henhold til dette charter tilsidesættes, er gyldig.
- 5) Behandlingen af det første spørgsmål og det andet spørgsmål, litra b), i sag C-601/20 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 30, stk. 5 og 9, i direktiv 2015/849, som ændret ved direktiv 2018/843.
- 6) Bestemmelserne i kapitel V i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for et register, hvortil offentligheden har delvis adgang, uden at der skal gøres en legitim interesse gældende, og uden begrænsninger med hensyn til, hvor denne offentlighed befinder sig. Den overførsel, der finder sted fra dette register, kan dog kun finde sted i overensstemmelse med denne forordnings artikel 49, stk. 1, litra g), såfremt de betingelser for adgang til registrene, der er fastlagt i lovgivningen, er opfyldt, og såfremt denne konsultation ikke omfatter hele registret.
- 7) Artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, som ændret ved direktiv 2018/843, skal fortolkes således, at det tilkommer medlemsstaterne i deres nationale ret at fastlægge de situationer, der udgør »ekstraordinære situationer« i henhold til denne bestemmelse. Eftersom denne bestemmelse ikke indeholder nogen supplerende forskrifter om, hvordan medlemsstaterne skal definere dette begreb, er der intet til hinder for, at en medlemsstat udelukkende definerer »ekstraordinære situationer« med henvisning til de hypoteser, der allerede fremgik af nævnte bestemmelse, dog forudsat, at gennemførelsen af dette direktiv i national ret gør det muligt at beskytte de reelle ejere mod uforholdsmæssige tilsidesættelser af deres grundlæggende rettigheder. Den nationale ret kan med henblik herpå være foranlediget til selv konkret at skulle fastlægge arten og rækkevidden af de ekstraordinære situationer, der tillader

undtagelser fra offentlighedens adgang til oplysninger om reelt ejerskab, men udelukkende, når det er nødvendigt for at beskytte de reelle ejeres rettigheder fuldt ud. Herved skal der for det første tages hensyn til den omstændighed, at den detaljerede evaluering af omstændighedernes »ekstraordinære« karakter skal foretages fra sag til sag; for det andet, at den pågældende bestemmelse, når der er tale om undtagelser fra en generel regel, i princippet skal fortolkes strengt, og for det tredje, at de omstændigheder, der kan begrunde undtagelsen, skal være ekstraordinære og give anledning til en uforholdsmæssig risiko for, at de grundlæggende rettigheder tilsidesættes.

- 8) Artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, som ændret ved direktiv 2018/843, skal fortolkes således, at kravet om, at risikoen skal være uforholdsmæssig, udgør en betingelse, der finder anvendelse på de specifikke risici, der er nævnt i denne bestemmelse, nemlig risiko for svig, bortførelse, pengeafpresning eller andre former for afpresning, chikane, vold eller intimidering, samt enhver tilsidesættelse af den reelle ejers grundlæggende rettigheder, der begrundes en undtagelse fra offentlighedens adgang til oplysninger om vedkommende. Eksistensen og den uforholdsmæssige karakter af en sådan risiko kan i givet fald bestemmes under hensyntagen til de forbindelser, som den reelle ejer har til selskaberne og andre juridiske enheder samt truster og lignende juridiske arrangementer, hvis struktur eller funktioner er sammenlignelige med de særlige karakteristika ved truster, i sin egenskab af reel ejer af disse enheder, ud over dem, i forbindelse med hvilke der er anmodet om en undtagelse fra offentlighedens adgang til oplysninger om den pågældende. Det påhviler imidlertid den reelle ejer eller den enhed, der anmoder om indrømmelse af en sådan undtagelse fra offentlighedens adgang til oplysninger, at godtgøre, at disse forbindelser udgør et relevant element, der begrundes eller understøtter eksistensen af en uforholdsmæssig risiko for, at den berørte reelle ejers grundlæggende rettigheder tilsidesættes. Nævnte artikel 30, stk. 9, udelukker muligheden for, at der indrømmes en undtagelse fra offentlighedens adgang til oplysninger om den reelle ejer, når disse oplysninger nemt kan tilgås ad andre oplysningskanaler.
- 9) Det tilkommer den berørte reelle ejer at godtgøre, at risikoen er uforholdsmæssig, og at der foreligger ekstraordinære situationer, der kan begrunde en undtagelse fra bestemmelserne i artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, som ændret ved direktiv 2018/843. Med henblik herpå skal den reelle ejer godtgøre eksistensen af en uforholdsmæssig risiko for, at dennes grundlæggende rettigheder tilsidesættes, og at der sandsynligvis foreligger ekstraordinære situationer, med en tilstrækkelig grad af sandsynlighed, og skal fremlægge konkrete, præcise og væsentlige oplysninger om truslerne om tilsidesættelse af dennes grundlæggende rettigheder og om de ekstraordinære situationer.
- 10) I forbindelse med vurderingen af, om der findes en uforholdsmæssig risiko for den reelle ejer, som i henhold til artikel 30, stk. 9, i direktiv 2015/849, som ændret ved direktiv 2018/843, begrundes en undtagelse fra offentlighedens adgang til oplysninger om vedkommende, skal der tages hensyn dels til de specifikke risici, der er nævnt i denne bestemmelse, og til den berørte persons grundlæggende rettigheder, navnlig retten til respekt for privatlivet og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er beskyttet ved artikel 7 og 8 i chartret om grundlæggende rettigheder, dels til offentlighedens og samfundets interesse i at få kendskab til identiteten på de reelle ejere med henblik på at forhindre, at det finansielle system anvendes til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.«