



Samling af Afgørelser

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

**WM (C-37/20) og Sovim SA (C-601/20)
mod
Luxembourg Business Registers**

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

Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. november 2022

»Præjudiciel forelæggelse – forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme – direktiv (EU) 2018/843 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 – ændring af sidstnævnte direktivs artikel 30, stk. 5, første afsnit, litra c) – adgang for ethvert medlem af offentligheden til oplysninger om reelt ejerskab – gyldighed – artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – respekt for privatliv og familieliv – beskyttelse af personoplysninger«

1. *Tilnærmelse af lovgivningerne – forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme – direktiv 2015/849 – ændring, der pålægger medlemsstaterne at sikre adgang for ethvert medlem af offentligheden til oplysninger om reelt ejerskab af selskaber og andre juridiske enheder, der er etableret på deres område – alvorligt indgreb i retten til respekt for privatlivet og i retten til beskyttelse af personoplysninger – berettigelse – overholdelsen af legalitetsprincippet og kravet om, at de grundlæggende rettigheders væsentligste indhold respekteres – tilstedeværelsen af et formål af almen interesse – det omhandlede indgrebs manglende nødvendighed og forholdsmæssighed – ugyldighed*
[Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 7 og 8; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/849, art. 30, stk. 1, 5 og 9, og direktiv 2018/843, 30. og 31. betragtning og art. 1, nr. 15, litra c)]

(jf. præmis 37-44, 47-52, 57-59, 66, 67, 71-76, 81-85 og 88 samt domskonkl.)

2. *Grundlæggende rettigheder – respekt for privatlivet – beskyttelse af personoplysninger – begrænsninger – betingelser*
(Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 7, art. 8 og art. 52, stk. 1)

(jf. præmis 46 og 63-65)

3. *Tilnærmelse af lovgivningerne – forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme – direktiv 2015/849 –*

ændring, der pålægger medlemsstaterne at sikre adgang for ethvert medlem af offentligheden til oplysninger om reelt ejerskab af selskaber og andre juridiske enheder, der er etableret på deres område – alvorligt indgreb i retten til respekt for privatlivet og i retten til beskyttelse af personoplysninger – berettigelse – påberåbelse af åbenhedsprincippet, som mål af almen interesse, der kan begrunde det omhandlede indgreb – uanvendelighed
[Art. 1 TEU og art. 10 TEU; art. 15 TEUF; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/849, som ændret ved direktiv 2018/843, art. 30, stk. 5, første afsnit, litra c)]

(jf. præmis 60-62)

Resumé

Med henblik på bekæmpelse og forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme pålægger hvidvaskdirektivet¹ medlemsstaterne at føre et register med oplysninger om de reelle ejere² af selskaber og andre juridiske enheder, der er etableret på deres område. Efter en ændring af dette direktiv ved direktiv 2018/843³ skal visse af disse oplysninger i alle tilfælde gøres tilgængelige for ethvert medlem af offentligheden. I overensstemmelse med det således ændrede hvidvaskdirektiv (herefter »det ændrede hvidvaskdirektiv«) blev der ved luxembourgsk lovgivning⁴ oprettet et register over reelle ejere (herefter »RBE«) med henblik på opbevaring og tilrådighedsstillelse af en række oplysninger om de reelle ejere af de registrerede enheder, som enhver skal kunne tilgå.

På denne baggrund blev der anlagt to sager ved tribunal d'arrondissement de Luxembourg (kredsdomstolen i Luxembourg) af henholdsvis WM og Sovim SA, som anfægtede afslaget fra Luxembourg Business Registers, der forvalter RBE, på deres anmodninger om at forhindre offentlighedens adgang til oplysningerne vedrørende, i den første sag, WM som reel ejer af et privatretligt ejendomsselskab og i den anden sag Sovim SA's reelle ejer. I forbindelse med disse to sager, der bl.a. rejste tvivl om gyldigheden af de EU-retlige bestemmelser, der indførte ordningen om offentlighedens adgang til oplysninger om reelle ejere, forelagde tribunal d'arrondissement de Luxembourg Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende bestemmelsernes gyldighed.

Ved sin dom fastslog Domstolen (Store Afdeling), at direktiv 2018/843 er ugyldigt, for så vidt som dette direktiv ændrede hvidvaskdirektivet, således at medlemsstaterne skal sikre, at oplysninger om reelt ejerskab af selskaber og andre juridiske enheder, der er etableret på deres område, i alle tilfælde er tilgængelige for ethvert medlem af offentligheden⁵.

¹ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 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, herefter »hvidvaskdirektivet«).

² – I henhold til hvidvaskdirektivets artikel 3, nr. 6, er de reelle ejere 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.

³ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 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 2009/138/EF og 2013/36/EU (EUT 2018, L 156, s. 43).

⁴ – Lov af 13.1.2019 om oprettelse af et register over reelle ejere (Mémorial A 2019, nr. 15).

⁵ – Ugyldigheden af artikel 1, nr. 15), litra c), i direktiv 2018/843, der ændrede artikel 30, stk. 5, første afsnit, litra c), i hvidvaskdirektivet.

Domstolens bemærkninger

I første række fastslog Domstolen, at offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere, der er fastsat i det ændrede hvidvaskdirektiv, udgør et alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger, der henholdsvis er sikret i artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

Domstolen bemærkede i denne henseende, at eftersom de omhandlede oplysninger indeholder oplysninger om identificerede fysiske personer, nemlig de reelle ejere af selskaber og andre juridiske enheder etableret på medlemsstaternes område, berører tilgængeligheden af disse oplysninger for ethvert medlem af offentligheden den grundlæggende ret til respekt for privatlivet. Oplysningernes tilrådighedsstillelse for offentligheden udgør desuden en behandling af personoplysninger. Domstolen tilføjede, at en sådan tilrådighedsstillelse for offentligheden udgør et indgreb i de to ovennævnte grundlæggende rettigheder, uanset hvad de videregivne oplysninger efterfølgende bruges til⁶.

Hvad angår alvoren af dette indgreb bemærkede Domstolen, at for så vidt som de oplysninger, der stilles til rådighed for offentligheden, vedrører identiteten af den reelle ejer samt arten og omfanget af den reelle ejers rettigheder i selskaber eller andre juridiske enheder, kan oplysningerne gøre det muligt at tegne en profil vedrørende visse personlige identifikationsoplysninger, den pågældendes økonomiske situation samt de økonomiske sektorer, lande og virksomheder, som den pågældende reelle ejer har investeret i. Disse oplysninger bliver endvidere tilgængelige for et potentielt ubegrænset antal personer, således at en sådan behandling af personoplysninger ligeledes kan gøre det muligt for personer – der af andre hensyn end det mål, der forfølges med denne foranstaltning, ønsker at få oplysninger om bl.a. en reel ejers materielle og økonomiske situation – frit at få adgang til de nævnte oplysninger. Denne mulighed er så meget desto lettere, når oplysningerne kan tilgås på internettet. Endvidere forværres de potentielle konsekvenser for de registrerede, der følger af et eventuelt misbrug af deres oplysninger, af det forhold, at disse oplysninger, når de først er gjort tilgængelige for offentligheden, ikke blot kan tilgås frit, men også lagres og spredes, og at det bliver endnu vanskeligere eller endog illusorisk for de pågældende personer at forsvare sig effektivt mod misbrug.

I anden række bemærkede Domstolen i forbindelse med undersøgelsen af, om det omhandlede indgreb var begrundet, for det første, at legalitetsprincippet er overholdt i det foreliggende tilfælde. Begrænsning af udøvelsen af de ovennævnte grundlæggende rettigheder, der følger af offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere, er således fastsat i en lovgivningsmæssig retsakt, nemlig det ændrede hvidvaskdirektiv. Desuden præciserer det nævnte direktiv dels, at disse oplysninger skal være passende, nøjagtige og aktuelle, og opregner udtrykkeligt visse oplysninger, som skal være tilgængelige for offentligheden. Dels fastsætter direktivet de betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan indrømme undtagelser til en sådan adgang.

For det andet bemærkede Domstolen, at det omhandlede indgreb ikke skader det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8. Selv om det er korrekt, at det ændrede hvidvaskdirektiv ikke indeholder en udtømmende opregning af de oplysninger, som ethvert medlem af offentligheden skal have adgang til, og at medlemsstaterne kan give adgang til supplerende oplysninger, forholder det sig ikke desto mindre således, at kun

⁶ – Dom af 21.6.2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).

passende oplysninger om de reelle ejere og de reelle ejeres rettigheder indhentes, opbevares og følgelig gøres tilgængelige for offentligheden, hvilket navnlig udelukker informationer, der ikke står i et passende forhold til hvidvaskdirektivets formål. Det fremgår ikke, at tilrådighedsstillelse for offentligheden af oplysninger, der står i et sådant passende forhold, på nogen måde kan skade det væsentligste indhold af de pågældende grundlæggende rettigheder.

For det tredje bemærkede Domstolen, at EU-lovgiver ved at fastsætte offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere har til hensigt at forebygge hvidvask af penge og finansiering af terrorisme ved gennem øget gennemsigtighed at skabe et miljø, der i mindre grad kan anvendes til disse formål, hvilket udgør et mål af almen interesse, der kan begrunde endog alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.

For det fjerde fastslog Domstolen i forbindelse med undersøgelsen af, om det omhandlede indgreb er egnet, nødvendigt og forholdsmæssigt, at offentlighedens adgang til oplysningerne om de reel reelle ganske vist er egnet til at bidrage til virkeliggørelsen af dette formål.

Domstolen fandt imidlertid, at dette indgreb ikke kan anses for at være begrænset til det strengt nødvendige. Dels kan den strenge nødvendighed af det nævnte indgreb ikke godtgøres ved at støtte sig på den omstændighed, at kriteriet om »legitim interesse« – som enhver person, der ønskede at få adgang til oplysningerne om de reelle ejere, skulle godtgøre i henhold til hvidvaskningsdirektivet som affattet forud for ændringen ved direktiv 2018/843 – var vanskeligt at gennemføre, og at dets anvendelse ville kunne give anledning til vilkårlige afgørelser. Eventuelle vanskeligheder ved at opstille de præcise tilfælde og betingelser, hvorunder offentligheden kan tilgå oplysningerne om reelle ejere, kan nemlig ikke begrunde, at EU-lovgiver foreskriver, at offentligheden har adgang til disse oplysninger.

Dels kan betragtningerne til direktiv 2018/843 heller ikke godtgøre, at det omhandlede indgreb er strengt nødvendigt⁷. For så vidt som det i disse betragtninger anføres, at offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab skal give civilsamfundet, herunder pressen eller civilsamfundsorganisationer, bedre mulighed for at kontrollere oplysninger, bemærkede Domstolen, at såvel pressen som civilsamfundsorganisationer, der har en forbindelse til forebyggelsen og bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, har en legitim interesse i at tilgå de omhandlede oplysninger. Det samme gælder de personer, der ønsker at få kendskab til identiteten af de reelle ejere af et selskab eller en anden juridisk enhed, fordi de overvejer at indgå i transaktioner med disse, eller finansieringsinstitutter og myndigheder, der er involveret i bekæmpelsen af lovovertrædelser i forbindelse med hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.

Desuden er det omhandlede indgreb heller ikke forholdsmæssigt. I denne henseende fastslog Domstolen, at de materielle regler, der regulerer indgrebet, ikke opfylder kravet om klarhed og præcision. Det ændrede hvidvaskdirektiv bestemmer nemlig, at ethvert medlem af offentligheden »mindst« skal have adgang til de deri omhandlede oplysninger, og giver medlemsstaterne mulighed for at give adgang til supplerende oplysninger, hvilket som »minimum« omfatter den reelle ejers fødselsdato eller kontaktoplysninger. Ved anvendelsen af udtrykkene »mindst« og »minimum«, giver dette direktiv mulighed for, at oplysninger, der ikke er tilstrækkeligt definerede eller identificerbare, stilles til rådighed for offentligheden.

⁷ – Jf. 30. betragtning til direktiv 2018/843.

Hvad i øvrigt angår afvejningen af alvoren af dette indgreb og vigtigheden af det pågældende formål af almen interesse, anerkendte Domstolen, at dette formål, henset til dets vigtighed, kan begrunde endog alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.

For det første påhviler bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme imidlertid først og fremmest offentlige myndigheder samt enheder, såsom kreditinstitutter eller finansieringsinstitutter, der på grund af deres aktiviteter er underlagt særlige forpligtelser på dette område. Af denne grund bestemmer det ændrede hvidvaskdirektiv, at oplysningerne om reelt ejerskab i alle tilfælde skal være tilgængelige for kompetente myndigheder og finansielle efterretningsenheder uden nogen begrænsninger samt for forpligtede enheder inden for rammerne af kundekendskabsproceduren⁸.

For det andet – i sammenligning med den tidligere ordning, der ud over kompetente myndigheders og visse enheders adgang til oplysningerne om de reelle ejere fastsatte adgang for enhver person eller organisation, der kunne godtgøre at have en legitim interesse heri – udgør den ordning, der blev indført med direktiv 2018/843, et langt mere alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, uden at dette mere alvorlige indgreb kan opvejes ved de eventuelle fordele, som denne sidstnævnte ordning kunne medføre i forhold til førstnævnte ordning for så vidt angår bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

⁸ – Artikel 30, stk. 5, første afsnit, litra a) og b), i det ændrede hvidvaskdirektiv.