



Zbiór Orzeczeń

Sprawy połączone C-37/20 i C-601/20

WM (C-37/20) i Sovim SA (C-601/20)

przeciwko

Luxembourg Business Registers

[dwa wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez tribunal d'arrondissement de Luxembourg (sąd okręgowy w Luksemburgu, Luksemburg)]

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 listopada 2022 r.

Odesłanie prejudycjalne – Zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu – Dyrektywa (UE) 2018/843 zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 – Zmiana art. 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. c) tej ostatniej dyrektywy – Dostęp każdej osoby do informacji o beneficjentach rzeczywistych – Ważność – Artykuły 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego – Ochrona danych osobowych

1. *Zbliżanie ustawodawstw – Zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu – Dyrektywa 2015/849 – Zmiana nakładająca na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia każdej osobie dostępu do informacji o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na ich terytorium – Poważna ingerencja w prawa do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych – Względy uzasadniające – Poszanowanie zasady legalności oraz istoty praw podstawowych – Istnienie celu interesu ogólnego – Brak koniecznego i proporcjonalnego charakteru rozpatrywanej ingerencji – Nieważność*
[Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 7, 8; dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady: 2015/849, art. 30 ust. 1, 5, 9; 2018/843, motywy 30, 31, art. 1 pkt 15 lit. c)]

(zob. pkt 37–44, 47–52, 57–59, 66, 67, 71–76, 81–85, 88, sentencja)

2. *Prawa podstawowe – Poszanowanie życia prywatnego – Ochrona danych osobowych – Ograniczenia – Warunki*
(Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 7, 8, art. 52 ust. 1)

(zob. pkt 46, 63–65)

3. *Zbliżanie ustawodawstw – Zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu – Dyrektywa 2015/849 – Zmiana nakładająca na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia każdej osobie dostępu do informacji*

o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na ich terytorium – Poważna ingerencja w prawa do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych – Względy uzasadniające – Powołanie się na zasadę przejrzystości jako na cel interesu ogólnego mogący uzasadniać daną ingerencję – Niedopuszczalność

[art. 1, 10 TUE; art. 15 TFUE; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/849, zmieniona dyrektywą 2018/843, art. 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. c)]

(zob. pkt 60–62)

Streszczenie

W celu zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz zapobiegania im dyrektywa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy¹ nakłada na państwa członkowskie obowiązek prowadzenia rejestru zawierającego informacje o beneficjentach rzeczywistych² podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na ich terytorium. W następstwie zmiany tej dyrektywy wprowadzonej dyrektywą 2018/843³ niektóre z tych informacji powinny być udostępniane we wszystkich przypadkach każdej osobie. Zgodnie ze zmienioną w ten sposób dyrektywą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy (zwaną dalej „zmienioną dyrektywą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy”) przepisy luksemburskie⁴ wprowadziły rejestr beneficjentów rzeczywistych (zwany dalej „RBE”) przeznaczony do przechowywania i udostępniania szeregu informacji o beneficjentach rzeczywistych zarejestrowanych podmiotów, do których dostęp jest otwarty dla każdej osoby.

W tym kontekście do tribunal d’arrondissement de Luxembourg (sądu okręgowego w Luksemburgu) wpłynęły dwie sprawy, wniesione odpowiednio przez WM i Sovim SA, którzy kwestionują odmowę przez Luxembourg Business Registers, administratora RBE, uwzględnienia ich wniosków mających na celu uniemożliwienie publicznego dostępu do informacji dotyczących w pierwszej sprawie WM jako beneficjenta rzeczywistego spółki cywilnej nieruchomości, a w drugiej sprawie beneficjenta rzeczywistego Sovim SA. W ramach tych dwóch spraw, powziawszy wątpliwości w szczególności co do ważności przepisów prawa Unii wprowadzających system publicznego dostępu do informacji dotyczących beneficjentów rzeczywistych, tribunal d’arrondissement de Luxembourg (sąd okręgowy w Luksemburgu) zwrócił się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym oceny ważności.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. 2015, L 141, s. 73, zwana dalej „dyrektywą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy”).

² Zgodnie z art. 3 pkt 6 dyrektywy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy beneficjentami rzeczywistymi są osoby fizyczne będące ostatecznymi właścicielami klienta lub sprawujące kontrolę nad tym klientem lub osoba fizyczna lub osoby fizyczne, w imieniu których przeprowadzana jest transakcja lub działalność.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywę 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz.U. 2018, L 156, s. 43).

⁴ Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ustawa z dnia 13 stycznia 2019 r. ustanawiająca rejestr beneficjentów rzeczywistych, Mémorial A 2019, nr 15).

W swoim wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, stwierdził nieważność dyrektywy 2018/843 w zakresie, w jakim zmieniała ona dyrektywę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w ten sposób, że państwa członkowskie zapewniają, aby informacje o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na ich terytorium były we wszystkich przypadkach udostępniane każdej osobie⁵.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał stwierdził, że publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych przewidziany przez zmienioną dyrektywę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy stanowi poważną ingerencję w prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych, zapisane odpowiednio w art. 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

W tym względzie Trybunał zauważył, że skoro dane te zawierają informacje o konkretnych osobach fizycznych, a mianowicie o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na terytorium państw członkowskich, dostęp do nich każdej osoby ma wpływ na podstawowe prawo do poszanowania życia prywatnego. Ponadto ich publiczne udostępnianie stanowi przetwarzanie danych osobowych. Dodał on, że takie publiczne udostępnianie stanowi ingerencję w dwa wyżej wymienione prawa podstawowe, niezależnie od tego, w jaki sposób przekazane informacje zostaną później wykorzystane⁶.

Co się tyczy wagi tej ingerencji, Trybunał zauważył, że w zakresie, w jakim informacje udostępniane publicznie dotyczą tożsamości beneficjenta rzeczywistego, jak również posiadanej własności lub charakteru sprawowanej kontroli w podmiotach o charakterze korporacyjnym lub innych podmiotach prawnych, mogą one pozwolić na określenie profilu dotyczącego niektórych danych osobowych o charakterze identyfikacyjnym, stanu majątkowego danej osoby, jak również konkretnych sektorów gospodarczych, krajów i przedsiębiorstw, w które zainwestowała. Co więcej, informacje te stają się wówczas dostępne dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób, tak że takie przetwarzanie danych osobowych może umożliwić swobodny dostęp do tych informacji również osobom, które ze względów niezwiązanych z celem realizowanym przez ten środek dążą do uzyskania informacji na temat sytuacji w szczególności materialnej i finansowej beneficjenta rzeczywistego. Możliwość ta wydaje się tym łatwiejsza, gdy dane te można przeglądać w Internecie. Ponadto potencjalne konsekwencje dla zainteresowanych osób wynikające z ewentualnego niewłaściwego wykorzystania ich danych pogłębia fakt, że po ich publicznym udostępnieniu mogą one być nie tylko swobodnie przeglądane, ale także przechowywane i rozpowszechniane, a więc trudniejsza, a nawet iluzoryczna staje się dla tych osób skuteczna obrona przed niewłaściwym wykorzystaniem.

W drugiej kolejności, w ramach badania uzasadnienia rozpatrywanej ingerencji, po pierwsze, Trybunał zauważył, że w niniejszej sprawie przestrzegana jest zasada legalności. Ograniczenie korzystania z ww. praw podstawowych, wynikające z publicznego dostępu do informacji dotyczących beneficjentów rzeczywistych, jest bowiem przewidziane w akcie prawodawczym, a mianowicie w zmienionej dyrektywie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. Ponadto, z jednej strony, dyrektywa ta precyzuje, że informacje te powinny być odpowiednie, dokładne i aktualne,

⁵ Nieważność art. 1 pkt 15 lit. c) dyrektywy 2018/843, zmieniającego art. 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

⁶ Wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r., *Ligue des droits humains* (C 817/19, EU:C:2022:491, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).

oraz wyraźnie wymienia niektóre z tych danych, które mają być udostępniane publicznie. Z drugiej strony, ustanawia ona warunki, na jakich państwa członkowskie mogą przewidzieć odstępstwa od takiego dostępu.

Po drugie, wyjaśnił on, że omawiana ingerencja nie stanowi zagrożenia dla istoty praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty. O ile prawdą jest, że zmieniona dyrektywa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy nie zawiera wyczerpującego wykazu danych, do których każda osoba powinna mieć dostęp, oraz że państwa członkowskie są uprawnione do udzielenia dostępu do dodatkowych informacji, o tyle jedynie odpowiednie informacje dotyczące beneficjentów rzeczywistych i informacje o posiadanej własności lub charakterze sprawowanej kontroli mogą zostać uzyskane, być posiadane, a w związku z tym zostać potencjalnie udostępnione publicznie, co w szczególności wyklucza informacje, które nie są odpowiednio związane z celami zmienionej dyrektywy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. Tymczasem nie wydaje się, by udostępnienie każdej osobie informacji mających taki związek w jakikolwiek sposób naruszało istotę wskazanych praw podstawowych.

Po trzecie, Trybunał podkreślił, że przewidując publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych, prawodawca Unii ma na celu zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu poprzez stworzenie, za pomocą zwiększonej przejrzystości, środowiska, w którym prawdopodobieństwo wykorzystania go do tych celów jest mniejsze, co stanowi cel leżący w interesie ogólnym, który może uzasadniać ingerencje, nawet poważne, w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 Karty.

Po czwarte, w ramach badania odpowiedniego, koniecznego i proporcjonalnego charakteru rozpatrywanej ingerencji Trybunał stwierdził, że prawdą jest, iż publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych może przyczynić się do realizacji tego celu.

Niemniej jednak uznał on, że owa ingerencja nie może być uznana za ograniczoną do tego, co bezwzględnie konieczne. Po pierwsze, nie można wykazać bezwzględnej konieczności wspomnianej ingerencji, opierając się na okoliczności, że kryterium „uzasadnionego interesu”, jaki zgodnie z dyrektywą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, w brzmieniu sprzed zmiany wprowadzonej dyrektywą 2018/843, powinien przysługiwać każdej osobie pragnącej uzyskać dostęp do informacji dotyczących beneficjentów rzeczywistych, było trudne do wprowadzenia i że jego stosowanie mogło prowadzić do arbitralnych decyzji. Ewentualne istnienie trudności w dokładnym określeniu przesłanek i warunków, na jakich każda osoba może uzyskać dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych, nie może bowiem uzasadniać tego, że prawodawca Unii przewiduje publiczny dostęp do tych informacji.

Po drugie, zawarte w dyrektywie 2018/843 wyjaśnienia również nie dowodzą bezwzględnej konieczności ingerencji, o której mowa⁷. W zakresie, w jakim według tych wyjaśnień publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych ma umożliwić zwiększoną kontrolę informacji przez społeczeństwo obywatelskie, w szczególności prasę i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, Trybunał zauważył, że zarówno prasa, jak i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mające związek z zapobieganiem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i ich zwalczaniem mają uzasadniony interes w dostępie do danych informacji. To samo dotyczy osób, które chcą znać tożsamość beneficjentów rzeczywistych podmiotu o charakterze

⁷ Mowa w wyjaśnieniach zawartych w motywie 30 dyrektywy 2018/843.

korporacyjnym lub innego podmiotu prawnego ze względu na to, że mogą one zawierać transakcje z nimi, a także instytucji finansowych i władz zaangażowanych w zwalczanie przestępstw prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

Ponadto rozpatrywana ingerencja nie ma również proporcjonalnego charakteru. W tym względzie Trybunał stwierdził, że przepisy materialne regulujące tę ingerencję nie spełniają wymogu jasności i precyzji. Zmieniona dyrektywa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy przewiduje bowiem dostęp każdej osoby „co najmniej” do danych, o których w niej mowa, i przyznaje państwom członkowskim możliwość udzielenia dostępu do dodatkowych informacji, obejmujących „co najmniej” datę urodzenia lub dane kontaktowe danego beneficjenta rzeczywistego. Tymczasem poprzez użycie wyrażenia „co najmniej” dyrektywa ta zezwala na publiczne udostępnianie danych, które nie są wystarczająco zdefiniowane ani możliwe do zidentyfikowania.

Poza tym, co się tyczy wyważenia wagi tej ingerencji ze znaczeniem zamierzonego celu leżącego w interesie ogólnym, Trybunał uznał, że ze względu na swoje znaczenie, cel ten może uzasadniać ingerencje, nawet poważne, w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 Karty.

Niemniej jednak, z jednej strony zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu należy przede wszystkim do kompetencji władz publicznych oraz podmiotów takich jak instytucje kredytowe lub finansowe, które ze względu na swoją działalność podlegają szczególnym obowiązkom w tym zakresie. Z tego powodu zmieniona dyrektywa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy przewiduje, że informacje o beneficjentach rzeczywistych powinny być dostępne we wszystkich przypadkach właściwym organom i jednostkom analityki finansowej bez żadnych ograniczeń, a także podmiotom zobowiązanym, w kontekście należytej staranności wobec klienta⁸.

Z drugiej strony, w porównaniu z wcześniejszym systemem, który przewidywał, poza dostępem właściwych organów i niektórych podmiotów do informacji o beneficjentach rzeczywistych, dostęp każdej osoby lub organizacji, które mogą wykazać uzasadniony interes, system wprowadzony przez dyrektywę 2018/843 stanowi znacznie poważniejsze naruszenie praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty, które nie może zostać zrekomensowane ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby wynikać z tego ostatniego systemu w porównaniu z pierwszym, w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

⁸ Artykuł 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. a) i b) zmienionej dyrektywy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.