



Datum van inontvangstneming : 02/02/2017

Zaak C-676/16**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

27 december 2016

Verwijzende rechter:

Nejvyšší správní soud (Tsjechië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 december 2016

Verzoekende partij:

CORPORATE COMPANIES s.r.o.

Verwerende partij:

Ministerstvo financí ČR

BESCHIKKING

De Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië) heeft [omissis] in het geding tussen CORPORATE COMPANIES s.r.o., met zetel te [omissis] Praag (verzoekster), en Ministerstvo financí (ministerie van Financiën, Tsjechië), met zetel te [omissis] Praag (verweerder), betreffende een verzoek om bescherming tegen onwettige inmenging door een bestuursinstantie, op het administratief cassatieberoep dat verzoekster heeft ingesteld tegen het vonnis van de Městský soud v Praze (rechter voor de stad Praag, Tsjechië) van 25 mei 2016 [omissis],

de hiernavolgende beschikking gegeven:

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

Vallen personen die als beroepsactiviteit vennootschappen verkopen die reeds in het vennootschapsregister zijn ingeschreven en met het oog op verkoop zijn opgericht („kant-en-klare vennootschappen”), en waarvan de verkoop plaatsvindt via de overdracht van een participatie in de dochteronderneming die zij verkopen, binnen de werkingssfeer van artikel 2, lid 1, punt 3, onder c), juncto artikel 3, lid 7, onder a), van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad

van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme?

[omissis]

Motivering:

Voorwerp van de procedure

- 1 Met haar administratief cassatieberoep vordert verzoekster (hierna: „rekwirante”) vernietiging van het hierboven genoemde vonnis van de Městský soud v Praze, waarbij [omissis] haar verzoek om het onderzoek dat is ingesteld met het litigieuze bericht van 18 augustus 2015, onwettig te verklaren, werd afgewezen. [omissis] Het onderzoek betrof naleving van de vereisten van wet nr. 253/2008 tot vaststelling van bepaalde maatregelen tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu), zoals gewijzigd (hierna: „antiwitwaswet”), en wet nr. 69/2006 tot tenuitvoerlegging van internationale sancties (zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí), zoals gewijzigd.
- 2 Het geschil in het hoofdgeding draait om de vraag of rekwirante behoort tot de doelgroep van § 2, lid 1, onder h), van de antiwitwaswet en dus ook van artikel 2, lid 1, punt 3, onder c), en artikel 3, lid 7, onder a), van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, met andere woorden of rekwirante ten behoeve van derden diensten verricht bestaande in de oprichting van rechtspersonen. Rekwirantes beroepsactiviteit bestaat in de verkoop van „kant-en-klare vennootschappen” (vennootschappen die reeds in het vennootschapsregister zijn ingeschreven) door de overdracht aan haar klanten van participaties in haar dochterondernemingen.
- 3 In het bestreden vonnis heeft de Městský soud v Praze allereerst verwezen naar de toepasselijke rechtsvoorschriften, waaronder richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (hierna: „antiwitwasrichtlijn”). Naar het oordeel van die rechter is de antiwitwasrichtlijn voornamelijk omgezet in de antiwitwaswet. Doel van die wetgeving is te voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, alsmede de voorwaarden te creëren om dergelijk gedrag aan het licht te brengen (zie § 1 van de antiwitwaswet of overweging 46 van de antiwitwasrichtlijn). Uitgangspunt voor de antiwitwaswet was een definitie te geven van witwasgevoelige entiteiten – personen die een activiteit uitoefenen die zich ertoe kan lenen dat het financiële stelsel wordt gebruikt om geld wit te wassen of terrorisme te financieren. Daarnaast legt de antiwitwaswet deze doelgroepen een reeks verplichtingen op, met name de

verplichting om bepaalde klanten te identificeren, te onderzoeken, documenten te bewaren en verdachte transacties te melden.

- 4 Bij § 2, lid 1, onder h), punt 1, van de antiwitwaswet is artikel 2, lid 1, punt 3, onder c), en artikel 3, lid 7, onder a), van de antiwitwasrichtlijn omgezet in Tsjechisch recht. Indien volgens de uitleggingsmethoden bepaalde voorschriften van een nationale wet in velerlei opzichten kunnen worden uitgelegd, moet de rechter die uitlegging volgen die naar betekenis en doel het nauwst aansluit bij de overeenkomstige Unierechtelijke bepaling. [omissis] Terwijl § 2, lid 1, onder h), punt 1, van de antiwitwaswet in het midden laat of ten behoeve van een derde verrichte diensten bestaande in de oprichting van rechtspersonen ook betrekking hebben op gevallen waarin de entiteit zelf de rechtspersoon opricht en die vervolgens aan derden verkoopt door overdracht van een participatie of aandelen, bevat artikel 3, lid 7, onder a), van de antiwitwasrichtlijn een duidelijkere definitie van die entiteiten. Diensten die ten behoeve van derden worden verricht, worden ook geacht de rechtstreekse oprichting van vennootschappen of andere rechtspersonen te omvatten (in dat geval gaat het om een „natuurlijke of rechtspersoon die als beroepsactiviteit enigerlei van de volgende diensten aan derden verstrekt: oprichten van vennootschappen of andere rechtspersonen”). De bewoordingen van artikel 3, lid 7, onder a), van de antiwitwasrichtlijn leiden niet tot interpretatiemoeilijkheden, zodat de Městský soud v Praze van oordeel was dat, overeenkomstig het beginsel van de acte clair, de uitlegging van die bepaling duidelijk was en boven elke twijfel verheven was.
- 5 Deze bevindingen vinden ook steun in een systemische uitlegging. Tot de doelgroep van § 2, lid 1, onder g), punt 3, van de antiwitwaswet behoren notarissen of advocaten die vennootschappen oprichten, besturen of exploiteren, of met dat oogmerk geldmiddelen verzamelen in naam of voor rekening van een klant. De wetgever beschouwt deze activiteiten als risicovolle transacties waarbij het financiële stelsel kan worden misbruikt. Derhalve zou het zinloos zijn dat de uitlegging van § 2, lid 1, onder h), punt 1, [omissis] van de antiwitwaswet niet zou gelden voor bedrijven die een activiteit uitoefenen die te vergelijken is met de activiteit van een notaris of advocaat – bijvoorbeeld het oprichten van rechtspersonen voor hun klanten. De Městský soud v Praze was zich ervan bewust dat advocaten in vergelijking met andere doelgroepen een speciaal statuut hebben [omissis], hetgeen leidt tot bepaalde uitzonderingen op de op de betrokken doelgroepen rustende verplichtingen en voornamelijk het gevolg is van de bijzondere verhouding tussen de notaris of de advocaat, enerzijds, en de klant, anderzijds. Met betrekking tot de oprichting van rechtspersonen is de positie van advocaten of notarissen als doelgroep (tenzij het gaat om andere vormen van administratief toezicht – zie § 37 van de antiwitwaswet), evenwel vergelijkbaar met de positie van rekwirante (althans wat betreft de verplichtingen op grond van §§ 8 en 16 van de antiwitwaswet).
- 6 Op basis van deze overwegingen is de Městský soud v Praze tot de slotsom gekomen dat § 2, lid 1, onder h), punt 1, van de antiwitwaswet ook van toepassing

is op entiteiten die als beroepsactiviteit rechtspersonen oprichten voor hun klanten, zonder dat het in dit opzicht van belang is of de rechtspersoon wordt opgericht in opdracht van de klant dan wel als deel van een portfolio van aanbiedingen voor potentiële klanten.

- 7 Rekwirante is met een administratief cassatieberoep opgekomen tegen het vonnis van de Městský soud v Praze. Zij voert aan, als beroepsactiviteit voor eigen rekening (het gaat om dochterondernemingen) en op eigen kosten rechtspersonen op te richten. Zij stelt zich op het standpunt dat wanneer zij met eigen middelen en krachtens haar statuten vennootschappen opricht en daarbij geen eigendom van derden beheert, zij niet kan worden geacht te behoren tot de doelgroep van § 2, lid 1, onder h), punt 1, van de antiwitwaswet. Verweerder probeert bedrijven bijkomende administratieve of andere verplichtingen op te leggen zonder dat daarvoor enige wettelijke grondslag bestaat. Nergens is in de antiwitwaswet of in de desbetreffende Uniewetgeving vermeld dat de uit de antiwitwaswet voortvloeiende verplichtingen (inzonderheid de verplichting tot identificatie) ook gelden ingeval van overdracht van participaties, ook al is dit in het kader van een beroepsactiviteit.
- 8 De antiwitwasrichtlijn, waarop de antiwitwaswet is gebaseerd, viseert hoofdzakelijk financiële instellingen en bijkomstig andere entiteiten, vooral wanneer hun activiteit tot gevolg heeft dat de identiteit van de werkelijke eigenaars van de nieuwe vennootschap of de gemachtigden ervan verborgen blijft, hetgeen kan leiden tot misbruik van het financiële stelsel. Deze overweging geldt voor notarissen, advocaten en boekhouders en in de antiwitwaswet wordt opgesomd met betrekking tot welke activiteiten zij worden geacht tot een doelgroep te behoren; bijgevolg moet deze wet ook rechtstreeks van toepassing zijn op rekwirante wanneer zij een dergelijke activiteit uitoefent. Het begrip „doelgroep” moet beperkend worden opgevat.
- 9 Rekwirante komt niet alleen tot de slotsom dat haar activiteit niet per se bestaat in de oprichting van vennootschappen voor haar klanten, maar ook dat zij, ingeval de rechter oordeelt dat haar activiteit vergelijkbaar is met het oprichten van vennootschappen, niettemin niet zou worden geacht te behoren tot een doelgroep in de zin van de antiwitwaswet aangezien zij deze vennootschappen niet opricht in naam of voor rekening van haar klanten en de identiteit van de personen die in werkelijkheid handelen namens de klanten, dus niet verborgen blijft.
- 10 Op basis van het voorgaande concludeert rekwirante dat de Nejvyšší správní soud het vonnis van de Městský soud v Praze vernietigt en de zaak voor verdere afhandeling naar de Městský soud v Praze terugverwijst.

Toepasselijke Unierechtelijke en nationaalrechtelijke bepalingen

- 11 Ingevolge artikel 2, lid 1, punt 3, onder c), van de antiwitwasrichtlijn is deze richtlijn van toepassing op „de volgende natuurlijke of rechtspersonen handelend

in het kader van de uitoefening van hun beroepsactiviteiten: niet onder a) of b) vallende aanbieders van trust- of bedrijfsdiensten”.

- 12 Ingevolge artikel 3, lid 7, van de antiwitwasrichtlijn wordt in deze richtlijn verstaan onder „aanbieder van trust- en bedrijfsdiensten” „een natuurlijke of rechtspersoon die als beroepsactiviteit enigerlei van de volgende diensten aan derden verstrekt:
- a) oprichten van vennootschappen of andere rechtspersonen;
 - b) optreden als of regelen dat een andere persoon optreedt als directeur of secretaris van een vennootschap, deelgenoot in een deelgenootschap („partnership”) of in een soortgelijke hoedanigheid in andere rechtspersonen;
 - c) verschaffen van een statutaire zetel, bedrijfsadres, administratief of correspondentieadres en andere daarmee samenhangende diensten voor een vennootschap, een deelgenootschap of enigerlei andere rechtspersoon of juridische constructie;
 - d) optreden als of regelen dat een andere persoon optreedt als trustee van een express trust of van een soortgelijke juridische constructie;
 - e) optreden als of regelen dat een andere persoon optreedt als gevolmachtigde aandeelhouder voor een andere persoon waarbij het niet gaat om een op een gereguleerde markt genoteerde vennootschap die is onderworpen aan openbaarmakingsvereisten die in overeenstemming zijn met de Gemeenschapswetgeving, of aan gelijkwaardige internationale normen”.
- 13 Ingevolge § 1 van de antiwitwaswet implementeert deze wet de toepasselijke wetgeving van de Europese Gemeenschappen en werkt deze wet de rechtstreeks toepasselijke gemeenschapswetgeving nader uit, door:
- (a) bepaalde maatregelen te treffen ter bestrijding van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme,
 - (b) voor natuurlijke en rechtspersonen bepaalde rechten en plichten in het leven te roepen bij de toepassing van maatregelen tegen het witwassen van geld en het financieren van terrorisme, teneinde te voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt om geld wit te wassen of terrorisme te financieren, en teneinde de voorwaarden te creëren om dergelijk gedrag aan het licht te brengen.
- 14 Overeenkomstig § 2, lid 1, onder h), van de antiwitwaswet wordt voor de toepassing van deze wet elke persoon die niet voldoet aan de criteria onder a) tot en met g), en die derden diensten verstrekt bestaande in:
1. de oprichting van rechtspersonen [omissis]

geacht te behoren tot die doelgroep.

[Hierna volgen de punten 2 tot en met 5 van het bepaalde onder h), die niet tot het voorwerp van de onderhavige procedure behoren.]

[omissis]

- 15 Overeenkomstig § 2, lid 3, van de antiwitwaswet wordt een persoon die niet als beroepsactiviteit de in § 2, lid 1, bedoelde activiteiten uitoefent, met uitzondering van de personen bedoeld in § 2, lid 2, onder d) en e), niet geacht te behoren tot die doelgroep.

Bespreking van de prejudiciële vraag

- 16 Niet in geding is dat rekwirantes beroepsactiviteit bestaat in de verkoop van „kant-en-klare vennootschappen” (vennootschappen die reeds in het vennootschapsregister zijn ingeschreven en met het oog op verkoop zijn opgericht), waarbij participaties in de door rekwirante gehouden vennootschappen (haar dochterondernemingen) worden overgedragen aan haar klanten. Het geding draait om de vraag of de uit de antiwitwaswet voortvloeiende verplichtingen gelden voor entiteiten die deze beroepsactiviteit uitoefenen [anders gezegd, of deze entiteiten behoren tot de doelgroep van § 2, lid 1, onder h), punt 1, van de antiwitwaswet].
- 17 Volgens de Nejvyšší správní soud moet de verplichting om de toepasselijke bepalingen van nationaal recht [§ 2, lid 1, onder h), punt 1, van de antiwitwaswet] uit te leggen overeenkomstig het Unierecht, ten volle worden nagekomen, met name gelet op het feit dat de nationale wetgeving de omzetting vormt van de antiwitwasrichtlijn [inzonderheid artikel 2, lid 1, punt 3, onder c), en artikel 3, lid 7, onder a), ervan]. Deze richtlijn is nagenoeg verbatim omgezet.
- 18 Mocht de in de richtlijn en de nationale wet opgelegde verplichting niet gelden voor rekwirante, dan vormt het door verweerder gevoerde onderzoek onwettige inmenging. Derhalve is in casu een vraag van uitlegging van het Unierecht gerezen, waarvan de uitspraak van de verwijzende rechter op het administratief cassatieberoep afhangt en die op de wijze als in het dictum van deze beschikking kan worden geformuleerd.
- 19 Het lijkt geen twijfel dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bij uitsluiting bevoegd is om zich in laatste instantie uit te spreken over de uitlegging van artikel 2, lid 1, punt 3, onder c), juncto artikel 3, lid 7, onder a), van de antiwitwasrichtlijn en dat de Nejvyšší správní soud, als rechterlijke instantie wier uitspraak niet vatbaar is voor hoger beroep, op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verplicht is het Hof van Justitie een prejudiciële vraag te stellen, tenzij die vraag volledig kan worden beslecht op basis van de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie (acte éclairé) of het antwoord op die vraag duidelijk en ondubbelzinnig blijkt en geen ruimte voor twijfel biedt omtrent een mogelijke andere uitlegging, ook wanneer de

verschillende taalversies van de antiwitwasrichtlijn worden vergeleken (acte clair).

- 20 Het Hof van Justitie heeft zich nog niet uitgesproken over de uitlegging van artikel 2, lid 1, punt 3, onder c), juncto artikel 3, lid 7, onder a), van de antiwitwasrichtlijn. Voor zover de uitlegging van deze bepalingen van de antiwitwasrichtlijn relevant is voor het onderhavige geding, kan niet worden gesproken van een acte éclairé, namelijk waarbij verwijzing naar de vaste rechtspraak van het Hof zonder meer uitkomst biedt.
- 21 Bovendien is, aldus de verwijzende rechter (anders dan de Městský soud v Praze), geen zo onomstreden antwoord op deze kernvraag op basis van algemene uitleggingsbeginselen te vinden dat sprake is van een acte clair. Evenmin kan een vergelijking van de verschillende taalversies van de antiwitwasrichtlijn duidelijkheid bieden bij de beantwoording van deze vraag. Volgens de Nejvyšší správní soud is de uitlegging van artikel 2, lid 1, punt 3, onder c), juncto artikel 3, lid 7, onder a), van de antiwitwasrichtlijn in zekere mate twijfelachtig, aangezien het op het eerste gezicht niet volledig duidelijk is of ook entiteiten die als beroepsactiviteit „kant-en-klare vennootschappen” verkopen, onder de betrokken bepalingen kunnen vallen.

Rechtsopvatting van de Nejvyšší správní soud

- 22 De verwijzende rechter stelt zich op het standpunt dat de verkoop van kant-en-klare vennootschappen kan worden aangemerkt als een dienst bestaande in de oprichting van rechtspersonen in de zin van artikel 2, lid 1, punt 3, onder c), juncto artikel 3, lid 7, onder a), van de antiwitwasrichtlijn en dus ook in de zin van § 2, lid 1, onder h), punt 1, van de antiwitwaswet.
- 23 De antiwitwaswet heeft – zoals is bepaald in § 1 ervan – tot doel, te voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt om geld wit te wassen of terrorisme te financieren, alsmede de voorwaarden te creëren om dergelijk gedrag aan het licht te brengen.
- 24 Ook in de overwegingen van de antiwitwasrichtlijn wordt verklaard dat de doelstelling van deze richtlijn bestaat in de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en financiering van terrorisme. Beide wetgevingshandelingen beogen deze doelstellingen te verwezenlijken door te definiëren wie tot een van de doelgroepen behoort (een persoon die een activiteit uitoefent die zich ertoe kan lenen dat het financiële stelsel wordt gebruikt om geld wit te wassen of om terrorisme te financieren), en door deze persoon bijzondere verplichtingen op te leggen – inzonderheid de verplichting tot klantenidentificatie en klantenonderzoek, de verplichting om gegevens en documenten betreffende transacties te bewaren en de verplichting om verdachte transacties te melden.

- 25 Overeenkomstig artikel 2, lid 1, punt 3, onder c), juncto artikel 3, lid 7, onder a), van de antiwitwasrichtlijn en overeenkomstig § 2, lid 1, onder h), punt 1, van de antiwitwaswet behoren personen die als beroepsactiviteit aan derden diensten verstrekken bestaande in de oprichting van rechtspersonen, tot de betrokken doelgroep. Bedrijven die, in opdracht van een klant, voor deze klant een rechtspersoon oprichten, behoren ontegenzeggelijk tot de betrokken doelgroep. Naar het oordeel van de verwijzende rechter is er geen logische reden waarom ook bedrijven die niet ex post in opdracht van een klant een rechtspersoon oprichten, maar ex ante als deel van hun portfolio met het oog op verkoop aan een potentiële klant, en vervolgens tot verkoop ervan overgaan, niet binnen de werkingssfeer van deze bepalingen zouden moeten vallen.
- 26 De verwijzende rechter ziet evenmin een logische reden waarom onderscheid zou moeten worden gemaakt naargelang de rechtspersoon is opgericht in opdracht van een welbepaalde klant, dan wel vooraf met het oog op verkoop aan een potentiële klant (waarbij de rechtspersoon vervolgens aan een welbepaalde klant wordt verkocht). Mochten personen die een beroepsactiviteit als die van rekwirante uitoefenen, worden uitgesloten van de werkingssfeer van de bepalingen van de antiwitwasrichtlijn en van de antiwitwaswet en ontkomen aan de daarin opgelegde verplichtingen (inzonderheid aan de identificatieverplichting), dan zou de identiteit van de werkelijke verkrijgers van de verkochte rechtspersoon (of de gemachtigden ervan) verborgen en bijgevolg onvindbaar blijven zodra de eigendomsoverdracht is voltooid.
- 27 Een beroepsactiviteit bestaande in de verkoop van kant-en-klare vennootschappen komt in feite neer op de oprichting van rechtspersonen met het oog op de toekomstige verkoop ervan. De aldus opgerichte vennootschappen oefenen geen activiteiten uit, maar bestaan louter als „lege dozen” in het portfolio van aanbiedingen voor potentiële klanten. Deze dienstverlening bestaat dus in feite in de oprichting van rechtspersonen en de inschrijving ervan in het vennootschapsregister. Derhalve kan niet worden gesteld dat een dergelijke dienst bestaat in de oprichting van vennootschappen hoofdzakelijk om te voldoen aan de behoeften van de oprichter ervan.

Conclusie

[Hierna wordt hoofdzakelijk de prejudiciële vraag herhaald en wordt verwezen naar nationale procedureregels.]

[omissis]