Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

11. juni 2026 *

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivning – finansielle ydelser – adgang til en betalingskonto med basale funktioner – direktiv 2014/92/EU – artikel 16, stk. 4 – forebyggelse af anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme – direktiv (EU) 2015/849 – forbruger, der er opført på listen fra det amerikanske finansministeriums kontor for kontrol med udenlandske aktiver – afslag på at åbne en sådan betalingskonto«

I sag C-81/24 [Jenec] [i],

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Okrajno sodišče v Mariboru (retten i første instans i Maribor, Slovenien) ved afgørelse af 25. januar 2024, indgået til Domstolen den 31. januar 2024, i sagen

LH

mod

OTP banka d.d., tidligere NOVA KREDITNA BANKA MARIBOR,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, I. Jarukaitis (refererende dommer), Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Fjerde Afdeling, og dommerne M. Condinanzi, N. Jääskinen og R. Frendo,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– LH ved odvetnik A. Mužina,

* Processprog: slovensk.

[i] Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

– OTP banka d.d., tidligere NOVA KREDITNA BANKA MARIBOR, ved odvetnica A. Mitić,

– den slovenske regering ved J. Morela, som befuldmægtiget,

– Europa-Parlamentet ved A. Droin, J. Etienne og M. Peternel, som befuldmægtigede,

– Rådet for Den Europæiske Union ved I. Gurov, P. Mahnič og K. Pleśniak, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved B. Rous Demiri, P. Vanden Heede og G. von Rintelen, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. september 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 16, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU af 23. juli 2014 om sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, flytning af betalingskonti og adgang til betalingskonti med basale funktioner (EUT 2014, L 257, s. 214) og artikel 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem LH, en fysisk person, og OTP banka d.d., tidligere NOVA KREDITNA BANKA MARIBOR (herefter »OTP-bank«), vedrørende åbning af en bankkonto.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2014/92

3 34. og 47. betragtning til direktiv 2014/92 har følgende ordlyd:

»(34) Medlemsstaterne bør sikre, at forbrugere, der ønsker at åbne en betalingskonto, ikke forskelsbehandles på grund af nationalitet eller bopæl. Det er ganske vist vigtigt, at kreditinstitutterne sikrer sig, at deres kunder ikke anvender det finansielle system til ulovlige formål som f.eks. svig, hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, men de bør ikke stille hindringer i vejen for forbrugere, der ønsker at udnytte fordelene ved det indre marked ved at åbne og anvende betalingskonti i udlandet. Bestemmelserne i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 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 direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT 2015, L 141, s. 73), som

ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 (EUT 2018, L 156, s. 43) (herefter »direktiv 2015/849«),] bør derfor ikke anvendes som påskud for at afvise kommercielt mindre attraktive forbrugere.

[...]

(47) Kreditinstituttet bør kun afslå at åbne – og bør kun opsige – en aftale om en betalingskonto med basale funktioner under særlige omstændigheder, f.eks. manglende efterlevelse af lovgivningen om hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme eller om forebyggelse og efterforskning af kriminalitet. Selv i disse tilfælde kan et afslag kun være berettiget, hvis forbrugeren ikke efterlever den pågældende lovgivning, ikke fordi proceduren med at kontrollere, om lovgivningen efterleves, er for besværlig eller dyr. [...]«

4 Dette direktivs artikel 16, stk. 1, 2 og 4, foreskriver:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at alle kreditinstitutter eller et tilstrækkeligt antal kreditinstitutter tilbyder forbrugerne betalingskonti med basale funktioner med henblik på at garantere adgang hertil for alle forbrugere på deres område og for at hindre konkurrencefordrejning. [...]

2. Medlemsstaterne sikrer, at forbrugere, der har lovligt ophold i [Den Europæiske Union], herunder forbrugere uden fast adresse, asylansøgere og forbrugere, som ikke har fået opholdstilladelse, men som ikke kan udvises af retlige eller faktiske grunde, har ret til at åbne og gøre brug af en betalingskonto med basale funktioner hos kreditinstitutter på deres område. [...]

[...]

4. Medlemsstaterne sikrer, at kreditinstitutter afslår en ansøgning om en betalingskonto med basale funktioner, hvis åbning af en sådan konto ville føre til overtrædelse af bestemmelserne om forebyggelse af hvidvaskning af penge og bekæmpelse af finansiering af terrorisme fastsat i direktiv [2015/849].«

Direktiv 2015/849

5 22. og 30. betragtning til direktiv 2015/849 har følgende ordlyd:

»(22) Risikoen for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er ikke ens i alle tilfælde. Derfor bør der anvendes en holistisk risikobaseret tilgang. Den risikobaserede tilgang er ikke ensbetydende med, at medlemsstaterne og de forpligtede enheder indtager en ubehørigt eftergivende holdning. Den indebærer, at der gøres brug af evidensbaseret beslutningstagning, således at der bedre kan fokuseres på de risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som Unionen og de personer, som driver forretningsaktiviteter i Unionen, konfronteres med.

[...]

(30) Risici er i sig selv variable størrelser, og de kan, enten alene eller sammen, øge eller mindske de mulige risici og har derfor betydning for det rette omfang af de forebyggende foranstaltninger, f.eks. kundekendskabsprocedurerne. I nogle tilfælde bør der derfor anvendes skærpede kundekendskabskrav, og i andre tilfælde kan lempede kundekendskabskrav være passende.«

6 Dette direktivs artikel 1, stk. 1, foreskriver:

»Dette direktiv har til formål at forebygge anvendelse af Unionens finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.«

7 Nævnte direktivs artikel 8 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at forpligtede enheder træffer passende foranstaltninger til at identificere og vurdere deres risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, idet der tages højde for risikofaktorer, herunder risikofaktorer relateret til kunder, lande eller geografiske områder, produkter, tjenesteydelser, transaktioner eller leveringskanaler. Disse foranstaltninger skal stå i et rimeligt forhold til de forpligtede enheders art og størrelse.

[...]

3. Medlemsstaterne sikrer, at forpligtede enheder har politikker, kontroller og procedurer til effektiv begrænsning og styring af de risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som identificeres på EU-niveau, i medlemsstaterne og i forpligtede enheder. Politikker, kontroller og procedurer skal stå i et rimeligt forhold til de forpligtede enheders art og størrelse.

4. De politikker, kontroller og procedurer, der er omhandlet i stk. 3, omfatter:

a) udarbejdelse af interne politikker, kontroller og procedurer, herunder en model for praksis ved risikohåndtering, for kundekendskabskrav, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, kontrol med overholdelsen af de relevante forskrifter herunder, hvis det er hensigtsmæssigt i forhold til forretningsaktiviteternes omfang og art, udnævnelse af en compliance officer på ledelsesniveau, og screening af ansatte

[...]«

8 Samme direktivs artikel 13 bestemmer:

»1. Kundekendskabsprocedurer omfatter følgende:

a) identifikation af kunden og kontrol af kundens identitet på grundlag af dokumenter, data eller oplysninger indhentet fra en pålidelig og uafhængig kilde [...]

b) identifikation af den reelle ejer og gennemførelse af rimelige foranstaltninger for at kontrollere dennes identitet, således at den forpligtede enhed med sikkerhed ved, hvem den reelle ejer er [...]

c) vurdering og eventuelt indhentning af oplysninger om forretningsforbindelsens formål og tilsigtede beskaffenhed

d) vedvarende overvågning af forretningsforbindelsen, herunder undersøgelse af transaktioner, der gennemføres som led i forretningsforbindelsen, for at sikre, at transaktionerne er i overensstemmelse med den forpligtede enheds eller personens viden om kunden og forretnings- og risikoprofilen, herunder om nødvendigt midlernes oprindelse, samt ajourføring af dokumenter, data eller oplysninger.

[...]

2. Medlemsstaterne sikrer, at forpligtede enheder anvender alle de kundekendskabskrav, der er fastsat i stk. 1. De forpligtede enheder kan imidlertid bestemme disse procedurers omfang på et risikobaseret grundlag.

[...]

4. Medlemsstaterne sikrer, at forpligtede enheder kan godtgøre over for kompetente myndigheder eller selvregulerende organer, at procedurerne er hensigtsmæssige i betragtning af de risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der er konstateret.

[...]«

9 Artikel 14, stk. 4, første afsnit, i direktiv 2015/849 foreskriver:

»Medlemsstaterne kræver, at en forpligtet enhed i tilfælde, hvor den ikke kan opfylde kundekendskabskravene fastsat i artikel 13, stk. 1, afsnit 1, litra a), b) eller c), undlader at udføre en transaktion via en bankkonto, at etablere en forretningsforbindelse eller at udføre en lejlighedsvis transaktion og bringer forretningsforbindelsen til ophør og overvejer at indberette transaktionen til [den finansielle efterretningsenhed], jf. artikel 33, som mistænkelig i forbindelse med kunden.«

10 Dette direktivs artikel 18 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne pålægger forpligtede enheder at gennemføre skærpede kundekendskabsprocedurer i de situationer, der er omhandlet i artikel 18a-24, og i andre højrisikotilfælde, som medlemsstaterne eller forpligtede enheder har identificeret, med det formål at styre og begrænse de pågældende risici på en passende måde.

[...]«

Slovensk ret

Lov om betalingstjenester

11 Zakon o plačilnih storitvah, storitvah izdajanja elektronskega denarja in plačilnih sistemih (Uradni list RS, nr. 7/18, 9/18 og 102/20) (lov om betalingstjenester, om udstedelse af elektroniske penge og om betalingssystemer) foreskriver i artikel 180, stk. 1:

»En forbruger med lovligt ophold i [Unionen], som ansøger om åbning af en betalingskonto med basale funktioner i [Unionen], eller som ansøger om adgang til en sådan konto, må ikke forskelsbehandles af banken på grund af navnlig nationalitet, bopæl, køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt samfund, tilhørsforhold til et nationalt mindretal i et andet land, formueforhold, alder, handicap eller seksuel orientering. De betingelser, der gælder for åbning af og adgang til en betalingskonto med basale funktioner, må på ingen måde give anledning til ubegrundet forskelsbehandling.«

12 Denne lovs artikel 181 bestemmer:

»(1) Alle banker, der forvalter betalingskonti for forbrugere, har pligt til at tilbyde forbrugerne en betalingskonto med basale funktioner.

[...]

(3) En forbruger med lovligt ophold i [Unionen] – herunder en forbruger uden fast adresse, en asylansøger og en forbruger, som ikke har fået opholdstilladelse, men som ikke kan udvises af retlige eller faktiske grunde – har ret til at åbne og gøre brug af en betalingskonto med basale funktioner hos en bank. [...]

(4) Banken udformer proceduren for åbning af en betalingskonto med basale funktioner således, at udøvelsen af denne ret ikke gøres for vanskelig eller bebyrdende for forbrugeren. [...]

[...]

(6) Banken afslår forbrugerens ansøgning om at åbne en betalingskonto med basale funktioner, hvis åbningen af en sådan konto ville medføre en overtrædelse af bestemmelserne i lovgivningen om forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Banken handler i så fald i overensstemmelse med lovgivningen om forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

[...]«

Lov om forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme

13 Artikel 4, stk. 1, nr. 1, i Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (lov om forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme) (Uradni list RS, nr. 48/22) foreskriver:

»Banker og deres filialer i medlemsstaterne, filialer af tredjelandsbanker samt banker i medlemsstater, der opretter en filial i Republikken Slovenien, træffer de i denne lov fastsatte foranstaltninger for at afsløre og forebygge hvidvask af penge og finansiering af terrorisme før såvel som på tidspunktet for modtagelse, levering, konvertering, opbevaring, råden over eller enhver anden handling, som vedrører pengesummer eller andre formuegoder, samt på tidspunktet for indgåelse af forretningsforbindelser.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 Den 22. oktober 2017 forsøgte LH på en benzinstation i Ljubljana (Slovenien) at betale en regning, der var udstedt i hans ægtefælles navn, fra sidstnævntes bankkonto i OTP-bank. Efter at den ansatte på denne station havde indført LH's personoplysninger i benzinstationens betalingssystem, blokerede denne bank imidlertid betalingen.

15 I skrivelsen om denne betalingsblokering til kontohaveren anførte den nævnte bank, at den i lyset af de politiske begivenheder, den øgede fare for den almindelige sikkerhed og en øget mulighed for misbrug af bankprodukter til finansiering af terrorisme og andre alvorlige forbrydelser havde vedtaget en række strengere foranstaltninger for at opfylde de forpligtelser, der følger af lov om

forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. I henhold til samme banks interne dokument er bl.a. overholdelse af de restriktioner, der er blevet pålagt af Office of Foreign Assets Control (OFAC) (kontoret for kontrol med udenlandske aktiver (OFAC), Amerikas Forenede Stater), omfattet af disse foranstaltninger.

16 Efter den nævnte blokering anlagde LH sag mod denne bank ved Okrajno sodišče v Ljubljani (retten i første instans i Ljubljana, Slovenien). Ved kendelse af 20. april 2021 erklærede denne ret sig stedligt inkompetent og henviste sagen til Okrajno sodišče v Mariboru (retten i første instans i Maribor, Slovenien), som er den forelæggende ret.

17 Den 23. marts 2022 anmodede LH direkte OTP-bank om at åbne en betalingskonto med basale funktioner i LH's navn. Efter at LH havde fremvist sit identitetskort, blev LH forklaret, at banksystemet ikke gjorde det muligt at åbne en sådan konto i denne bank. LH anmodede forgæves den nævnte bank om at modtage en skriftlig afgørelse om dette.

18 For den forelæggende ret ændrede LH derfor ved processkrift af 4. april 2022 sine påstande, med henblik på at OTP-bank forpligtes til at åbne en betalingskonto i LH's navn med basale funktioner.

19 Den forelæggende ret er i tvivl om de konsekvenser, som opførelsen af en person på en liste fra OFAC kan have for denne persons mulighed for at åbne en betalingskonto. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om åbningen af en sådan konto kan udgøre en tilsidesættelse af bestemmelserne i direktiv 2015/849. Den forelæggende ret har anført, at selv om dette direktiv klart fastsætter, at kreditinstitutterne skal gennemføre foranstaltninger til kontrol af identiteten af en person, der søger at etablere en forretningsforbindelse med dem, præciserer det nævnte direktiv ikke, at det skal efterprøves, om denne person eventuelt er blevet opført på en liste som OFAC's, eller hvad konsekvenserne af en sådan opførelse ville være.

20 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at hvis en person under sådanne omstændigheder får afslag på at åbne en betalingskonto med basale funktioner, udgør dette en begrænsning af retten til adgang til en sådan konto, jf. artikel 16, stk. 4, i direktiv 2014/92. Subsidiært, og såfremt EU-retten skal fortolkes således, at den tillader et sådant afslag, er den forelæggende ret ligeledes i tvivl om, hvorvidt en sådan fortolkning er forenelig med chartrets artikel 48, der vedrører bl.a. retten til uskyldsformodning.

21 Den forelæggende ret har i denne forbindelse præciseret, at Republikken Sloveniens særlige anklagemyndighed den 23. februar 2015 afsluttede og henlagde en sag, der var blevet indledt mod LH angående de samme lovovertrædelser, med hensyn til hvilke der var blevet udstedt en international arrestordre på LH. Den forelæggende ret har tilføjet, at LH ikke er blevet dømt noget sted i verden for den lovovertrædelse, for hvilken hans navn blev opført på OFAC's liste, og hverken FN, Unionen eller Republikken Slovenien har truffet nogen restriktive foranstaltninger over for ham.

22 På denne baggrund har Okrajno sodišče v Mariboru (retten i første instans i Maribor) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Tillader bestemmelsen i artikel 16, stk. 4, i direktiv [2014/92] medlemsstaterne at pålægge banker at afslå en forbrugers ansøgning om en betalingskonto med basale funktioner med den begrundelse, at denne forbruger er opført på OFAC's liste […] for så vidt som åbning af en sådan konto ville føre til overtrædelse af bestemmelserne om forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme fastsat i direktiv [2015/849]?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Foreligger der en undtagelse, hvis denne forbruger aldrig nogen steder i verden er blevet dømt for den lovovertrædelse, for hvilken denne forbruger er blevet opført på den ovennævnte liste, og/eller hvis den berørte medlemsstat, Unionen eller en anden international organisation, hvoraf medlemsstaten eller Unionen er medlem, aldrig har truffet begrænsende foranstaltninger af nogen art over for denne forbruger?

3) Indebærer en bekræftende besvarelse af det første spørgsmål, at den omhandlede ordning ikke er forenelig med [chartrets artikel 48], der fastsætter retten til uskyldsformodning?

4) Indebærer en benægtende besvarelse af det andet spørgsmål, at den omhandlede ordning ikke er forenelig med [chartrets artikel 48], der fastsætter retten til uskyldsformodning?«

Formaliteten

23 OTP-bank har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. Banken har i det væsentlige for det første gjort gældende, at besvarelsen af disse spørgsmål ikke er nødvendig for, at den forelæggende ret kan træffe afgørelse, eftersom denne ret dels ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for hverken de retlige og faktiske omstændigheder i hovedsagen eller forbindelsen mellem den ønskede fortolkning af EU-retten og tvisten i hovedsagen, dels under alle omstændigheder kun vil skulle anvende bestemmelser i national ret og ikke bestemmelserne i direktiv 2014/92 og 2015/849.

24 For det andet har denne bank gjort gældende, at disse spørgsmål er formuleret ukorrekt, eftersom de bestemmelser, hvis fortolkning angiveligt er nødvendig for at løse tvisten i hovedsagen, er bestemmelserne i direktiv 2015/849, mens bestemmelserne i direktiv 2014/92 om begrænsning af retten til en betalingskonto med basale funktioner ikke er relevante med henblik herpå.

25 For det tredje er den nævnte bank af den opfattelse, at den korrekte anvendelse af bestemmelserne i direktiv 2014/92 og 2015/849 er så åbenbar, at den ikke efterlader nogen tvivl med hensyn til besvarelsen af de forelagte præjudicielle spørgsmål.

26 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af fast retspraksis, at det inden for rammerne af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter i henhold til artikel 267 TEUF udelukkende tilkommer de nationale retter, for hvilke tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af de konkrete omstændigheder i hver sag at vurdere såvel, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. dom af 29.11.1978, Redmond, 83/78, EU:C:1978:214, præmis 25, af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 24, og af 24.11.2020, Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk), C-510/19, EU:C:2020:953, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

27 Der gælder nemlig en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan således kun afvise at træffe afgørelse vedrørende en anmodning om præjudiciel afgørelse fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt

problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 23.11.2021, IS (Forelæggelsesafgørelsens ulovlighed), C-564/19, EU:C:2021:949, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

28 Hvad angår den første formalitetsindsigelse om, at der er lakuner i anmodningen om præjudiciel afgørelse, der således ikke indeholder de oplysninger, der er nødvendige for at gøre det muligt for Domstolen både at forstå baggrunden for hovedsagen og at sikre sig, at fortolkningen af de EU-retlige bestemmelser er nødvendig for løsningen af tvisten i hovedsagen, bemærkes det, at henset til de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, fremgår det ikke klart, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med genstanden for tvisten i hovedsagen, eller at det problem, som denne ret står over for, er af hypotetisk karakter, eftersom den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2014/92 og 2015/849 med henblik på at afgøre, om bankens afslag på at åbne en bankkonto i sagsøgeren i hovedsagens navn var lovligt. I øvrigt råder Domstolen over de faktiske og retlige oplysninger, der er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål.

29 Hvad angår argumentet om, at den forelæggende ret kun skal anvende bestemmelser i national ret, således at besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål er uden betydning for den afgørelse, der skal træffes i hovedsagen, er det tilstrækkeligt at fastslå, at det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den forelæggende ret netop er i tvivl om fortolkningen af bl.a. bestemmelser i EU-direktiver, som er blevet gennemført ved de nationale bestemmelser, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

30 Hvad angår den anden formalitetsindsigelse om, at den forelæggende rets spørgsmål er formuleret ukorrekt, for så vidt som de kun vedrører bestemmelserne i direktiv 2014/92, må det fastslås, at dette klagepunkt heller ikke kan tages til følge.

31 Som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 23 og 24, tilkommer det udelukkende den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af de konkrete omstændigheder i sagen at vurdere såvel nødvendigheden som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Da de forelagte spørgsmål i den foreliggende sag vedrører fortolkningen af en EU-retlig regel, er argumentet om, at den forelæggende ret burde have henvist til andre EU-retlige bestemmelser i sine spørgsmål, uden betydning for, om forelæggelsen kan antages til realitetsbehandling.

32 Hvad angår den tredje formalitetsindsigelse om, at besvarelsen af de forelagte spørgsmål er åbenbar, er det tilstrækkeligt at henvise til fast retspraksis, hvorefter den omstændighed alene, at en part i hovedsagen anser besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål for åbenbar, ikke er tilstrækkelig til, at en anmodning om præjudiciel afgørelse skal afvises (jf. i denne retning dom af 1.12.2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, præmis 64 og 65, af 27.3.2014, Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana og Iberdrola Distribución Eléctrica, C-300/13, EU:C:2014:188, præmis 18, og af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 138 og den deri nævnte retspraksis).

33 Henset til ovenstående betragtninger må det fastslås, at de forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

34 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 16, stk. 4, i direktiv 2014/92, sammenholdt med direktiv 2015/849, skal fortolkes således, at denne bestemmelse tillader medlemsstaterne at pålægge kreditinstitutter at nægte at åbne en betalingskonto med basale funktioner for en forbruger alene med den begrundelse, at denne forbruger er opført på en liste over personer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger indført af et tredjeland.

35 I denne henseende bemærkes, at artikel 16 i direktiv 2014/92 bl.a. foreskriver en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at alle kreditinstitutter eller et tilstrækkeligt antal kreditinstitutter tilbyder alle forbrugere på deres område betalingskonti med basale funktioner, samt de betingelser, hvorunder disse institutter kan eller skal give afslag på at åbne en sådan konto.

36 For det første bestemmer denne artikels stk. 2 nemlig, at enhver forbruger, der har lovligt ophold i Unionen, har ret til at åbne og gøre brug af en betalingskonto med basale funktioner hos et kreditinstitut på en medlemsstats område.

37 For det andet skal medlemsstaterne i henhold til dette direktivs artikel 16, stk. 4, sikre, at kreditinstitutter afslår en ansøgning om en betalingskonto med basale funktioner, hvis åbning af en sådan konto ville føre til overtrædelse af bestemmelserne om forebyggelse af hvidvaskning af penge og bekæmpelse af finansiering af terrorisme fastsat i direktiv 2015/849.

38 Som det fremgår af 34. betragtning til direktiv 2014/92, må bestemmelserne om forebyggelse af hvidvaskning af penge imidlertid ikke anvendes som påskud for at afvise kommercielt mindre attraktive forbrugere. Det præciseres ligeledes i 47. betragtning til dette direktiv, at et afslag på at åbne en betalingskonto med basale funktioner kun kan begrundes, hvis forbrugeren ikke efterlever lovgivningen om hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, og ikke alene fordi proceduren med at kontrollere denne efterlevelse er for besværlig eller dyr.

39 Det følger heraf, at forbrugerens ret til at åbne en betalingskonto med basale funktioner i henhold til artikel 16 i direktiv 2014/92 er betinget af, at bestemmelserne om forebyggelse af hvidvaskning af penge og bekæmpelse af finansiering af terrorisme i direktiv 2015/849 efterleves.

40 De relevante bestemmelser i direktiv 2015/849 skal derfor undersøges med henblik på at afgøre, under hvilke betingelser et kreditinstitut, henset til betragtningerne vedrørende forebyggelse af hvidvaskning af penge og bekæmpelse af finansiering af terrorisme, er forpligtet til ikke at indgå en forretningsforbindelse med en kunde, og følgelig på hvilke betingelser åbningen af en betalingskonto med basale funktioner kan medføre en tilsidesættelse af artikel 16, stk. 4, i direktiv 2014/92.

41 Det skal indledningsvis bemærkes, at bestemmelserne i direktiv 2015/849, der har en præventiv karakter, tilsigter ifølge en risikobaseret tilgang at indføre en række forebyggende og afskrækkende foranstaltninger, der gør det muligt effektivt at bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme for at undgå – således som det fremgår af første betragtning til dette direktiv – at strømme af sorte penge kan skade den finansielle sektors integritet, stabilitet og omdømme og true EU's indre marked og den internationale udvikling (jf. i denne retning dom af 17.12.2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

42 I denne henseende definerer artikel 13, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2015/849 de kundekendskabsprocedurer, som forpligtede enheder skal anvende. Disse omfatter i overensstemmelse med dette første afsnit, litra a)-c), først identifikation af kunden og kontrol af kundens identitet på grundlag af dokumenter, data eller oplysninger indhentet fra en pålidelig og uafhængig kilde, dernæst identifikation af den reelle ejer og gennemførelse af rimelige foranstaltninger for at kontrollere dennes identitet samt endelig vurdering og i givet fald indhentning af oplysninger om forretningsforbindelsens formål og tilsigtede beskaffenhed.

43 Artikel 14, stk. 4, første afsnit, i direktiv 2015/849 foreskriver for sin del, at en forpligtet enhed, såsom et kreditinstitut, i tilfælde, hvor den ikke kan opfylde kundekendskabskravene fastsat i artikel 13, stk. 1, afsnit 1, litra a), b) eller c), i dette direktiv, skal undlade at etablere en forretningsforbindelse med den pågældende kunde.

44 Med forbehold af den forelæggende rets vurdering synes ingen af de betingelser, der er fastsat i nævnte direktivs artikel 14, stk. 4, første afsnit, at være opfyldt i den foreliggende sag. Som det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, er kunden, dvs. LH, nemlig dels identificeret, og det er ikke blevet gjort gældende, at LH ikke er den reelle ejer af den påtænkte forretningsforbindelse, som består i åbning af en betalingskonto med basale funktioner, dels nægtede OTP-bank at åbne en sådan konto alene med den begrundelse, at denne kunde var opført på OFAC's liste.

45 Direktiv 2015/849 foreskriver imidlertid ikke, at opførelse på en liste fra OFAC eller på en anden liste af samme art udarbejdet af et tredjeland automatisk medfører et forbud for et kreditinstitut mod at etablere en forretningsforbindelse med den pågældende kunde.

46 Tværtimod, og som det fremgår af navnlig artikel 8 i direktiv 2015/849, forudsætter den risikobaserede tilgang for det første en vurdering af disse risici, som inden for den ved direktivet indførte ordning gennemføres på tre planer, nemlig indledningsvis på EU-plan af Kommissionen, dernæst på de enkelte medlemsstaters plan og endelig på de forpligtede enheders plan. For det andet er denne risikovurdering betinget af, bl.a., at disse enheder gennemfører passende kundekendskabsprocedurer over for den pågældende kunde. Uden en sådan vurdering er det ikke muligt for hverken den pågældende medlemsstat eller i givet fald de nævnte enheder at afgøre, hvilke procedurer der skal anvendes i det enkelte konkrete tilfælde (jf. i denne retning dom af 17.12.2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

47 Det bemærkes i denne henseende, at direktiv 2015/849 i afdeling 1-3 i kapitel II med overskriften »Kundekendskabskrav« foreskriver tre former for kundekendskabsprocedurer, nemlig almindelige procedurer, lempede procedurer og skærpede procedurer. Disse foranstaltninger har til formål at undgå eller i det mindste så vidt muligt at begrænse hvidvask af penge og finansiering af terrorisme ved med henblik herpå, på alle de stadier, som disse aktiviteter kan indeholde, at indføre hindringer for personer, der begår hvidvask af penge og finansierer terrorisme (dom af 17.12.2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

48 Hvad angår de skærpede kundekendskabsprocedurer skal det bemærkes, at artikel 18, stk. 1, i dette direktiv nævner visse situationer, hvor der foreligger høj risiko for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, hvor medlemsstaterne pålægger forpligtede enheder at gennemføre sådanne kundekendskabsprocedurer med det formål at styre og begrænse denne risiko på en passende måde. Sådanne skærpede kundekendskabsprocedurer skal således gennemføres af disse

enheder, bl.a. i tilfælde af højrisikotilfælde, som medlemsstaterne eller forpligtede enheder har identificeret (jf. i denne retning dom af 17.12.2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, præmis 37).

49 I disse tilfælde forudsætter gennemførelsen af skærpede kundekendskabsprocedurer i overensstemmelse med den risikobaserede tilgang derfor, at medlemsstaten eller den forpligtede enhed forinden har identificeret øget risiko for hvidvask og finansiering af terrorisme. I disse situationer er tillæggelsen af et højt risikoniveau til en kunde – og som følge heraf gennemførelsen af skærpede kundekendskabsprocedurer – følgelig ikke automatisk (jf. i denne retning dom af 17.12.2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, præmis 38).

50 Det fremgår nemlig af 22. betragtning til direktiv 2015/849, at den risikobaserede tilgang ikke er ensbetydende med, at medlemsstaterne og de forpligtede enheder indtager en ubehørigt eftergivende holdning, men indebærer, at der gøres brug af evidensbaseret beslutningstagning, således at der bedre kan fokuseres på de risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som EU og de personer, som driver forretningsaktiviteter i EU, konfronteres med (dom af 17.12.2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, præmis 71).

51 Det følger heraf, at en persons opførelse på en liste fra OFAC eller på en anden liste af samme art udarbejdet af et tredjeland kan udgøre en relevant risikofaktor, som kreditinstituttet er forpligtet til at tage hensyn til i forbindelse med den individualiserede vurdering af risikoen for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Når der foreligger en sådan risikofaktor, fastsætter direktiv 2015/849 imidlertid ikke, at et sådant institut automatisk skal give afslag på at indgå en forretningsforbindelse med en kunde, der er opført på en sådan liste, men det pålægger dette institut at anvende skærpede kundekendskabsprocedurer efter at have foretaget en individuel vurdering af alle relevante risikofaktorer, henset til omstændighederne omkring den påtænkte forretningsforbindelse.

52 Som generaladvokaten har anført i punkt 52 i forslaget til afgørelse, mindsker selve karakteren af en betalingskonto med basale funktioner, hvis anvendelsesmuligheder er begrænsede, ganske vist den risiko for hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, der kan være forbundet med åbningen af kontoen.

53 Det kan imidlertid ikke udelukkes, at et kreditinstitut efter en sådan vurdering når frem til den konklusion, at det ikke er i stand til ved foranstaltninger, der står i et rimeligt forhold til risikoens art og dens størrelse, effektivt at styre den risiko for hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, der er forbundet med en forretningsforbindelse, og dette selv når den påtænkte forretningsforbindelse er begrænset til åbning af en betalingskonto med basale funktioner.

54 Det er kun i dette tilfælde, at et afslag på at oprette en betalingskonto med basale funktioner kan begrundes i henhold til artikel 16, stk. 4, i direktiv 2014/92.

55 I den foreliggende sag tilkommer det således den forelæggende ret at vurdere, om afslaget på at åbne en betalingskonto med basale funktioner for LH var begrundet i en individuel vurdering af risikoen for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme under hensyntagen til alle de relevante faktorer ud over den blotte opførelse af LH på OFAC's liste, og om OTP-bank var i stand til ved forholdsmæssige foranstaltninger at sikre den vedvarende overvågning af den påtænkte forretningsforbindelse, jf. artikel 13, stk. 1, litra d), i direktiv 2015/849, i tilfælde af åbning af en sådan konto.

56 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 16, stk. 4, i direktiv 2014/92, sammenholdt med direktiv 2015/849, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke tillader medlemsstaterne at pålægge kreditinstitutter at nægte at åbne en betalingskonto med basale funktioner for en forbruger alene med den begrundelse, at denne forbruger er opført på en liste over personer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger indført af et tredjeland, uden at det pågældende kreditinstitut har foretaget en individuel vurdering af risikoen for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme i forbindelse med den påtænkte forretningsforbindelse.

Det andet til det fjerde spørgsmål

57 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet til det fjerde spørgsmål, idet disse kun er blevet forelagt for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares bekræftende.

Sagsomkostninger

58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 16, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU af 23. juli 2014 om sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, flytning af betalingskonti og adgang til betalingskonti med basale funktioner, sammenholdt med 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 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,

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke tillader medlemsstaterne at pålægge kreditinstitutter at nægte at åbne en betalingskonto med basale funktioner for en forbruger alene med den begrundelse, at denne forbruger er opført på en liste over personer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger indført af et tredjeland, uden at det pågældende kreditinstitut har foretaget en individuel vurdering af risikoen for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme i forbindelse med den påtænkte forretningsforbindelse.

Underskrifter