Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,
predstavljeni 12. maja 2022 [1]

**Zadeva C-562/20**

**SIA „Rodl & Partner“**
**proti**
**Valsts ieņēmumu dienests**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo administratīvā rajona tiesa (upravno sodišče prve stopnje, Latvija))

„Predhodno odločanje – Preprečevanje uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma – Direktiva (EU) 2015/849 – Ocena tveganj, ki jo izvedejo pooblaščeni subjekti – Samodejna uporaba ukrepov okrepljenega skrbnega preverjanja – Tretja država z visokim tveganjem korupcije – Objava sankcij“

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo administratīvā rajona tiesa (upravno sodišče prve stopnje, Latvija), se nanaša na razlago in veljavnost nekaterih bistvenih določb Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma. [2]

2. Sodišče ima na podlagi tega predloga za sprejetje predhodne odločbe priložnost, da pojasni področje uporabe več bistvenih vidikov ureditve, ki za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma predvideva uporabo pristopa, ki temelji na tveganju in je določen v navedeni direktivi, zlasti pa obseg polja proste presoje, ki ga imajo na tem področju države članice, ter obseg obveznosti, ki jih morajo pooblaščeni subjekti izpolniti glede ocene tveganja in uporabe ustrezne ravni ukrepov skrbnega preverjanja strank.

[1] Jezik izvirnika: italijanščina.

[2] Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL 2015, L 141, str. 73). Direktiva 2015/849 je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 2015/849 ter direktiv 2009/138/ES in 2013/36/EU (UL 2018, L 156, str. 43).

## I. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

3. Člen 13(1) Direktive 2015/849 v točkah (c) in (d) določa, da „[s]krbno preverjanje strank vključuje:

(c) oceno in po potrebi pridobivanje informacij o namenu in predvideni naravi poslovnega odnosa;

(d) stalno spremljanje poslovnega odnosa, vključno s pregledovanjem transakcij, ki se izvajajo v času odnosa, s čimer se zagotovi, da so opravljene transakcije v skladu s poznavanjem stranke s strani pooblaščenega subjekta, poslovnega profila in profila tveganj, po potrebi tudi s poznavanjem izvora sredstev, ter zagotavljanje, da se listine, podatki ali informacije redno posodabljajo“.

4. Člen 14(5) Direktive (EU) 2015/849, kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/843, določa, da „[d]ržave članice zahtevajo, da pooblaščeni subjekti ukrepe skrbnega preverjanja strank uporabljajo ne le za vse nove stranke, ampak v primernem času in z upoštevanjem tveganja tudi za obstoječe stranke, oziroma kadar pride do spremembe relevantnih okoliščin stranke ali kadar ima pooblaščeni subjekt v zadevnem koledarskem letu zakonsko dolžnost stopiti v stik s stranko za namene pregleda morebitnih relevantnih informacij o dejanskem lastniku oziroma dejanskih lastnikih, ali če je pooblaščeni subjekt imel to dolžnost v skladu z Direktivo Sveta 2011/16/EU“.

5. Člen 18 Direktive (EU) 2015/849, kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/843, v odstavkih 1 in 3 določa:

„1. V primerih iz členov 18a do 24 in drugih primerih večjega tveganja, ki jih ugotovijo države članice ali pooblaščeni subjekti, države članice od pooblaščenih subjektov zahtevajo, da za ustrezno obvladovanje in blažitev navedenih tveganj uporabljajo ukrepe okrepljenega skrbnega preverjanja strank. […]

3. Države članice in pooblaščeni subjekti pri oceni tveganj pranja denarja in financiranja terorizma upoštevajo vsaj dejavnike za situacije s potencialno večjim tveganjem iz Priloge III.“

6. Člen 60(1), prvi pododstavek, in (2) Direktive 2015/849 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da pristojni organi sklep o izreku upravne sankcije ali ukrepa zaradi kršitev nacionalnih določb za prenos te direktive, zoper katerega se ni mogoče pritožiti, objavijo na svojem uradnem spletnem mestu takoj, ko je sankcionirana oseba o tem sklepu obveščena. Objavijo vsaj informacije o vrsti in naravi kršitve ter identiteti odgovornih oseb. […]

2. Kadar države članice dovolijo objavo sklepov, zoper katere je mogoča pritožba, pristojni organi na svojem uradnem spletnem mestu objavijo tudi te informacije in vse morebitne poznejše informacije o izidu takšne pritožbe […]“.

7. Priloga III k Direktivi (EU) 2015/849 v točki 3(b) določa, da „neizčrpen seznam dejavnikov in vrst dokazov morebitnega večjega tveganja iz člena 18(3)“ med „[d]ejavniki geografskega tveganja“ vključuje „države, za katere je na podlagi zanesljivih virov ugotovljeno, da imajo znatno stopnjo korupcije ali drugih kaznivih dejanj“.

## B. Latvijsko pravo

8. Direktiva 2015/849 je bila v latvijsko pravo prenesena z Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums (zakon o preprečevanju pranja denarja ter financiranja terorizma in širjenja jedrskega orožja) z dne 17. julija 2008[3] (v nadaljevanju: latvijski zakon o preprečevanju pranja denarja).

## II. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

9. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari, SIA „Rodl & Partner“ (v nadaljevanju: Rodl & Partner), je družba s sedežem v Latviji, ki med drugim opravlja računovodske in revizijske storitve ter storitve davčnega svetovanja. Ima status pooblaščenega subjekta v smislu Direktive (EU) 2015/849.

10. V družbi Rodl & Partner so uradniki Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas dienests (služba za preprečevanje pranja denarja) pri Valsts ieņēmumu dienests (davčna uprava, Latvija; v nadaljevanju: VID) med 3. aprilom 2019 in 6. junijem 2019 opravili inšpekcijski nadzor. V okviru tega nadzora je VID med drugim ugotovila, da družba Rodl & Partner kot pooblaščeni subjekt v zvezi z dvema strankama, to sta fundacija It izglītības fonds (v nadaljevanju: fundacija) in družba SIA RBA Consulting (v nadaljevanju: RBA Consulting), ni izvedla in dokumentirala ocene tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, kar bi v skladu z latvijskim zakonom o preprečevanju pranja denarja morala storiti.

11. Prva stranka, to je fundacija, ima sedež v Latviji, njen cilj pa je spodbujanje sektorja informacijske tehnologije med študenti. Ta fundacija je postala stranka družbe Rodl & Partner 25. oktobra 2016. Ustrezni identifikacijski dokument je 7. marca 2017 podpisal VR, državljan Ruske federacije z dovoljenjem za prebivanje v Latviji, ki to fundacijo vodi kot zaposlena oseba. V navedenem identifikacijskem dokumentu je bila kot dejanski lastnik fundacije navedena latvijska družba kot celota.

12. Družba Rodl & Partner je menila, da je treba tveganje pranja denarja in financiranja terorizma za to stranko oceniti kot nizko. Vendar je VID poudarila, da je tako iz poročila z dne 22. junija 2018, objavljenega na spletnem mestu navedene službe VID, kot tudi iz mednarodne prakse razvidno, da je morebitno sodelovanje z nevladnimi organizacijami (v nadaljevanju: NVO) eno od glavnih tveganj za financiranje terorizma. Zato bi družba Rodl & Partner po mnenju VID morala opraviti podroben pregled stranke, tudi ob upoštevanju okoliščine, da je ta stranka povezana s tretjo državo z visokim tveganjem korupcije, to je z Rusko federacijo.

13. Druga stranka, RBA Consulting, je družba s sedežem v Latviji, ki se ukvarja z zagotavljanjem storitev s področja odnosov z javnostmi in komuniciranja. Edini družbenik in dejanski lastnik te družbe je latvijski državljan. Ta družba je stranka družbe Rodl & Partner od 28. decembra 2017. Družba Rodl & Partner je menila, da je treba tveganje tudi za to stranko oceniti kot nizko.

[3] *Latvijas Vēstnesis*, 2008, št. 116.

14. VID pa je po analizi izpiskov tekočega računa te družbe ugotovila, da od družbe Nord Stream 2 AG, hčerinske družbe ruske družbe Gazprom, prejema mesečna nakazila v višini 25.000 EUR. Poleg tega se je izkazalo, da so bili zadevni računi izdani na podlagi pogodbe z dne 1. januarja 2018, sklenjene med družbama RBA Consulting in Nord Stream 2 AG. VID je od družbe Rodl & Partner zahtevala, naj predloži kopijo navedene pogodbe, vendar ta tega ni storila, temveč je trdila, da je izvirnik pogodbe pregledala na kraju samem v prostorih te stranke. V teh okoliščinah je VID ugotovila, da družba Rodl & Partner pri spremljanju poslovnega odnosa s to stranko ni namenila dovolj pozornosti transakcijam, ki jih je družba RBA Consulting opravljala z družbo Nord Stream 2 AG, ki pripada subjektu s sedežem v tretji državi z visokim tveganjem korupcije.

15. S sklepom VID z dne 11. julija 2019 je bila družbi Rodl & Partner naložena denarna kazen v višini 3000 EUR zaradi kršitev obveznosti iz latvijskega zakona o preprečevanju pranja denarja. VID je na podlagi navedenega sklepa 11. avgusta 2019 na svojem spletnem mestu objavila informacije o kršitvah, za katere naj bi bila odgovorna družba Rodl & Partner. Sklep, s katerim je bila naložena denarna kazen, je bil potrjen s sklepom generalnega direktorja VID z dne 13. novembra 2019. Družba Rodl & Partner je pri predložitvenem sodišču vložila tožbo za razglasitev ničnosti zadnjenavedenega sklepa in umik informacij o izrečenih sankcijah, ki so bile objavljene na spletu.

16. Predložitveno sodišče poudarja, prvič, da niti Direktiva (EU) 2015/849 niti latvijski zakon o preprečevanju pranja denarja ne določata, da je treba šteti, da NVO zgolj zaradi svoje pravne oblike pomeni večje tveganje in da se zanjo že zaradi tega razloga uporabljajo ukrepi okrepljenega skrbnega preverjanja strank. Navaja, da družba Rodl & Partner trdi, da bi se, če bi VID ugotovila, da mora pooblaščeni subjekt uporabiti ukrepe okrepljenega skrbnega preverjanja vsakič, ko ima njegova stranka pravno obliko NVO ali ko je eden od njenih zaposlenih državljan tretje države z visokim tveganjem korupcije, postavilo vprašanje, ali ni taka zahteva nesorazmerna in ali ne bi morala biti določena z zakonom.

17. Predložitveno sodišče poleg tega poudarja, da Ruska federacija ni uvrščena niti na seznam držav z visokim tveganjem, ki ga je objavila Projektna skupina za finančno ukrepanje (Financial Action Task Force, v nadaljevanju: FATF), niti na seznam tretjih držav z visokim tveganjem, ki ga je pripravila Komisija. To sodišče meni, da je mogoče šteti, da je Ruska federacija država z visokim tveganjem korupcije v smislu točke 3(b) Priloge III k Direktivi (EU) 2015/849.[4] Vendar ugotavlja, da niti določbe Direktive (EU) 2015/849 niti določbe latvijskega zakona o preprečevanju pranja denarja ne zahtevajo neposredno, da se za stranko uporabijo ukrepi okrepljenega skrbnega preverjanja, če je državljan Ruske federacije pri stranki zgolj zaposlen. Predložitveno sodišče v teh okoliščinah meni, da obstajajo dvomi glede razlage člena 18(1) in (3) v povezavi s točko 3(b) Priloge III k Direktivi (EU) 2015/849.

18. Drugič, če bi bilo treba navedene določbe razlagati tako, da obstaja v primerih, ko je mogoče ugotoviti obstoj tveganja zaradi pravne oblike stranke (NVO) in tveganja zaradi dejstva, da je pooblaščena oseba stranke, ki je pri njej zaposlena, državljan tretje države z visokim tveganjem korupcije, samodejna obveznost sprejetja ukrepov okrepljenega skrbnega preverjanja strank, bi bilo treba presoditi, ali je taka razlaga v skladu z načelom sorazmernosti iz člena 5 PEU.

[4] Predložitveno sodišče se sklicuje na oceno zadevne države, ki jo je podala organizacija Transparency International (www.transparency.org/en/countries/russia).

19. Tretjič, predložitveno sodišče se sprašuje, ali ni VID v obravnavani zadevi presegla zahteve, predpisane v upoštevni zakonodaji, ko je ugotovila, da je dejstvo, da je družba RBA Consulting poslovna partnerica hčerinske družbe ruske družbe, samo po sebi dejavnik, zaradi katerega se tveganje, povezano s to stranko, poveča. Takšno sklepanje naj namreč ne bi bilo mogoče niti na podlagi latvijskega zakona o preprečevanju pranja denarja niti na podlagi Direktive (EU) 2015/849.

20. Četrtič, predložitveno sodišče se sprašuje, ali ni VID z zahtevo po predložitvi kopije pogodbe, sklenjene med družbama RBA Consulting in Nord Stream 2 AG, morebiti presegla pooblastil, ki jih ima na podlagi upoštevne zakonodaje. To sodišče se zato sprašuje, ali je treba člen 13(1)(c) in (d) Direktive (EU) 2015/849 razlagati tako, da zahteva predložitev kopije pogodbe, sklenjene med stranko in tretjo osebo.

21. Petič, predložitveno sodišče glede na okoliščine obravnavane zadeve meni, da je treba pojasniti, ali je treba člen 14(5) Direktive (EU) 2015/849 razlagati tako, da določa – in, če je tako, ali je to upravičeno in sorazmerno – da mora pooblaščeni subjekt uporabiti ukrepe skrbnega preverjanja obstoječih strank tudi takrat, kadar se položaj zadevne stranke ni bistveno spremenil, in ali ta obveznost velja le v zvezi s strankami, pri katerih je bila ugotovljena visoka stopnja tveganja.

22. Šestič in zadnjič, predložitveno sodišče poudarja, da so nekatere informacije v zvezi s kršitvami, za katere naj bi bila odgovorna družba Rodl & Partner, ki jih je VID objavila na svojem spletnem mestu, vsebovale napake. Zato se sprašuje o razlagi člena 60(1) in (2) Direktive (EU) 2015/849.

23. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 18(1) in (3) Direktive 2015/849 v povezavi z njeno Prilogo III, točka 3(b), razlagati tako, da je z navedenimi določbami samodejno zahtevano, (i) da zunanji ponudnik knjigovodskih storitev sprejme ukrepe okrepljenega skrbnega preverjanja strank, ker je stranka nevladna organizacija in ker je pooblaščena oseba, ki jo stranka zaposluje, državljan tretje države z visokim tveganjem korupcije, v obravnavani zadevi Ruske federacije, z dovoljenjem za prebivanje v Latviji, in (ii) da se navedeni stranki pripiše višja stopnja tveganja?

2. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali se lahko navedena razlaga člena 18(1) in (3) Direktive 2015/849 šteje za sorazmerno in torej v skladu s členom 5(4), prvi odstavek, Pogodbe o Evropski uniji?

3. Ali je treba člen 18 Direktive 2015/849 v povezavi z njeno Prilogo III, točka 3(b), razlagati tako, da določa samodejno obveznost sprejetja ukrepov okrepljenega skrbnega preverjanja strank v vseh primerih, v katerih je poslovni partner stranke, ne pa tudi stranka sama, kakor koli povezan s tretjo državo z visoko stopnjo korupcije, v obravnavani zadevi z Rusko federacijo?

4. Ali je treba člen 13(1)(c) in (d) Direktive 2015/849 razlagati tako, da točki (c) in (d) določata, da mora pooblaščeni subjekt pri skrbnem preverjanju stranke od te pridobiti kopijo pogodbe, sklenjene med navedeno stranko in tretjo osebo, ter se zato pregled navedene pogodbe na kraju samem ne šteje kot zadosten?

5. Ali je treba člen 14(5) Direktive 2015/849 razlagati tako, da mora pooblaščeni subjekt uporabiti ukrepe skrbnega preverjanja strank v zvezi z obstoječimi poslovnimi strankami, tudi če v okoliščinah stranke ni mogoče zaznati pomembnih sprememb in če rok, ki ga je pristojni organ države članice določil za sprejetje novih ukrepov spremljanja, še ni potekel, ter da se navedena obveznost uporablja samo v zvezi s strankami, ki so bile opredeljene kot visoko tvegane?

6. Ali je treba člen 60(1) in (2) Direktive 2015/849 razlagati tako, da mora pristojni organ ob objavi informacije o sklepu o izreku upravne sankcije ali ukrepa zaradi kršitev nacionalnih določb za prenos navedene direktive, zagotoviti, da se objavljene informacije natančno ujemajo z informacijami, navedenimi v sklepu?“

## III. Pravna presoja

24. Predložitveno sodišče je v tej zadevi postavilo šest vprašanj za predhodno odločanje, ki se nanašajo na razlago in veljavnost več temeljnih določb Direktive (EU) 2015/849. Preden se lotim iskanja odgovorov na ta vprašanja, pa je treba po mojem mnenju podati nekaj uvodnih ugotovitev glede različice Direktive (EU) 2015/849, ki se uporablja *rationae temporis*, in ureditve za preprečevanje uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, ki jo določa ta direktiva.

### A. Uvodne ugotovitve

#### *1. Različica Direktive (EU) 2015/849, ki se uporablja* rationae temporis

25. Iz spisa je razvidno, da je družba Rodl & Partner analizi tveganja za fundacijo in družbo RBA Consulting izvedla 1. septembra 2017 oziroma 8. februarja 2018. Nadzor, ki ga je opravila VID, je potekal od 3. aprila 2019 do 6. junija 2019, izpodbijani sklep VID pa je bil sprejet 13. novembra 2019. Direktiva (EU) 2018/843, s katero je bila spremenjena Direktiva (EU) 2015/849, je začela veljati 9. julija 2018. V členu 4(1) je določen rok, to je 10. januar 2020, do katerega so morale države članice to direktivo prenesti v nacionalno pravo.

26. Iz navedenega izhaja, da sta bili oceni tveganja, na kateri se je družba Rodl & Partner oprla pri določitvi stopnje tveganja, posledično pa tudi pri uporabi ukrepov skrbnega preverjanja obeh strank, izvedeni pred začetkom veljavnosti nove direktive iz leta 2018. Nadzor, ki ga je opravila VID, pa je potekal po začetku veljavnosti zadevne direktive, vendar pred iztekom roka za njen prenos.

27. V zvezi s tem vidikom se strinjam s trditvijo, ki jo je na obravnavi navedla Komisija, da sta, kot bo podrobneje ponazorjeno v točki 63 teh sklepnih predlogov, ocena tveganja in posledična uporaba ukrepov skrbnega preverjanja strank, ki ustrezajo stopnji ugotovljenega tveganja, v okviru ureditve za preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, ki jo določa Direktiva (EU) 2015/849, neprekinjen proces. Iz navedenega izhaja, kar je po mojem mnenju v nasprotju z odgovorom, za katerega se zdi, da ga je predložitveno sodišče podalo na vprašanja, ki mu jih je postavilo Sodišče, da ni mogoče šteti, da je zakonodaja, na podlagi katere je treba presojati zakonitost ocene tveganja, ki jo je izvedel pooblaščeni subjekt, nujno enaka zakonodaji, ki se je uporabljala v trenutku, v katerem je bila izvedena prvotna ocena. V ureditvi, ki jo določa Direktiva (EU) 2015/849, je narava ocene tveganja nujno dinamična, pooblaščeni subjekti pa morajo svoje

ocene tveganj obvezno posodabljati.[5] Zato mora biti ocena tveganja, ki jo v zvezi s stranko izvede pooblaščeni subjekt – in ki upravičuje sprejetje določene ravni ukrepov skrbnega preverjanja te stranke – v skladu z zakonodajo, ki se je uporabljala, ko so pristojni organi izvajali nadzor. Pooblaščeni subjekt zato neskladja v analizi tveganja in posledične uporabe ukrepov skrbnega preverjanja strank ne more utemeljiti s sklicevanjem na to, da so njegovo prvotno analizo urejali drugačni predpisi.

28. Iz navedenih preudarkov po mojem mnenju izhaja, da se za dejansko stanje v obravnavani zadevi uporablja tista različica direktive, ki je veljala takrat, ko je VID izvajala zadevni nadzor, to je različica, ki je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/843.

29. Po tem pojasnilu pa je treba opozoriti, da so direktive naslovljene na države članice.[6] To pomeni, da obveznosti, ki jih imajo pooblaščeni subjekti, načeloma izhajajo iz zakonodaje, s katero je zadevna direktiva prenesena v pravo držav članic. Ko je VID izvajala nadzor, na podlagi katerega je bil sprejet izpodbijani ukrep, se rok za prenos Direktive (EU) 2018/843 še ni iztekel. Iz spisa ni razvidno, ali je bil latvijski zakon o preprečevanju pranja denarja v času izvajanja tega nadzora že dopolnjen tako, da so bile vanj prenesene spremembe, ki so bile uvedene z navedeno direktivo. Vsekakor pa so obveznosti družbe Rodl & Partner izhajale iz tiste različice latvijskega zakona o preprečevanju pranja denarja, ki se je uporabljala v času izvajanja nadzora, to je iz različice, ki jo je predložitveno sodišče dejansko navedlo v predložitveni odločbi.[7]

30. Kljub temu menim, da spremembe določb Direktive (EU) 2015/849, navedenih v vprašanjih predložitvenega sodišča za predhodno odločanje, kot so bile uvedene z Direktivo (EU) 2018/843, ne vplivajo bistveno na odgovore, ki jih je treba podati na ta vprašanja.[8] Ugotavljam tudi, da se na podlagi teh vprašanj ne pojavljajo nikakršni pomisleki glede morebitne nezdružljivosti nacionalne zakonodaje z določbami Direktive (EU) 2015/849.

## *2. Ureditev za preprečevanje uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, ki jo določa Direktiva (EU) 2015/849*

### *a) Ureditev za preprečevanje pranja denarja na podlagi pristopa, ki temelji na tveganju*

31. Sodišče je že opozorilo, da je glavni cilj Direktive (EU) 2015/849, kot je razvidno iz člena 1 v povezavi z uvodno izjavo 1 te direktive, preprečiti uporabo finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma, da bi se preprečilo, da bi tokovi nezakonitega denarja lahko škodovali integriteti, stabilnosti in ugledu finančnega sektorja Unije ter ogrozili njen notranji trg in mednarodni razvoj.[9] Ta direktiva je bila sprejeta v mednarodnem okviru, da bi se v Uniji uporabljala in postala zavezujoča priporočila FATF.[10]

5 Glej člen 8(2) Direktive (EU) 2015/849 in točko 63 teh sklepnih predlogov.

6 Glej v obravnavani zadevi člen 6 Direktive (EU) 2018/843.

7 Glej opombo 3 predložitvene odločbe.

8 Spremembe člena 18 (ki je predmet prvih treh vprašanj za predhodno odločanje) Direktive (EU) 2015/849, ki so bile uvedene z Direktivo (EU) 2018/843, namreč ne vplivajo na obravnavano zadevo. Člena 13(1)(c) in (d) ter 60(1) in (2) Direktive (EU) 2015/849 (navedena v četrtem in šestem vprašanju za predhodno odločanje) z Direktivo 2018/843 nista bila spremenjena. Člen 14(5) Direktive (EU) 2015/849 (naveden v petem vprašanju) je bil spremenjen z Direktivo (EU) 2018/843, vendar se zdi, da spremembe za odgovor na peto vprašanje za predhodno odločanje niso upoštevne.

9 Sodba z dne 6. oktobra 2021, ECOTEX BULGARIA (C-544/19, EU:C:2021:803, točka 44).

10 V zvezi z Direktivo 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma (UL 2005, L 309, str. 15), ki je bila pozneje razveljavljena z Direktivo (EU) 2015/849, glej sodbo z dne 2. septembra 2021, LG in MH (Lastno pranje denarja) (C-790/19, EU:C:2021:661, točka 68 in navedena sodna praksa).

32. Določbe Direktive (EU) 2015/849 so zato v bistvu preventivne, ker je njihov namen na podlagi pristopa, ki temelji na tveganju, vzpostaviti odvračalne ukrepe za učinkovit boj proti pranju denarja in financiranju terorizma ter za zagotovitev trdnosti in povezanosti finančnega sistema. [11]

33. Kot je razvidno iz uvodnih izjav 22 in 23 Direktive (EU) 2015/849, izhaja ta celostni pristop, ki temelji na tveganju, [12] iz potrebe držav članic in Unije po prepoznavanju, razumevanju in blažitvi tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, ki so jim izpostavljene. Pristop, ki temelji na tveganju, je pogojen z oceno teh tveganj, ki se v skladu s sistematiko Direktive (EU) 2015/849 [13] izvaja na treh ravneh: na ravni Unije, kjer ga izvaja Komisija (člen 6), [14] na ravni posamezne države članice (člen 7) in na ravni pooblaščenih subjektov (člen 8).

34. Natančneje, člen 7 Direktive (EU) 2015/849 določa, da vsaka država članica sprejme ustrezne ukrepe za prepoznavo, oceno, razumevanje in blažitev tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, ki jim je izpostavljena, ter tako oceno tveganja redno posodablja.

35. V skladu s členom 8 Direktive je treba od *pooblaščenih subjektov* zahtevati, da sprejmejo ustrezne ukrepe, ki so sorazmerni z njihovo naravo in velikostjo, za prepoznavo in oceno tveganj pranja denarja in financiranja terorizma ob upoštevanju dejavnikov tveganja, vključno s tistimi, ki so povezani z njihovimi strankami, državami ali geografskimi območji.

36. Ta ocena tveganj je predpogoj za sprejetje ustreznih preventivnih ukrepov – to je ukrepov skrbnega preverjanja strank – katerih namen je preprečiti ali vsaj kolikor je le mogoče omejiti pranje denarja in financiranje terorizma. [15] Brez ocene tveganja se namreč niti zadevna država članica niti, glede na okoliščine primera, zadevni subjekt ne moreta odločiti, katere ukrepe uporabiti v posameznem primeru. [16]

37. Poleg tega je narava samega tveganja spremenljiva, pri čemer lahko spremenljivke same po sebi ali skupaj povečajo ali zmanjšajo potencialno tveganje in tako vplivajo na ustrezno raven preventivnih ukrepov. [17] Prav tako obstaja med oceno tveganja in ukrepi skrbnega preverjanja določena soodvisnost, saj je raven skrbnega preverjanja odvisna od stopnje bolj ali manj visokega tveganja. [18] Sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da morajo imeti ukrepi skrbnega preverjanja strank konkretno zvezo s tveganjem pranja denarja in financiranja terorizma ter biti glede na to tveganje sorazmerni. [19]

[11] Namen teh ukrepov je preprečiti ali vsaj kar se le da omejiti te dejavnosti, tako da se v vseh fazah, ki jih navedene dejavnosti lahko vključujejo, vzpostavijo ovire za osebe, ki se ukvarjajo s pranjem denarja in ki financirajo terorizem (glej v tem smislu v zvezi z Direktivo 2005/60 sodbo z dne 2. septembra 2021, LG in MH (Lastno pranje denarja) (C-790/19, EU:C:2021:661, točka 69 in navedena sodna praksa)).

[12] Na pristop, ki temelji na tveganju, se izrecno sklicujejo tudi člen 4(1), člen 18(1), drugi pododstavek, člen 30(8), člen 31(6) ter člen 48(6) in (10) Direktive (EU) 2015/849.

[13] Glej zlasti oddelek 2, poglavje I, Direktive (EU) 2015/849.

[14] V skladu s členom 6 Direktive (EU) 2015/849 Komisija izvede oceno tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, ki vplivajo na notranji trg in so povezana s čezmejnimi dejavnostmi.

[15] Glej oddelke od 1 do 3, poglavje II, Direktive 2015/849, naslovljeno „Skrbno preverjanje strank“.

[16] Glej v zvezi s tem, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbo z dne 10. marca 2016, Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, točka 107; v nadaljevanju: sodba Safe Interenvios).

[17] Glej uvodno izjavo 30 Direktive (EU) 2015/849.

[18] Glej v tem smislu sodbo Safe Interenvios (točki 64 in 107).

[19] Glej, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbo Safe Interenvios (točka 87).

38. V tem okviru je treba navesti, da Direktiva (EU) 2015/849 določa tri različne vrste ukrepov skrbnega preverjanja, ki jih morajo pooblaščeni subjekti glede na ugotovljeno stopnjo tveganja uporabljati za svoje stranke, in sicer standardne, poenostavljene in okrepljene ukrepe. [20]

39. *Standardne ukrepe* skrbnega preverjanja strank urejata zlasti člena 13 in 14 Direktive (EU) 2015/849. V skladu s členom 13(1) navedene direktive taki ukrepi vključujejo identifikacijo stranke (točka (a)) in dejanskega lastnika (točka (b)), oceno in po potrebi pridobivanje informacij o namenu in predvideni naravi poslovnega odnosa (točka (c)) ter stalno spremljanje poslovnega odnosa (točka (d)). Pooblaščeni subjekti lahko obseg teh ukrepov v skladu z odstavkom 2 tega člena določijo z upoštevanjem tveganja.

40. V zvezi s *poenostavljenimi ukrepi* iz člena 15(1) in (2) Direktive (EU) 2015/849 izhaja, da kadar država članica ali pooblaščeni subjekt prepozna področja manjšega tveganja ali kadar pooblaščeni subjekt preveri, ali poslovni odnos s stranko ali transakcija predstavlja nižjo stopnjo tveganja, se pooblaščenim subjektom lahko dovoli, da uporabijo poenostavljene ukrepe skrbnega preverjanja strank.

41. Nazadnje, člen 18(1) Direktive (EU) 2015/849 v zvezi z *okrepljenimi ukrepi* določa, da morajo pooblaščeni subjekti v primerih iz členov od 18a do 24 in v drugih primerih večjega tveganja, ki jih ugotovijo države članice ali pooblaščeni subjekti, za ustrezno obvladovanje in blažitev navedenih tveganj uporabljati ukrepe okrepljenega skrbnega preverjanja strank.

42. Iz navedenega izhaja, da je uporaba okrepljenih ukrepov glede na soodvisnost, ki, kot je bilo navedeno v točki 37 teh sklepnih predlogov, obstaja med oceno stopnje tveganja pranja denarja in financiranja terorizma ter ustreznostjo preventivnih ukrepov, razen v posebnih primerih, določenih v členih od 18a do 24 Direktive (EU) 2015/849 – v katerih je uporaba ukrepov okrepljenega skrbnega preverjanja samodejna – pogojena z obstojem večjega tveganja, ki ga ugotovi država članica ali pooblaščeni subjekt. Natančneje, ukrepi skrbnega preverjanja strank, ki se lahko uporabijo, morajo temeljiti na oceni obstoja in stopnje večjega tveganja pranja denarja ali financiranja terorizma. [21]

43. V zvezi s tem iz člena 18(1) v povezavi s členom 18(3) Direktive (EU) 2015/849 izhaja, da morajo države članice in pooblaščeni subjekti pri določanju primerov večjega tveganja poleg dejavnikov, določenih v členih od 18a do 24 te direktive, upoštevati vsaj dejavnike morebitnega večjega tveganja, določene v Prilogi III k tej direktivi. Ta priloga vsebuje neizčrpen seznam dejavnikov in vrst dokazov takega tveganja.

[20] Glej, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbo Safe Interenvios (točka 59).

[21] Glej v tem smislu, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbo Safe Interenvios (točka 107).

### *b) Vloga držav članic v okviru pristopa, ki temelji na tveganju, določenega v Direktivi (EU) 2015/849*

#### *1) Široko polje proste presoje držav članic*

44. Z Direktivo (EU) 2015/849 se na področju boja proti pranju denarja uresničuje le minimalna harmonizacija.[22] Kot je razvidno že iz zgoraj navedenih preudarkov, ta direktiva državam članicam prepušča veliko manevrskega prostora tako v zvezi z določitvijo stopnje tveganj pranja denarja in financiranja terorizma kot tudi glede sprejemanja ustreznih ukrepov za onemogočanje, preprečevanje ali vsaj, kolikor je le mogoče, omejevanje teh dejavnosti.

45. V Direktivi (EU) 2015/849 je po eni strani izrecno navedeno, da se lahko države članice na raznolike načine soočajo z različnimi tveganji pranja denarja in financiranja terorizma.[23] Kot je na obravnavi poudarila Komisija in kot je v pisnem stališču izpostavila Republika Latvija, so ta različna tveganja lahko odvisna od posebnega položaja vsake države članice in se lahko razlikujejo glede na celo vrsto dejavnikov, kot so geografska lega in gospodarske ali socialne razmere.

46. Po drugi strani pa ta direktiva državam članicam prepušča, da same določijo stopnjo zaščite, za katero menijo, da je primerna glede na stopnjo tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki je bila ugotovljena.[24]

47. To polje proste presoje glede določanja stopnje zaščite, ki ga državam članicam daje Direktiva (EU) 2015/849, se nanaša tako na možnost uporabe poenostavljenih ukrepov skrbnega preverjanja strank, če se ugotovi, da je stopnja tveganja nizka, kot tudi – razen v primerih, ki so izrecno določeni v členih od 18a do 24 te direktive – na določitev obvezne uporabe ukrepov okrepljenega skrbnega preverjanja strank, kadar se ugotovi obstoj višje stopnje tveganja.

48. Sodišče je v zvezi z okrepljenimi ukrepi že izrecno priznalo, da imajo države članice široko polje proste presoje glede ustreznega načina za izpolnitev obveznosti določitve ukrepov okrepljenega skrbnega preverjanja strank in glede določitve tako okoliščin, v katerih je podano tako večje tveganje, kot tudi ustreznih ukrepov okrepljenega skrbnega preverjanja strank.[25] Poleg tega je obstoj takega polja proste presoje izrecno izražen v členu 18(1) Direktive (EU) 2015/849.[26]

49. Opozoriti je treba tudi, da člen 5 Direktive (EU) 2015/849 državam članicam izrecno dovoljuje, da ob upoštevanju omejitev prava Unije sprejmejo ali obdržijo v veljavi strožje določbe za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma.[27] Sodišče je pojasnilo, da se lahko „strožje določbe“ iz te določbe nanašajo na okoliščine, za katere navedena direktiva predpisuje

[22] Glej, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbi z dne 25. aprila 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, točka 61), in Safe Interenvios (točka 76).

[23] Iz člena 7(1) Direktive (EU) 2015/849 namreč izhaja, da vsaka država članica prepozna in blaži tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, *ki jim je izpostavljena* (moj poudarek).

[24] Glej, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbo Safe Interenvios (točka 105).

[25] Glej, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbo Safe Interenvios (točka 73).

[26] Ta določba državam članicam dejansko omogoča, da v skladu s svojo nacionalno zakonodajo in na podlagi pristopa, ki temelji na tveganju, opredelijo nadaljnje primere, ki pomenijo večje tveganje in zato upravičujejo ali celo zahtevajo, da se poleg standardnih ukrepov skrbnega preverjanja uporabijo tudi okrepljeni ukrepi skrbnega preverjanja. Glej, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbo Safe Interenvios (točka 74).

[27] V zvezi s tem glej v tem smislu, kar se tiče člena 5 Direktive 2005/60, sodbi z dne 25. aprila 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, točka 61), in Safe Interenvios (točka 76).

določeno vrsto skrbnega preverjanja strank, pa tudi druge okoliščine, za katere države članice ocenjujejo, da pomenijo tveganje.[28] Poleg tega se ta člen uporablja za vse določbe za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma na področju, ki ga ureja Direktiva (EU) 2015/849.[29]

50. Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da Direktiva (EU) 2015/849 državam članicam prepušča veliko manevrskega prostora, pri čemer lahko te bodisi na podlagi pristojnosti iz navedenega člena 5 določijo raven zaščite, ki je višja od tiste, za katero se je odločil zakonodajalec Unije, in dovolijo ali naložijo druge ukrepe glede skrbnega preverjanja strank, kot so tisti, ki so določeni v tej direktivi, bodisi v okviru polja proste presoje, ki jim ga daje navedeni člen 18, opredelijo druge okoliščine, ki predstavljajo večje tveganje. V tem okviru lahko države članice zlasti opredelijo posebne ukrepe, ki se uporabijo v nekaterih primerih, ali pa pooblaščenim subjektom pustijo polje proste presoje za to, da na podlagi ocene tveganja izvajajo ukrepe, ki jih štejejo za sorazmerne glede na tveganje v konkretnem primeru.[30]

*2) Področje uporabe in obseg širokega polja proste presoje, ki ga imajo države članice*

51. To je torej okvir, v katerem je treba glede na splošna načela prava Unije pojasniti, kot se je izkazalo tudi v razpravi, ki je potekala med obravnavo, kakšna sta področje uporabe in obseg širokega polja proste presoje, ki ga imajo države članice na podlagi Direktive (EU) 2015/849. Iz te direktive, zlasti iz člena 5, je namreč razvidno, da morajo države članice vsekakor ravnati „ob upoštevanju omejitev prava Unije“.

52. Natančneje, v zvezi s splošnim načelom pravne varnosti se postavlja vprašanje ustrezne pravne podlage, ki državam članicam omogoča, da – v okviru navedene direktive – prepoznajo dodatne dejavnike tveganja, ki lahko upravičujejo ali celo zahtevajo uporabo okrepljenih ukrepov skrbnega preverjanja strank.

53. Preveriti je namreč treba, ali je glede na splošno načelo pravne varnosti nujno, da so vsi elementi dejavnikov tveganja, ki jih država članica prepozna, izrecno določeni v zakonskem aktu, na primer z izrecno navedbo držav ali vrst organizacij z višjo stopnjo tveganja, ki upravičuje uporabo okrepljenih ukrepov.

54. V zvezi s tem menim, da je treba v skladu z načeloma zakonitosti in pravne varnosti zagotoviti, da določitev splošnih dejavnikov tveganja, ki bi morda lahko posegala v subjektivne položaje ali celo v temeljne pravice, načeloma temelji na zakonskih aktih. Vendar prav tako menim, da se z zakonom ne sme in ne more določiti izčrpni nabor vseh konkretnih dejavnikov tveganja.

55. Glede na dinamičnost, ki je značilna tako za gospodarske odnose kot tudi za kazniva dejanja, po mojem mnenju dejansko ni mogoče vnaprej izčrpno določiti vseh možnih dejavnikov, ki lahko vplivajo na oceno tveganja pranja denarja ali financiranja terorizma. Kot je izrecno navedeno v uvodni izjavi 30 Direktive (EU) 2015/849, je narava samega tveganja spremenljiva. Zato je treba taki ureditvi zagotoviti določeno mero prožnosti, ki v okviru prepoznavanja zadevnih dejavnikov tveganja dopušča možnost dinamičnega prilagajanja, pri tem pa seveda upoštevati načelo pravne varnosti in varstvo temeljnih pravic, ki jih zagotavlja pravo Unije.

[28] Glej, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbo Safe Interenvios (točka 77).

[29] Ta člen je namreč del poglavja I Direktive (EU) 2015/849, naslovljenega „Predmet urejanja, področje uporabe in opredelitev pojmov“. Glej, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbo Safe Interenvios (točka 78).

[30] Glej, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbo Safe Interenvios (točka 106).

56. Zato menim, da pravo Unije ne nasprotuje temu, da se z zakonom določijo splošne kategorije tveganj, ki se ob upoštevanju ustavnopravnih zahtev, značilnih za posamezno državo članico, podrobneje opredelijo z dodatnimi in naknadnimi akti, ki niso nujno zakonski akti.[31] Take akte pa je vseeno treba ustrezno objaviti, saj je treba z njimi nujno seznaniti javnost, zlasti pa pooblaščene subjekte, ki morajo v praksi izvajati ocene tveganja z uporabo teh meril.

57. Določitev takih elementov tveganja in ustreznih ukrepov za njihovo ublažitev mora biti tudi v skladu z drugimi splošnimi načeli prava Unije. Med ta načela spadata predvsem načelo sorazmernosti, ki je navedeno v okviru drugega vprašanja za predhodno odločanje, in načelo prepovedi diskriminacije, kot je določeno zlasti v členu 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki prepoveduje vse oblike diskriminacije med drugim tudi na podlagi pripadnosti narodni manjšini. Zato države članice v okviru polja proste presoje, ki ga imajo na podlagi Direktive (EU) 2015/849, ne smejo preseči tistega, kar je nujno za dosego ciljev na področju preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma ter boja proti njima, in ne smejo povzročiti diskriminacije.

### *c) Vloga pooblaščenih subjektov v okviru pristopa, ki temelji na tveganju, določenega v Direktivi (EU) 2015/849*

58. Kot je navedeno v točki 35 teh sklepnih predlogov ter kot je razvidno iz člena 8 in iz členov od 11 do 18 Direktive (EU) 2015/849, imajo pooblaščeni subjekti v okviru ureditve za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, kot jo na podlagi pristopa, ki temelji na tveganju, določa ta direktiva, bistveno vlogo pri ocenjevanju tveganj, povezanih z navedenima dejavnostma. Kot je na obravnavi poudarila Komisija, je mogoče to bistveno vlogo pojasniti s tesno povezavo, ki obstaja med pooblaščenimi subjekti in opravljanjem gospodarskih dejavnosti ter posledično tudi izvajanjem potencialno nezakonitih dejavnostih, zaradi česar so ti subjekti najprimernejši za odkrivanje morebitnih sumljivih transakcij.

59. S tega vidika Direktiva (EU) 2015/849 določa, da morajo pooblaščeni subjekti ob upoštevanju relevantnih dejavnikov tveganja obvezno sprejeti ustrezne ukrepe za prepoznavanje in ocenjevanje tveganj pranja denarja in financiranja terorizma ter uporabljati ustrezne ukrepe skrbnega preverjanja strank.

60. Ocena tveganja in posledična uporaba ukrepov skrbnega preverjanja strank pooblaščenih subjektov vključujeta učinkovitejše sprejemanje odločitev na podlagi dokazov za boljšo ciljno usmeritev na tveganja pranja denarja in financiranja terorizma.[32] Ta ocena se nanaša na konkretne položaje in se zato ne sme izvajati abstraktno. Pri taki oceni je treba v skladu z navedenim celostnim pristopom upoštevati vse dejavnike, ki lahko vplivajo na opredelitev tveganja.

61. Člen 8(2) Direktive (EU) 2015/849 v zvezi s tem vidikom izrecno določa, da se ocene tveganja, ki jih izvedejo pooblaščeni subjekti, dokumentirajo, posodabljajo in dajo na voljo ustreznim pristojnim organom in zadevnim samoregulativnim organom.

[31] Ob upoštevanju tega je morda koristno opozoriti na razliko, ki v nekaterih ustavnih sistemih obstaja med absolutnim zakonskim pridržkom (z zakonom se določijo izčrpni predpisi, ki urejajo vse vidike določene problematike) in relativnim zakonskim pridržkom (v zakonu se je mogoče omejiti na določitev splošnih elementov predpisov, ki so nato podrobno opredeljeni v poznejših aktih, ki niso nujno zakonski akti).

[32] Glej uvodno izjavo 22 Direktive (EU) 2015/849.

62. Zahteva, v skladu s katero je treba tem organom predložiti dokumentacijo in dokaze v zvezi z ocenami, ki jih izvedejo pooblaščeni subjekti, in odločitvami, ki jih ti subjekti posledično sprejmejo glede ukrepov skrbnega preverjanja strank, izhaja tudi iz člena 13(4) Direktive (EU) 2015/849. V skladu z navedeno določbo morajo biti pooblaščeni subjekti zmožni pristojnim organom ali samoregulativnim organom dokazati, da so uporabljeni ukrepi skrbnega preverjanja strank ustrezni glede na prepoznana tveganja pranja denarja in financiranja terorizma. [33]

63. Poleg tega velja, da je ocenjevanje tveganja dinamičen in, v okviru razumnega, neprekinjen proces. O tem je mogoče sklepati tako na podlagi obveznosti, ki izhaja iz navedenega člena 8(2) Direktive (EU) 2015/849, v skladu s katero je treba ocene tveganja redno posodabljati, kot tudi na podlagi obveznosti, določene v členu 13(1)(d) Direktive (EU) 2015/849, v skladu s katero je treba z rednim posodabljanjem listin, podatkov in informacij zagotoviti stalno spremljanje poslovnega odnosa in poznavanje profila tveganja stranke.

64. Prav tako je treba opozoriti, da v skladu z načelom sorazmernosti velja, da morajo biti obveznosti, ki se naložijo pooblaščenim subjektom, sorazmerne. Ta zahteva je izrecno navedena v Direktivi (EU) 2015/849, in sicer v zadnjem stavku člena 8(1), v skladu s katerim morajo biti ukrepi, ki se na podlagi te direktive naložijo pooblaščenim subjektom, sorazmerni z njihovo naravo in velikostjo. Ta zahteva izhaja tudi iz uvodne izjave 2 navedene direktive, v katerem je izpostavljeno, da je treba zavzeti uravnotežen pristop, pri čemer je treba, kot je v tem besedilu izrecno navedeno, upoštevati „potrebo po oblikovanju regulativnega okolja, ki omogoča, da podjetja širijo svoje poslovanje in pri tem nimajo nesorazmernih stroškov zaradi zagotavljanja skladnosti s predpisi“.

65. Iz navedenega je po mojem mnenju razvidno, da mora biti pooblaščeni subjekt v okviru ureditve za preprečevanje pranja denarja in financiranje terorizma, ki jo določa Direktiva (EU) 2015/849, zmožen zadevnim organom dokazati, prvič, da je ob upoštevanju vseh ustreznih dejavnikov in virov opravil karseda celovito analizo tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, kolikor je to razumno in sorazmerno z njegovo naravo in velikostjo, in drugič, da je uporabil primerno raven ukrepov skrbnega preverjanja strank, ki ustreza stopnji tveganja, prepoznani v vsakem primeru posebej.

66. Vprašanja, ki jih je predložitveno sodišče predložilo v predhodno odločanje, je treba preučiti ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov.

## B. Prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje

67. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 18(1) in (3) Direktive (EU) 2015/849 v povezavi s Prilogo III, točka 3(b), k tej direktivi razlagati tako, da se s temi določbami od pooblaščenega subjekta samodejno zahteva, da stranki pripiše višjo stopnjo tveganja in da v zvezi z njo posledično sprejme ukrepe okrepljenega skrbnega preverjanja, ker je ta stranka NVO in ker je pooblaščena oseba, ki jo stranka zaposluje, državljan tretje države z visokim tveganjem korupcije.

68. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali so navedene določbe, če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ob upoštevanju take razlage v skladu z načelom sorazmernosti iz člena 5(4), prvi pododstavek, PEU.

[33] V zvezi s tem glej, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbo Safe Interenvios (točka 86).

69. Kot je navedeno zgoraj v točki 41, člen 18(1) Direktive (EU) 2015/849 določa, da je treba ukrepe okrepljenega skrbnega preverjanja strank uporabiti v dveh položajih, in sicer, prvič, v primerih iz členov od 18a do 24 navedene direktive, in drugič, v drugih primerih večjega tveganja, ki jih ugotovijo države članice ali pooblaščeni subjekti. Ker iz predložitvene odločbe ne izhaja, da obravnavana zadeva spada v enega od primerov iz členov od 18a do 24 Direktive (EU) 2015/849, je treba šteti, da se prvo vprašanje nanaša na drugi položaj.

70. V zvezi s tem je iz člena 18(1) v povezavi s členom 18(3) Direktive (EU) 2015/849 razvidno, da morajo države članice in pooblaščeni subjekti pri določanju primerov večjega tveganja upoštevati vsaj dejavnike morebitnega večjega tveganja, določene v Prilogi III k tej direktivi.

71. Kot izhaja iz točk 42 in 43 teh sklepnih predlogov, mora morebitna odločitev o tem, da se stranki pripiše višja stopnja tveganja in da se v zvezi s to stranko posledično sprejmejo ukrepi okrepljenega skrbnega preverjanja strank, razen v primerih iz členov od 18a do 24 Direktive (EU) 2015/849, ki jo je treba sprejeti v skladu s pristopom, ki temelji na tveganju in na katerem sloni celotna ureditev za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, vzpostavljena s to direktivo, temeljiti na podrobni oceni tveganja, povezanega s to stranko. Iz točke 60 teh sklepnih predlogov tudi izhaja, je treba pri taki oceni tveganja upoštevati vse dejavnike, ki lahko vplivajo na opredelitev stopnje tveganja te stranke.

72. Iz navedenega izhaja, da odločitev o tem, da se stranki pripiše višja stopnja tveganja in da se v zvezi s to stranko posledično sprejmejo ukrepi okrepljenega skrbnega preverjanja strank, razen v primerih iz členov od 18a do 24 Direktive (EU) 2015/849, ni samodejna. Sprejetje okrepljenih ukrepov mora namreč temeljiti na oceni konkretnega tveganja, povezanega s to stranko, ki jo pooblaščeni subjekt vsekakor posebej opravi na podlagi meril, ki jih zadevna država članica ali pooblaščeni subjekt določi v zvezi z vsemi ustreznimi dejavniki tveganja.

73. Predložitveno sodišče se v okviru prvega vprašanja za predhodno odločanje sklicuje na dva konkretna dejavnika tveganja: prvič, na dejstvo, da je stranka NVO, in drugič, na dejstvo, da je pooblaščena oseba, ki jo stranka zaposluje, državljan tretje države z visokim tveganjem korupcije, v obravnavani zadevi Ruske federacije.

74. Predložitveno sodišče v zvezi s prvonavedenim dejavnikom poudarja, da niti Direktiva (EU) 2015/849 niti latvijski zakon o preprečevanju pranja denarja ne določata, da NVO zgolj zaradi svoje pravne oblike pomeni večje tveganje.

75. V zvezi s tem je treba navesti, da imajo države članice, kot je razvidno iz točke 44 in naslednjih teh sklepnih predlogov, v okviru ureditve, ki jo določa Direktiva (EU) 2015/849, široko polje proste presoje pri določanju tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, ki so značilna za posamezno državo članico. Države članice lahko torej opredelijo tudi druge okoliščine, ki predstavljajo večje tveganje. [34]

76. Ob upoštevanju tega je treba opozoriti, da je v členu $6(1^2)(1)$ latvijskega zakona o preprečevanju pranja denarja izrecno navedeno, da mora pooblaščeni subjekt pri ocenjevanju tveganj pranja denarja in financiranja terorizma upoštevati okoliščine, ki vplivajo na tveganje, med katerimi je tudi tveganje, ki je *neločljivo povezano s pravno obliko stranke*. Zato se zdi, kar pa

[34] Glej točko 50 teh sklepnih predlogov in sodbo Safe Interenvios (točka 106).

mora preveriti predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za uporabo nacionalnega prava, da je pravna oblika stranke v latvijskem zakonu o preprečevanju pranja denarja izrecno opredeljena kot dejavnik tveganja, ki ga mora pooblaščeni subjekt upoštevati v okviru analize tveganja.

77. Poleg tega je latvijska vlada v svojem stališču poudarila, da je bilo v poročilu, ki ga je služba za preprečevanje pranja denarja pri VID pripravila za leto 2019,[35] navedeno, da so NVO, zlasti tiste, ki niso registrirane kot organizacije v javnem interesu, še posebej dovzetne za pranje denarja in financiranje terorizma. Latvijska vlada je navedla tudi druge vire informacij, ki se nanašajo posebej na Latvijo,[36] iz katerih naj bi bilo mogoče sklepati, da je pravna oblika fundacije oziroma NVO element, za katerega je treba v okviru ocene tveganja šteti, da lahko pomeni dejavnik visokega tveganja.

78. V zvezi s tem sem v točki 56 teh sklepnih predlogov poudaril, da pravo Evropske unije po mojem mnenju ne nasprotuje temu, da se splošne kategorije tveganj (v obravnavani zadevi je to na primer pravna oblika stranke) določijo z zakonom in se pozneje podrobneje opredelijo (v obravnavani zadevi se to nanaša posebej na pravno obliko NVO ali fundacije) z dodatnimi in naknadnimi akti, ki niso nujno zakonski akti. Vendar mora predložitveno sodišče v konkretnem primeru preveriti, ali je treba v latvijskem pravnem redu dejansko šteti, da to, da ima stranka pravno obliko fundacije ali NVO, lahko pomeni dejavnik večjega tveganja, ki ga mora pooblaščeni subjekt v skladu z nacionalnim pravom upoštevati v okviru analize tveganja, ki jo je dolžan izvesti v zvezi s posamezno stranko.

79. Če je tako, potem je treba ugotoviti, da dejstvo, da ima stranka pravno obliko NVO, sicer ne pomeni, da je treba tej stranki samodejno pripisati visoko stopnjo tveganja – in zanjo posledično samodejno uporabiti ukrepe okrepljenega skrbnega preverjanja – pomeni pa morebitno neupoštevanje tega elementa opustitev ocene tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki jo je treba izvesti v zvezi s to stranko. Poleg tega mora biti pooblaščeni subjekt zmožen, kot je bilo že navedeno v točkah 61 in 62 teh sklepnih predlogov, pristojnim organom dokazati, da je analiza tveganja, ki jo je izvedel, ustrezna in da je torej v okviru te analize upošteval vse ustrezne dejavnike.

80. V zvezi z drugim dejavnikom, navedenim v točki 73 teh sklepnih predlogov – to je z dejstvom, da je pooblaščena oseba, ki jo stranka zaposluje, državljan tretje države z visokim tveganjem korupcije – je treba opozoriti, da Ruska federacija, kot je navedlo že predložitveno sodišče, ni in tudi ob nastanku upoštevnega dejanskega stanja ni bila uvrščena niti na seznam držav z visokim tveganjem, ki ga je objavila FATF,[37] niti na seznam tretjih držav z visokim tveganjem, ki ga je pripravila Komisija.[38]

[35] Gre za poročilo, naslovljeno „Juridisko personu un nevalstisko organizāciju noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizacije un terorisma finansēšanas riski“ (Tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, povezana s pravnimi osebami in nevladnimi organizacijami). Kot je navedeno v točki 12 teh sklepnih predlogov, je predložitveno sodišče v predstavitvi dejanskega stanja, ki jo je podalo v predložitveni odločbi, navedlo tudi, da se je VID sklicevala na poročilo, objavljeno 22. junija 2018. Vendar ni jasno, ali gre za isto poročilo ali za različni poročili.

[36] Latvijska vlada se je sklicevala na poročilo Posebnega odbora strokovnjakov Sveta Evrope za ocenjevanje ukrepov odkrivanja in preprečevanja pranja denarja ter financiranja terorizma (Moneyval), naslovljeno „Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Latvia Fifth Round Mutual Evaluation Report“ (Ukrepi za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma v Latviji, poročilo o petem krogu ocenjevanja).

[37] www.fatf-gafi.org/countries/#high-risk

[38] Glej člen 9(2) Direktive (EU) 2015/849 in Delegirano uredbo Komisije (EU) 2016/1675 z dne 14. julija 2016, o dopolnitvi Direktive (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z opredelitvijo tretjih držav z visokim tveganjem, ki imajo strateške pomanjkljivosti (UL 2016, L 254, str. 1).

81. Iz točke 3(b) Priloge III k Direktivi (EU) 2015/849, navedene v členu 18(3) Direktive, pa je razvidno, da dejavniki geografskega tveganja, ki kažejo na morebitno večje tveganje, med drugim vključujejo tudi dejavnik, ki se nanaša na „države, za katere je na podlagi zanesljivih virov ugotovljeno, da imajo znatno stopnjo korupcije ali drugih kaznivih dejanj“.

82. Poleg tega je treba opozoriti, da člen $11^1$(3) latvijskega zakona o preprečevanju pranja denarja določa, da morajo pooblaščeni subjekti pri izpolnjevanju obveznosti skrbnega preverjanja strank upoštevati vsaj nekatere dejavnike, ki lahko prispevajo k povečanju tveganja, med katerimi je v točki (2)(b) tega člena navedena okoliščina, da je stranka ali njen dejanski lastnik povezan z državo ali ozemljem z visokim tveganjem korupcije.

83. Predložitveno sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da je mogoče Rusko federacijo šteti za državo ali ozemlje z visokim tveganjem korupcije.[39] Poleg tega se je latvijska vlada na obravnavi sklicevala na smernice in na razne druge informativne dokumente, objavljene na spletnem mestu VID, v katerih je posebej izpostavljeno, da se v Latviji v praksi šteje, da je obstoj povezave z Rusko federacijo dejavnik, zaradi katerega se tveganje pranja denarja lahko poveča. Ravno tako se zdi, da je glede na to, kar je bilo navedeno v točki 44 teh sklepnih predlogov, smiselno šteti, da je mogoče z dejavniki, povezanimi z geografsko lego ter gospodarskimi ali socialnimi razmerami v Republiki Latviji, v skladu z že obravnavanim poljem proste presoje, ki ga imajo države članice na podlagi Direktive (EU) 2015/849, upravičiti poseben pristop, ki ga je ta država zavzela v zvezi z Rusko federacijo. Zato se zdi, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za uporabo nacionalnega prava, da se obstoj „povezave“ med stranko ali dejanskim lastnikom in Rusko federacijo na podlagi latvijskega prava šteje za dejavnik morebitnega večjega tveganja, ki ga mora pooblaščeni subjekt v skladu z nacionalnim pravom upoštevati v okviru analize tveganja, ki jo izvede v zvezi s posamezno stranko.

84. Če je tako, potem je treba – podobno kot v primeru dejavnika, ki se nanaša na pravno obliko NVO – ugotoviti, da dejstvo, da je stranka povezana z Rusko federacijo, sicer ne pomeni, da je treba tej stranki samodejno pripisati visoko stopnjo tveganja – in zanjo posledično samodejno uporabiti ukrepe okrepljenega skrbnega preverjanja – pomeni pa dejavnik tveganja, ki ga mora pooblaščeni subjekt nujno upoštevati v okviru ocene tveganja te stranke. Morebitno neupoštevanje tega elementa bi tudi v tem primeru pomenilo opustitev ocene tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki jo je treba izvesti v zvezi s to stranko.

85. Ne glede na presojo, ki jo mora na podlagi latvijskega prava opraviti predložitveno sodišče, pa je treba v zvezi s pojmom „povezava“ vseeno navesti nekaj preudarkov. Taka povezava je namreč lahko z načelom sorazmernosti skladna le, če ima določeno težo in če se tako ali drugače nanaša na tveganje pranja denarja in financiranja terorizma.

86. V teh okoliščinah se mi zdi, da dejstvo, da je neki posameznik, ki je zaposlen pri stranki, državljan države, v kateri obstaja tveganje pranja denarja, ne pomeni zadostne povezave, zaradi katere bi bilo mogoče šteti, da obstaja dejavnik večjega tveganja. Uporaba takega pristopa bi lahko celo povzročila diskriminacijo, ki je v nasprotju z načelom prepovedi diskriminacije, navedenim v točki 57 teh sklepnih predlogov. Ta ugotovitev pa bi bila lahko drugačna, če bi se zadevna povezava nanašala na primer na dejanskega lastnika stranke ali posameznika, zaposlenega na položaju, na katerem lahko opravlja dejavnosti, ki so morebiti lahko povezane z dejavnostjo pranja denarja.

[39] Predložitveno sodišče kot „verodostojen vir“ navaja analizo, ki jo je opravila organizacija Transparency International. Glej www.transparency.org/en/countries/russia.

87. Predložitvena odločba ne vsebuje dovolj elementov, zlasti v zvezi z vlogo, ki jo ima VR, državljan Ruske federacije, v fundaciji, da bi bilo mogoče v zvezi s tem vidikom zavzeti kakršno koli stališče. Vendar moram vsekakor poudariti, kar izhaja tudi iz predložitvene odločbe, da je bila kot dejanski lastnik fundacije navedena latvijska družba kot celota in da je ta okoliščina očitno v nasprotju s pojmom dejanskega lastnika, kakor je opredeljen v Direktivi (EU) 2015/849.[40] Vsekakor pa mora te elemente preveriti predložitveno sodišče.

88. Nazadnje, da bi bilo mogoče predložitvenemu sodišču dati čim bolj izčrpen odgovor, menim, da je treba še enkrat poudariti, prvič, da mora družba Rodl & Partner, kot je razvidno iz točk 61 in 62 teh sklepnih predlogov in kot je Komisija navedla na obravnavi, pojasniti, zakaj je glede na položaj stranke in obstoj določenih dejavnikov, ki bi morda lahko kazali na visoko tveganje, ugotovila, da je bilo v zvezi z zadevno stranko podano zgolj nizko tveganje in da je zato zadostovalo, da so se za to stranko uporabili poenostavljeni ukrepi.

89. Drugič, glede na informacije, ki so na voljo v spisu, se zdi, da VID družbi Rodl & Partner sankcije ni izrekla zato, ker ta v zvezi s stranko ni uporabila okrepljenih ukrepov, kot naj bi morala storiti na podlagi nacionalne prakse VID, v skladu s katero naj bi moral pooblaščeni subjekt ukrepe okrepljenega skrbnega preverjanja strank uporabiti vsakič, ko ima ta stranka pravno obliko NVO ali ko je eden od njenih zaposlenih državljan tretje države z visokim tveganjem korupcije.[41] Latvijska vlada obstoj take prakse sicer izpodbija. Iz spisa nasprotno izhaja, da je VID sankcije zoper družbo Rodl & Partner izrekla zaradi nezadostne analize tveganja in dejstva, da ta v navedeni analizi ni upoštevala dejavnikov, ki bi morda lahko vplivali na spremembo ocene tveganja, ki jo je podala v zvezi z zadevnima strankama. Ta vidik mora seveda preveriti predložitveno sodišče.

90. Glede na vse navedeno predlagam, naj Sodišče na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori tako, kot je navedeno v točki 1, razdelek IV, teh sklepnih predlogov. Posledično menim, da ni treba odgovoriti na drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki je postavljeno le, če bi bil odgovor na prvo vprašanje pritrdilen.

## C. Tretje vprašanje za predhodno odločanje

91. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 18 Direktive (EU) 2015/849 v povezavi s Prilogo III, točka 3(b), k tej direktivi razlagati tako, da določa samodejno obveznost sprejetja ukrepov okrepljenega skrbnega preverjanja strank v vseh primerih, v katerih je poslovni partner stranke, ne pa tudi stranka sama, kakor koli povezan s tretjo državo z visoko stopnjo korupcije.

92. Iz preudarkov, ki so bili zlasti v točkah od 69 do 72 teh sklepnih predlogov navedeni v zvezi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje, izhaja, da odločitev o tem, da se stranki pripiše višja stopnja tveganja in da se v zvezi s to stranko posledično sprejmejo ukrepi okrepljenega skrbnega preverjanja strank, razen v primerih iz členov od 18a do 24 Direktive (EU) 2015/849, ni samodejna, ampak mora temeljiti na oceni konkretnega tveganja, povezanega s to stranko, ki jo pooblaščeni subjekt vsekakor posebej izvede na podlagi meril, ki jih zadevna država članica ali pooblaščeni subjekt določi v zvezi z vsemi ustreznimi dejavniki tveganja.

[40] Glej člen 3, točka 6, Direktive 2015/849.

[41] Kot je razvidno iz točke 16 teh sklepnih predlogov, se zdi, da predložitveno sodišče v predložitveni odločbi povzema trditev družbe Rodl & Partner, ki se nanaša zgolj na domnevo o obstoju take prakse. Zato menim, da ni nobene potrebe po preučitvi vprašanja, ki ga je postavila družba Rodl & Partner in se nanaša na morebitno združljivost take nacionalne prakse s členom 56 PDEU.

93. Iz teh preudarkov, ki se, kar se tiče morebitne samodejne uporabe ukrepov okrepljenega skrbnega preverjanja strank, smiselno uporabljajo tudi za to vprašanje za predhodno odločanje, izhaja, da je treba tudi na tretje vprašanje za predhodno odločanje vsaj po mojem mnenju odgovoriti nikalno.

94. Kljub temu pa je treba za to, da bi se predložitvenem sodišču dal čim bolj koristen odgovor, podrobneje preučiti vprašanje, ki se nanaša na pomen, ki ga imajo v okviru ureditve za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma položaji – vzpostavljeni z Direktivo (EU) 2015/849 – v katerih je poslovni partner stranke, ne pa tudi stranka sama, kakor koli povezan s tretjo državo z visoko stopnjo korupcije.

95. V zvezi s tem je treba opozoriti, kot je bilo v teh sklepnih predlogih že navedeno, da so v Prilogi III k Direktivi (EU) 2015/849 našteti dejavniki geografskega tveganja, ki kažejo na morebitno večje tveganje, med katerimi so navedene tudi „države, za katere je na podlagi zanesljivih virov ugotovljeno, da imajo znatno stopnjo korupcije ali drugih kaznivih dejanj“. Ta priloga ne določa nikakršnega razlikovanja glede na to, ali se dejavniki geografskega tveganja nanašajo na stranko ali na njene poslovne partnerje. Iz člena 8(1) Direktive (EU) 2015/849 prav tako izhaja, da je treba v oceni tveganja, ki jo morajo izvesti pooblaščeni subjekti, upoštevati dejavnike tveganja, ki niso povezani le z njihovimi strankami, ampak med drugim tudi s „transakcijami“. Tak pristop, v skladu s katerim se analiza dejavnikov tveganja ne omejuje na stranko kot na subjekt, ampak zajema tudi njene poslovne transakcije, poleg tega izhaja tudi iz člena 13(1)(d) Direktive (EU) 2015/849, ki se nanaša na skrbno preverjanje strank. Ta namreč določa, da obveznost stalnega spremljanja poslovnega odnosa vključuje tudi pregledovanje poslovnih transakcij stranke.

96. Po drugi strani pa glavni cilj Direktive (EU) 2015/849, ki je naveden v točki 31 teh sklepnih predlogov, govori v prid širši razlagi pojma „geografsko tveganje“, ki ne vključuje le dejstvo, da stranka prihaja iz „države, za kater[o] je na podlagi zanesljivih virov ugotovljeno, da ima[…] znatno stopnjo korupcije ali drugih kaznivih dejanj“, ampak tudi druge možne povezave s tako državo, kot so poslovne dejavnosti ali pomembni poslovni prihodki, povezani s to državo. V zvezi s tem ugotavljam, da je iz smernic FATF za uporabo pristopa, ki temelji na tveganju, pri ponudnikih računovodskih storitev –[42] ki so lahko upoštevne za razlago Direktive (EU) 2015/849 –[43] razvidno, da dejstvo, da vir premoženja (*source of wealth*) stranke, ki vključuje tudi poslovne prihodke stranke, izvira iz države z višjo stopnjo tveganja, pomeni dejavnik tveganja, ki ga morajo ponudniki računovodskih storitev upoštevati.[44]

97. Po tem pojasnilu pa je treba poudariti, kot je bilo že navedeno v točki 29 teh sklepnih predlogov, da obveznosti, ki jih imajo pooblaščeni subjekti, načeloma izhajajo iz nacionalne zakonodaje, s katero je bila Direktiva (EU) 2015/849 prenesena v pravo države članice, ne pa neposredno iz te direktive. Latvijski zakon o preprečevanju pranja denarja v členu $11^1$(3), kot je bil povzet v točki 82 teh sklepnih predlogov, določa, da je dejstvo, da je stranka ali njen dejanski lastnik povezan z državo ali ozemljem z visokim tveganjem korupcije, dejavnik tveganja, ki ga je treba upoštevati pri oceni tveganja. Zato se drugače kakor v Prilogi III k Direktivi (EU) 2015/843 zdi, da ta določba v subjektivnem smislu omejuje pomen dejavnika geografskega tveganja na samo stranko oziroma na njenega dejanskega lastnika.

[42] Guidance for a risk-based approach – Accounting Profession iz junija 2019, dostopno na https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/RBA-Accounting-Profession.pdf (glej str. 22 in naslednje, zlasti str. 27).

[43] Glede potrebe po uskladitvi razlage aktov Unije na področju pranja denarja s priporočili FATF, glej uvodno izjavo 4 Direktive (EU) 2015/849 *in fine*.

[44] Glej točko 71(a) in okvir 2 na str. 26 zgoraj navedenih smarnic FATF.

98. Vendar je treba to določbo razlagati v skladu z Direktivo (EU) 2015/849, kar pa je naloga predložitvenega sodišča. V zvezi s tem ravno tako ugotavljam, da iz navedenih preudarkov izhaja, da bi bilo treba to določbo glede na to, da je treba podati razlago, ki je v skladu z navedeno direktivo, razlagati tako, da določa, da dejavniki geografskega tveganja vključujejo tudi povezavo med stranko in državo ali ozemljem z visokim tveganje korupcije, ki se lahko pojavi v zvezi s poslovnimi prihodki te stranke in posledično v zvezi s transakcijami, ki jih ta stranka izvaja v povezavi s to državo, kar vključuje tudi prihodke iz naslova poslovnih dejavnosti, ki jih ta stranka izvaja s poslovnimi partnerji, povezanimi s tretjo državo z visoko stopnjo korupcije.

99. Ne glede na navedeno je jasno, da je treba zaradi zahteve po sorazmernosti, na katero sem napotil v točki 64 teh sklepnih predlogov, upoštevati tako obseg kot tudi pomen transakcij ali poslovnih prihodkov, povezanih z državo z večjim tveganjem, ki pa ju je treba opredeliti na podlagi analize posameznega primera. Iz tega izhaja, da vsi prihodki iz naslova poslovnih dejavnosti, ki jih stranka izvaja s poslovnimi partnerji, povezanimi s tretjo državo z visoko stopnjo korupcije, ne bodo nujno pomenili dejavnika tveganja, ki ga je treba upoštevati v okviru ocene tveganja te stranke. V tem smislu bodo namreč upoštevni le transakcije in prihodki znatnega obsega, za katere bo mogoče šteti, da kažejo na povezavo s to državo. Do tega bi na primer lahko prišlo, če bi stranka del svojih prihodkov – za katerega bi bilo mogoče šteti, da pomeni znaten delež skupnega prometa te stranke – prejela od poslovnega partnerja, povezanega s tretjo državo z visoko stopnjo korupcije, ali če bi izvajala take poslovne transakcije, zaradi katerih bi se tako ali drugače vzpostavila določena mera odvisnosti te stranke od zadevnega poslovnega partnerja.

100. Vsekakor pa mora predložitveno sodišče na podlagi konkretnega primera presoditi, ali to v obravnavani zadevi velja tudi za razmerje med družbo RBA Consulting in njenim poslovnim partnerjem, povezanim s tretjo državo z visoko stopnjo korupcije, in ali bi morala družba Rodl & Partner tako poslovno transakcijo zato upoštevati pri ocene tveganja stranke. V zvezi s tem ugotavljam, da se preudarki, ki sem jih predstavil v točkah 88 in 89 teh sklepnih predlogov, smiselno uporabljajo tudi za oceno tveganja družbe RBA Consulting.

101. Glede na vse navedeno predlagam, naj Sodišče na tretje vprašanje za predhodno odločanje odgovori tako, kot je navedeno v točki 2, razdelek IV, teh sklepnih predlogov.

## D. Četrto vprašanje za predhodno odločanje

102. Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 13(1)(c) in (d) Direktive (EU) 2015/849 razlagati tako, da navedeni določbi pooblaščenemu subjektu nalagata, da mora pri skrbnem preverjanju stranke od te pridobiti kopijo pogodbe, sklenjene med navedeno stranko in tretjo osebo, ali pa je mogoče šteti, da zadostuje že pregled te pogodbe, opravljen na kraju samem.

103. Podobno kot tretje vprašanje tudi to vprašanje za predhodno odločanje temelji na očitkih, ki jih je VID navedla v zvezi z oceno, ki jo je družba Rodl & Partner podala glede stopnje tveganja druge zadevne stranke, to je družbe RBA Consulting.

104. Kot je navedeno v točki 39 teh sklepnih predlogov, člen 13(1) Direktive (EU) 2015/849 opredeljuje (standardne) ukrepe skrbnega preverjanja strank, ki jih morajo pooblaščeni subjekti uporabiti, če se ugotovi obstoj običajne stopnje tveganja. Med te spadajo tudi ukrepi, navedeni v točkah (c) in (d) tega člena.

105. Kot je razvidno iz točk 61 in 62 teh sklepnih predlogov ter iz členov 8(2) in 13(4) Direktive (EU) 2015/849, navedenih v teh točkah, morajo pooblaščeni subjekti izpolnjevati zahteve, v skladu s katerimi ustreznim pristojnim organom predložijo dokumentacijo in dokaze tako glede ocene tveganja, ki jih izvedejo v zvezi s strankami, kot tudi glede primernosti ukrepov skrbnega preverjanja, ki jih v skladu z ugotovljeno stopnjo tveganja uporabljajo za te stranke. [45]

106. Poleg tega morajo pooblaščeni subjekti v skladu s členom 40(1)(a) Direktive (EU) 2015/843 hraniti kopije dokumentov in informacije, ki so potrebne za izpolnjevanje zahtev skrbnega preverjanja strank, določenih v tej direktivi.

107. V navedenih določbah Direktive (EU) 2015/849 pa ni natančno predpisano, kako lahko pooblaščeni subjekti izpolnijo te zahteve po predložitvi dokazov in dokumentacije pristojnim organom. V tem okviru se vprašanje predložitvenega sodišča nanaša prav na ta vidik.

108. V zvezi s tem menim, da mora pooblaščeni subjekt, kot je družba Rodl & Partner, v času nadzora, kakršnega je izvajala VID, oceno tveganja, ki jo je izvedel v zvezi z eno od svojih strank, ustrezno dokumentirati in predložiti dokaze, iz katerih je razvidno, da je v okviru te ocene upošteval vse ustrezne dejavnike tveganja in da je odločitev glede ravni ukrepov skrbnega preverjanja, ki jih je uporabil v zvezi s to stranko, sprejel glede na to oceno.

109. Če je treba v okviru take ocene tveganja upoštevati poslovno razmerje ali transakcijo s poslovnim partnerjem, povezanim s tretjo državo z visoko stopnjo korupcije, mora pooblaščeni subjekt pristojnemu organu predložiti ustrezno dokumentacijo, ki dokazuje, da je to poslovno transakcijo ali razmerje analiziral in jo ustrezno upošteval pri sprejemanju odločitve glede stopnje tveganja te stranke.

110. Ne glede na navedeno pa menim, da obveznost dokazovanja in dokumentiranja, ki jo mora izpolniti pooblaščeni subjekt, ne pomeni nujno, da je treba vselej predložiti kopijo pogodbe v fizični obliki. Tako dokazilo je, odvisno od posameznega primera, mogoče predložiti tudi na druge načine, ki pa morajo biti primerni za doseganje cilja te zahteve. Ta cilj bi bilo na primer mogoče doseči, kot je v bistvu poudarila Komisija, s pripravo poročil o oceni tveganja, izvedeni v zvezi s to pogodbo, ki bi vsebovala informacije, potrebne za učinkovito oceno tveganja, povezanega z zadevnim poslovnim razmerjem, in na podlagi katerih bi bilo mogoče dokazati, da je pooblaščeni subjekt zadevno pogodbo dejansko analiziral in upošteval v oceni tveganja, ki jo je podal za to stranko.

111. Menim pa, da pooblaščeni subjekt dejstva, da tega poslovnega razmerja ni upošteval v analizi tveganja zadevne stranke, ne more upravičiti s sklicevanjem na to, da zadevne pogodbe ni mogoče predložiti. Neobstoj vsakršnih dokazov in dokumentacije v zvezi z zadevnim poslovnim razmerjem v okviru analize tveganja te stranke namreč pomeni kršitev obveznosti, navedenih v točki 105 teh sklepnih predlogov. Predložitveno sodišče mora seveda na podlagi konkretnega primera presoditi, ali je tako tudi v obravnavani zadevi.

112. Glede na vse navedeno predlagam, naj Sodišče na četrto vprašanje za predhodno odločanje odgovori tako, kot je navedeno v točki 3, razdelek IV, teh sklepnih predlogov.

[45] Glej, kar se tiče Direktive 2005/60, sodbo Safe Interenvios (točka 86).

## E. Peto vprašanje za predhodno odločanje

113. Predložitveno sodišče s petim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 14(5) Direktive (EU) 2015/849 razlagati tako, da mora pooblaščeni subjekt uporabiti ukrepe skrbnega preverjanja strank v zvezi z obstoječimi poslovnimi strankami, tudi če v okoliščinah stranke ni mogoče zaznati pomembnih sprememb in če rok, ki ga je pristojni organ države članice določil za sprejetje novih ukrepov spremljanja, še ni potekel, ter da se navedena obveznost uporablja samo v zvezi s strankami, ki so opredeljene kot visoko tvegane.

114. To vprašanje se postavlja zato, ker je VID v postopku v glavni stvari ugotovila, da je družba Rodl & Partner kršila latvijski zakon o preprečevanju pranja denarja, ki določa, da pooblaščeni subjekt redno, vsekakor pa vsaj enkrat na 18 mesecev, posodablja informacije o strankah.[46] Ko pa je VID pri družbi Rodl & Partner začela opravljati nadzor, še ni minilo 18 mesecev od dne, ko je družba RBA Consulting postala stranka družbe Rodl & Partner.

115. Člen 14(5) Direktive (EU) 2015/849 določa, da morajo pooblaščeni subjekti ukrepe skrbnega preverjanja strank uporabljati ne le za vse nove stranke, ampak v primernem času in z upoštevanjem tveganja tudi za obstoječe stranke, zlasti v času spremembe relevantnih okoliščin stranke (ali v drugih primerih, ki so bili dodatno določeni s spremembami, uvedenimi z Direktivo (EU) 2018/843).

116. V zvezi s tem naj spomnim, da je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo, v katero je umeščena, in cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je.[47]

117. Z jezikovnega vidika je jasno, da iz člena 14(5) Direktive (EU) 2015/849 izhaja, da morajo pooblaščeni subjekti ukrepe skrbnega preverjanja za obstoječe stranke uporabljati „v primernem času“ in „z upoštevanjem tveganja“. Iz besedila je prav tako razvidno, da se eden od primerov, v katerih je uporaba takih ukrepov primerna, ki pa nikakor ni edini, nanaša na „spremembe relevantnih okoliščin stranke“. Poleg tega v Direktivi (EU) 2015/843 ni pojasnjeno, kaj naj bi izraz „v primernem času“ sploh pomenil. Kljub temu je na podlagi besedila navedene določbe mogoče sklepati, da mora pooblaščeni subjekt ukrepe skrbnega preverjanja strank uporabljati in posodabljati ne le takrat, kadar se to zdi potrebno, ampak tudi takrat, ko se izkaže, da je to primerno glede na oceno tveganja pranja denarja, povezanega z zadevno stranko, ki je, kot je bilo že ponazorjeno, odvisna od analize vseh upoštevnih dejavnikov. Poleg tega je treba z jezikovnega vidika tudi opozoriti, da ta obveznost v skladu z zadevno določbo ni omejena zgolj na stranke, ki so opredeljene kot visoko tvegane.

118. Tako razlago zadevne določbe potrjuje tudi sistematika obravnavane direktive. Po eni strani je treba opozoriti, da je člen 14(5) Direktive (EU) 2015/849 del oddelka 1, naslovljenega „Splošne določbe“, poglavja II o zahtevah glede skrbnega preverjanja strank Direktive (EU) 2015/849. Iz tega sledi, da obveznost, ki jo imajo pooblaščeni subjekti na podlagi te določbe, velja za vse stranke ne glede na to, ali je zanje ugotovljena običajna, nizka ali visoka stopnja tveganja.

119. Po drugi strani pa je ocenjevanje tveganja v okviru ureditve, ki jo določa Direktiva (EU) 2015/849, kot je bilo že navedeno v točki 63 teh sklepnih predlogov, dinamičen in, v okviru razumnega, neprekinjen proces. To pomeni, da se od pooblaščenih subjektov načeloma zahteva, da transakcije svojih strank v okviru razumnega stalno spremljajo. Iz navedenega izhaja, da

[46] Glej člen 8(2) latvijskega zakona o preprečevanju pranja denarja.

[47] Glej med drugim sodbo z dne 24. marca 2021, MCP (C-603/20 PPU, EU:C:2021:231, točka 37 in navedena sodna praksa).

morajo pooblaščeni subjekti, če se seznanijo z elementi, kot so poslovne transakcije, ki bi morebiti lahko vplivali na oceno tveganja stranke, te elemente obvezno upoštevati ter po potrebi revidirati analizo tveganja in pregledati raven ukrepov skrbnega preverjanja, ki jih uporabljajo za zadevno stranko.

120. Poleg tega menim, da je široka razlaga obravnavane določbe v okviru razumnega v skladu z glavnim ciljem Direktive (EU) 2015/849, na katerega sem opozoril v točki 31 teh sklepnih predlogov.

121. V zvezi z obravnavano zadevo moram zlasti poudariti, da latvijsko pravo, na kar sta opozorila tako latvijska vlada kot predložitveno sodišče, pooblaščenemu subjektu nalaga obveznost, v skladu s katero mora informacije o strankah redno posodabljati, pri čemer pa je 18-mesečni rok določen kot najdaljši rok, do katerega je treba tako posodobitev izvesti. Če se torej ta določba razlaga v skladu s členom 14(5) Direktive (EU) 2015/849, to po mojem mnenju pomeni, da je *ni* mogoče razumeti tako, da pooblaščeni subjekt *ni* dolžan revidirati in po potrebi spremeniti analize tveganja, ki jo je opravil v zvezi s stranko – ter, kadar je to primerno, posledično prilagoditi ukrepov, ki jih je uporabil za to stranko – vsakič, ko se seznani z elementi, ki bi morebiti lahko vplivali na to oceno tveganja.

122. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je šlo pri transakcijah, ki so se izvajale med družbo RBA Consulting in družbo, povezano z državo z visokim tveganjem korupcije, pri čemer ni sporno, da je bila družba Rodl & Partner s temi transakcijami seznanjena, za take transakcije, da bi bilo mogoče v zvezi z oceno tveganja družbe RBA Consulting šteti – tudi ob upoštevanju teh transakcij – da bi morala družba Rodl & Partner to oceno posodobiti in po potrebi spremeniti ukrepe skrbnega preverjanja, ki jih je uporabljala za to stranko, ne glede na to, ali je največ 18-mesečni rok, ki ga določa latvijska zakonodaja, že potekel.

123. Glede na vse navedeno predlagam, naj Sodišče na peto vprašanje za predhodno odločanje odgovori tako, kot je navedeno v točki 4, razdelek IV, teh sklepnih predlogov.

## F. Šesto vprašanje za predhodno odločanje

124. Predložitveno sodišče s šestim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 60(1) in (2) Direktive (EU) 2015/849 razlagati tako, da mora pristojni organ ob objavi informacije o sklepu o izreku upravne sankcije ali ukrepa zaradi kršitev nacionalnih določb za prenos navedene direktive, zagotoviti, da se objavljene informacije natančno ujemajo z informacijami, navedenimi v sklepu.

125. V zvezi s tem je treba najprej zavrniti trditve, ki jih je latvijska vlada navedla v zvezi s tem, da je to vprašanje hipotetično in da zato ni dopustno.[48] Prvič, dejstvo da se Sodišču postavlja vprašanje, ki se nanaša tako na razlago odstavka 1 kot odstavka 2 člena 60 Direktive (EU) 2015/849, ki naj bi bila glede na besedilo zadnjenavedenega odstavka povezana, namreč ne pomeni, da je to vprašanje hipotetično. Drugič, v predložitveni odločbi je izrecno navedeno, da so določene napake v objavi informacij, povezanih z izpodbijanim sklepom, obstajale tudi v času sprejetja zadevnih sklepov.

[48] Latvijska vlada na eni strani zatrjuje, da se vprašanje za predhodno odločanje, ki se sklicuje na člen 60(1) in (2) Direktive 2015/849, nanaša na dva položaja, ki ne moreta obstajati istočasno, to je na položaj, v katerem je objavljen sklep, zoper katerega ni bilo vloženo nobeno pravno sredstvo, in na položaj, v katerem je bil objavljen sklep, zoper katerega je bilo vloženo pravno sredstvo. Na drugi strani pa trdi, da izid spora v postopku v glavni stvari ni odvisen od presoje morebitne napake, do katere naj bi prišlo pred objavo zadevnega sklepa.

126. Iz člena 60(2) je razvidno, da morajo biti na spletu objavljene informacije iz sklepov, zoper katere je vložena pritožba. Te informacije morajo torej ustrezati informacijam, ki jih vsebujejo zadevni sklepi. Zato predlagam, naj Sodišče na šesto vprašanje za predhodno odločanje odgovori tako, kot je navedeno v točki 5, razdelek IV, teh sklepnih predlogov.

## IV. Predlog

127. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Administratīvā rajona tiesa (upravno sodišče prve stopnje, Latvija), odgovori:

1. Člen 18(1) in (3) Direktive (EU) 2015/849 v povezavi s Prilogo III, točka 3(b), k tej direktivi je treba razlagati tako, da te določbe pooblaščenemu subjektu samodejno ne nalagajo, da stranki pripiše višjo stopnjo tveganja in v zvezi z njo posledično sprejme ukrepe okrepljenega skrbnega preverjanja, ker je ta stranka nevladna organizacija in ker je pooblaščena oseba, ki jo stranka zaposluje, državljan tretje države z visokim tveganjem korupcije. Država članica pa lahko v skladu s poljem proste presoje, ki ga imajo države članice na podlagi Direktive (EU) 2015/849, v nacionalnem pravu določi, da navedeni okoliščini pomenita dejavnika večjega tveganja, ki ju mora pooblaščeni subjekt upoštevati v okviru analize tveganja, ki jo izvede v zvezi s posamezno stranko.

2. Člen 18 Direktive (EU) 2015/849 v povezavi s Prilogo III, točka 3(b), k tej direktivi je treba razlagati tako, da ti določbi ne nalagata samodejne obveznosti sprejetja ukrepov okrepljenega skrbnega preverjanja strank v vseh primerih, v katerih je poslovni partner stranke, ne pa tudi stranka sama, kakor koli povezan s tretjo državo z visoko stopnjo korupcije. Vendar dejstvo, da stranka ustvari znaten del svojih prihodkov ali izvaja pomembne poslovne transakcije prav v sklopu povezave s tako državo, pomeni dejavnik večjega tveganja, ki ga mora pooblaščeni subjekt upoštevati v okviru analize tveganja te stranke.

3. Člen 13(1)(c) in (d) Direktive 2015/849 je treba razlagati tako, da pooblaščenemu subjektu ne nalaga obveznosti, da pri skrbnem preverjanju stranke od te nujno pridobi kopijo pogodbe, sklenjene med navedeno stranko in tretjo osebo. Vendar mora pooblaščeni subjekt pristojnemu organu po potrebi predložiti ustrezno dokumentacijo, ki dokazuje, da je to poslovno transakcijo ali razmerje analiziral in jo ustrezno upošteval pri sprejemanju odločitve glede stopnje tveganja te stranke.

4. Člen 14(5) Direktive 2015/849 je treba razlagati tako, da mora pooblaščeni subjekt v okviru razumnega stalno spremljati transakcije in poslovne odnose strank, tudi če najdaljši rok, ki je v pravu držav članic določen za pregled okoliščin stranke, še ni potekel ali če v okoliščinah stranke ni bilo mogoče zaznati pomembnih sprememb. Če se pooblaščeni subjekt seznani z elementi, ki bi morebiti lahko vplivali na oceno tveganja stranke, mora te elemente obvezno upoštevati ter po potrebi revidirati analizo tveganja in pregledati raven ukrepov skrbnega preverjanja, ki jih uporablja za to stranko. Ta obveznost se namreč ne uporablja samo v zvezi s strankami, ki so bile opredeljene kot visoko tvegane.

5. Člen 60(1) in (2) Direktive (EU) 2015/849 je treba razlagati tako, da mora pristojni organ ob objavi informacije o sklepu o izreku upravne sankcije ali ukrepa zaradi kršitev nacionalnih določb za prenos navedene direktive, zagotoviti, da se objavljene informacije natančno ujemajo z informacijami, navedenimi v sklepu.