ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

10 maart 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme — Richtlijn 2005/60/EG — Klantenonderzoeksmaatregelen — Richtlijn 2007/64/EG — Betalingsdiensten in de interne markt”

In zaak C-235/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Audiencia Provincial de Barcelona (provinciaal gerechtshof Barcelona, Spanje) bij beslissing van 7 mei 2014, ingekomen bij het Hof op 13 mei 2014, in de procedure

Safe Interenvíos SA

tegen

Liberbank SA,

Banco de Sabadell SA,

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, D. Šváby, A. Rosas (rapporteur), E. Juhász en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 mei 2015,

gelet op de opmerkingen van:

— Safe Interenvíos SA, vertegenwoordigd door A. Selas Colorado en D. Solana Giménez, abogados,

— Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA, vertegenwoordigd door J. M. Rodríguez Cárcamo en B. García Gómez, abogados,

* Procestaal: Spaans.

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Rubio González en A. Gavela Llopis als gemachtigden,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes, M. Rebelo en G. Miranda als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Rius en I. V. Rogalski als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 september 2015,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PB L 309, blz. 15), zoals gewijzigd door richtlijn 2010/78/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 (PB L 331, blz. 120; hierna: „witwasrichtlijn"), gelezen in samenhang met de artikelen 5, 7 en 13 van deze richtlijn.

2 Dit verzoek is ingediend in een geding tussen Safe Interenvíos SA (hierna: „Safe"), een betalingsinstelling, enerzijds, en Liberbank SA (hierna: „Liberbank"), Banco de Sabadell SA (hierna: „Sabadell") en Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (hierna: „BBVA"), drie kredietinstellingen (hierna samen: „banken"), anderzijds, betreffende de sluiting van haar rekeningen door deze banken wegens verdenking van het witwassen van geld.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Witwasrichtlijn

3 Blijkens overweging 5 van de witwasrichtlijn dienen maatregelen op het gebied van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme „verenigbaar te zijn met in andere internationale fora ondernomen acties", en met name „rekening te [houden] met de 40 aanbevelingen van de financiële actiegroep witwassen van geld (Financial Action Task Force on Money Laundering, hierna ‚FATF' te noemen, het belangrijkste internationale orgaan voor de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Aangezien de 40 aanbevelingen van de FATF in 2003 ingrijpend zijn herzien en uitgebreid, verdient het aanbeveling deze richtlijn met deze nieuwe internationale norm in overeenstemming te brengen."

4 Overweging 10 van deze richtlijn luidt als volgt:

„De instellingen en personen die onder deze richtlijn vallen dienen [...] de identiteit van de uiteindelijke begunstigde te identificeren en te verifiëren. Het staat die instellingen en personen vrij gebruik te maken van openbare registers van uiteindelijke begunstigden, hun cliënten om relevante gegevens te vragen of deze informatie op andere wijze te verzamelen, rekening houdend met het feit dat de omvang van dergelijke klantenonderzoeksmaatregelen (‚customer due diligence measures') gerelateerd is aan het risico van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, hetgeen afhankelijk is van het soort cliënt, de zakelijke relatie, het product of de transactie."

5 De overwegingen 22 en 24 van deze richtlijn luiden als volgt:

„(22) Er dient te worden erkend dat het witwasrisico en het risico van terrorismefinanciering niet altijd even groot is. In overeenstemming met een risicogeoriënteerde benadering dient in de gemeenschapswetgeving derhalve het beginsel te worden ingevoerd dat in passende gevallen een vereenvoudiging van de klantenonderzoeksvereisten wordt toegestaan.

[...]

(24) Evenzo dient in de gemeenschapswetgeving te worden erkend dat het witwasrisico of het risico van terrorismefinanciering in sommige situaties groter is. Hoewel de identiteit en het zakelijk profiel van alle cliënten dienen vastgesteld, bestaan er gevallen waarin er bijzonder strikte cliëntidentificatie- en cliëntverificatieprocedures vereist zijn."

6 Volgens overweging 33 van de witwasrichtlijn dient het verstrekken van inlichtingen als bedoeld in artikel 28 in overeenstemming te zijn met de voorschriften betreffende het doorgeven van persoonsgegevens aan derde landen neergelegd in richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31; hierna: „richtlijn betreffende persoonsgegevens"), en laat artikel 28 bovendien de nationale wetgeving inzake gegevensbescherming en beroepsgeheim onverlet.

7 Volgens overweging 48 van de witwasrichtlijn eerbiedigt deze richtlijn de grondrechten, neemt zij de beginselen in acht die met name zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), en mag zij niet worden uitgelegd of uitgevoerd op een wijze die strijdig is met het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

8 Artikel 1 van de witwasrichtlijn bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De lidstaten zien erop toe dat witwassen van geld en financiering van terrorisme worden verboden.

2. Voor de toepassing van deze richtlijn worden de hierna genoemde daden, indien opzettelijk begaan, als witwassen van geld beschouwd:

a) de omzetting of overdracht van voorwerpen, wetende dat deze zijn verworven uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een dergelijke activiteit, met het oogmerk de illegale herkomst ervan te verhelen of te verhullen of een persoon die bij deze activiteit is betrokken, te helpen aan de juridische gevolgen van zijn daden te ontkomen;

b) het verhelen of verhullen van de werkelijke aard, oorsprong, vindplaats, vervreemding, verplaatsing, rechten op of de eigendom van voorwerpen, wetende dat deze verworven zijn uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een dergelijke activiteit;

c) de verwerving, het bezit of het gebruik van voorwerpen, wetende, op het tijdstip van verkrijging dat deze voorwerpen zijn verworven uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een dergelijke activiteit;

d) deelneming aan, medeplichtigheid aan, poging tot, hulp aan, aanzetten tot, vergemakkelijken van, of het geven van raad met het oog op het begaan van een van de in de voorgaande letters bedoelde daden."

9 Volgens artikel 2, lid 1, is de witwasrichtlijn van toepassing op kredietinstellingen, financiële instellingen en een aantal natuurlijke of rechtspersonen handelend in het kader van de uitoefening van hun beroepsactiviteiten.

10 Artikel 3, punt 1, van deze richtlijn omschrijft een „kredietinstelling" onder verwijzing naar de definitie van dit begrip in artikel 1, punt 1, eerste alinea, van richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB L 126, blz. 1), dat wil zeggen als „een onderneming waarvan de werkzaamheden bestaan in het van het publiek in ontvangst nemen van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten voor eigen rekening".

11 Volgens artikel 3, punt 2, onder a), van de witwasrichtlijn wordt onder een „financiële instelling" onder meer verstaan „een onderneming die geen kredietinstelling is en die een of meer van de werkzaamheden verricht die zijn opgenomen onder de punten 2 tot en met 12 en punten 14 en 15 van bijlage I bij richtlijn 2006/48/EG" van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB L 177, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/111/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 (PB L 302, blz. 97). Deze lijst werkzaamheden omvat, volgens punt 4 van deze bijlage, „‚betalingsdiensten' als omschreven in artikel 4, punt 3, van richtlijn 2007/64/EG" van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van richtlijn 97/5/EG (PB L 319, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/111 (hierna: „richtlijn betreffende betalingsdiensten"), en, volgens punt 5 van deze bijlage, „[de u]itgifte en [het] beheer van andere betaalmiddelen [...] voor zover deze werkzaamheid niet wordt bestreken door punt 4".

12 Artikel 5 van de witwasrichtlijn bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] op het door deze richtlijn bestreken gebied strengere bepalingen [kunnen] aannemen of handhaven om het witwassen van geld en financiering van terrorisme te voorkomen".

13 Hoofdstuk II van de witwasrichtlijn, met als opschrift „Klantenonderzoek (‚customer due diligence')", bevat algemene bepalingen inzake het standaardklantenonderzoek (artikelen 6 tot en met 10 van deze richtlijn), specifieke bepalingen inzake het vereenvoudigd klantenonderzoek (artikelen 11 en 12), alsook specifieke bepalingen inzake het verscherpt klantenonderzoek (artikel 13).

14 Krachtens artikel 7 van de witwasrichtlijn moeten de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen een klantenonderzoek verrichten wanneer zij een zakelijke relatie aangaan, wanneer zij occasionele transacties ten bedrage van 15 000 EUR of meer verrichten, wanneer er een vermoeden van witwassen of financiering van terrorisme bestaat, ongeacht of er sprake is van enigerlei derogatie, vrijstelling of drempel, en wanneer wordt betwijfeld of de eerder verkregen cliëntidentificatiegegevens waarheidsgetrouw of adequaat zijn.

15 Artikel 8 van de witwasrichtlijn luidt als volgt:

„1. De klantenonderzoeksprocedures omvatten:

a) identificeren van de cliënt en verifiëren van zijn identiteit op basis van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron;

b) in voorkomend geval, identificeren van de uiteindelijke begunstigde en nemen van op risico gebaseerde en adequate maatregelen om zijn identiteit te verifiëren [...];

c) inwinnen van informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie;

d) verrichten van een voortdurende controle op de zakelijke relatie, met inbegrip van een nauwlettend toezicht op de tijdens de gehele duur van deze relatie verrichte transacties [...].

2. De onder deze richtlijn vallende instellingen en personen passen alle in lid 1 vervatte klantenonderzoeksvereisten toe, maar kunnen de draagwijdte van deze maatregelen bepalen naargelang van de risicogevoeligheid van het type cliënt, zakelijke relatie, product of transactie. De onder deze richtlijn vallende instellingen en personen dienen aan de [...] autoriteiten [...] te kunnen aantonen dat de draagwijdte van de maatregelen afgestemd is op het risico van witwassen of financiering van terrorisme."

16 Artikel 9, leden 1, 5 en 6, van de richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten schrijven voor dat de verificatie van de identiteit van de cliënt en de uiteindelijke begunstigde plaatsvindt vóór het aangaan van een zakelijke relatie of het uitvoeren van een transactie.

[...]

5. De lidstaten vereisen dat wanneer de betrokken instelling of persoon niet bij machte is aan artikel 8, lid 1, onder a), b) en c), te voldoen, deze geen transacties via een bankrekening mag verrichten, geen zakelijke relatie mag aangaan of de transactie niet mag uitvoeren, dan wel de zakelijke relatie moet beëindigen, en moet overwegen overeenkomstig artikel 22 een melding in verband met de cliënt bij de [financiële inlichtingeneenheid] in te dienen.

[...]

6. De lidstaten vereisen dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen de klantenonderzoeksprocedures niet alleen op alle nieuwe cliënten moeten toepassen, maar te gepasten tijde ook op bestaande cliënten naargelang van de risicogevoeligheid van deze cliënten."

17 Artikel 11, lid 1, van de witwasrichtlijn bepaalt:

„In afwijking van artikel 7, onder a), b) en d), artikel 8 en artikel 9, lid 1, zijn de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen niet aan de in die artikelen bedoelde voorschriften onderworpen indien de cliënt een onder deze richtlijn vallende kredietinstelling of financiële instelling is, dan wel een kredietinstelling of financiële instelling die gevestigd is in een derde land dat eisen stelt die gelijkwaardig zijn aan die vervat in deze richtlijn en er toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van die voorschriften."

18 Artikel 11, lid 2, van de witwasrichtlijn voorziet in een aantal andere omstandigheden waarin de lidstaten in afwijking van artikel 7, onder a), b) en d), artikel 8 en artikel 9, lid 1, de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen kunnen toestaan geen standaardklantenonderzoek te verrichten. Krachtens artikel 11, lid 3, van deze richtlijn moeten de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen in elk geval voldoende gegevens verzamelen om vast te stellen of de cliënt voor de in de leden 1 en 2 van dit artikel genoemde vrijstellingen in aanmerking komt.

19 Artikel 13, lid 1, van de witwasrichtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten vereisen dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen al naargelang de risicogevoeligheid, boven op de in artikel 7, artikel 8 en artikel 9, lid 6, omschreven maatregelen, verscherpte klantenonderzoeksmaatregelen treffen in situaties die omwille van hun aard een hoger risico op witwassen of financiering van terrorisme kunnen vertegenwoordigen en ten minste voor de situaties bepaald in de leden 2, 3, 4 en voor iedere andere situatie die volgens de overeenkomstig artikel 40, lid 1, onder c), vastgestelde technische criteria een hoog risico op witwassen van geld of financiering van terrorisme meebrengt."

20 Artikel 13, leden 2 tot en met 4, van de witwasrichtlijn heeft betrekking op situaties waarin de cliënt niet fysiek aanwezig is voor de identificatie, op grensoverschrijdende correspondentbankrelaties met respondente instellingen uit derde landen en op transacties of zakelijke relaties met politiek prominente personen die in een andere lidstaat dan de betrokken lidstaat of in een derde land wonen. Voor deze situaties worden specifieke verscherpte klantenonderzoeksmaatregelen of voorbeelden van passende maatregelen genoemd.

21 Volgens artikel 20 van de witwasrichtlijn moeten de lidstaten vereisen dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen bijzondere aandacht besteden aan elke activiteit die zij van nature bijzonder geschikt achten om verband te houden met witwassen van geld of met financiering van terrorisme.

22 Artikel 22 van de witwasrichtlijn, dat samen met artikel 23 van deze richtlijn voorziet in een meldingsplicht, vereist dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen en, in voorkomend geval, de leiding en werknemers daarvan ten volle samenwerken, met name door de financiële inlichtingeneenheid rechtstreeks en onmiddellijk, uit eigen beweging, op de hoogte te brengen wanneer zij weten, vermoeden of goede redenen hebben om te vermoeden dat geld wordt of werd witgewassen of dat gepoogd wordt of gepoogd werd geld wit te wassen of terrorisme te financieren.

23 Artikel 28 van de witwasrichtlijn verbiedt de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen alsmede de leiding en de werknemers daarvan aan de betrokken cliënt of aan derde personen mede te delen dat overeenkomstig de artikelen 22 en 23 van deze richtlijn inlichtingen zijn verstrekt of dat een onderzoek naar witwassen van geld of financiering van terrorisme wordt of kan worden uitgevoerd.

24 Volgens artikel 34, lid 1, van de witwasrichtlijn moeten de lidstaten vereisen dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen adequate en passende beleidslijnen en procedures invoeren op het gebied van het klantenonderzoek, de melding van verdachte transacties, het bewaren van bewijsstukken, de interne controle, de risicobeoordeling, het nalevingsbeheer („compliance") en de communicatie om verrichtingen die met het witwassen van geld of met financiering van terrorisme verband houden, te voorkomen en te verhinderen.

25 Artikel 37 van de witwasrichtlijn, dat samen met artikel 36 het toezicht betreft, bepaalt in lid 1 dat de lidstaten van de bevoegde autoriteiten vereisen dat zij ten minste effectief controleren of de in deze richtlijn gestelde eisen worden nageleefd door alle instellingen en personen die onder deze richtlijn vallen, en de nodige maatregelen nemen om die naleving te waarborgen.

Richtlijn betreffende betalingsdiensten

26 De richtlijn betreffende betalingsdiensten stelt onder meer de regels vast op basis waarvan een onderscheid kan worden gemaakt tussen zes categorieën betalingsdienstaanbieders, waaronder kredietinstellingen in de zin van artikel 4, punt 1, onder a), van richtlijn 2006/48, zoals gewijzigd door richtlijn 2009/111, en betalingsinstellingen in de zin van de richtlijn betreffende betalingsdiensten.

27 Artikel 4 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities", luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

3. ‚betalingsdienst': elke bedrijfswerkzaamheid als vermeld in de bijlage [die de uitvoering van betalingstransacties omvat];

4. ‚betalingsinstelling': een rechtspersoon aan wie overeenkomstig artikel 10 [volgens hetwelk ondernemingen die voornemens zijn betalingsdiensten aan te bieden een vergunning als betalingsinstelling moeten hebben alvorens te beginnen met het aanbieden van betalingsdiensten] vergunning is verleend om overal in de Gemeenschap betalingsdiensten aan te bieden en uit te voeren;

[...]

22. ‚agent': natuurlijke of rechtspersoon die bij de uitvoering van betalingsdiensten voor rekening van een betalingsinstelling optreedt;

[...]"

28 Volgens artikel 5, eerste alinea, onder f), van de richtlijn betreffende betalingsdiensten moet een aanvraag voor een vergunning als betalingsinstelling vergezeld gaan van een aantal documenten, waaronder „een beschrijving van de interne controlemechanismen die de aanvrager heeft opgezet om de in [de witwasrichtlijn] neergelegde verplichtingen in verband met het witwassen van geld en terrorismefinanciering na te komen". Artikel 10, lid 2, van de richtlijn betreffende betalingsdiensten bepaalt dat een vergunning wordt verleend „indien de gegevens en bewijsstukken die bij de aanvraag gevoegd zijn, geheel in overeenstemming zijn met artikel 5 en indien de bevoegde autoriteiten die de aanvraag onderzocht hebben, over de gehele lijn tot een positief oordeel komen". Volgens artikel 12, lid 1, van deze richtlijn kan de vergunning slechts onder bepaalde omstandigheden worden ingetrokken, bijvoorbeeld wanneer de betalingsinstelling niet meer voldoet aan de voorwaarden voor het verlenen van een vergunning [artikel 12, lid 1, onder c)].

29 Volgens artikel 17, lid 1, van de richtlijn betreffende betalingsdiensten moet een betalingsinstelling die voornemens is betalingsdiensten aan te bieden via een agent, de bevoegde autoriteiten van haar lidstaat van herkomst bepaalde informatie verstrekken om die agent te kunnen inschrijven in het krachtens artikel 13 van deze richtlijn aangelegde openbare register van vergunninghoudende betalingsinstellingen en hun agenten en bijkantoren. Die informatie omvat de naam en het adres van de betrokken agent en een beschrijving van de interne controlemechanismen die door de agenten zullen worden gebruikt om de in de witwasrichtlijn neergelegde verplichtingen in verband met het witwassen van geld en terrorismefinanciering na te komen.

30 Volgens artikel 20, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn betreffende betalingsdiensten moeten de lidstaten „ofwel overheidsinstanties, ofwel lichamen die erkend zijn bij de nationale wetgeving of door overheidsinstanties die bij de nationale wetgeving daartoe uitdrukkelijk zijn gemachtigd, inclusief nationale centrale banken", aanwijzen als de bevoegde autoriteiten die onder meer verantwoordelijk zijn voor het verlenen van een vergunning aan en het uitoefenen van bedrijfseconomisch toezicht op betalingsinstellingen. In de tweede alinea van artikel 20, lid 1, is bepaald dat die „bevoegde autoriteiten [...] zodanig [moeten zijn] dat onafhankelijkheid van economische organisaties wordt gegarandeerd en dat belangenconflicten worden vermeden. Onverminderd de eerste alinea worden betalingsinstellingen, kredietinstellingen, instellingen voor elektronisch geld of postcheque- en girodiensten niet aangewezen als bevoegde autoriteiten."

31 Artikel 21 van de richtlijn betreffende betalingsdiensten, met als opschrift „Toezicht", bepaalt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de controles die door de bevoegde autoriteiten worden uitgevoerd om na te gaan of het bepaalde in deze titel [met als opschrift ‚Betalingsdienstaanbieders'] doorlopend wordt nageleefd, evenredig, en passend zijn en aansluiten bij de risico's waaraan betalingsinstellingen zijn blootgesteld.

Om na te gaan of het bepaalde in deze titel wordt nageleefd, zijn de bevoegde autoriteiten gerechtigd de volgende maatregelen te nemen, in het bijzonder:

a) van de betalingsinstelling verlangen dat zij alle gegevens verstrekt die zij nodig hebben om toezicht te houden op de naleving;

b) inspecties ter plaatse te verrichten bij de betalingsinstelling, bij agenten en bij bijkantoren die betalingsdiensten aanbieden onder de verantwoordelijkheid van de betalingsinstelling, of bij entiteiten waaraan taken zijn uitbesteed;

c) aanbevelingen, richtsnoeren en, voor zover van toepassing, bindende administratieve maatregelen uit te vaardigen, en

d) in de in artikel 12 bedoelde gevallen de vergunning op te schorten of in te trekken.

2. [...] [D]e lidstaten [bepalen] dat hun respectieve bevoegde autoriteiten tegen betalingsinstellingen of tegen de personen die de feitelijke zeggenschap over de bedrijfswerkzaamheden van betalingsinstellingen uitoefenen, wanneer die de wettelijke of bestuursrechtelijke voorschriften inzake het toezicht op of de uitoefening van hun betalingsdienstenbedrijf overtreden, sancties kunnen uitspreken of maatregelen kunnen treffen welke beogen een eind te maken aan de geconstateerde overtredingen of de oorzaken daarvan weg te nemen.

[...]”

32 Artikel 79 van deze richtlijn, met als opschrift „Gegevensbescherming”, bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] toe[staan] dat betalingssystemen en betalingsdienstaanbieders persoonsgegevens verwerken wanneer zulks noodzakelijk is voor de voorkoming van, het onderzoek naar en de opsporing van betalingsfraude. De verwerking van dergelijke persoonsgegevens geschiedt in overeenstemming met de [richtlijn betreffende persoonsgegevens]”.

Spaans recht

33 Ley 10/2010 de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (wet nr. 10/2010 inzake de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme) van 28 april 2010 (BOE nr. 103 van 29 april 2010, blz. 37458), waarbij de witwasrichtlijn in Spaans recht is omgezet, onderscheidt drie soorten klantenonderzoek, namelijk het standaardklantenonderzoek (artikelen 3 tot en met 6 van deze wet), het vereenvoudigd klantenonderzoek (artikel 9) en het verscherpt klantenonderzoek (artikel 11).

34 Het standaardklantenonderzoek omvat volgens de artikelen 3 tot en met 6 van wet 10/2010 de formele identificatie van de betrokken personen, de identificatie van de uiteindelijke begunstigde, het inwinnen van informatie over het beoogde doel en de aard van de zakelijke relatie en een voortdurende controle op de zakelijke relatie.

35 Artikel 7, lid 1, van wet 10/2010 bepaalt:

„De onder deze wet vallende rechtssubjecten passen alle in de vorige artikelen vastgestelde onderzoeksmaatregelen toe, maar zij kunnen naargelang van het risico en het soort cliënt, de zakelijke relatie, het product of de transactie bepalen in welke mate de in de artikelen 4, 5 en 6 bedoelde maatregelen worden toegepast. Deze informatie is vervat in het uitdrukkelijke cliëntacceptatiebeleid [...].

De in deze wet bedoelde rechtssubjecten moeten aan de hand van een voorafgaande risicoanalyse, die hoe dan ook schriftelijk moet zijn vastgelegd, aan de bevoegde autoriteiten kunnen aantonen dat de vastgestelde maatregelen ver genoeg gaan, gelet op het risico van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme.

De onder deze wet vallende rechtssubjecten passen de onderzoeksmaatregelen stelselmatig toe wanneer er tekenen van witwassen van geld of van financiering van terrorisme zijn, ongeacht of er enige vrijstelling, derogatie of drempel bestaat, of wanneer wordt betwijfeld of de eerder verkregen gegevens waarheidsgetrouw of adequaat zijn."

36 Volgens artikel 7, lid 3, van wet 10/2010 mogen onder deze wet vallende rechtssubjecten geen zakelijke relaties aangaan of transacties uitvoeren indien zij niet de in deze wet vastgestelde klantenonderzoeksmaatregelen kunnen treffen. Doet die onmogelijkheid zich tijdens een zakelijke relatie voor, dan dienen zij die relatie te beëindigen.

37 Artikel 9 van wet 10/2010 bepaalt:

„1. Onverminderd artikel 7, lid 1, derde alinea, kunnen de onder deze wet vallende rechtssubjecten de in artikel 3, lid 2, en de artikelen 4, 5 en 6 vastgestelde onderzoeksmaatregelen achterwege laten voor de volgende cliënten:

[...]

b) in de Europese Unie of gelijkwaardige derde landen gevestigde financiële instellingen die onderworpen zijn aan toezicht op de naleving van de onderzoeksmaatregelen.

[...]

De minister van Economische Zaken en Financiën kan bij besluit vereenvoudigde onderzoeksmaatregelen voor bepaalde cliënten uitsluiten.

2. De toepassing van vereenvoudigde onderzoeksmaatregelen ten aanzien van andere cliënten waarvoor het risico van het witwassen van geld of financiering van terrorisme gering is, kan bij besluit worden toegestaan.

3. De onder deze wet vallende rechtssubjecten moeten hoe dan ook voldoende gegevens verzamelen om te bepalen of de cliënt onder een van de in dit artikel vastgestelde uitzonderingen kan vallen."

38 Artikel 11 van wet 10/2010 bepaalt:

„De onder deze wet vallende rechtssubjecten treffen naast de standaardonderzoeksmaatregelen verscherpte onderzoeksmaatregelen in de in deze afdeling bedoelde gevallen en in alle andere bij besluit vastgestelde gevallen waar er een hoog risico op witwassen van geld of financiering van terrorisme bestaat.

De onder deze wet vallende rechtssubjecten verrichten eveneens naargelang van hun risicobeoordeling verscherpte onderzoeksmaatregelen in situaties die naar hun aard een hoger risico op witwassen en financiering van terrorisme met zich kunnen brengen. Privatbankingactiviteiten, geldovermakingsdiensten en wisseltransacties voor vreemde deviezen worden hoe dan ook geacht een dergelijk risico te vertonen.

De verscherpte onderzoeksmaatregelen die vereist zijn in de sectoren of op de activiteitengebieden die een hoger risico op witwassen van geld of financiering van terrorisme meebrengen, kunnen bij besluit worden vastgelegd."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

39 Safe is een onderneming die via rekeningen die zij bij kredietinstellingen aanhoudt, geld naar andere lidstaten dan haar lidstaat van vestiging of naar derde landen overmaakt.

40 Nadat de banken onregelmatigheden hadden vastgesteld in verband met de agenten die gelden overmaakten via de rekeningen die Safe bij hen aanhield, hebben zij Safe krachtens wet 10/2010 om inlichtingen verzocht. Aangezien Safe weigerde om hun deze inlichtingen te verstrekken, hebben de banken de rekeningen gesloten die Safe bij hen aanhield.

41 Uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt dat BBVA op 11 mei 2011 de Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias del Banco de España (uitvoerende autoriteit van de commissie van de Banco de España voor de preventie van het witwassen van geld en monetaire delicten; hierna: „Sepblac") op de hoogte heeft gebracht van deze onregelmatigheden en tegenover deze autoriteit heeft verklaard dat zij Safe verdacht van het witwassen van geld. Op 22 juli 2011 heeft BBVA Safe in kennis gesteld van de definitieve sluiting van haar rekening.

42 Safe heeft de beslissing van BBVA om haar rekening te sluiten, en soortgelijke beslissingen van de andere twee banken, aangevochten voor de Juzgado de lo Mercantil nº 5 de Barcelona (rechtbank van koophandel nr. 5 Barcelona), op grond dat de sluiting een daad van oneerlijke mededinging vormde en haar belette om haar normale bedrijf uit te oefenen door geld over te maken naar andere staten dan die waar zij is gevestigd. Zo heeft Safe betoogd dat zij wettelijk verplicht was om een rekening bij een bankinstelling aan te houden om dergelijke geldovermakingen te kunnen uitvoeren. Deze transacties verrichtte zij via de banken, waarmee zij op de markt concurreerde. Zij stelde tevens dat de banken haar onder verwijzing naar wet 10/2010 hadden verzocht om gegevens betreffende haar cliënten en betreffende de oorsprong en bestemming van de gelden te verstrekken, wat de banken betwisten, en dat de verstrekking van die informatie aan de banken in strijd was met de nationale wetgeving inzake gegevensbescherming.

43 De banken hebben hierop geantwoord dat de getroffen maatregelen in overeenstemming zijn met wet 10/2010, dat zij gerechtvaardigd zijn, met name wegens het risico dat verbonden is aan het overmaken van geld door een instelling naar andere staten dan die waar zij is gevestigd, en dat zij niet in strijd zijn met het mededingingsrecht.

44 Op 25 september 2009 heeft de Juzgado de lo Mercantil nº 5 de Barcelona het beroep van Safe verworpen. De Juzgado was van oordeel dat de banken van Safe mochten verlangen dat zij verscherpte klantenonderzoeksmaatregelen toepaste en gegevens over haar cliënten verstrekte, mits de banken in het gedrag van Safe aanwijzingen zagen dat zij inbreuk maakte op wet 10/2010.

45 De Juzgado heeft per geval nagegaan of het gedrag van de banken gerechtvaardigd was. Hij heeft aldus geoordeeld dat geen van de banken een specifiek verbod op mededingingsverstorende gedragingen had geschonden, maar dat Sabadell en Liberbank, anders dan BBVA, oneerlijk hadden gehandeld door hun maatregelen niet te motiveren. Het optreden van BBVA werd daarentegen gerechtvaardigd geacht, omdat dit was gebaseerd op controles waaruit bleek dat 22 % van de overmakingen die in de periode van 1 september tot en met 30 november 2010 via de rekeningen van Safe hadden plaatsgevonden, niet waren verricht door agenten die door Safe waren gemachtigd en bij de Banco de España waren geregistreerd. Bovendien waren in die periode overmakingen verricht door 1 291 personen, een aantal dat het aantal agenten van Safe ver overschreed. In een deskundigenrapport werd bovendien gewezen op de risico's van overmakingen die niet door geïdentificeerde agenten worden verricht.

46 Safe, Sabadell en Liberbank hebben tegen dit vonnis beroep ingesteld bij de Audiencia Provincial de Barcelona, die deze drie beroepen samen behandelt.

47 De verwijzende rechter merkt op dat alle betrokken partijen onder wet 10/2010 vallen, aangezien zij behoren tot de in artikel 2 van die wet bedoelde categorieën, die kredietinstellingen en betalingsinstellingen omvatten. Bovendien concurreren alle partijen met elkaar op de markt en leggen zij zich toe op dezelfde activiteit, het overmaken van geld naar andere staten dan die waar zij zijn gevestigd. Betalingsinstellingen zoals Safe moeten daartoe echter gebruikmaken van rekeningen bij kredietinstellingen, zoals de banken.

48 Safe stelt voor de verwijzende rechter ten eerste dat BBVA niet verplicht was om klantenonderzoeksmaatregelen te treffen ten aanzien van financiële instellingen, omdat deze rechtstreeks onder toezicht van overheidsinstanties staan, meer bepaald de Banco de España. Ten tweede kan in Spanje uitsluitend Sepblac inzage krijgen in de gegevens van cliënten van betalingsinstellingen. Ten derde had BBVA, zelfs al zou zij verplicht zijn geweest klantenonderzoeksmaatregelen te treffen, vooraf een grondig en diepgaand onderzoek moeten verrichten naar het beleid van Safe inzake de naleving van de relevante wetgeving. In casu heeft BBVA enkel een deskundigenrapport laten opstellen op basis van haar eigen gegevens. Ten vierde is wet 10/2010 niet van toepassing op personen, zoals agenten, die financiële instellingen behulpzaam zijn bij het overmaken van geld.

49 Sabadell betoogt voor de verwijzende rechter dat de Juzgado de lo Mercantil nº 5 de Barcelona in zijn vonnis heeft erkend dat zij in beginsel verscherpte klantenonderzoeksmaatregelen mocht toepassen, maar heeft vastgesteld dat zij dit in dit geval niet mocht. Liberbank stelt dat de sluiting van de door Safe aangehouden rekening gerechtvaardigd was omdat zij niet de verlangde informatie had verschaft.

50 Volgens de verwijzende rechter rijzen er primair drie vragen met betrekking tot de uitlegging van artikel 11, lid 1, van de witwasrichtlijn.

51 Ten eerste rijst de vraag of de nationale wetgever, gelet op artikel 5 van deze richtlijn, volgens hetwelk de lidstaten op het door deze richtlijn bestreken gebied strengere bepalingen kunnen aannemen of handhaven om het witwassen van geld en financiering van terrorisme te voorkomen, kan worden geacht bevoegd te zijn om de uitzondering of de afwijking die is vervat in artikel 11, lid 1, van deze richtlijn om te zetten in bewoordingen die afwijken van de strikte inhoud van die bepaling. Artikel 9, lid 1, onder b), van wet 10/2010 bepaalt dat de onder deze wet vallende rechtssubjecten „de toepassing van de [standaard]onderzoeksmaatregelen achterwege [kunnen] laten” indien de cliënten in de Europese Unie of gelijkwaardige derde landen gevestigde financiële instellingen zijn die onderworpen zijn aan toezicht op de naleving van de klantenonderzoeksmaatregelen.

52 Ten tweede rijst bij de uitlegging van artikel 11, lid 1, van de witwasrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 7 ervan, de vraag of de Uniewetgever daadwerkelijk heeft willen voorzien in een onvoorwaardelijke uitzondering op de verplichting voor de kredietinstellingen om klantenonderzoeksmaatregelen te treffen wanneer de cliënten betalingsinstellingen zijn die zelf onder deze richtlijn vallen, gelet op hun hoedanigheid van financiële instellingen die eveneens aan een eigen toezichtsysteem zijn onderworpen.

53 Ten derde rijst de vraag of de in deze bepaling vastgestelde uitzondering zich enkel uitstrekt tot standaardonderzoeksmaatregelen, dan wel ook tot verscherpte onderzoeksmaatregelen.

54 Andere vragen worden subsidiair gesteld, voor het geval dat artikel 11, lid 1, van de witwasrichtlijn aldus zou moeten worden uitgelegd dat financiële instellingen het recht hebben om onderzoeksmaatregelen of verscherpte onderzoeksmaatregelen te treffen of daartoe zelfs verplicht zijn op grond van de regelgeving van de Unie of van de nationale regelgeving.

55 Deze andere vragen betreffen ten eerste de verhouding tussen artikel 11, lid 1, van de witwasrichtlijn en artikel 21 van de richtlijn betreffende betalingsdiensten en beogen te bepalen hoever de onderzoeksmaatregelen en de verscherpte onderzoeksmaatregelen kunnen reiken die bankinstellingen

in voorkomend geval ten aanzien van betalingsinstellingen kunnen treffen. Zij betreffen ten tweede de vraag of de verstrekking van klantengegevens door betalingsinstellingen aan kredietinstellingen in overeenstemming is met het Unierecht, in het bijzonder met de richtlijn betreffende persoonsgegevens.

56 In deze omstandigheden heeft de Audiencia Provincial de Barcelona de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Wat de uitlegging van artikel 11, lid 1, van [de witwasrichtlijn] betreft:

a) Indien gelezen in samenhang met artikel 7 van de richtlijn, heeft de Uniewetgever met deze bepaling willen voorzien in een werkelijke uitzondering op de toepassing van klantenonderzoeksmaatregelen door kredietinstellingen wanneer de klanten betalingsinstellingen zijn die op hun beurt onderworpen zijn aan hun eigen toezichtsysteem, of betreft het een eenvoudige bevoegdheid om die uitzondering te maken?

b) Indien gelezen in samenhang met artikel 5 van de richtlijn, kan de nationale wetgever de hierin vervatte uitzondering in nationaal recht omzetten in bewoordingen die afwijken van de inhoud van deze bepaling?

c) Is de in artikel 11, lid 1, vervatte uitzondering van gelijke toepassing op klantenonderzoeksmaatregelen en verscherpte klantenonderzoeksmaatregelen?

2) Subsidiair, in het geval dat het antwoord op de bovenstaande vragen bevestigt dat kredietinstellingen – al dan niet verscherpte –klantenonderzoeksmaatregelen kunnen toepassen op betalingsinstellingen:

a) In hoeverre mogen kredietinstellingen toezicht uitoefenen op de activiteiten van betalingsinstellingen? Kunnen kredietinstellingen aan [de witwasrichtlijn] de bevoegdheid ontlenen om toezicht uit te oefenen op de procedures en maatregelen voor klantenonderzoek die worden toegepast door betalingsinstellingen, of berust die bevoegdheid uitsluitend bij de in [de richtlijn betreffende betalingsdiensten] bedoelde autoriteiten, zoals in dit geval de Banco de España?

b) Als kredietinstellingen gebruikmaken van deze bevoegdheid om klantenonderzoeksmaatregelen toe te passen, is daarvoor dan een specifieke rechtvaardiging vereist die kan worden afgeleid uit de handelwijze van de betalingsinstelling, of kan algemeen gebruik worden gemaakt van deze bevoegdheid vanwege het enkele feit dat de betalingsinstelling een risicovolle activiteit uitoefent, zoals de overmaking van geld naar andere landen?

c) In het geval dat kredietinstellingen de toepassing van klantenonderzoeksmaatregelen op betalingsinstellingen specifiek moeten rechtvaardigen:

i) Wat zijn de relevante gedragingen waarop de kredietinstelling moet letten voor de toepassing van klantenonderzoeksmaatregelen?

ii) Is de kredietinstelling bevoegd om daarbij over te gaan tot beoordeling van de klantenonderzoeksmaatregelen die de betalingsinstelling in haar procedures toepast?

iii) Vereist de uitoefening van deze bevoegdheid dat de kredietinstelling met betrekking tot de activiteiten van de betalingsinstelling gedragingen heeft opgemerkt die haar doen vermoeden dat er sprake is van medewerking aan het witwassen van geld of de financiering van terrorisme?

3) Voorts in het geval dat kredietinstellingen bevoegd worden geacht om verscherpte klantenonderzoeksmaatregelen toe te passen op betalingsinstellingen:

a) Is het aanvaardbaar dat dergelijke maatregelen onder meer kunnen bestaan in de eis dat de identiteit van alle cliënten namens wie gelden worden overgemaakt wordt doorgegeven, alsmede de identiteit van de ontvangers?

b) Is de verplichte doorgifte van klantgegevens door betalingsinstellingen aan kredietinstellingen waarmee zij gedwongen zijn samen te werken en waarmee zij op de markt concurreren in overeenstemming met [de richtlijn betreffende persoonsgegevens]?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

57 Vooraf zij opgemerkt dat uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt dat bij BBVA vermoedens over het witwassen van geld of de financiering van terrorisme zijn gerezen nadat zij onregelmatigheden had ontdekt in de gegevens over de agenten die geld overmaakten via de rekening van Safe bij BBVA. Zij heeft Safe krachtens wet 10/2010 om informatie verzocht, en aangezien deze weigerde om deze informatie te verstrekken, heeft zij de rekening van Safe gesloten. Krachtens artikel 9 van deze wet kunnen immers weliswaar vereenvoudigde klantenonderzoeksmaatregelen worden toegepast ten aanzien van financiële instellingen die onderworpen zijn aan toezicht op de naleving van klantenonderzoeksmaatregelen, maar volgens artikel 11 van deze wet moet een verscherpt klantenonderzoek plaatsvinden in situaties die op basis van een risicoanalyse kunnen worden geacht een hoger risico op witwassen van geld en financiering van terrorisme te vormen. Tot de situaties die naar hun aard een dergelijk risico vormen, behoort met name het overmaken van geld.

58 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 5, 7, 11, lid 1, en 13 van de witwasrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde is, die enerzijds een standaardklantenonderzoek toestaat voor zover de cliënten financiële instellingen zijn die onderworpen zijn aan toezicht op de naleving van klantenonderzoeksmaatregelen, en anderzijds verlangt dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen, naargelang van hun risicobeoordeling, een verscherpt klantenonderzoek verrichten in situaties die naar hun aard een hoger risico op witwassen van geld en financiering van terrorisme kunnen vormen, zoals het overmaken van geld.

59 De witwasrichtlijn voorziet in de afdelingen 1 tot en met 3 van hoofdstuk II, met als opschrift „Klantenonderzoek (‚customer due diligence')", in drie verschillende soorten klantenonderzoek: standaard, vereenvoudigd en verscherpt.

60 Artikel 7, onder a) tot en met d), van de witwasrichtlijn, dat deel uitmaakt van afdeling 1 van dit hoofdstuk, met als opschrift „Algemene bepalingen", vermeldt de gevallen waarin de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen verplicht zijn om een standaardklantenonderzoek te verrichten omdat deze gevallen worden geacht een risico op witwassen en financiering van terrorisme in te houden, dat kan worden voorkomen door de maatregelen die zijn vastgesteld in de artikelen 8 en 9 van deze richtlijn. Deze gevallen doen zich voor wanneer een zakelijke relatie wordt aangegaan, wanneer occasionele transacties ten bedrage van 15 000 EUR of meer worden verricht, wanneer een vermoeden van witwassen of financiering van terrorisme bestaat en wanneer wordt betwijfeld of de eerder verkregen cliëntidentificatiegegevens waarheidsgetrouw of adequaat zijn.

61 In de in artikel 7 bedoelde gevallen moeten de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen een standaardklantenonderzoek verrichten. Dit omvat volgens artikel 8, lid 1, van deze richtlijn het identificeren van de cliënt en het verifiëren van zijn identiteit, in voorkomend geval, het identificeren van de uiteindelijke begunstigde, het inwinnen van informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie en het verrichten van een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de reeds verrichte transacties. Zoals blijkt uit artikel 8, lid 2, kan de draagwijdte van deze onderzoeksmaatregelen worden aangepast naargelang van de risicogevoeligheid van het type cliënt, zakelijke relatie, product of transactie.

62 Volgens artikel 9, lid 6, van de witwasrichtlijn moeten de lidstaten vereisen dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen de klantenonderzoeksprocedures niet alleen op alle nieuwe cliënten toepassen, maar te gepasten tijde ook op bestaande cliënten naargelang van de risicogevoeligheid van deze cliënten. Krachtens artikel 9, lid 1, van deze richtlijn moeten de lidstaten echter voorschrijven dat de verificatie van de identiteit van de cliënt en de uiteindelijke begunstigde plaatsvindt vóór het aangaan van een zakelijke relatie of het uitvoeren van een transactie.

63 De Uniewetgever heeft dus in de artikelen 7 tot en met 9 van de witwasrichtlijn de omstandigheden aangegeven waarin de nationale wetgeving volgens hem in een standaardonderzoek moet voorzien om het risico van witwassen van geld en financiering van terrorisme te voorkomen.

64 In andere gevallen, afhankelijk van onder meer het type cliënt, zakelijke relatie, product of transactie, kan het risico kleiner of groter zijn, zoals blijkt uit de overwegingen 10, 22 en 24 van de witwasrichtlijn. De artikelen 11 en 13 zien op deze gevallen, en verlangen van de lidstaten dat zij ervoor zorgen dat minder of meer vergaande klantenonderzoeken worden verricht.

65 Onder bepaalde in artikel 11 van de witwasrichtlijn genoemde voorwaarden hoeven de in de artikelen 8 en 9, lid 1, van deze richtlijn genoemde klantenonderzoeksmaatregelen niet te worden toegepast in omstandigheden waarin dit ingevolge artikel 7, onder a), b) en d), van deze richtlijn in beginsel wel vereist zou zijn. Deze voorwaarden betreffen gevallen waarin de Uniewetgever het risico van witwassen en financiering van terrorisme minder hoog heeft geacht wegens met name de identiteit van de cliënt of de waarde en de inhoud van de transactie of het product.

66 Dit is volgens artikel 11, lid 1, van de witwasrichtlijn in het bijzonder het geval wanneer de cliënt van een onder deze richtlijn vallende instelling of persoon zelf een onder deze richtlijn vallende kredietinstelling of financiële instelling is.

67 Opgemerkt zij evenwel dat artikel 11, lid 1, van de witwasrichtlijn niet afwijkt van artikel 7, onder c), van deze richtlijn.

68 Krachtens deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 11, lid 1, van deze richtlijn, moet steeds een klantenonderzoek worden verricht wanneer een vermoeden van witwassen of financiering van terrorisme bestaat. Dit begrip wordt overigens niet omschreven in deze richtlijn. Wanneer zich een dergelijk vermoeden voordoet, mag een lidstaat dus geen vereenvoudigd klantenonderzoek toestaan of voorschrijven.

69 Anders dan Safe stelt, staat de in artikel 11, lid 1, van de witwasrichtlijn vastgestelde derogatie bovendien niet in de weg aan een nationale regeling die voorschrijft dat de betrokken instellingen en personen op grond van artikel 13 van deze richtlijn verscherpte onderzoeksmaatregelen moeten treffen.

70 Artikel 11, lid 1, van deze richtlijn voorziet immers enkel in een afwijking van de standaardklantenonderzoeksmaatregelen die zijn genoemd in afdeling 1 van hoofdstuk II. Aangezien deze bepaling niet verwijst naar artikel 13 van de witwasrichtlijn, dat deel uitmaakt van afdeling 3 van dat hoofdstuk, heeft zij, zoals de advocaat-generaal in punt 94 van haar conclusie heeft opgemerkt,

geen invloed op het klantenonderzoek dat vereist is wanneer een hoger risico bestaat. Bovendien mogen de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen slechts in passende gevallen „in overeenstemming met een risicogeoriënteerde benadering" een vereenvoudigd klantenonderzoek verrichten, zoals is aangegeven in overweging 22 van deze richtlijn. Uit overweging 24 van deze richtlijn blijkt dat er gevallen bestaan waarin er, ondanks het feit dat de identiteit en het zakelijk profiel van alle cliënten dienen te worden vastgesteld, bijzonder strikte cliëntidentificatie- en cliëntverificatieprocedures vereist zijn omdat het witwasrisico of het risico van terrorismefinanciering hoger is.

71 Indien er een hoger risico op witwassen en financiering van terrorisme in de zin van artikel 13 van de witwasrichtlijn bestaat, staat de omstandigheid dat de cliënt zelf een onder deze richtlijn vallende instelling of persoon is er dus niet aan in de weg dat een lidstaat ten aanzien van deze cliënt verscherpte onderzoeksmaatregelen vereist in de zin van artikel 13 van deze richtlijn.

72 Artikel 13 van de witwasrichtlijn gebiedt de lidstaten te bepalen dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen naargelang van de risicogevoeligheid verscherpte onderzoeksmaatregelen moeten treffen naast de in de artikelen 7, 8 en 9, lid 6, van deze richtlijn bedoelde maatregelen, met name in situaties die naar hun aard een hoger risico op witwassen en financiering van terrorisme kunnen vormen, en ten minste voor de situaties met een hoog risico genoemd in de leden 2 tot en met 4 van artikel 13.

73 Uit de bewoordingen „ten minste" blijkt dat artikel 13 van de witwasrichtlijn weliswaar bepaalde situaties opsomt waarin de lidstaten in de toepassing van verscherpte onderzoeksmaatregelen moeten voorzien, maar dat deze opsomming niet uitputtend is. De lidstaten beschikken bij de omzetting van deze richtlijn over een aanzienlijke beoordelingsmarge ten aanzien van de vraag hoe de verplichting om in verscherpte onderzoeksmaatregelen te voorzien het beste kan worden nagekomen, alsook bij de vaststelling van de situaties waarin een dergelijk hoger risico bestaat, en van de onderzoeksmaatregelen die moeten worden getroffen.

74 Zoals de advocaat-generaal in punt 95 van haar conclusie heeft opgemerkt, ziet artikel 13, leden 2 tot en met 4, van de witwasrichtlijn dus weliswaar niet op de overmaking van gelden door een instelling naar andere staten dan die waar zij is gevestigd, maar sluit dit artikel niet uit dat lidstaten in hun nationale wetgeving, in overeenstemming met een risicogeoriënteerde benadering, andere situaties vaststellen die naar hun aard een hoger risico opleveren en derhalve rechtvaardigen of zelfs vereisen dat naast het standaardklantenonderzoek verscherpte klantenonderzoeksmaatregelen worden getroffen.

75 Niettegenstaande de afwijking waarin artikel 11, lid 1, van de witwasrichtlijn voorziet, moeten de lidstaten bijgevolg krachtens de artikelen 7 en 13 ervan verzekeren dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen in situaties waarin cliënten betrokken zijn die zelf onder deze richtlijn vallende instellingen of personen zijn, standaardklantenonderzoeksmaatregelen toepassen krachtens artikel 7, onder c), van deze richtlijn, en krachtens artikel 13 verscherpte klantenonderzoeksmaatregelen treffen in situaties die naar hun aard een hoger risico van witwassen van geld en financiering van terrorisme kunnen vormen.

76 Wat ten slotte artikel 9 van wet 10/2010 betreft, volgens hetwelk standaardonderzoeksmaatregelen ten aanzien van financiële instellingen mogen worden getroffen, zelfs wanneer er geen vermoeden van witwassen van geld en terrorismefinanciering of geen hoger risico dienaangaande in de zin van de artikelen 7, onder c), en 13 van de witwasrichtlijn bestaat, zij eraan herinnerd dat de witwasrichtlijn slechts in een minimale harmonisatie voorziet en dat, zelfs wanneer de lidstaten de artikelen 7, 11 en 13 van deze richtlijn correct in hun nationale recht hebben omgezet, artikel 5 van deze richtlijn hun de mogelijkheid biedt om strengere bepalingen aan te nemen of te handhaven, wanneer deze bepalingen de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme beogen te versterken (zie in die zin arrest Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punt 61).

77 Voorts zij opgemerkt dat de „strengere bepalingen” zoals bedoeld in artikel 5 van de witwasrichtlijn betrekking kunnen hebben op situaties waarvoor deze richtlijn in een bepaald soort klantenonderzoek voorziet, alsook op andere situaties die volgens de lidstaten een risico vormen.

78 Artikel 5 van de witwasrichtlijn maakt deel uit van hoofdstuk I, met als opschrift „Onderwerp, toepassingsgebied en definities”, en ziet op alle bepalingen op het door deze richtlijn bestreken gebied die ertoe strekken witwassen van geld en financiering van terrorisme te voorkomen. De werkingssfeer van dit artikel is dus niet beperkt tot de bepalingen van hoofdstuk II van deze richtlijn, met als opschrift „Klantenonderzoek (‚customer due diligence')”. Een lidstaat kan derhalve bepalen dat een kredietinstelling klantenonderzoeksmaatregelen moet treffen ten aanzien van een betalingsinstelling, zelfs wanneer aan de voorwaarden van artikel 11, lid 1, van de witwasrichtlijn is voldaan, en dus zelfs wanneer er geen vermoedens in de zin van artikel 7, onder c), van deze richtlijn bestaan, alsook in andere situaties dan die welke in de artikelen 7 en 13 van deze richtlijn zijn bedoeld.

79 Door te bepalen dat de lidstaten op het door de witwasrichtlijn bestreken gebied strengere bepalingen kunnen aannemen of handhaven om het witwassen van geld en financiering van terrorisme te voorkomen, kent artikel 5 van deze richtlijn de lidstaten niet de mogelijkheid toe om op basis van het Unierecht wetten uit te vaardigen, of verplicht zij hen niet daartoe, maar beperkt zij zich, anders dan de bepalingen van hoofdstuk II van deze richtlijn, ertoe de bevoegdheid van de lidstaten op grond van het nationale recht te erkennen om buiten het kader van het stelsel van deze richtlijn dergelijke strengere bepalingen vast te stellen (zie naar analogie arrest Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punt 44).

80 Gelet op het voorgaande moet de eerste vraag worden beantwoord als volgt:

— De artikelen 5, 7, 11, lid 1, en 13 van de witwasrichtlijn moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde is, die enerzijds een standaardklantenonderzoek toestaat voor zover de cliënten financiële instellingen zijn die onderworpen zijn aan toezicht op de naleving van klantenonderzoeksmaatregelen, wanneer een vermoeden van witwassen van geld of financiering van terrorisme bestaat in de zin van artikel 7, onder c), van deze richtlijn, en anderzijds verlangt dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen, naargelang van hun risicobeoordeling, een verscherpt klantenonderzoek verrichten in situaties die naar hun aard een hoger risico op witwassen van geld en financiering van terrorisme in de zin van artikel 13, lid 1, van deze richtlijn kunnen vormen, zoals het overmaken van geld.

— Bovendien staat artikel 5 van de witwasrichtlijn de lidstaten toe om strengere bepalingen aan te nemen of te handhaven, wanneer deze bepalingen de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme beogen te versterken, zelfs wanneer er geen dergelijk vermoeden of risico bestaat.

Tweede vraag, onder a) en c), ii)

81 Met zijn tweede vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welke grenzen de witwasrichtlijn stelt aan de bevoegdheden waarover kredietinstellingen krachtens deze richtlijn beschikken ten aanzien van betalingsinstellingen die hun cliënten zijn en die voorts onder deze richtlijn en de richtlijn betreffende betalingsdiensten vallen. Met zijn tweede vraag, onder c), ii), wenst hij in wezen te vernemen of de witwasrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een kredietinstelling de door een betalingsinstelling toegepaste klantenonderzoeksmaatregelen mag beoordelen.

82 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat deze vragen betrekking hebben op de uitlegging van zowel de witwasrichtlijn als de richtlijn betreffende betalingsdiensten, in het bijzonder van artikel 21 van deze laatste richtlijn, dat een omschrijving geeft van de aan de nationale autoriteiten verleende bevoegdheden om toezicht te houden op de betalingsinstellingen. De verwijzende rechter vraagt zich

af hoe ver de bevoegdheid reikt die aan de kredietinstellingen kan worden verleend om toezicht te houden op de transacties van de betalingsinstellingen. Hij is van oordeel dat de richtlijn betreffende betalingsdiensten deze controlebevoegdheid slechts verleent aan de bevoegde nationale autoriteit, in casu Sepblac, maar vraagt zich af of de witwasrichtlijn de bankinstellingen niet indirect een zekere controlebevoegdheid ten aanzien van de betalingsinstellingen verleent door de mogelijkheid te bieden om verscherpte onderzoeksmaatregelen te treffen.

83 In dit verband zij opgemerkt dat de witwasrichtlijn betrekking heeft op de onderzoeksverplichtingen van de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen. Zo omschrijft artikel 8, lid 1, van deze richtlijn de elementen van een zakelijke relatie waarover de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen informatie moeten inwinnen.

84 Volgens artikel 9, lid 5, eerste alinea, van de witwasrichtlijn moeten de lidstaten, wanneer de betrokken instelling of persoon die niet bij machte is aan artikel 8, lid 1, onder a) tot en met c), van deze richtlijn te voldoen, vereisen dat deze geen transacties via een bankrekening verricht, geen zakelijke relatie aangaat of de transactie niet uitvoert, dan wel de zakelijke relatie beëindigt. De vaststelling van een maatregel zoals de beëindiging van een zakelijke relatie, zoals bedoeld in artikel 9, lid 5, eerste alinea, van de witwasrichtlijn, vloeit dus voort uit het onvermogen van een onder de richtlijn vallende instelling of persoon om te voldoen aan de klantenonderzoeksverplichtingen van artikel 8, lid 1, onder a) tot en met c), van deze richtlijn, zoals uitgevoerd door de lidstaten.

85 Voor de toepassing van artikel 9, lid 5, van de witwasrichtlijn is het niet relevant waarom een onder de richtlijn vallende instelling of persoon niet aan de klantenonderzoeksverplichtingen van artikel 8, lid 1, onder a) tot en met c), van deze richtlijn kan voldoen. Om de in artikel 9, lid 5, van deze richtlijn genoemde gevolgen teweeg te brengen is het dus niet noodzakelijk dat de cliënt van een onder de witwasrichtlijn vallende instelling of persoon geen medewerking verleent en meer bepaald geen informatie verstrekt die deze de mogelijkheid biedt om aan de nationale wetgeving tot omzetting van artikel 8 van deze richtlijn te voldoen.

86 Dit neemt niet weg dat de onder de witwasrichtlijn vallende instellingen en personen overeenkomstig artikel 8, lid 2, van deze richtlijn aan de in artikel 37 van deze richtlijn bedoelde bevoegde autoriteiten moeten kunnen aantonen dat de draagwijdte van de maatregelen die ter uitvoering van hun klantenonderzoeksverplichtingen zijn getroffen – die kan worden aangepast naargelang van de risicogevoeligheid van het type cliënt, zakelijke relatie, product of transactie – afgestemd is op het risico van witwassen van geld of financiering van terrorisme.

87 Deze maatregelen moeten een concreet verband vertonen met het risico van witwassen van geld en financiering van terrorisme en evenredig zijn aan dat risico. Gelet op artikel 8, lid 2, van de witwasrichtlijn mag dus geen maatregel zoals de beëindiging van een zakelijke relatie in de zin van artikel 9, lid 5, eerste alinea, van deze richtlijn worden getroffen wanneer er onvoldoende informatie is over het risico van witwassen van geld en financiering van terrorisme.

88 Voorts moeten de bevoegde nationale autoriteiten volgens artikel 37 van de witwasrichtlijn effectief controleren of de in deze richtlijn gestelde eisen worden nageleefd door alle onder deze richtlijn vallende instellingen en personen, met inbegrip van kredietinstellingen en betalingsinstellingen die klantenonderzoeksmaatregelen op hun cliënten toepassen, en de nodige maatregelen nemen om die naleving te waarborgen.

89 De verplichting van de kredietinstellingen om een klantenonderzoek te verrichten alsook hun meldingsplicht, en de verplichting van de bevoegde nationale autoriteiten om toezicht en controle uit te oefenen, vormen dus samen preventieve en afschrikkende maatregelen om het witwassen van geld en de financiering van terrorisme op doeltreffende wijze te bestrijden en de soliditeit en integriteit van het financiële stelsel te waarborgen.

90 Anders dan Safe stelt, betekent dit echter niet dat de onder de witwasrichtlijn vallende instellingen en personen, wanneer zij handelen op basis van de nationale wetgeving waarbij de artikelen 8 en 9 van deze richtlijn zijn omgezet, de toezichthoudende rol op zich nemen die is voorbehouden aan de bevoegde autoriteiten.

91 Het betekent evenmin dat de onder de witwasrichtlijn vallende instellingen en personen afbreuk mogen doen aan de toezichthoudende taken die de bevoegde autoriteiten ingevolge artikel 21 van de richtlijn betreffende betalingsdiensten ten aanzien van betalingsinstellingen moeten uitoefenen om na te gaan of de bepalingen van titel II van deze richtlijn, met als opschrift „Betalingsdienstaanbieders", worden nageleefd, en zich in de plaats mogen stellen van deze toezichthoudende autoriteiten.

92 De onder de witwasrichtlijn vallende instellingen en personen moeten weliswaar de onderzoeksmaatregelen treffen zoals bedoeld in artikel 8 van deze richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 11 en, in voorkomend geval, artikel 13 van deze richtlijn, en kunnen er in die zin toe worden genoopt om de onderzoeksmaatregelen in aanmerking te nemen die hun cliënten in hun procedures toepassen, maar dit neemt niet weg dat de toezichts- en controlemaatregelen door de artikelen 17 en 21 van de richtlijn betreffende betalingsdiensten en de artikelen 36 en 37 van de witwasrichtlijn worden voorbehouden aan de bevoegde autoriteiten.

93 Bijgevolg moet op de tweede vraag, onder a) en c), ii), worden geantwoord dat de witwasrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen geen afbreuk mogen doen aan de toezichthoudende taken die de bevoegde autoriteiten ingevolge artikel 21 van de richtlijn betreffende betalingsdiensten ten aanzien van betalingsinstellingen moeten uitoefenen, en zich niet in de plaats mogen stellen van deze autoriteiten. De witwasrichtlijn moet aldus worden uitgelegd dat een financiële instelling weliswaar in het kader van haar verplichting om toezicht uit te oefenen op haar cliënten, rekening kan houden met de onderzoeksmaatregelen die een betalingsinstelling ten aanzien van haar eigen cliënten heeft toegepast, maar dat alle onderzoeksmaatregelen die zij treft, afgestemd moeten zijn op het risico van witwassen van geld en financiering van terrorisme.

Tweede vraag, onder b) en c), i) en iii)

94 Met zijn tweede vraag, onder b) en c), i) en iii), wenst de verwijzende rechter, voor het geval dat artikel 11, lid 1, van de witwasrichtlijn zich niet ertegen zou verzetten dat een lidstaat toestaat dat een kredietinstelling andere dan vereenvoudigde onderzoeksmaatregelen treft ten aanzien van een betalingsinstelling die haar cliënt is, in wezen te vernemen of de artikelen 5 en 13 van deze richtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat, wanneer een lidstaat gebruikmaakt van de hem door artikel 13 gelaten beoordelingsmarge of de in artikel 5 bedoelde bevoegdheid uitoefent, de verscherpte onderzoeksmaatregelen die een kredietinstelling treft ten aanzien van een betalingsinstelling die haar cliënt is, gebaseerd kunnen zijn op het type activiteit die deze betalingsinstelling in het algemeen uitoefent, in casu de overmaking van geld, of dat in het kader van de transacties van deze instelling specifieke gedragingen moeten worden opgemerkt die haar doen vermoeden dat er sprake is van medewerking aan het witwassen van geld of de financiering van terrorisme.

95 Deze vraag is gesteld in een geding waarbij onder de witwasrichtlijn vallende instellingen zijn betrokken die de onderzoeksmaatregelen die zij ten aanzien van hun cliënt, een betalingsinstelling, hebben getroffen, hebben gebaseerd op het nationale recht dat van toepassing is op situaties waarvan de nationale wetgever heeft vastgesteld dat zij een hoger risico vormen, in casu de overmaking van geld, en die niet zijn bedoeld in artikel 13 van deze richtlijn. Deze vraag betreft omstandigheden waarin een lidstaat gebruik heeft gemaakt van de beoordelingsmarge die dit artikel hem laat met betrekking tot de toepassing van verscherpte onderzoeksmaatregelen ten aanzien van een betalingsinstelling, of van de in artikel 5 van deze richtlijn bedoelde bevoegdheid om in zijn nationale

wetgeving kredietinstellingen toe te staan om al dan niet vereenvoudigde onderzoeksmaatregelen te treffen ten aanzien van hun cliënten die betalingsinstellingen zijn en ten aanzien van hen de onderzoeksmaatregelen te treffen die zij passend achten.

96 Dienaangaande zij opgemerkt dat de betrokken lidstaat in dat geval deze bevoegdheid niettemin moet uitoefenen met inachtneming van het Unierecht, met name van de door de Verdragen gewaarborgde fundamentele vrijheden (zie naar analogie arrest Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punt 49).

97 Om vast te stellen of het Unierecht in acht wordt genomen, moet worden onderzocht of artikel 56 VWEU niet in de weg staat aan een nationale regeling zoals in het hoofdgeding aan de orde is, die voorziet in de toepassing van andere dan vereenvoudigde onderzoeksmaatregelen ten aanzien van een betalingsinstelling zoals Safe, die via rekeningen die zij bij kredietinstellingen aanhoudt, geld overmaakt naar andere lidstaten dan die waar zij is gevestigd.

98 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist artikel 56 VWEU niet alleen de afschaffing van elke discriminatie van een dienstverrichter op grond van diens nationaliteit of van de omstandigheid dat hij in een andere lidstaat is gevestigd dan die waar de dienst moet worden verricht, maar tevens de opheffing van elke beperking – ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten – die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig soortgelijke diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (arrest Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Artikel 56 VWEU verzet zich bovendien tegen de toepassing van iedere nationale regeling die ertoe leidt dat het verrichten van diensten in de zin van artikel 57 VWEU tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één lidstaat (arresten Cipolla e.a., C-94/04 en C-202/04, EU:C:2006:758, punt 57, en Commissie/België, C-296/12, EU:C:2014:24, punt 29).

99 Een nationale regeling zoals in het hoofdgeding aan de orde is, die voorziet in de toepassing van andere dan vereenvoudigde onderzoeksmaatregelen ten aanzien van een betalingsinstelling, brengt kosten en extra moeilijkheden mee voor de geldovermakingsdiensten, die boven op de onderzoeksverplichtingen komen die deze betalingsinstelling zelf krachtens de witwasrichtlijn dient na te komen. Met name gelet op de kosten voor het vertalen van grensoverschrijdende gegevens, kan de last die voortvloeit uit de toepassing van deze aanvullende onderzoeksmaatregelen groter zijn bij een grensoverschrijdende overmaking van geld, en kan hij dus deze betalingsinstelling ervan weerhouden om in een dergelijke context deze diensten te verrichten.

100 Niettemin kan een nationale regeling op een gebied dat op het niveau van de Unie niet volledig is geharmoniseerd, die zonder onderscheid geldt voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken lidstaat actief is, volgens vaste rechtspraak van het Hof, ondanks het feit dat zij het vrij verrichten van diensten beperkt, gerechtvaardigd zijn voor zover zij beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang en dat belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels die voor de dienstverrichter gelden in de lidstaat waar deze is gevestigd, en zij geschikt is om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie arresten Commissie/Oostenrijk, C-168/04, EU:C:2006:595, punt 37, en Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punt 60).

101 Bijgevolg moet worden onderzocht onder welke voorwaarden een wettelijke regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, aan deze vereisten voldoet.

102 Dienaangaande zij in de eerste plaats eraan herinnerd dat het voorkomen en bestrijden van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme een legitieme doelstelling vormt die een belemmering van het vrij verrichten van diensten kan rechtvaardigen (arrest Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punten 62-64 en 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

103 Het Hof heeft reeds aanvaard dat het aan de witwasrichtlijn ten grondslag liggende doel, het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of de financiering van terrorisme te bestrijden, moet worden afgewogen tegen de bescherming van andere belangen, waaronder de vrijheid van dienstverrichting. Zo heeft het Hof in het arrest Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, punten 49, 59 en 60) in wezen geoordeeld dat beperkingen van het vrij verrichten van diensten als gevolg van een informatieverplichting toelaatbaar zijn mits deze verplichting beoogt om, met eerbiediging van het Unierecht, de doeltreffendheid van de bestrijding van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme te vergroten.

104 In de tweede plaats is een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde is, geschikt om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen indien zij ertoe bijdraagt het risico te verlagen, en de verwezenlijking van dat doel op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd. Een dergelijke nationale regeling voldoet aan deze vereisten wanneer zij, op basis van een geëigende risicobeoordeling, ook met betrekking tot cliënten die betalingsinstellingen zijn, met name ten aanzien van een bepaald type cliënt, land, product of transactie een hoog risico aanwezig acht en op basis daarvan de onder de witwasrichtlijn vallende instellingen en personen toestaat of zelfs verplicht om op basis van een eigen geïndividualiseerde risicobeoordeling passende klantenonderzoeksmaatregelen te nemen.

105 In de derde plaats moet, om te kunnen beoordelen of de nationale regeling evenredig is, worden vastgesteld welke mate van bescherming de betrokken lidstaat voor het geïdentificeerde niveau van het risico op witwassen van geld en financiering van terrorisme nastreeft.

106 Uit de witwasrichtlijn, met name uit de artikelen 5 en 13, lid 1, en overweging 24, blijkt dat de lidstaten ofwel krachtens de in artikel 5 bedoelde bevoegdheid een hoger beschermingsniveau mogen vaststellen dan het door de Uniewetgever gekozen niveau en andere klantenonderzoeksmaatregelen mogen toestaan of voorschrijven dan die waarin deze richtlijn voorziet, ofwel in het kader van de hun door artikel 13 gelaten beoordelingsmarge andere situaties mogen identificeren die een hoger risico inhouden. Daartoe kunnen de lidstaten onder meer aangeven welke specifieke maatregelen in bepaalde welomschreven situaties moeten worden toegepast, dan wel de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen de keuze geven om op basis van een passende risicobeoordeling de maatregelen te nemen die volgens hen in verhouding staan tot het betrokken risico in een bepaalde situatie.

107 In beide gevallen moeten de lidstaten waarborgen dat de verscherpte klantenonderzoeksmaatregelen die kunnen worden toegepast, gebaseerd zijn op een beoordeling van het bestaan en het niveau van het risico op witwassen van geld en financiering van terrorisme dat is verbonden aan een cliënt, zakelijke relatie, rekening, product of transactie, naargelang van het geval. Zonder een dergelijke beoordeling kan noch de betrokken lidstaat noch, in voorkomend geval, een onder de witwasrichtlijn vallende instelling of persoon in een concreet geval beslissen welke maatregelen moeten worden getroffen. Ten slotte kunnen, wanneer er geen risico op witwassen van geld en financiering van terrorisme bestaat, geen preventieve maatregelen op die gronden worden genomen.

108 Bij die risicobeoordeling moet ten minste rekening worden gehouden met alle relevante feiten waaruit kan blijken dat het risico bestaat dat een van de soorten gedragingen zal plaatsvinden die als witwassen van geld of financiering van terrorisme kunnen worden aangemerkt.

109 Of een nationale regeling evenredig is, zal voorts ook afhangen van de vraag in hoeverre de daarin bepaalde klantenonderzoeksmaatregelen afbreuk kunnen doen aan andere rechten en belangen die het Unierecht beschermt, zoals de bescherming van persoonsgegevens in de zin van artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het beginsel van vrije mededinging tussen personen die op dezelfde markt opereren. Wanneer een lidstaat zich beroept op dwingende vereisten van algemeen belang ter rechtvaardiging van een regeling die de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting kan belemmeren, moet deze door het Unierecht geboden rechtvaardigingsgrond immers worden uitgelegd in het licht van de algemene rechtsbeginselen van het Unierecht en met

name van de inmiddels door het Handvest gewaarborgde grondrechten. De betrokken nationale regeling kan dus slechts haar rechtvaardiging vinden in de vastgestelde uitzonderingen wanneer zij in overeenstemming is met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert (zie arresten ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punt 43, en Pfleger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, punt 35). De doelstellingen van deze wetgeving moeten worden afgewogen tegen deze andere legitieme belangen.

110 Ten slotte hangt de evenredigheid van de nationale regeling af van de vraag of er minder beperkende middelen bestaan zijn om tot hetzelfde beschermingsniveau te komen. Dienaangaande zij opgemerkt dat de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, uitgaat van de algemene veronderstelling dat de overmaking van geld steeds een hoger risico vormt, zonder dat dit risicovermoeden kan worden weerlegd voor geldovermakingen die objectief gezien niet een dergelijk risico vormen. Een wettelijke regeling die bijvoorbeeld wel deze mogelijkheid biedt, is dus minder beperkend, en biedt tegelijkertijd de mogelijkheid om het door de betrokken lidstaat gewenste beschermingsniveau te bereiken.

111 Bijgevolg moet op de tweede vraag, onder b) en c), i) en iii), worden geantwoord dat de artikelen 5 en 13 van de witwasrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling zoals in het hoofdgeding aan de orde is, die is vastgesteld in het kader van de door artikel 13 van deze richtlijn aan de lidstaten gelaten beoordelingsmarge of krachtens de in artikel 5 van deze richtlijn bedoelde bevoegdheid, verenigbaar moet zijn met het Unierecht, met name met de door de Verdragen gewaarborgde fundamentele vrijheden. Ook al streeft een dergelijke nationale wettelijke regeling ter bestrijding van het witwassen van geld of de financiering van terrorisme een legitiem doel na dat een beperking van de fundamentele vrijheden kan rechtvaardigen, en kan de verwezenlijking van dit doel worden gewaarborgd door a priori ervan uit te gaan dat de overmaking van geld door een onder deze richtlijn vallende instelling naar andere lidstaten dan die waar zij is gevestigd, steeds een hoger risico op witwassen van geld of financiering van terrorisme vormt, dit neemt niet weg dat deze wettelijke regeling verder gaat dan wat nodig is om het beoogde doel te bereiken, aangezien het vermoeden waarin zij voorziet, op elke geldovermaking van toepassing is, zonder dat het kan worden weerlegd voor geldovermakingen die objectief gezien niet een dergelijk risico vormen.

Derde vraag

112 Met zijn derde vraag, onder b), wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de richtlijn betreffende persoonsgegevens aldus moet worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzet dat de lidstaten betalingsinstellingen verplichten om gegevens over de identiteit van hun cliënten door te geven aan rechtstreeks met hen concurrerende kredietinstellingen in het kader van de verscherpte klantenonderzoeksprocedure die deze laatste toepassen. De derde vraag, onder a), strekt ertoe te vernemen of verscherpte klantenonderzoeksmaatregelen kunnen bestaan in de eis dat de identiteitsgegevens van alle cliënten van de betalingsinstelling van wie de overgemaakte gelden afkomstig zijn, alsook die van de ontvangers van die gelden worden verstrekt.

113 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat deze vragen ertoe strekken te vernemen of onderzoeksmaatregelen en verscherpte onderzoeksmaatregelen vanuit het oogpunt van de richtlijn betreffende persoonsgegevens een uitzonderingsgeval kunnen vormen waarin persoonsgegevens kunnen worden overgedragen. De verwijzende rechter wenst meer bepaald te vernemen welke gegevens de betalingsinstellingen in voorkomend geval op verzoek van de kredietinstellingen op grond van de bepalingen van de witwasrichtlijn kunnen overdragen, en in welke gevallen een dergelijke overdracht mogelijk is.

114 Volgens vaste rechtspraak die tot uitdrukking komt in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, moet de nationale rechter, wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties een omschrijving geven van het

feitelijke en juridische kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd (zie in die zin arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 47). Het Hof mag zich immers alleen op basis van het feitenrelaas van de nationale rechter uitspreken over de uitlegging van een tekst van de Unie (beschikking Argenta Spaarbank, C-578/14, EU:C:2015:372, punt 14).

115 De nationale rechter moet tevens de precieze redenen vermelden waarom hij twijfelt over de uitlegging van sommige bepalingen van het Unierecht en het noodzakelijk acht om prejudiciële vragen aan het Hof te stellen. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat het onontbeerlijk is dat de nationale rechter minstens een beknopte toelichting geeft bij de keuze van de bepalingen van Unierecht waarvan hij om uitlegging verzoekt, en bij het verband dat hij ziet tussen deze bepalingen en de nationale wetgeving die van toepassing is op het bij hem aanhangige geding (beschikkingen Equitalia Nord, C-68/14, EU:C:2015:57, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Argenta Spaarbank, C-578/14, EU:C:2015:372, punt 15).

116 De in verwijzingsbeslissingen verstrekte gegevens dienen immers niet enkel om het Hof in staat te stellen een bruikbaar antwoord te geven, maar ook om de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden, overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie opmerkingen te maken. Het Hof dient erop toe te zien dat deze mogelijkheid gewaarborgd blijft, gelet op het feit dat ingevolge deze bepaling alleen de verwijzingsbeslissingen ter kennis van de belanghebbende partijen worden gebracht (beschikking Argenta Spaarbank, C-578/14, EU:C:2015:372, punt 16).

117 Opgemerkt zij evenwel dat de derde vraag algemeen betrekking heeft op de richtlijn betreffende persoonsgegevens, zonder dat de verwijzende rechter voldoende nauwkeurig aangeeft op basis van welke bepalingen van deze richtlijn het Hof een bruikbaar antwoord zou kunnen geven.

118 Voorts is er gediscussieerd over de inhoud van de informatie die aan Safe is gevraagd in het kader van de onderzoeksmaatregelen die de banken ten aanzien van haar hebben getroffen. Tijdens de procedure voor het Hof heeft BBVA gesteld dat zij nooit om persoonsgegevens van de cliënten van Safe of de ontvangers van de overgemaakte gelden heeft verzocht, maar dat zij enkel informatie heeft opgevraagd over de agenten die voor rekening van Safe handelen en die de rekeningen van Safe gebruiken.

119 Volgens vaste rechtspraak staat het evenwel in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde samenwerkingsprocedure niet aan het Hof, maar aan de nationale rechter om de aan het geding ten gronde liggende feiten vast te stellen en daaruit de nodige conclusies te trekken voor de door hem te geven beslissing (zie arrest Accor, C-310/09, EU:C:2011:581, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

120 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de derde vraag niet-ontvankelijk is.

Kosten

121 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) **De artikelen 5, 7, 11, lid 1, en 13 van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, zoals gewijzigd door richtlijn**

2010/78/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde is, die enerzijds een standaardklantenonderzoek toestaat voor zover de cliënten financiële instellingen zijn die onderworpen zijn aan toezicht op de naleving van klantenonderzoeksmaatregelen, wanneer een vermoeden van witwassen van geld of financiering van terrorisme in de zin van artikel 7, onder c), van deze richtlijn bestaat, en anderzijds verlangt dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen, naargelang van hun risicobeoordeling, een verscherpt klantenonderzoek verrichten in situaties die naar hun aard een hoger risico op witwassen van geld en financiering van terrorisme in de zin van artikel 13, lid 1, van deze richtlijn kunnen vormen, zoals het overmaken van geld.

Bovendien staat artikel 5 van richtlijn 2005/60, zoals gewijzigd bij richtlijn 2010/78, de lidstaten toe om strengere bepalingen aan te nemen of te handhaven, wanneer deze bepalingen de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme beogen te versterken, zelfs wanneer er geen dergelijk vermoeden of risico bestaat.

2) **Richtlijn 2005/60, zoals gewijzigd door richtlijn 2010/78, moet aldus worden uitgelegd dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen geen afbreuk mogen doen aan de toezichthoudende taken die de bevoegde autoriteiten ingevolge artikel 21 van richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van richtlijn 97/5/EG, zoals gewijzigd door richtlijn 2009/111/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009, ten aanzien van betalingsinstellingen moeten uitoefenen, en zich niet in de plaats mogen stellen van deze autoriteiten. Richtlijn 2005/60, zoals gewijzigd door richtlijn 2010/78, moet aldus worden uitgelegd dat een financiële instelling weliswaar in het kader van haar verplichting om toezicht uit te oefenen op haar cliënten, rekening kan houden met de onderzoeksmaatregelen die een betalingsinstelling ten aanzien van haar eigen cliënten heeft toegepast, maar dat alle onderzoeksmaatregelen die zij treft afgestemd moeten zijn op het risico van witwassen van geld en financiering van terrorisme.**

3) **De artikelen 5 en 13 van richtlijn 2005/60, zoals gewijzigd door richtlijn 2010/78, moeten aldus worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling zoals in het hoofdgeding aan de orde is, die is vastgesteld in het kader van de beoordelingsmarge die door artikel 13 van richtlijn 2005/60, zoals gewijzigd door richtlijn 2010/78, aan de lidstaten wordt gelaten, of krachtens de in artikel 5 van deze richtlijn bedoelde bevoegdheid, verenigbaar moet zijn met het Unierecht, met name met de door de Verdragen gewaarborgde fundamentele vrijheden. Ook al streeft een dergelijke nationale wettelijke regeling ter bestrijding van het witwassen van geld of de financiering van terrorisme een legitiem doel na dat een beperking van de fundamentele vrijheden kan rechtvaardigen, en kan de verwezenlijking van dit doel worden gewaarborgd door a priori ervan uit te gaan dat de overmaking van geld door een onder deze richtlijn vallende instelling naar andere lidstaten dan die waar zij is gevestigd, steeds een hoger risico op witwassen van geld of financiering van terrorisme vormt, dit neemt niet weg dat deze wettelijke regeling verder gaat dan wat nodig is om het beoogde doel te bereiken, aangezien het vermoeden waarin zij voorziet, op elke geldovermaking van toepassing is, zonder dat het kan worden weerlegd voor geldovermakingen die objectief gezien niet een dergelijk risico vormen.**

ondertekeningen