Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 10 marca 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Przeciwdziałanie korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu — Dyrektywa 2005/60/WE — Środki nadzoru wobec klientów — Dyrektywa 2007/64/WE — Usługi płatnicze w ramach rynku wewnętrznego

W sprawie C-235/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Audiencia Provincial de Barcelona (sąd okręgowy dla Barcelony, Hiszpania) postanowieniem z dnia 7 maja 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 maja 2014 r., w postępowaniu:

Safe Interenvios SA

przeciwko

Liberbank SA,

Banco de Sabadell, SA,

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, D. Šváby, A. Rosas (sprawozdawca), E. Juhász i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 maja 2015 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Safe Interenvíos SA przez A. Selasa Coloradę oraz D. Solanę Giméneza, abogados,

— w imieniu Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA przez J.M. Rodrígueza Cárcamę oraz B. Garcíę Gómeza, abogados,

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez A. Rubia Gonzáleza oraz A. Gavelę Llopis, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: hiszpański.

— w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandesa, M. Rebelo oraz G. Mirandę, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Riusa oraz I.V. Rogalskiego, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 września 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 11 ust. 1 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.U. L 309, s. 15), zmienionej dyrektywą 2010/78/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. (Dz.U. L 331, s. 120) (zwanej dalej „dyrektywą o praniu pieniędzy"), w związku z art. 5, 7 i 13 tej dyrektywy.

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Safe Interenvíos SA (zwaną dalej „Safe"), instytucją płatniczą, a Liberbank SA (zwanym dalej „Liberbankiem"), Banco de Sabadell SA (zwanym dalej „Sabadell") oraz Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (zwanym dalej „BBVA"), trzema instytucjami kredytowymi (zwanymi dalej łącznie „bankami"), dotyczącego zamknięcia przez banki rachunków, których posiadaczem była Safe, ponieważ miały one podejrzenia odnośnie do prania pieniędzy.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa o praniu pieniędzy

3 Z motywu 5 do dyrektywy o praniu pieniędzy wynika, że środki przyjmowane w dziedzinie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu „powinny być zgodne z innymi działaniami podjętymi w ramach innych gremiów międzynarodowych", w szczególności „powinny uwzględniać zalecenia Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (zwanej dalej »FATF«), która jest wiodącym organem międzynarodowym aktywnie prowadzącym walkę z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. W związku z tym że w 2003 r. zalecenia FATF zostały znacząco znowelizowane i rozszerzone, niniejsza dyrektywa powinna być dostosowana do tego nowego standardu międzynarodowego".

4 Motyw 10 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Instytucje i osoby objęte niniejszą dyrektywą powinny […] identyfikować i weryfikować tożsamość rzeczywistego beneficjenta. Od tych instytucji i osób powinno zależeć, czy aby spełnić ten wymóg, skorzystają z publicznych spisów rzeczywistych beneficjentów, poproszą swoich klientów o odpowiednie dane lub zdobędą informacje w inny sposób, biorąc pod uwagę, że zakres takich środków należytej staranności [nadzoru] wobec klienta wiąże się z ryzykiem [wynika z ryzyka] prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, zależnie od typu klienta, stosunków gospodarczych, produktów lub transakcji".

5 Motywy 22 i 24 wspomnianej dyrektywy stanowią:

„(22) Należy przyznać, że ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu nie jest w każdym przypadku takie samo. Zgodnie z podejściem opartym na ryzyku należy wprowadzić do prawodawstwa wspólnotowego zasadę, zgodnie z którą w stosownych przypadkach dozwolone jest stosowanie uproszczonych zasad identyfikacji klienta [nadzoru wobec klienta].

[…]

(24) W równej mierze prawodawstwo wspólnotowe powinno uznać, że niektóre sytuacje stwarzają zwiększone ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu; mimo że powinno się ustalać tożsamość i profil działalności wszystkich klientów, występują przypadki, gdy wymagane są szczególnie rygorystyczne procedury identyfikacji i weryfikacji klienta”.

6 Motyw 33 dyrektywy o praniu pieniędzy wskazuje, że ujawnienie informacji, o których mowa w art. 28, powinno odbywać się zgodnie z przepisami dotyczącymi przekazywania danych osobowych państwom trzecim ustanowionymi w dyrektywie 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. L 281, s. 31, zwanej dalej „dyrektywą o danych osobowych”), a ponadto przepisy art. 28 nie mogą kolidować z przepisami krajowymi w zakresie ochrony danych i tajemnicy zawodowej.

7 Motyw 48 dyrektywy o praniu pieniędzy wskazuje, że dyrektywa ta nie narusza praw podstawowych, jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) i nie powinna być interpretowana lub wykonywana w sposób, który nie jest zgodny z europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

8 Artykuł 1 dyrektywy o praniu pieniędzy stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, że [by] pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu jest [były] zabronione.

2. Do celów niniejszej dyrektywy za pranie pieniędzy uznaje się następujące czyny popełnione umyślne:

a) konwersję lub przekazywanie mienia, ze świadomością, że pochodzi ono z działalności przestępczej lub z udziału w takiej działalności, w celu ukrywania lub zatajania nielegalnego pochodzenia tego mienia albo udzielenia pomocy osobie, która bierze udział w takiej działalności, dla umożliwienia jej uniknięcia konsekwencji prawnych takiego działania;

b) ukrycie lub zatajenie prawdziwego charakteru mienia, jego źródła, miejsca położenia, rozporządzania nim, przemieszczania, własności lub praw do mienia, ze świadomością, że mienie to pochodzi z działalności przestępczej lub z udziału w takiej działalności;

c) nabycie, posiadanie lub korzystanie z mienia, ze świadomością w momencie jego otrzymania, że mienie to pochodzi z działalności o charakterze przestępczym lub z udziału w takiej działalności;

d) udział lub współdziałanie w popełnieniu, usiłowanie popełnienia, jak też pomocnictwo, podżeganie, ułatwianie oraz doradzanie przy popełnieniu czynów określonych w powyższych literach”.

9 Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywę o praniu pieniędzy stosuje się wobec instytucji kredytowych, instytucji finansowych i szeregu osób prawnych lub fizycznych podczas wykonywania ich czynności zawodowych.

10 Artykuł 3 pkt 1 wspomnianej dyrektywy definiuje „instytucję kredytową” poprzez odniesienie do definicji tego samego terminu w art. 1 pkt 1 akapit pierwszy dyrektywy 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnoszącej się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.U. L 126, s. 1), to znaczy jako „przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu od ludności depozytów lub innych środków podlegających zwrotowi oraz na udzielaniu kredytów na własny rachunek”.

11 Zgodnie z brzmieniem art. 3 pkt 2 lit. a) dyrektywy o praniu pieniędzy definicja „instytucji finansowej” obejmuje „przedsiębiorstwo inne niż instytucja kredytowa, które prowadzi co najmniej jeden z rodzajów działalności wymienionych w pkt 2–12 i w pkt 14 i 15 załącznika I do dyrektywy 2006/48/WE” Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.U. L 177, s. 1), zmienionej przez dyrektywę 2009/111/CE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. (Dz.U. L 302, s. 97). Ów wykaz działalności wskazuje w pkt 4 tego załącznika „»usługi płatnicze« zgodnie z definicją w art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/64/WE” Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającej dyrektywę 97/5/WE (Dz.U. L 319, s. 1), zmienionej dyrektywą 2009/111 (zwaną dalej „dyrektywą o usługach płatniczych”), a w pkt 5 wspomnianego załącznika – „[e]misję innych środków płatności i administrowanie nimi […], o ile działalność ta nie jest objęta pkt 4”.

12 Artykuł 5 stanowi, że „[w] celu zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy bardziej rygorystyczne przepisy w dziedzinie regulowanej niniejszą dyrektywą”.

13 Rozdział II dyrektywy o praniu pieniędzy, zatytułowany „Zasady należytej staranności [nadzoru] wobec klienta” zawiera w art. 6–10 tej dyrektywy przepisy ogólne dotyczące standardowych zasad należytej staranności [nadzoru] wobec klienta, w art. 11–12 tej dyrektywy szczególne przepisy dotyczące uproszczonych zasad nadzoru wobec klienta oraz w art. 13 tej dyrektywy przepisy szczególne dotyczące wzmożonej należytej staranności wobec klienta.

14 Zgodnie z art. 7 dyrektywy o praniu pieniędzy instytucje i osoby objęte tą dyrektywą stosują środki nadzoru wobec klienta przy nawiązywaniu stosunków gospodarczych przy przeprowadzaniu sporadycznych transakcji w wysokości co najmniej 15 000 EUR, gdy istnieje podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu bez względu na jakiekolwiek odstępstwo, zwolnienie lub wartości graniczne oraz gdy istnieją wątpliwości co do prawdziwości lub odpowiedniości wcześniej otrzymanych danych dotyczących tożsamości klienta.

15 Zgodnie z art. 8 dyrektywy o praniu pieniędzy:

„1. Środki należytej staranności [nadzoru] wobec klienta obejmują:

a) identyfikację klienta i weryfikację jego tożsamości na podstawie dokumentów, danych lub informacji pochodzących z rzetelnego i niezależnego źródła;

b) identyfikowanie, w odpowiednich przypadkach, rzeczywistego beneficjenta i podejmowanie uzależnionych od ryzyka i uzasadnionych środków weryfikowania jego tożsamości […];

c) uzyskanie informacji na temat celu i zamierzonego charakteru stosunków gospodarczych;

d) prowadzenie bieżącego monitoringu stosunków gospodarczych, włącznie z badaniem transakcji podejmowanych w trakcie trwania tych stosunków […].

2. Instytucje i osoby objęte niniejszą dyrektywą stosują wszystkie wymagania dotyczące należytej staranności [nadzoru] wobec klienta określone w ust. 1, lecz mogą określić zakres podejmowanych środków w oparciu o ocenę ryzyka w zależności od typu klienta, stosunków gospodarczych, produktu lub transakcji. Instytucje i osoby objęte niniejszą dyrektywą zobowiązane są być w stanie wykazać właściwym organom […], że zakres środków jest odpowiedni, biorąc pod uwagę [z uwagi na] ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu".

16 Artykuł 9 ust. 1, 5 i 6 omawianej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie wymagają, aby weryfikacja tożsamości klienta i rzeczywistego beneficjenta odbywała się przed nawiązaniem stosunków gospodarczych lub przed realizacją transakcji.

[…]

5. W przypadku gdy dana instytucja lub osoba nie jest w stanie spełnić wymogów art. 8 ust. 1 lit. a), b) i c), państwa członkowskie wymagają, aby nie przeprowadzała ona transakcji za pomocą rachunku bankowego, nie nawiązywała stosunków gospodarczych ani nie realizowała transakcji lub aby rozwiązała stosunki gospodarcze, a następnie rozważyła złożenie zawiadomienia dotyczącego danego klienta jednostce analityki finansowej (FIU) zgodnie z art. 22.

[…]

6. Państwa członkowskie zobowiążą instytucje i osoby objęte niniejszą dyrektywą do stosowania procedur należytej staranności wobec klienta nie tylko wobec wszystkich nowych klientów, ale także we właściwym czasie wobec aktualnych klientów w oparciu o ocenę ryzyka".

17 Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy stanowi:

„Na zasadzie odstępstwa od art. 7 lit. a), b) i d), art. 8 i art. 9 ust. 1 instytucje i osoby objęte niniejszą dyrektywą nie podlegają wymaganiom przewidzianym w tych artykułach, w przypadku gdy klient jest instytucją kredytową lub finansową objętą niniejszą dyrektywą albo jest instytucją kredytową lub finansową mieszczącą się w państwie trzecim, w którym podlega wymogom równoważnym wobec ustanowionych w niniejszej dyrektywie oraz nadzorowi pod względem zgodności z tymi wymogami".

18 Artykuł 11 ust. 2 dyrektywy o praniu pieniędzy przewiduje pozostałe okoliczności, w których w drodze wyjątku od art. 7 lit. a), b) i d), art. 8 i art. 9 ust. 1 państwa członkowskie mogą zezwolić instytucjom i osobom objętym dyrektywą na niestosowanie standardowych wymogów należytej staranności wobec klienta. W myśl art. 11 ust. 3 wspomnianej dyrektywy instytucje i osoby objęte dyrektywą w każdym przypadku gromadzą wystarczające informacje w celu ustalenia, czy klient spełnia warunki wymagane dla korzystania z wyjątku określonego w ust. 1 i 2 tego artykułu.

19 Zgodnie z brzmieniem art. 13 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy:

„Państwa członkowskie zobowiązują instytucje i osoby objęte niniejszą dyrektywą do stosowania, w oparciu o ocenę ryzyka, oprócz środków określonych w art. 7, 8 i art. 9 ust. 6, środków wzmożonej należytej staranności wobec klienta, w sytuacjach, które z natury mogą wiązać się z wyższym ryzykiem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, a przynajmniej w sytuacjach określonych w ust. 2, 3 i 4 oraz w innych przypadkach wiążących się z wysokim ryzykiem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, w których spełnione są kryteria techniczne określone zgodnie z art. 40 ust. 1 lit. c)".

20 Artykuł 13 ust. 2–4 dyrektywy o praniu pieniędzy obejmuje przypadki, w których klient nie jest fizycznie obecny dla celów identyfikacji, transgraniczne stosunki w ramach bankowości korespondencyjnej z instytucjami będącymi odpowiednikami z państw trzecich, a także transakcje lub stosunki gospodarcze z osobami zajmującymi eksponowane stanowiska polityczne mieszkającymi

w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim. W odniesieniu do tych sytuacji określono szczególne środki wzmożonej należytej staranności wobec klienta lub przykłady odpowiednich środków.

21 Zgodnie z art. 20 dyrektywy o praniu pieniędzy państwa członkowskie zobowiązują jednostki i podmioty objęte dyrektywą do zwracania szczególnej uwagi na każdą działalność, która ze względu na swój charakter wydaje się w dużym stopniu posiadać znamiona transakcji związanej z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu.

22 Artykuł 22 dyrektywy o praniu pieniędzy, który razem z art. 23 zawiera obowiązek przekazywania informacji, zobowiązuje jednostki i podmioty objęte dyrektywą, a w stosownych przypadkach także ich kierownictwo i pracowników, do pełnej współpracy, polegającej między innymi na niezwłocznym informowaniu, z własnej inicjatywy, jednostki analityki finansowej, w przypadku gdy podmioty objęte dyrektywą wiedzą, podejrzewają lub mają uzasadnione podstawy, by podejrzewać, że popełniono lub usiłowano popełnić przestępstwo prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

23 Artykuł 28 dyrektywy o praniu pieniędzy zabrania jednostkom i podmiotom objętym dyrektywą, ich kierownictwu i pracownikom ujawniania klientom, których to dotyczy, a także innym osobom trzecim, faktu przekazania informacji zgodnie z art. 22 i 23 tej dyrektywy lub tego, że jest lub może być prowadzone dochodzenie dotyczące prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

24 Zgodnie z art. 34 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy państwa członkowskie zobowiązują instytucje i osoby objęte tą dyrektywą do ustanowienia wystarczających i odpowiednich polityk i procedur w zakresie należytej staranności wobec klienta, raportowania, przechowywania rejestrów, kontroli wewnętrznej, oceny ryzyka, zarządzania ryzykiem, zapewnienia przestrzegania przepisów i komunikacji w celu przeciwdziałania i zapobiegania operacjom związanym z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu.

25 Artykuł 37 dyrektywy o praniu pieniędzy, który wraz z art. 36 dotyczy nadzoru, przewiduje w ust. 1, że państwa członkowskie zobowiązują właściwe organy co najmniej do efektywnego monitorowania i podejmowania niezbędnych środków służących zapewnieniu przestrzegania wymogów niniejszej dyrektywy przez instytucje i osoby nią objęte

Dyrektywa o usługach płatniczych

26 Dyrektywa o usługach płatniczych ustanawia między innymi przepisy, w myśl których wyróżnia się sześć kategorii dostawców usług płatniczych, w tym instytucje kredytowe w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/48, zmienionej dyrektywą 2009/111, oraz instytucje płatnicze w rozumieniu dyrektywy o usługach płatniczych.

27 Zgodnie z art. 4 wspomnianej dyrektywy, zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

3) »usługa płatnicza« oznacza wszelką działalność gospodarczą wymienioną w załączniku [która polega na dokonywaniu transakcji płatniczych];

4) »instytucja płatnicza« oznacza osobę prawną, której zgodnie z art. 10 [który nakłada na przedsiębiorców, którzy zamierzają świadczyć usługi płatnicze, obowiązek uzyskania zezwolenia na działalność w charakterze instytucji płatniczej przed rozpoczęciem świadczenia usług płatniczych] udzielono zezwolenia na świadczenie i wykonywanie usług płatniczych na terytorium całej Wspólnoty;

[…]

22) »agent« oznacza osobę fizyczną lub prawną działającą w imieniu instytucji płatniczej w zakresie świadczenia usług płatniczych;

[…]”.

28 Zgodnie z art. 5 akapit pierwszy lit. f) dyrektywy o usługach płatniczych wniosek o udzielenie zezwolenia na działalność w charakterze instytucji płatniczej winien zawierać szereg dokumentów, w tym „opis mechanizmów kontroli wewnętrznej ustanowionych przez wnioskodawcę w celu dopełnienia obowiązków związanych z zapobieganiem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zgodnie z [dyrektywą o praniu pieniędzy]”. Artykuł 10 ust. 2 dyrektywy o usługach płatniczych stanowi, że zezwolenia udziela się, „jeżeli informacje i dokumentacja załączone do wniosku są zgodne z wszystkimi wymogami na mocy art. 5 i jeżeli właściwe organy przychylnie ocenią wniosek po jego rozpatrzeniu”. Zgodnie z art. 12 ust. 1 omawianej dyrektywy zezwolenie może zostać cofnięte jedynie w określonych przypadkach, między innymi, zgodnie z lit. c) tego przepisu, jeżeli instytucja płatnicza przestała spełniać warunki, na podstawie których udzielono zezwolenia.

29 Na podstawie art. 17 ust. 1 dyrektywy o usługach płatniczych każda instytucja płatnicza zamierzająca świadczyć usługi płatnicze za pośrednictwem agenta musi przekazać do wiadomości macierzystego państwa członkowskiego określone informacje umożliwiające wpisanie agenta do publicznie dostępnego rejestru instytucji płatniczych, ich agentów i oddziałów posiadających zezwolenie, o którym mowa w art. 13 tej dyrektywy. Do informacji tych należą nazwa i adres agenta oraz opis mechanizmów kontroli wewnętrznej, z których będą korzystali agenci w celu dopełnienia obowiązków związanych z zapobieganiem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zgodnie z dyrektywą o praniu pieniędzy.

30 W myśl art. 20 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy o usługach płatniczych państwa członkowskie wyznaczają jako organy właściwe do udzielania zezwoleń i nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami płatniczymi „organy publiczne albo instytucje uznane przez prawo krajowe lub przez organy publiczne wyraźnie upoważnione do tego celu przez prawo krajowe, w tym krajowe banki centralne”. Zgodnie z akapitem drugim wspomnianego art. 20 ust. 1 „[w]yznacza się takie organy właściwe, które gwarantują niezależność od podmiotów gospodarczych i uniknięcie konfliktu interesów. Bez uszczerbku dla akapitu pierwszego instytucji płatniczych, instytucji kredytowych, instytucji pieniądza elektronicznego ani też instytucji świadczących żyro pocztowe nie wyznacza się jako właściw[ych] organ[ów]”.

31 Artykuł 21 dyrektywy o usługach płatniczych, zatytułowany „Nadzór”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby przeprowadzane przez właściwe organy kontrole mające na celu sprawdzanie ciągłości zgodności z przepisami niniejszego tytułu [zatytułowanego »Dostawcy usług płatniczych«] były proporcjonalne, wystarczające i adekwatne do rodzajów ryzyka, na które narażone są instytucje płatnicze.

W celu sprawdzenia przestrzegania przepisów niniejszego tytułu właściwe organy są uprawnione w szczególności do podjęcia następujących kroków:

a) wezwania instytucji płatniczej do dostarczenia wszelkich informacji niezbędnych do monitorowania zgodności;

b) przeprowadzenia inspekcji w pomieszczeniach instytucji płatniczej, każdego agenta lub oddziału świadczącego usługi płatnicze, za których działania odpowiedzialność ponosi dana instytucja płatnicza, lub każdego podmiotu wykonującego operacje związane z usługami płatniczymi w ramach outsourcingu;

c) wydawania zaleceń, wytycznych, a w stosownych przypadkach – wiążących przepisów administracyjnych; i

d) zawieszania lub cofania zezwolenia w przypadkach, o których mowa w art. 12.

2. […] państwa członkowskie zapewniają, by ich odpowiednie właściwe organy mogły nakładać lub zarządzać sankcje lub inne środki przeciwko instytucjom płatniczym lub osobom, które sprawują faktyczną kontrolę nad działalnością instytucji płatniczych, gdy owe instytucje lub osoby naruszyły przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne dotyczące nadzoru nad ich działalnością w zakresie usług płatniczych lub prowadzenia tej działalności, przy czym celem takich sankcji i środków będzie w szczególności spowodowanie ustania stwierdzonych naruszeń bądź przyczyn owych naruszeń.

[…]”.

32 Artykuł 79 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Ochrona danych”, stanowi, że „państwa członkowskie wyrażają zgodę na przetwarzanie danych osobowych przez systemy płatności i dostawców usług płatniczych, jeżeli jest to niezbędne, aby zagwarantować zapobieganie oszustwom płatniczym, dochodzenie i wykrywanie tego rodzaju oszustw. Takie dane osobowe przetwarza się zgodnie z przepisami [dyrektywy o danych osobowych]”.

Prawo hiszpańskie

33 Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (ustawa 10/2010 z dnia 28 kwietnia w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu) (BOE nr 103, z dnia 29 kwietnia 2010 r., s. 37458), która transponuje do hiszpańskiego porządku prawnego dyrektywę o praniu pieniędzy, wyróżnia trzy rodzaje środków nadzoru wobec klienta, to znaczy, w art. 3–6 tej ustawy, standardowe środki nadzoru wobec klienta, w art. 9 – uproszczone środki nadzoru wobec klienta oraz w art. 11 wspomnianej ustawy – środki wzmożonego nadzoru wobec klienta.

34 Standardowe środki nadzoru wobec klienta obejmują, jak stanowią odpowiednio art. 3–6 ustawy 10/2010, oficjalną identyfikację osób, których dotyczą, identyfikację rzeczywistych beneficjentów, uzyskanie informacji na temat celu i charakteru przewidywanych stosunków gospodarczych i stałe monitorowanie stosunku gospodarczego.

35 Artykuł 7 ust. 1 ustawy nr 10/2010 stanowi:

„Osoby podlegające niniejszej ustawie stosują wszystkie środki nadzoru przewidziane w poprzedzających [poprzednich artykułach], niemniej jednak mogą one ustalić stopień zastosowania środków zawartych w art. 4, 5 i 6 w zależności od ryzyka i rodzaju klienta, charakteru stosunków gospodarczych, towaru lub transakcji, przy czym informacje te są zawarte w wyraźnej polityce dotyczącej dopuszczania klientów […].

Osoby, o których mowa w niniejszej ustawie, powinny być w stanie wykazać właściwym organom, poprzez uprzednią ocenę ryzyka, która powinna zostać sporządzona w każdym przypadku na piśmie, że z uwagi na ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu przyjęte środki mają odpowiedni zakres.

Osoby podlegające niniejszej ustawie systematycznie stosują środki nadzoru wobec przesłanek prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, niezależnie od jakiegokolwiek wyjątku, odstępstwa lub pułapu, a także wtedy, gdy istnieją wątpliwości co do wiarygodności lub adekwatnego charakteru uprzednio uzyskanych danych”.

36 Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy 10/2010 osoby objęte tą ustawą nie mogą nawiązać stosunków gospodarczych ani przeprowadzić transakcji, jeżeli nie są w stanie zastosować przewidzianych tą ustawą środków nadzoru wobec klienta. Jeżeli brak takiej możliwości wystąpi w trakcie trwania stosunków gospodarczych, osoby te powinny takie stosunki rozwiązać.

37 Artykuł 9 ustawy 10/2010 stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla postanowień art. 7 ust. 1 akapit trzeci osoby podlegające niniejszej ustawy mogą odstąpić od stosowania środków nadzoru przewidzianych w art. 3 ust. 2 i art. 4, 5 i 6 w odniesieniu do następujących klientów:

[…]

b) instytucji finansowych z siedzibą w Unii Europejskiej lub w kraju trzecim o równoważnym statusie, które stanowią przedmiot kontroli w celu zagwarantowania przestrzegania środków nadzoru.

[…]

Minister ds. gospodarczych i finansów może w drodze zarządzenia wyłączyć stosowanie uproszczonych środków nadzoru wobec niektórych klientów.

2. Stosowanie uproszczonych środków nadzoru wobec pozostałych klientów, którzy przedstawiają niewielki stopień zagrożenia w zakresie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, może zostać dopuszczone w drodze rozporządzenia.

3. Osoby podlegające niniejszej ustawie powinny w każdym przypadku zebrać wystarczające informacje w celu ustalenia, czy klient może zostać objęty jednym z wyjątków przewidzianych w niniejszym artykule”.

38 Artykuł 11 ustawy 10/2010 stanowi:

„Osoby podlegające niniejszej ustawie stosują, poza standardowymi środkami nadzoru, środki wzmożonego nadzoru w przypadkach przewidzianych w niniejszej sekcji oraz w innych przypadkach przewidzianych w rozporządzeniu z powodu występowania dużego ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

Osoby podlegające niniejszej ustawie stosują również, w zależności od dokonanej przez nie oceny ryzyka, środki wzmożonego nadzoru w sytuacjach, które z uwagi na ich charakter mogą wiązać się z dużym ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Działalność prywatnych banków, usługi transferu funduszy i transakcje wymiany walut są w każdym wypadku uznawane za wiążące się z takim ryzykiem.

Środki wzmożonego nadzoru wymagane w sektorach lub dziedzinach działalności wiążących się z dużym ryzykiem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu mogą zostać ustanowione w drodze rozporządzenia".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

39 Safe jest spółką zajmującą się transferem do państw członkowskich innych niż państwo siedziby lub do państw trzecich środków pieniężnych za pośrednictwem rachunków, jakie spółka ta posiada w instytucjach kredytowych.

40 Po wykryciu nieprawidłowości dotyczących agentów, którzy transferowali środki pieniężne za pośrednictwem rachunków, jakie spółka posiadała w bankach, banki te wezwały Safe do udzielenia informacji na podstawie ustawy 10/2010. Safe odmówiła udzielenia tych informacji, w wyniku czego banki zamknęły posiadane w nich przez spółkę Safe rachunki.

41 Z akt sprawy przekazanych Trybunałowi wynika, że w dniu 11 maja 2011 r. BBVA przedstawiła te nieprawidłowości Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias del Banco de España (służbie wykonawczej komisji ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i przestępstwom finansowym banku Hiszpanii, zwanej dalej „Sepblac") i poinformowała ją, że podejrzewa Safe o pranie pieniędzy. W dniu 22 lipca 2011 r. BBVA poinformowała Safe o nieodwołalnym zamknięciu jej rachunku .

42 Spółka Safe zaskarżyła decyzję BBVA o zamknięciu jej rachunku oraz podobne decyzje wydane przez dwa inne banki do Juzgado de lo Mercantil nº 5 de Barcelona (sądu gospodarczego nr 5 w Barcelonie) na tej podstawie, że zamknięcie rachunku stanowiło czyn nieuczciwej konkurencji uniemożliwiający spółce prowadzenie normalnej działalności polegającej na transferze środków pieniężnych do innych państw niż państwo jej siedziby. Safe podniosła również, że miała obowiązek prawny posiadania rachunku bankowego w celu dokonywania takich transferów środków pieniężnych oraz że posiadała takie rachunki w bankach, a także że na rynku znajdowała się ona w sytuacji konkurencji z bankami. Stwierdziła ponadto, że banki wezwały ją do przedstawienia informacji dotyczących jej klientów oraz pochodzenia i przeznaczenia środków pieniężnych pod pretekstem przepisów ustawy 10/2010, czemu banki zaprzeczają, oraz że dostarczenie bankom takich informacji byłoby sprzeczne z krajowym uregulowaniem w dziedzinie ochrony danych.

43 W odpowiedzi banki wskazały, że zastosowane przez nie środki były zgodne z ustawą 10/2020, że były one uzasadnione przede wszystkim z uwagi na ryzyko związane z transferem środków do państw innych niż państwo siedziby spółki oraz że nie były one sprzeczne z prawem konkurencji.

44 W dniu 25 września 2012 r. Juzgado de lo Mercantil nº 5 de Barcelona (sąd gospodarczy nr 5 w Barcelonie) odrzucił skargę spółki Safe. Uznał on, że banki były upoważnione do zażądania od spółki Safe przyjęcia środków wzmożonego nadzoru wobec klientów i przekazania danych dotyczących jej klientów, pod warunkiem że w zachowaniu tej spółki wykryto znamiona czynu naruszającego ustawę 10/2010.

45 Wspomniany sąd zbadał w każdym konkretnym przypadku, czy zachowanie banków było uzasadnione. Stwierdził on w ten sposób, iż żaden z banków nie naruszył żadnego konkretnego zakazu działań antykonkurencyjnych, jednak Sabadell i Liberbank, w odróżnieniu od BBVA, postąpiły w sposób

nieuczciwy, ponieważ nie uzasadniły przyjętych przez siebie środków. Sąd ten orzekł z kolei, że zachowanie BBVA było uzasadnione, ponieważ opierało się ono na kontroli, która wykazała, że 22% transferów dokonanych za pośrednictwem rachunku spółki Safe w okresie od 1 września do 30 listopada 2010 r. nie zostało dokonanych przez agentów upoważnionych przez Safe i wpisanych do rejestru przez Bank Hiszpanii. Ponadto w okresie tym transfery realizowane były przez 1291 osób, co znacznie przewyższało liczbę agentów spółki Safe. Także w opinii biegłego podkreślono ryzyko związane z transferami, które nie były dokonywane przez wskazanych agentów.

46 Safe, Sabadell i Liberbank złożyły odwołanie od tego wyroku do Audiencia Provincial de Barcelona (sądu okręgowego w Barcelonie), który łącznie rozpatruje owe trzy odwołania.

47 Sąd odsyłający twierdzi, że wszystkie zainteresowane strony podlegają ustawie 10/2010, ponieważ należą one do kategorii wymienionych w art. 2 tej ustawy, obejmujących instytucje kredytowe oraz instytucje płatnicze. Ponadto wszystkie strony konkurują ze sobą na rynku i prowadzą tego samego rodzaju działalność, polegającą na transferze środków pieniężnych do państw innych niż państwo ich siedziby. Jednakże instytucje płatnicze, takie jak Safe, powinny dokonywać takich czynności za pośrednictwem rachunków prowadzonych przez instytucje kredytowe, takie jak banki.

48 Przed sądem odsyłającym Safe podnosi, po pierwsze, że BBVA nie była zobowiązana do przyjęcia środków nadzoru wobec klienta, jeżeli Safe ma formę instytucji finansowej, ponieważ instytucje finansowe podlegają bezpośrednio nadzorowi ze strony organów publicznych, w szczególności Banku Hiszpanii. Po drugie, w Hiszpanii jedynie Sepblac może uzyskać dostęp do danych dotyczących klientów instytucji płatniczych. Po trzecie, nawet jeżeli BBVA była zobowiązana do przyjęcia takich środków nadzoru wobec klienta, to jednak miała ona obowiązek przeprowadzić uprzednio szczegółowe i wyczerpujące badanie polityki spółki Safe w celu dostosowania się do obowiązującego prawa. W niniejszej sprawie BBVA złożyła jedynie wniosek o sporządzenie opinii biegłego, która została przygotowana z wykorzystaniem danych BBVA. Po czwarte, ustawa 10/2010 nie ma zastosowania do osób takich jak agenci, którzy świadczą pomoc dla instytucji finansowych w zakresie transferu środków.

49 Przed sądem odsyłającym Sabadell wskazał na okoliczność, że w wyroku Juzgado de lo Mercantil nº 5 de Barcelona (sądu gospodarczego nr 5 w Barcelonie) przyznano, iż co do zasady Sabadell mógł przyjąć środki wzmożonego nadzoru wobec klienta, ale uznano, że nie mógł tego uczynić w tym konkretnym przypadku. Z kolei Liberbank podnosi, że zamknięcie rachunku posiadanego przez Safe było uzasadnione, gdyż spółka ta nie przekazała żądanych informacji.

50 Sąd odsyłający uważa, że pojawiają się zasadniczo trzy pytania dotyczące wykładni art. 11 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy.

51 Po pierwsze, pojawia się pytanie dotyczące tego, czy w świetle art. 5 tej dyrektywy, który zezwala państwom członkowskim na przyjęcie lub utrzymanie w mocy w dziedzinie regulowanej przez tę dyrektywę bardziej rygorystycznych przepisów w celu zapobieżenia praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, prawodawca krajowy może uznać, iż wolno mu transponować wyjątek lub odstępstwo przewidziane w art. 11 ust. 1 tej dyrektywy w inny sposób niż jego ścisłe brzmienie. Artykuł 9 ust. 1 lit. b) ustawy 10/2010 stanowi, że osobom objętym tą ustawą „zezwala się na niestosowanie standardowych środków nadzoru" wobec klientów będących instytucjami finansowymi z siedzibą na terenie Unii Europejskiej lub w państwach trzecich o równoważnym statusie, które podlegają nadzorowi w celu zagwarantowania przestrzegania środków nadzoru wobec klienta.

52 Po drugie, przy wykładni art. 11 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy w związku z jej art. 7 pojawia się pytanie, czy prawodawca unijny miał zamiar ustanowienia rzeczywistego bezwarunkowego wyjątku od możliwości podjęcia przez instytucje kredytowe środków nadzoru wobec ich własnych klientów, gdy klienci ci sami są instytucjami płatniczymi podlegającymi tej dyrektywie i z powodu ich statusu instytucji finansowej sami również podlegają właściwemu dla nich systemowi nadzoru.

53 Po trzecie, pojawia się pytanie, czy wyjątek przewidziany przez wspomniany przepis rozciąga się wyłącznie na środki nadzoru, czy też również na środki wzmocnionego nadzoru.

54 Tytułem pomocniczym pojawiają się również inne pytania, gdyby art. 11 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy należałoby interpretować w ten sposób, że instytucje finansowe mogą przyjmować środki nadzoru lub środki wzmocnionego nadzoru, a nawet mają obowiązek tak uczynić, niezależnie czy podstawą tego jest uregulowanie Unii, czy też uregulowanie krajowe.

55 Wspomniane pozostałe pytania dotyczą, po pierwsze, związku art. 11 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy z art. 21 dyrektywy o usługach płatniczych i mają na celu ustalenie granic środków nadzoru i środków wzmocnionego nadzoru, jakie mogą być zastosowane w odpowiednim przypadku wobec instytucji płatniczych przez instytucje bankowe, a po drugie – tego, czy udzielania instytucjom kredytowym przez instytucje płatnicze danych dotyczących ich klientów jest zgodne z prawem Unii, a w szczególności z dyrektywą dotyczącą ochrony danych osobowych.

56 W tej sytuacji Audiencia Provincial de Barcelona (sąd okręgowy w Barcelonie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) W przedmiocie wykładni art. 11 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy:

a) W związku z art. 7 tej dyrektywy: czy prawodawca wspólnotowy miał zamiar ustanowienia rzeczywistego wyjątek od możliwości przyjęcia przez instytucje kredytowe środków nadzoru wobec ich własnych klientów, jeżeli wspomniani klienci są instytucjami płatniczymi, które same podlegają właściwemu dla nich systemowi nadzoru, czy też chodzi o zwykłe zezwolenie na ustanowienie wyjątku?

b) W związku z art. 5 wspomnianej dyrektywy: czy prawodawca krajowy może transponować wyjątek ustanowiony w omawianym przepisie w sposób odmienny od jego treści?

c) Czy wyjątek ustanowiony w art. 11 ust. 1 znajduje zastosowanie do środków wzmożonego nadzoru na tych samych zasadach jak do środków nadzoru?

2) Ewentualnie, w razie gdyby odpowiedź na pytanie pierwsze lit. a)–c) dopuszczała możliwość przyjmowania przez instytucje kredytowe środków nadzoru i środków wzmożonego nadzoru wobec instytucji płatniczych:

a) Jak dalece sięga możliwość nadzorowania przez instytucje kredytowe transakcji instytucji płatniczych? Czy można uznać, że są instytucje kredytowe są upoważnione na mocy przepisów dyrektywy o praniu pieniędzy do nadzorowania procedur i środków nadzoru przyjmowanych przez instytucje płatnicze, czy też uprawnienie takie przysługuje wyłącznie organom publicznym, o których mowa w dyrektywie o usługach płatniczych, czyli w niniejszym przypadku Bankowi Hiszpanii?

b) Czy wykonanie uprawnienia do przyjmowania środków przez jednostki kredytowe wymaga szczególnego uzasadnienia związanego z czynnościami instytucji płatniczej, czy też można uprawnienie to może być wykonywane ogólnie, tylko na tej podstawie, że instytucja płatnicza prowadzi działalność związaną z ryzykiem, jaką stanowi transfer środków za granicę?

c) Gdyby uznano, że wymagane jest konkretne uzasadnienie, by instytucje kredytowe mogły przyjąć środki nadzoru wobec instytucji płatniczych:

i) Jakie zachowania należy uznać za istotne na tyle, aby instytucja bankowa musiała je uwzględnić przy przyjmowaniu środków nadzoru?

ii) Czy można uznać, że instytucja kredytowa jest w tym celu uprawniona do oceny środków nadzoru stosowanych przez instytucję płatniczą w jej procedurach?

iii) Czy skorzystanie z tego uprawnienia wymaga, by instytucja bankowa wykryła w transakcjach instytucji płatniczej jakiekolwiek zachowanie wzbudzające podejrzenie, że ta ostatnia współdziała w praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu?

3) Ponadto, na wypadek orzeczenia, że instytucje kredytowe są uprawnione do przyjmowania środków wzmożonego nadzoru wobec instytucji płatniczych:

a) Czy dopuszczalne jest, aby do tych środków zaliczał się wymóg przekazania danych dotyczących tożsamości wszystkich klientów instytucji płatniczej, od których pochodzą transferowane środki, a także tożsamości odbiorców tych środków?

b) Czy obowiązek udostępnienia przez instytucje płatnicze danych dotyczących ich klientów instytucjom kredytowym, z którymi zmuszone są współpracować i z którymi jednocześnie konkurują na rynku, jest zgodny z dyrektywą o danych osobowych?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

57 Tytułem wstępu należy zauważyć, że z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi wynika, że BBVA zaczęła mieć podejrzenia co do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w następstwie wykrycia nieprawidłowości w informacjach dotyczących agentów dokonujących transferu środków za pośrednictwem rachunku spółki Safe w BBVA. BBVA wezwała Safe do udzielenia informacji na podstawie ustawy 10/2010, a ponieważ Safe odmówiła udzielenia tych informacji, BBVA zamknęła rachunki Safe. W rzeczywistości bowiem choć art. 9 tej ustawy zezwala na stosowanie uproszczonych środków nadzoru wobec klientów, o ile klientami tymi są instytucje finansowe, w odniesieniu do których przestrzeganie środków nadzoru podlega kontroli, to jednak na podstawie art. 11 tej ustawy należy przyjąć środki wzmożonego nadzoru w sytuacjach, które na podstawie oceny ryzyka wiążą się z dużym ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Wśród sytuacji, które ze względu na ich charakter wiążą się z takim ryzykiem, znajdują się w szczególności usługi transferu środków pieniężnych.

58 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 5, 7, art. 11 ust. 1 i art. 13 dyrektywy o praniu pieniędzy należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu takiemu jak omawiane w postępowaniu głównym, które, po pierwsze, zezwala na stosowanie standardowych środków nadzoru wobec klientów, którzy są instytucjami finansowymi, w odniesieniu do których przestrzeganie środków nadzoru stanowi przedmiot kontroli, oraz po drugie, nakłada na instytucje i osoby podlegające wspomnianej dyrektywie obowiązek stosowania w zależności od dokonanej przez nie oceny ryzyka środków wzmożonego nadzoru wobec klientów w sytuacjach, które z uwagi na ich charakter mogą wiązać się z dużym ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, takich jak transfer środków pieniężnych.

59 Dyrektywa o praniu pieniędzy ustanawia w sekcjach 1–3 rozdziału II, zatytułowanego „Zasady należytej staranności [nadzoru] wobec klienta", trzy rodzaje środków nadzoru wobec klienta, to znaczy środki standardowe, środki uproszczone i środki wzmożonego nadzoru.

60 W sekcji 1 tego rozdziału, zatytułowanej „Przepisy ogólne", art. 7 lit. a)–d) dyrektywy o praniu pieniędzy przewiduje sytuacje, w których instytucje i osoby objęte tą dyrektywą mają obowiązek stosowania standardowych środków nadzoru wobec klientów, ponieważ zostało uznane, iż dotyczy ich

ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, czemu można zapobiec przyjmując środki przewidziane w art. 8 i 9 wspomnianej dyrektywy. Sytuacje te występują przy nawiązywaniu stosunków gospodarczych przy przeprowadzaniu sporadycznych transakcji w wysokości 15 000 EUR lub więcej, jeżeli istnieje podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz w razie istnienia wątpliwości co do prawdziwości lub wiarygodności wcześniej otrzymanych danych dotyczących tożsamości klienta.

61 W sytuacjach przewidzianych we wspomnianym art. 7 instytucje i osoby objęte tą dyrektywą powinny stosować standardowe środki nadzoru wobec klientów, które obejmują zgodnie z art. 8 ust. 1 tej dyrektywy identyfikację klienta i weryfikację jego tożsamości, identyfikowanie, w odpowiednich przypadkach, rzeczywistego beneficjenta, uzyskanie informacji na temat celu i zamierzonego charakteru stosunków gospodarczych i wykonanych już transakcji. Jak wynika z ust. 2 omawianego artykułu, zakres wspomnianych obowiązków nadzoru może zostać dostosowany do stopnia ryzyka przypisanego rodzajowi klienta, stosunku gospodarczego, towaru lub danej transakcji.

62 Zgodnie z art. 9 ust. 6 dyrektywy o praniu pieniędzy państwa członkowskie winny zobowiązać instytucje i osoby objęte dyrektywą do stosowania procedur nadzoru wobec klienta nie tylko wobec wszystkich nowych klientów, ale także we właściwym czasie wobec aktualnych klientów w oparciu o ocenę ryzyka. Niemniej jednak na podstawie art. 9 ust. 1 wspomnianej dyrektywy państwa członkowskie winny wymagać, aby weryfikacja tożsamości klienta i rzeczywistego beneficjenta odbywała się przed nawiązaniem stosunków gospodarczych lub przed realizacją transakcji.

63 W konsekwencji w art. 7–9 dyrektywy o praniu pieniędzy prawodawca unijny wskazał okoliczności, dla których uznał, że uregulowanie krajowe powinno przewidywać standardowe środki nadzoru w celu uniknięcia ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

64 W pozostałych sytuacjach, które zależą w szczególności od rodzaju klienta, stosunku gospodarczego, towaru lub danej transakcji, ryzyko może być większe lub mniejsze, co wynika z motywów 10, 22 i 24 dyrektywy o praniu pieniędzy. Artykuły 11 i 13 tej dyrektywy dotyczą tych sytuacji i nakładają na państwa członkowskie obowiązek czuwania nad tym, aby stosowano różne stopnie nadzoru nad klientami.

65 Pod pewnymi warunkami, przewidzianymi w art. 11 dyrektywy o praniu pieniędzy, nie ma konieczności stosowania środków nadzoru wobec klientów przewidzianych w art. 8 i 9 ust. 1 tej dyrektywy w sytuacjach, w których zasadniczo należałoby je zastosować zgodnie z art. 7 lit. a), b) i d) wspomnianej dyrektywy. Wspomniane warunki dotyczą sytuacji, dla których prawodawca unijny uznał, że ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu jest niższe, w szczególności z powodu tożsamości klienta czy też z powodu wartości lub treści transakcji lub produktu.

66 Tak jest w szczególności zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy, jeżeli klient instytucji lub osoby podlegającej tej dyrektywie sam jest instytucją kredytową lub instytucją finansową podlegającą tej dyrektywie.

67 Niemniej jednak należy stwierdzić, że art. 11 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy nie deroguje art. 7 lit. c) tej dyrektywy.

68 Na podstawie tego przepisu w związku z art. 11 ust. 1 wspomnianej dyrektywy środki nadzoru wobec klientów powinny zawsze być stosowane, jeżeli istnieje podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, przy czym pojęcie to nie zostało jednak zdefiniowane w tej dyrektywie. W związku z tym jeżeli zachodzi podejrzenie tego rodzaju, państwu członkowskiemu zabrania się zezwalania na stosowanie lub wymagania stosowania uproszczonych środków nadzoru wobec klienta.

69 Ponadto należy wskazać, że przeciwnie do tego, co twierdzi Safe, wyjątek przewidziany w art. 11 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu przewidującemu stosowanie przez odnośne instytucje i osoby środków wzmożonego nadzoru na podstawie art. 13 tej dyrektywy.

70 Artykuł 11 ust. 1 rzeczonej dyrektywy ma bowiem na celu jedynie wprowadzenie wyjątku od standardowych środków nadzoru wobec klientów ustanowionych w sekcji 1 jej rozdziału II. Ponieważ przepis ten nie zawiera żadnego odesłania do art. 13 dyrektywy o praniu pieniędzy, znajdującego się w sekcji 3 wspomnianego rozdziału, to, jak słusznie zauważyła rzecznik generalna w pkt 94 opinii, nie ma on żadnego wpływu na nadzór wobec klientów, jaki jest wymagany przy dużym ryzyku. Ponadto instytucje i osoby objęte tą dyrektywą mają prawo stosowania uproszczonych środków nadzoru „zgodnie z podejściem opartym na ryzyku" jedynie w odpowiednich przypadkach, jak wskazuje motyw 22 wspomnianej dyrektywy. Otóż z motywu 24 omawianej dyrektywy wynika, że z powodu większego ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu występują przypadki, gdy wymagane są szczególnie rygorystyczne procedury identyfikacji i weryfikacji klienta, mimo że powinno się ustalać tożsamość i profil działalności wszystkich klientów.

71 W związku z tym jeżeli istnieje duże ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, takie jak przewidziane w art. 13 dyrektywy o praniu pieniędzy, okoliczność, iż klient sam jest instytucją lub osobą podlegającą tej dyrektywie, nie sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie mogło wymagać stosowania wobec tego klienta środków wzmożonego nadzoru w rozumieniu art. 13 wspomnianej dyrektywy.

72 Artykuł 13 dyrektywy o praniu pieniędzy nakłada na państwa członkowskie obowiązek postanowienia, by instytucje i osoby objęte tą dyrektywą na podstawie dokonanej przez nie oceny ryzyka, w szczególności w sytuacjach, które z uwagi na ich charakter mogą wiązać się z dużym ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a przynajmniej w przypadkach przewidzianych w ust. 2–4 tego artykułu, stosowały wobec klientów oprócz środków przewidzianych w art. 7, 8 i 9 ust. 6 wspomnianej dyrektywy również środki wzmożonego nadzoru.

73 Z wyrażenia „przynajmniej" wynika, że pomimo iż art. 13 dyrektywy o praniu pieniędzy wymienia sytuacje, w których państwa członkowskie powinny przewidzieć stosowanie wzmożonych środków nadzoru, to jednak wyliczenie to nie jest wyczerpujące. Państwa członkowskie posiadają szorki zakres uznania przy transpozycji omawianej dyrektywy w zakresie stosownego wykonania obowiązku przewidzenia środków wzmożonej kontroli, a także określenia sytuacji, w których istnieje takie duże ryzyko, jak i określenia środków nadzoru.

74 Jak stwierdziła rzecznik generalna w pkt 95 opinii, pomimo że transfer środków przez instytucję do innych państw członkowskich niż państwo ich siedziby nie został przewidziany w art. 13 ust. 2–4 dyrektywy o praniu pieniędzy, to jednak artykuł ten nie sprzeciwia się temu, aby państwa członkowskie określiły w prawie krajowym zgodnie z podejściem opartym na ryzyku sytuacje, w których z uwagi na ich charakter istnieje duże ryzyko i które w związku z tym uzasadniają, a nawet wymagają stosowania wobec klientów oprócz standardowych środków nadzoru również środków wzmożonego nadzoru.

75 W konsekwencji pomimo wyjątku przewidzianego w art. 11 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy art. 7 i 13 tej dyrektywy nakładają na państwa członkowskie obowiązek czuwania nad tym, aby instytucje i osoby objęte dyrektywą stosowały w sytuacjach dotyczących ich klientów, którzy sami są instytucjami lub osobami objętymi dyrektywą o praniu pieniędzy, standardowe środki nadzoru wobec klientów na podstawie art. 7 lit. c) tej dyrektywy i środki wzmożonego nadzoru na wobec klientów przewidziane w art. 13 wspomnianej dyrektywy w sytuacjach, które ze względu na ich charakter mogą wiązać się z dużym ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

76 Wreszcie jeżeli chodzi o art. 9 ustawy 10/2010, który zezwala na stosowanie standardowych środków nadzoru wobec instytucji finansowych nawet w braku podejrzenia lub ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w rozumieniu art. 7 lit. c) i art. 13 dyrektywy o praniu pieniędzy, to należy przypomnieć, że dyrektywa o praniu pieniędzy dokonuje jedynie minimalnej harmonizacji oraz że nawet jeśli państwa członkowskie dokonały prawidłowej transpozycji art. 7, 11 i 13 tej dyrektywy do prawa krajowego, to art. 5 tej dyrektywy zezwala im na przyjęcie lub utrzymanie w mocy bardziej rygorystycznych przepisów, o ile przepisy te mają na celu wzmocnienie walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu (zob. podobnie wyrok Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 61).

77 Należy również przypomnieć, że „bardziej rygorystyczne przepisy", o których mowa w art. 5 dyrektywy o praniu pieniędzy, mogą dotyczyć sytuacji, w stosunku do których dyrektywa przewiduje określony rodzaj nadzoru wobec klienta, a także sytuacji, odnośnie do których państwa członkowskie uznają, że związane są one z takim ryzykiem.

78 Artykuł 5 dyrektywy o praniu pieniędzy, znajdujący się w jej rozdziale I, zatytułowanym „Przedmiot, zakres stosowania i definicje", ma zastosowanie do przepisów w dziedzinie regulowanej przez tę dyrektywę w celu zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Z powyższego wynika, że zakres tego artykułu nie ogranicza się do przepisów rozdziału II wspomnianej dyrektywy, zatytułowanego „Zasady należytej staranności [nadzoru] wobec klienta". W ten sposób państwo członkowskie może przewidzieć, że środki nadzoru wobec klienta powinny być stosowane przez instytucję kredytową w odniesieniu do instytucji płatniczej nawet w przypadku, gdy spełnione zostały warunki określone w art. 11 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy, a tym samym nawet wówczas, gdy brak jest jakiegokolwiek podejrzenia w rozumieniu art. 7 lit. c) owej dyrektywy, a także w sytuacjach innych niż wymienione w art. 7 i 13 omawianej dyrektywy.

79 Artykuł 5 dyrektywy o praniu pieniędzy, przewidując, że państwa członkowskie mogą ustanowić lub utrzymać w mocy w dziedzinie regulowanej przez tę dyrektywę bardziej rygorystyczne przepisy w celu zapobieżenia praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku ani nie przyznaje im uprawnienia do ustanawiania prawa na podstawie prawa Unii, lecz ogranicza się jedynie, w odróżnieniu do przepisów przewidzianych w rozdziale II tej dyrektywy, do uznania uprawnienia państw członkowskich na podstawie prawa krajowego do przewidzenia takich bardziej rygorystycznych przepisów w ramach systemu ustanowionego przez tę dyrektywę (zob. podobnie wyrok Julián Hernández i in., C-198/13, EU:C:2014:2055, pkt 44).

80 Wobec powyższych rozważań na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć w następujący sposób:

— Artykuły 5, 7, art. 11 ust. 1 i art. 13 dyrektywy o praniu pieniędzy należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu takiemu jak omawiane w postępowaniu głównym, które, po pierwsze, zezwala na stosowanie standardowych środków nadzoru wobec klientów, którzy są instytucjami finansowymi, w odniesieniu do których przestrzeganie środków nadzoru stanowi przedmiot kontroli, jeżeli istnieje podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu w rozumieniu art. 7 lit. c) tej dyrektywy, oraz po drugie, nakłada na instytucje i osoby podlegające wspomnianej dyrektywie obowiązek stosowania, w zależności od dokonanej przez nie oceny ryzyka, środków wzmożonego nadzoru wobec klientów w sytuacjach, które z uwagi na ich charakter mogą wiązać się z dużym ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w rozumieniu art. 13 ust. 1 tej dyrektywy, takich jak transfer środków pieniężnych.

— Ponadto nawet w braku takiego podejrzenia lub ryzyka art. 5 dyrektywy o praniu pieniędzy zezwala państwom członkowskim na przyjęcie lub utrzymanie w mocy bardziej rygorystycznych przepisów, jeżeli przepisy te mają na celu wzmocnienie walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

W przedmiocie pytania drugiego lit. b) i lit. c) ppkt (ii)

81 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, jak należy interpretować dyrektywę o praniu pieniędzy w odniesieniu do granic uprawnień, jakimi dysponują instytucje kredytowe na podstawie tej dyrektywy wobec instytucji płatniczych, które są ich klientami i które w związku z tym podlegają wspomnianej dyrektywie oraz dyrektywie o usługach płatniczych. Poprzez pytanie drugie lit. c) ppkt (ii) sąd ten usiłuje ustalić zasadniczo, czy dyrektywa o praniu pieniędzy powinna być interpretowana w ten sposób, że instytucja kredytowa może ocenić środki nadzoru wobec klientów stosowane przez instytucję płatniczą.

82 Należy podnieść, że z postanowienia odsyłającego wynika, że pytania te dotyczą łącznej wykładni dyrektywy o praniu pieniędzy oraz dyrektywy o usługach płatniczych, a w szczególności art. 21 ostatniej z wymienionych dyrektyw, który określa uprawnienia przyznane organom krajowym w celu kontroli instytucji płatniczych. Sąd odsyłający zastanawia się nad zakresem uprawnienia, jakie może zostać przyznane instytucjom kredytowym w dziedzinie kontroli transakcji instytucji płatniczych. Uważa on, że dyrektywa o usługach płatniczych przyznaje takie uprawnienie kontrolne jedynie właściwemu organowi krajowemu, w niniejszej sprawie Sepblac, niemniej jednak zastanawia się nad tym, czy dyrektywa o praniu pieniędzy nie przyznaje określonych uprawnień kontrolnych instytucjom płatniczym poprzez możliwość przyjęcia środków wzmożonego nadzoru.

83 W tym zakresie należy podkreślić, że dyrektywa o praniu pieniędzy dotyczy obowiązku nadzoru, który ciąży na instytucjach i osobach objętych tą dyrektywą. W ten sposób art. 8 ust. 1 wspomnianej dyrektywy określa elementy stosunków gospodarczych, odnośnie do których instytucje i osoby objęte tą dyrektywą powinny uzyskać informacje.

84 Zgodnie z art. 9 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy o praniu pieniędzy państwa członkowskie zobowiązują każdą instytucję lub osobę, która nie jest w stanie spełnić wymogów art. 8 ust. 1 lit. a)–c) tej dyrektywy do nieprzeprowadzania transakcji za pomocą rachunku bankowego, nienawiązywania stosunków gospodarczych i nierealizowania jakiejkolwiek transakcji lub do rozwiązania stosunków gospodarczych. W konsekwencji przyjęcie środka takiego jak rozwiązanie stosunków gospodarczych, przewidziane w art. 9 ust. 5 akapit pierwszy dyrektywy o praniu pieniędzy, skutkuje uniemożliwieniem wykonania przez instytucję lub osobę objętą dyrektywą ciążących na nich obowiązków w zakresie nadzoru wobec klienta na podstawie art. 8 ust. 1 lit. a)–c) wspomnianej dyrektywy wdrożonych przez państwa członkowskie.

85 Zastosowanie art. 9 ust. 5 dyrektywy o praniu pieniędzy nie zależy od powodu, dla którego podmiot objęty dyrektywą nie jest w stanie wykonać obowiązków nadzoru przewidzianych w art. 8 ust. 1 lit. a)–c) wspomnianej dyrektywy. W związku z tym nie jest konieczne dla wywołania skutków przewidzianych w art. 9 ust. 5 wspomnianej dyrektywy, by klienci instytucji lub osoby objętej dyrektywą o praniu pieniędzy nie współpracowali poprzez przekazywanie informacji umożliwiających jej zachowanie zgodności z prawem krajowym wdrażającym art. 8 tej dyrektywy.

86 Jest tak tym bardziej, że zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy o praniu pieniędzy instytucje i osoby objęte tą dyrektywą powinny być w stanie wykazać właściwym organom określonym w art. 37 tej dyrektywy, że zakres środków przyjętych w ramach ich obowiązku nadzoru wobec klientów, których zakres może być dostosowany na podstawie ryzyka przypisanego danemu rodzajowi klienta, stosunku gospodarczego, towaru lub transakcji, jest odpowiedni z uwagi na ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

87 W tym zakresie środki te powinny pozostawać w konkretnym związku z ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz powinny być do niego proporcjonalne. Z powyższego wynika, że przyjęcie środka takiego jak rozwiązanie stosunku gospodarczego, przewidziane w art. 9 ust. 5 akapit

pierwszy dyrektywy o praniu pieniędzy, nie powinno mieć miejsca z uwagi na art. 8 ust. 2 wspomnianej dyrektywy w braku wystarczających informacji co do związku z ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

88 Ponadto art. 37 dyrektywy o praniu pieniędzy zobowiązuje właściwe organy do efektywnego monitorowania i podejmowania niezbędnych środków służących zapewnieniu przestrzegania przez objęte nią instytucje i osoby, wśród których znajdują się instytucje kredytowe i instytucje płatnicze stosujące środki należytej staranności wobec swych klientów, obowiązków przewidzianych przez tę dyrektywę oraz do przyjęcia koniecznych w tym celu środki.

89 Z powyższego wynika, że obowiązki nadzoru wobec klienta i informowania ciążące na instytucjach kredytowych z jednej strony oraz środki nadzoru i monitorowania należące do właściwych organów krajowych z drugiej strony stanowią łącznie środki zapobiegawcze i odstraszające w celu skutecznego zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a także zachowania solidności i integralności systemu finansowego.

90 W przeciwieństwie do tego, co twierdzi Safe, nie oznacza to jednak, że gdy instytucje lub osoby objęte dyrektywą działają w oparciu o przepisy prawa krajowego wdrażające art. 8 i 9 dyrektywy o praniu pieniędzy, to przyjmują one rolę nadzorczą zarezerwowaną dla właściwych organów.

91 Nie oznacza to także, że instytucje i osoby objęte dyrektywą o praniu pieniędzy mogą zagrażać wykonywaniu zadań nadzorczych nad instytucjami płatniczymi należących na podstawie art. 21 dyrektywy o usługach płatniczych do właściwych organów krajowych w celu kontroli przestrzegania przepisów tytułu II tej dyrektywy, zatytułowanego „Dostawcy usług płatniczych”, i zastąpić owe organów nadzorcze.

92 Pomimo iż instytucje i osoby objęte dyrektywą o praniu pieniędzy powinny stosować środki nadzoru przewidziane w art. 8 tej dyrektywy w związku z art. 11, a w odpowiednim przypadku art. 13 tej dyrektywy, i mogą one w ten sposób być zmuszone do uwzględnienia środków nadzoru stosowanych przez ich klientów w ich procedurach, to jednak oczywiste jest, że środki nadzoru i kontroli z art. 17 i 21 dyrektywy o usługach płatniczych oraz art. 36 i 37 dyrektywy o praniu pieniędzy są zastrzeżone dla właściwych organów.

93 W związku z tym na pytanie drugie lit. a) i lit. c) ppkt (ii) należy odpowiedzieć, że dyrektywę o praniu pieniędzy należy interpretować w ten sposób, że instytucje i osoby objęte tą dyrektywą nie mogą stanowić zagrożenia dla zadania nadzoru nad instytucjami płatniczymi, które zgodnie z art. 21 dyrektywy o usługach płatniczych należą do właściwych organów, i nie mogą one zastępować tych organów. Dyrektywę o praniu pieniędzy należy interpretować w ten sposób, że o ile instytucja finansowa może w ramach obowiązku nadzoru ciążącego na niej wobec klientów przyjąć środki nadzoru stosowane przez instytucję płatniczą wobec jej klientów, to jednak wszystkie przyjmowane przez nią środki nadzoru powinny być dostosowane do poziomu ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

W przedmiocie pytania drugiego lit. b) oraz lit. c) ppkt (i) i (iii)

94 Poprzez pytanie drugie lit. b) oraz lit. c) ppkt (i) i (iii) sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo, na wypadek, gdyby okazało się, że art. 11 ust. 1 dyrektywy o praniu pieniędzy nie sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie mogło zezwolić na stosowanie przez instytucję kredytową innych niż uproszczone środki nadzoru wobec instytucji płatniczej, która jest jego klientem, czy art. 5 i 13 wspomnianej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że jeżeli państwo członkowskie korzysta albo ze swobodnego uznania przyznanego mu przez art. 13, albo z uprawnienia przewidzianego w owym art. 5, to stosowanie przez instytucję kredytową środków wzmożonego nadzoru wobec instytucji płatniczej, która jest jego klientem, może być uzasadnione na rodzaju ogólnej działalności

wykonywanej przez tę instytucję płatniczą, w niniejszym przypadku na transferze środków pieniężnych, czy też konieczne jest wykrycie w transakcjach owego przedsiębiorstwa szczególnego zachowania, które czyni je podejrzanym o czynności prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

95 Pytanie to powstaje w ramach sporu z udziałem instytucji objętych dyrektywą o praniu pieniędzy, które oparły swoje środki nadzoru klienta na przepisach prawa krajowego mających zastosowanie do sytuacji, które zdaniem prawodawcy krajowego wiążą się z wysokim ryzykiem, w niniejszej sprawie do świadczenia usług w zakresie przesyłania pieniędzy, które nie zostały uwzględnione w art. 13 tej dyrektywy. Wspomniane pytanie dotyczy okoliczności, w których państwo członkowskie skorzystało albo z zakresu uznania przyznanego mu przez ów artykuł w zakresie stosowania środków wzmożonego nadzoru wobec instytucji płatniczej, albo z uprawienia przewidzianego w art. 5 wspomnianej dyrektywy w celu zezwolenia w prawie krajowym instytucjom kredytowym na stosowanie lub niestosowanie uproszczonych środków nadzoru wobec klientów, którzy są instytucjami płatniczymi, i na przyjęcie według ich uznania takich środków nadzoru, jakie ich zdaniem są najstosowniejsze.

96 W tym zakresie należy podnieść, że postępując w ten sposób, dane państwo członkowskie powinno jednak wykonywać wspomnianą kompetencję przestrzegając prawa Unii, w szczególności podstawowych wolności zagwarantowanych przez traktaty (zob. podobnie wyrok Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 49).

97 W celu sprawdzenia, czy prawo Unii jest przestrzegane, należy zbadać, czy art. 56 TFUE nie sprzeciwia się temu, aby uregulowanie krajowe takie jak omawiane w postępowaniu głównym, które przewiduje stosowanie środków nadzoru innych niż uproszczone wobec instytucji płatniczej takiej jak Safe, która zarządza transferem środków płatniczych do państw członkowskich innych niż państwo, w którym ma ona siedzibę, za pośrednictwem kont posiadanych przez nią w instytucjach kredytowych.

98 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 56 TFUE wymaga nie tylko wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji usługodawców ze względu na ich przynależność państwową lub okoliczność, że ich siedziba mieści się w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym usługa jest świadczona, lecz również zniesienia jakichkolwiek ograniczeń, nawet gdy obowiązują one bez różnicy zarówno w stosunku do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są w stanie uniemożliwić, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z przepisami świadczy on takie same usługi (wyrok Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto art. 56 TFUE sprzeciwia się stosowaniu każdego uregulowania krajowego, które czyni świadczenie usług pomiędzy państwami członkowskimi w rozumieniu art. 57 TFUE bardziej utrudnionym niż świadczenie usług o charakterze czystko krajowym w danym państwie członkowskim (wyroki: Cipolla i in., C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, pkt 57; a także Komisja/Belgia, C-296/12, EU:C:2014:24, pkt 29).

99 Uregulowanie krajowe takie jak omawiane w postępowaniu głównym, które przewiduje stosowanie środków nadzoru innych niż uproszczone wobec instytucji płatniczych, powoduje powstanie dodatkowych kosztów i trudności dla świadczenia usług transferu środków pieniężnych, które dodawane są do obowiązków nadzoru, które owa instytucja płatnicza sama powinna wykonywać na podstawie dyrektywy o praniu pieniędzy. W szczególności z powodu kosztów tłumaczenia danych o charakterze transgranicznym – ponieważ ciężar wynikający z zastosowania takich dodatkowych środków nadzoru jest w stanie być bardziej wygórowany przy transgranicznym transferze środków pieniężnych – może ono zniechęcić instytucje płatnie do świadczenia takich usług w tym kontekście.

100 Jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uregulowanie krajowe, które reguluje obszar niebędący przedmiotem pełnej harmonizacji na poziomie Unii i które jest stosowane bez różnicy wobec wszystkich osób lub przedsiębiorstw prowadzących działalność na terytorium danego państwa członkowskiego, może być uzasadnione, mimo że ogranicza swobodę świadczenia usług, jeżeli

odpowiada nadrzędnym względom interesu ogólnego, a interes ten nie jest już chroniony przepisami, którym usługodawca podlega w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę, jeżeli uregulowanie to jest odpowiednie do realizacji zamierzonego przez nie celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego realizacji (zob. wyroki: Komisja/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, pkt 37; Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 60).

101 W związku z tym należy zbadać, pod jakimi warunkami uprawnienie takie jak uprawnienie sporne w postępowaniu głównym spełnia te wymogi.

102 W tym zakresie w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zapobieganie praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczanie stanowią uzasadniony cel mogący uzasadniać ograniczenie swobodnego przepływu usług (wyrok Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 62–64, 85 i przytoczone tam orzecznictwo).

103 Trybunał przyznał już, że cel zwalczania stosowania systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, który właściwy jest dla dyrektywy o praniu pieniędzy, powinien być wyważony z ochroną innych interesów, w tym swobodnego świadczenia usług. Z tego względu w wyroku Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 49, 59, 60) Trybunał zasadniczo stwierdził, że ograniczenia swobody świadczenia usług wynikające z wymogu przekazania informacji są dopuszczalne, o ile takie uregulowanie ma celu zwiększenie z poszanowaniem prawa Unii skuteczności zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

104 Po drugie, prawo krajowe takie jak w sprawie głównej jest właściwe do zapewnienia realizacji tego celu, jeżeli pomaga ono zmniejszać ryzyko i jest ono wyrazem troski o osiągniecie tego celu w sposób spójny i systematyczny. Takie prawo krajowe spełnia te wymogi, jeżeli identyfikuje ono w oparciu o odpowiednią ocenę ryzyka, w tym także w odniesieniu do klientów będących instytucjami płatniczymi, wysokie ryzyko związane z rodzajem, w szczególności, klienta, kraju, produktu lub transakcji, i na tej podstawie upoważnia lub wręcz zobowiązuje instytucje lub osoby objęte dyrektywą do stosowania w oparciu o ich własną, zindywidualizowaną ocenę ryzyka odpowiednich środków nadzoru wobec klienta.

105 Po trzecie, w celu oceny, czy uregulowanie krajowe jest proporcjonalne, należy ustalić poziom ochrony zamierzony przez dane państwo członkowskie w stosunku do poziomu ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

106 Z dyrektywy o praniu pieniędzy, a w szczególności z jej art. 5 i art. 13 ust. 1, a także z jej motywu 24 wynika, że państwa członkowskie mogą albo ustalić wyższy poziom ochrony niż poziom ochrony wybrany przez prawodawcę unijnego i dopuścić bądź nałożyć inne środki nadzoru wobec klienta niż środki przewidziane w tej dyrektywie na podstawie kompetencji przewidzianej w art. 5, albo określić pozostałe sytuacje wiążące się z dużym ryzykiem w ramach zakresu uznania pozostawionego im przez wspomniany art. 13. Czyniąc tak, państwa członkowskie mogą między innymi wskazać szczególne środki mające zastosowanie do określonych precyzyjnie sytuacji lub pozostawić instytucjom lub osobom objętych wspomnianą dyrektywą swobodne uznanie co do stosowania na podstawie właściwej oceny ryzyka środków, jakie uznają one za proporcjonalne do ryzyka w danej szczególnej sytuacji.

107 W każdym wypadku państwa członkowskie muszą zagwarantować, by zastosowane środki wzmożonego nadzoru wobec klienta opierały się na ocenie istnienia i poziomu ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu w odniesieniu do klienta, stosunku gospodarczego, rachunku, produktu lub transakcji, w zależności od danego przypadku. Bez takiej oceny ani państwo członkowskie, ani (w odpowiednich przypadkach) podmiot objęty dyrektywą nie mogą podjąć decyzji co do środków, jakie należy w danym przypadku zastosować. Ponadto w braku ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu nie ma możliwości przyjęcia środków prewencyjnych opartych na tych względach.

108 Rzeczona ocena ryzyka musi uwzględniać przynajmniej wszystkie istotne okoliczności faktyczne umożliwiające wykazanie poziomu występującego dla danego rodzaju zachowania uznanego za pranie pieniędzy lub finansowanie terroryzmu.

109 Ponadto kwestia, czy prawo krajowe jest proporcjonalne, zależy również od stopnia, w jakim środki nadzoru wobec klienta przewidziane przez to prawo mogą naruszać inne prawa i interesy chronione na mocy prawa Unii, takie jak ochrona danych osobowych przewidziana w art. 8 karty oraz zasada wolnej konkurencji pomiędzy podmiotami prowadzącymi działalność na tym samym rynku. W tym zakresie jeżeli państwo członkowskie powołuje się na nadrzędne względy interesu ogólnego w celu uzasadnienia przepisów, które mogą ograniczać korzystanie ze swobody świadczenia usług, to takie uzasadnienie, przewidziane w prawie Unii, powinno być interpretowane w świetle ogólnych zasad prawa Unii, a w szczególności praw podstawowych zagwarantowanych obecnie w karcie. Odnośne przepisy krajowe mogą zatem być objęte przewidzianymi wyjątkami, wyłącznie jeżeli są zgodne z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał (zob. podobnie wyroki ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, pkt 43; a także Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 35). Cele tych przepisów powinny zostać również wyważone przez inne innych uzasadnione interesy.

110 Wreszcie ocena proporcjonalności uregulowania krajowego jest uzależniona od istnienia alternatywnych, mniej restrykcyjnych środków mających na celu osiągnięcie takiego samego poziomu ochrony. W tym zakresie należy stwierdzić, że uregulowanie krajowe w sprawie głównej domniemywa w sposób ogólny, iż transfery środków pieniężnych zawsze wiążą się z dużym ryzykiem, i nie przewiduje możliwości obalenia tego domniemania ryzyka dla transferów, które obiektywnie nie wiążą się z takim ryzykiem. W ten sposób, w szczególności, prawo, które przewiduje taką możliwość, jest mniej restrykcyjne, zezwalając jednocześnie na osiągniecie poziomu ochrony zamierzonego przez dane państwo członkowskie.

111 W konsekwencji na pytanie drugie lit. b) oraz lit. c) ppkt (i) i (iii) trzeba odpowiedzieć, iż art. 5 i 13 dyrektywy o praniu pieniędzy należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe takie jak uregulowanie w postępowaniu głównym, ustanowione na podstawie bądź to zakresu uznania pozostawionego państwom członkowskim przez art. 13 tej dyrektywy, bądź to kompetencji przyznanej państwom członkowskim w art. 5 tej dyrektywy, powinno być zgodne z prawem Unii, w szczególności z podstawowymi swobodami zagwarantowanymi przez traktaty. O ile jednak takie uregulowanie krajowe zmierzające do zwalczania prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu jest właściwe dla zagwarantowania realizacji tego celu, mogącego uzasadniać ograniczenie podstawowych wolności, oraz pomimo istnienia domniemania, że transfery środków pieniężnych przez instytucje podlegające wspomnianej dyrektywie do innych państw niż państwo ich siedziby wiążą się zawsze z dużym ryzykiem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, o tyle wykracza ono poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonego przez nie celu, ponieważ ustanowione przez nie domniemanie ma zastosowanie do wszystkich transferów środków, bez przewidzenia możliwości jego obalenia dla transferów funduszy niewiążących się obiektywnie z takim ryzykiem.

W przedmiocie pytania trzeciego

112 Poprzez pytanie trzecie lit. b) sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy dyrektywę o danych osobowych należy interpretować w ten sposób, iż zakazuje ona państwom członkowskim zobowiązywania instytucji płatniczych do przekazania danych dotyczących tożsamości ich klientów instytucjom kredytowym, które stanowią dla nich bezpośrednią konkurencję, w ramach stosowanych przez nie środków wzmożonego nadzoru wobec klienta. Pytanie trzecie lit. a) zmierza do ustalenia, czy środki wzmożonego nadzoru wobec klienta mogą polegać na wymaganiu przekazania danych dotyczących tożsamości wszystkich klientów instytucji płatniczej, od których pochodzą transferowane środki, a także tożsamości odbiorców tych środków.

113 Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytania te zmierzają do ustalenia, czy z punktu widzenia dyrektywy o danych osobowych środki nadzoru i środki wzmożonego nadzoru mogą stanowić przypadek wyjątku, który czyni możliwym przekazanie danych osobowych. Zdaniem sądu odsyłającego chodzi w szczególności o ustalenie, jakie dane mogą zostać przekazane w odpowiednim przypadku przez instytucje płatnicze na żądanie instytucji kredytowych w oparciu o przepisy dyrektywy o praniu pieniędzy oraz w jakim przypadku takie przekazanie może nastąpić.

114 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, znajdującego odzwierciedlenie w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, w ramach współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi ustanowionej na podstawie art. 267 TFUE konieczność dostarczenia wykładni prawa Unii, która byłaby użyteczna dla sądu krajowego, wymaga, aby sąd krajowy określił ramy stanu faktycznego i prawnego, w jakie wpisane są zadawane przez niego pytania, a przynajmniej, aby wyjaśnił on okoliczności faktyczne, na jakich opierają się owe pytania (zob. podobnie wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 »Spezzino« i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 47). Trybunał bowiem jest jedynie uprawniony do orzekania co do tekstu Unii na podstawie okoliczności wskazanych mu przez sąd krajowy (postanowienie Argenta Spaarbank, C-578/14, EU:C:2015:372, pkt 14).

115 Sąd krajowy powinien również przedstawić szczegółowe powody, dla których powziął wątpliwości w przedmiocie wykładni określonych przepisów prawa Unii i uznał za konieczne postawienie pytań prejudycjalnych Trybunałowi. Trybunał orzekł już, że niezbędne jest udzielenie przez sąd krajowy minimum wyjaśnień odnośnie do wyboru przepisów prawa Unii, o wykładnię których wnosi, a także odnośnie do związku, jaki sąd ten ustalił pomiędzy tymi przepisami a przepisami prawa krajowego mającymi zastosowanie do rozpoznawanego przez niego sporu (postanowienia: Equitalia Nord, C-68/14, EU:C:2015:57, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo; a także Argenta Spaarbank, C-578/14, EU:C:2015:372, pkt 15).

116 W rzeczywistości bowiem informacje przedstawione w postanowieniach odsyłających nie tylko powinny umożliwić Trybunałowi udzielenie pomocnych odpowiedzi, lecz także pozwolić rządom państw członkowskich i innym zainteresowanym uczestnikom postępowania na przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości. Do Trybunału należy czuwanie, aby ta możliwość była zapewniona, przy uwzględnieniu faktu, że na mocy wymienionego przepisu zainteresowane strony są powiadamiane jedynie o postanowieniach odsyłających (postanowienie Argenta Spaarbank, C-578/14, EU:C:2015:372, pkt 16).

117 Tymczasem należy zauważyć, że w pytaniu trzecim sąd odsyłający wskazuje w sposób ogólny na dyrektywę o danych osobowych, bez wskazania w sposób wystarczająco precyzyjny przepisów tej dyrektywy, które mogłyby mieć znaczenie dla umożliwienia udzielenia przez Trybunał użytecznej odpowiedzi.

118 Ponadto dyskutowana była kwestia treści informacji żądanych od Safe w ramach środków nadzoru stosowanych do niej przez banki. W trakcie postępowania przed Trybunałem BBVA podniosła, iż nigdy nie domagała się przekazania danych osobowych dotyczących klientów spółki Safe lub odbiorców przekazywanych środków, lecz że zwróciła się do Safe jedynie o przekazanie informacji dotyczących agentów, którzy działali w imieniu tej spółki i korzystali z jej rachunków.

119 Tymczasem z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w ramach procedury współpracy ustanowionej w art. 267 TFUE to nie do Trybunału, lecz do sądów krajowych należy ustalenie okoliczności faktycznych leżących u podstaw sporu i wyciągniecie z nich konsekwencji dla celów wydania przez nie wyroku (zob. wyrok Accor, C-310/09, EU:C:2011:581, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

120 W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że pytanie trzecie jest niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

121 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuły 5, 7, art. 11 ust. 1 i art. 13 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, zmienionej dyrektywą 2010/78/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu takiemu jak omawiane w postępowaniu głównym, które, po pierwsze, zezwala na stosowanie standardowych środków nadzoru wobec klientów, którzy są instytucjami finansowymi, w odniesieniu do których przestrzeganie środków nadzoru stanowi przedmiot kontroli, jeżeli istnieje podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu w rozumieniu art. 7 lit. c) tej dyrektywy, oraz po drugie, nakłada na instytucje i osoby podlegające wspomnianej dyrektywie obowiązek stosowania, w zależności od dokonanej przez nie oceny ryzyka, środków wzmożonego nadzoru wobec klientów w sytuacjach, które z uwagi na ich charakter mogą wiązać się z dużym ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w rozumieniu art. 13 ust. 1 tej dyrektywy, takich jak transfer środków pieniężnych.**

   Ponadto nawet w braku takiego podejrzenia lub ryzyka art. 5 dyrektywy 2005/60, zmienionej dyrektywą 2010/78, zezwala państwom członkowskim na przyjęcie lub utrzymanie w mocy bardziej rygorystycznych przepisów, jeżeli przepisy te mają na celu wzmocnienie walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

2) **Dyrektywa 2005/60, zmieniona przez dyrektywę 2010/78, powinna być interpretowana w ten sposób, że instytucje i osoby objęte tą dyrektywą nie mogą stanowić zagrożenia dla zadania nadzoru nad instytucjami płatniczymi, które zgodnie z art. 21 dyrektywy 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającej dyrektywę 97/5/WE, zmienionej dyrektywą 2009/111/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r., należą do właściwych organów, i nie mogą zastępować tych organów. Dyrektywę 2005/60, zmienioną przez dyrektywę 2010/78, należy interpretować w ten sposób, że o ile instytucja finansowa może w ramach obowiązku nadzoru ciążącego na niej wobec klientów uwzględnić środki nadzoru stosowane przez instytucję płatniczą wobec jej klientów, to jednak wszystkie przyjmowane przez nią środki nadzoru powinny być dostosowane do poziomu ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.**

3) **Artykuły 5 i 13 dyrektywy 2005/60, zmienionej przez dyrektywę 2010/78, należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe takie jak w postępowaniu głównym, ustanowione na podstawie bądź to zakresu uznania pozostawionego państwom członkowskim przez art. 13 tej dyrektywy, bądź to kompetencji przyznanej państwom członkowskim w art. 5 tej dyrektywy, powinno być zgodne z prawem Unii, w szczególności z podstawowymi swobodami zagwarantowanymi przez traktaty. O ile jednak takie uregulowanie krajowe zmierzające do zwalczania prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu jest właściwe dla zagwarantowania realizacji wspomnianego celu, mogącego uzasadniać ograniczenie podstawowych wolności, oraz pomimo istnienia domniemania, że transfery środków pieniężnych przez instytucje podlegające wspomnianej dyrektywie do innych państw niż państwo ich siedziby wiążą się zawsze z dużym ryzykiem prania**

pieniędzy lub finansowania terroryzmu, o tyle wykracza ono poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonego przez nie celu, ponieważ ustanowione przez nie domniemanie ma zastosowanie do wszystkich transferów środków, bez przewidzenia możliwości jego obalenia dla transferów funduszy niewiążących się obiektywnie z takim ryzykiem.

Podpisy