Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 10. marca 2016*

„Predhodno odločanje — Preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma — Direktiva 2005/60/ES — Ukrepi glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke — Direktiva 2007/64/ES — Plačilne storitve na notranjem trgu“

V zadevi C-235/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Audiencia Provincial de Barcelona (višje sodišče v Barceloni, Španija) z odločbo z dne 7. maja 2014, ki je prispela na Sodišče 13. maja 2014, v postopku

Safe Interenvios, S.A.,

proti

Liberbank SA,

Banco de Sabadell SA,

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik četrtega senata v funkciji predsednika petega senata, D. Šváby, A. Rosas (poročevalec), E. Juhász in C. Vajda, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. maja 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Safe Interenvíos SA A. Selas Colorado in D. Solana Giménez, odvetnika,

— za Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA J. M. Rodríguez Cárcamo in B. García Gómez, odvetnika,

— za špansko vlado A. Rubio González in A. Gavela Llopis, agenta,

— za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, M. Rebelo in G. Miranda, agenti,

* Jezik postopka: španščina.

— za Evropsko komisijo J. Rius in I. V. Rogalski, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 3. septembra 2015

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 11(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/60/ES z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma (UL L 309, str. 15), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2010/78/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 (UL L 331, str. 120, v nadaljevanju: Direktiva o pranju denarja) v povezavi s členi 5, 7 in 13 te direktive.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med plačilno ustanovo Safe Interenvíos SA (v nadaljevanju: Safe) in tremi kreditnimi ustanovami, in sicer Liberbank SA (v nadaljevanju: Liberbank), Banco de Sabadell SA (v nadaljevanju: Sabadell) ter Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (v nadaljevanju: BBVA), (v nadaljevanju: skupaj: banke), ker so banke zaprle račune, ki jih je imela ta plačilna ustanova, saj so jo sumile pranje denarja.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva o pranju denarja

3 Iz uvodne izjave 5 Direktive o pranju denarja je razvidno, da bi morali biti ukrepi, sprejeti na področju pranja denarja in financiranja terorizma, „usklajeni z drugimi ukrepi, ki so sprejeti na mednarodni ravni“, in predvsem „upošteva[ti] priporočila Projektne skupine za finančno ukrepanje (v nadaljevanju: ‚FATF‘), ki predstavlja najpomembnejše mednarodno telo na področju boja proti pranju denarja in financiranju terorizma. Ker je FATF leta 2003 bistveno spremenila in razširila priporočila, bi bilo treba direktivo Skupnosti uskladiti z novim mednarodnim standardom.“

4 V uvodni izjavi 10 te direktive je navedeno:

„Institucije in osebe, za katere velja ta direktiva, bi morale […] identificirati in preveriti dejanske lastnike. Za izpolnitev te zahteve se institucije in osebe same odločijo, ali bodo uporabile javni register dejanskih lastnikov, zaprosile svoje stranke za zadevne podatke ali te informacije pridobile na drug način ob upoštevanju dejstva, da je obseg takih ukrepov za dobro gospodarjenje [glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke] povezan z nevarnostjo pranja denarja in financiranja terorizma, kar je odvisno od same stranke, poslovnega odnosa, proizvoda ali transakcije.“

5 V uvodnih izjavah 22 in 24 Direktive je navedeno:

„(22) Treba je poudariti, da se tveganje pranja denarja in financiranja terorizma od primera do primera razlikuje. V skladu s pristopom, ki temelji na oceni tveganja, bi morali v zakonodajo Skupnosti vpeljati možnost, da se v nekaterih primerih dovoli poenostavljeno dolžnost skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke.

[…]

(24) Zakonodaja Skupnosti bi morala predvideti, da nekatere situacije predstavljajo večje tveganje pranja denarja in financiranja terorizma. Kljub temu, da bi bilo treba ugotoviti identiteto in poslovni profil vseh strank, obstajajo primeri, glede katerih je treba zahtevati posebej stroge postopke identifikacije in preverjanja strank.“

6 V uvodni izjavi 33 Direktive o pranju denarja je navedeno, da bi moralo biti razkritje podatkov, kakor je določeno v členu 28 te direktive, v skladu s pravili o posredovanju osebnih podatkov tretjim državam, kakor so določena v Direktivi 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355, v nadaljevanju: Direktiva o osebnih podatkih), in da hkrati ta člen 28 ne sme ovirati nacionalne zakonodaje o varstvu podatkov in poslovni skrivnosti.

7 V uvodni izjavi 48 Direktive o pranju denarja je navedeno, da ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, priznana zlasti v Listini o temeljnih pravicah Evropske unije (v nadaljevanju: Listina), ter da se ne sme razlagati ali izvajati na način, ki ni združljiv z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisano v Rimu 4. novembra 1950.

8 Člen 1 Direktive o pranju denarja v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da sta pranje denarja in financiranje terorizma prepovedana.

2. V tej direktivi pranje denarja pomeni naslednje ravnanje, kadar je storjeno naklepno:

(a) preoblikovanje ali prenos premoženja, vedoč, da to premoženje izvira iz kaznivega dejanja ali udeležbe v takem dejanju, z namenom utaje ali prikrivanja nezakonitega izvora premoženja ali pomoči osebi, ki je vpletena v storitev tega dejanja, da bi se izognila pravnim posledicam svojega dejanja;

(b) utaja ali prikrivanje prave narave, vira, kraja, razpolaganja ali pretoka premoženja ali pa pravic ali lastništva na premoženju, vedoč, da to premoženje izvira iz kaznivega dejanja ali udeležbe pri takem dejanju;

(c) pridobitev, lastništvo ali uporaba premoženja, vedoč v času prejema, da to premoženje izvira iz kaznivega dejanja ali udeležbe pri takem dejanju;

(d) udeležba, združevanje za izvrševanje, poskus storitve, pomoč, napeljevanje ter omogočanje in svetovanje pri storitvi katerega koli dejanja iz prejšnjih točk.“

9 V skladu s členom 2(1) se Direktiva o pranju denarja uporablja za kreditne ustanove, finančne ustanove in različne pravne ali fizične osebe pri izvajanju njihovih poklicnih dejavnosti.

10 „Kreditna ustanova“ je opredeljena v členu 3, točka 1, te direktive s sklicevanjem na opredelitev istega izraza iz člena 1, točka 1, prvi odstavek, Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 272), in sicer kot „podjetje, čigar poslovanje predstavlja sprejemanje depozitov in drugih vračljivih sredstev od javnosti in odobravanje kreditov za svoj račun“.

11 V skladu s členom 3, točka 2(a), Direktive o pranju denarja „finančna ustanova“ pomeni „podjetje, ki ni kreditna institucija, ki opravlja eno ali več dejavnosti, vključenih v točke 2 do 12 in v točki 14 in 15 Priloge I k Direktivi 2006/48/ES“ Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L 177, str. 1), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/111/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 (UL L 302, str. 97). Ta seznam dejavnosti zajema, v točki 4 te priloge, „plačilne storitve, kakor so opredeljene

v členu 4(3) Direktive 2007/64/ES“ Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 o plačilnih storitvah na notranjem trgu in o spremembah direktiv 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES in 2006/48/ES ter o razveljavitvi Direktive 97/5/ES (UL L 319, str. 1), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/111 (v nadaljevanju: Direktiva o plačilnih storitvah), in v točki 5 te priloge, „[i]zdajanje in upravljanje drugih plačilnih sredstev […] če ta dejavnost ni zajeta v točki 4“.

12 Člen 5 Direktive o pranju denarja določa, da „[d]ržave članice lahko na področju, ki ga ureja ta direktiva, za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma sprejmejo ali obdržijo v veljavi strožje predpise“.

13 Poglavje II Direktive o pranju denarja, naslovljeno „Dolžnost skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke“, v členih od 6 do 10 te direktive vsebuje splošne določbe o standardni dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, v členih 11 in 12 te direktive posebne določbe o poenostavljeni dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, v členu 13 iste direktive pa posebne določbe o poglobljeni dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke.

14 V skladu s členom 7 Direktive o pranju denarja ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, upoštevajo ukrepe glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete strank ob sklepanju poslovnega odnosa, kadar opravljajo občasne transakcije v vrednosti 15.000 EUR ali več, kadar obstaja sum pranja denarja ali financiranja terorizma, ne glede na kakršno koli odstopanje, izjemo ali določene mejne vrednosti, in v primeru dvoma o verodostojnosti in ustreznosti predhodno pridobljenih podatkov o identifikaciji stranke.

15 Člen 8 Direktive o pranju denarja določa:

„1. Dolžnost skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke vključuje:

(a) identifikacijo stranke in preverjanje njene identitete na podlagi dokumentov, podatkov ali informacij, pridobljenih od zanesljivega in neodvisnega vira;

(b) kjer je mogoče, identifikacijo dejanskega lastnika in sprejetje ukrepov za oceno tveganja in primernih ukrepov, ki so potrebni za potrditev njegove identitete […]

(c) pridobivanje podatkov o namenu in predvideni naravi poslovnega odnosa;

(d) nenehno spremljanje poslovnih odnosov, vključno s pregledovanjem in spremljanjem transakcij, ki se izvajajo v času odnosa […]

2. Ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, izvajajo zahteve glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete strank iz odstavka 1, vendar lahko v skladu z oceno tveganja, ki je odvisna od vrste stranke, poslovnega odnosa, produkta ali transakcije, same določijo obseg potrebnih ukrepov. Ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, dokažejo [morajo biti zmožne dokazati] pristojnim organom, […] da je obseg ukrepov ob upoštevanju tveganj pranja denarja in financiranja terorizma primeren.“

16 Člen 9(1), (5) in (6) navedene direktive določa:

„1. Države članice zahtevajo, da se preverjanje identitete stranke in dejanskega lastnika izvede pred sklenitvijo poslovnega odnosa ali izvedbo transakcije.

[…]

5. Države članice zahtevajo, da zadevna ustanova ali oseba, ki ne more zagotoviti skladnosti s točkami (a) (b) in (c) člena 8(1), ne sme opravljati transakcij prek bančnih računov, odpreti računa, skleniti poslovnega odnosa ali opraviti transakcije ali pa mora prekiniti poslovni odnos in [Finančni obveščevalni enoti] podati poročilo o stranki v skladu s členom 22.

[…]

6. Države članice od ustanov in oseb, za katere velja ta direktiva, zahtevajo dolžnost skrbnosti pri ugotavljanju identitete tako novih kot tudi, kadar je to potrebno, obstoječih strank na osnovi ocene tveganja.“

17 Člen 11(1) Direktive o pranju denarja določa:

„Z odstopanjem od členov 7(a), (b) in (d), 8 in 9(1) zahteve teh členov ne veljajo za ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, če je stranka kreditna ali finančna ustanova, za katero velja ta direktiva, ali pa kreditna ali finančna ustanova s sedežem v tretji državi, ki nalaga enake zahteve, kakor so predvidene v tej direktivi, in preverja izpolnjevanje teh zahtev.“

18 Člen 11(2) Direktive o pranju denarja določa druge okoliščine, v katerih lahko države članice z odstopanjem od členov 7(a), (b) in (d), 8 in 9(1) te direktive ustanovam in osebam, za katere velja ta direktiva, dovolijo neupoštevanje dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete strank. V skladu s členom 11(3) iste direktive ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, v vsakem primeru zberejo zadostne informacije, da lahko ugotovijo, ali se za stranko lahko uporabi izjema iz odstavkov 1 in 2 tega člena.

19 Člen 13(1) Direktive o pranju denarja določa:

„Države članice zahtevajo, da ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, na podlagi ocene tveganja poleg ukrepov iz členov 7, 8 in 9(6) izvajajo ukrepe glede poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke v okoliščinah, ki zaradi svoje narave [lahko] predstavljajo večje tveganje pranja denarja in financiranja terorizma, in sicer [vsaj] v okoliščinah iz odstavkov 2, 3 in 4 ter v drugih okoliščinah, ki predstavljajo veliko tveganje pranja denarja ali financiranja terorizma, ki ustrezajo tehničnim merilom, določenim v skladu s členom 40(1)(c).“

20 Člen 13, od (2) do (4), Direktive o pranju denarja ureja položaj, kadar stranka ni bila fizično navzoča pri identifikaciji, in položaj, kadar kreditne ustanove sklepajo čezmejne korespondenčne bančne odnose s korespondenčnimi ustanovami iz tretjih držav, ter transakcije ali poslovne odnose s politično izpostavljenimi osebami, ki prebivajo v drugi državi članici ali tretji državi. Za take primere so navedeni posebni ukrepi glede poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke ali primeri ustreznih ukrepov.

21 Države članice morajo v skladu s členom 20 Direktive o pranju denarja od ustanov in oseb, za katere velja ta direktiva, zahtevati, naj posebno pozornost namenijo vsem dejavnostim, za katere menijo, da bi utegnile biti zaradi svoje narave povezane s pranjem denarja ali financiranjem terorizma.

22 Člen 22 Direktive o pranju denarja, ki skupaj s členom 23 te direktive vsebuje obveznosti v zvezi s poročanjem, določa, da ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva ter, kjer je to primerno, njihovi direktorji in zaposleni v celoti sodelujejo tako, da med drugim nemudoma obvestijo finančno obveščevalno enoto na svojo pobudo, kadar vedo, sumijo ali imajo razlog za sum, da gre ali je šlo za poskus ali storitev kaznivega dejanja pranja denarja ali financiranja terorizma.

23 Člen 28 Direktive o pranju denarja ustanovam in osebam, za katere velja ta direktiva, ter njihovim direktorjem in zaposlenim prepoveduje, da zadevnim strankam ali ostalim tretjim osebam razkrijejo dejstvo, da so v skladu s členoma 22 in 23 te direktive posredovali podatke ali da poteka oziroma bi se lahko uvedla preiskava o pranju denarja ali financiranju terorizma.

24 V skladu s členom 34(1) Direktive o pranju denarja države članice zahtevajo, naj ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, vzpostavijo ustrezne in primerne politike ter postopke glede dolžnosti skrbnega ugotavljanja identitete stranke, poročanja, vodenja evidenc, notranjega nadzora, ocene in obvladovanja tveganja, zagotavljanja upoštevanja zadevnih predpisov ter poročanja, s katerimi lahko preprečijo dejavnosti, povezane s pranjem denarja ali financiranjem terorizma.

25 Člen 37 Direktive o pranju denarja, ki skupaj s členom 36 te direktive zadeva nadzor, v odstavku 1 določa, da morajo države članice zahtevati, naj pristojni organi vsaj učinkovito nadzorujejo, ali ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, spoštujejo zahteve te direktive, in da sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo njihovo izpolnjevanje.

Direktiva o plačilnih storitvah

26 Direktiva o plačilnih storitvah med drugim določa pravila za razlikovanje med šestimi različnimi kategorijami ponudnikov plačilnih storitev, vključno s kreditnimi institucijami v smislu člena 4(1)(a) Direktive 2006/48, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/111, in plačilnimi institucijami v smislu Direktive o plačilnih storitvah.

27 Člen 4 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

3. ‚plačilna storitev‘ pomeni katero koli poslovno dejavnost, našteto v Prilogi, [kar vključuje izvrševanje plačilnih transakcij].

4. ‚plačilne institucije‘ pomeni pravno osebo, ki je v skladu s členom 10 [ki predpisuje, da podjetja, ki nameravajo opravljati plačilne storitve, pridobijo dovoljenje kot plačilna institucija, preden začnejo opravljati plačilne storitve] pridobila dovoljenje za opravljanje in izvrševanje plačilnih storitev v Skupnosti“.

[…]

22. ‚zastopnik‘ je fizična ali pravna oseba, ki deluje v imenu plačilne institucije pri opravljanju plačilnih storitev;

[…]“

28 V skladu s členom 5, prvi odstavek, točka (f), Direktive o plačilnih storitvah mora prošnja za dovoljenje za plačilno institucijo vsebovati vrsto dokumentov, vključno z „opisom mehanizmov notranje kontrole, ki jih je vzpostavil prosilec zaradi izpolnjevanja obveznosti v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma na podlagi [Direktive o pranju denarja]“. Člen 10(2) Direktive o plačilnih storitvah določa, da se dovoljenje izda, „če informacije in dokazila, ki spremljajo prošnjo, izpolnjujejo vse zahteve iz člena 5 in če pristojni organi, ki so pregledali prošnjo, dajo ugodno splošno oceno“. V skladu s členom 12(1) zadnjenavedene direktive se lahko dovoljenje odvzame samo v določenih okoliščinah, med drugim v skladu s točko (c) tega člena, kadar plačilna institucija ne izpolnjuje več pogojev za pridobitev dovoljenja.

29 Člen 17(1) Direktive o plačilnih storitvah določa, da mora plačilna institucija, kadar namerava plačilne storitve opravljati prek zastopnika, pristojnim organom v matični državi članici sporočiti nekatere informacije, ki omogočajo, da se ta zastopnik vpiše v javni register plačilnih institucij z dovoljenjem njihovih zastopnikov in podružnic iz člena 13 te direktive. Te informacije vključujejo ime in naslov zadevnega zastopnika ter opis mehanizmov notranje kontrole, ki jih bodo zastopniki uporabljali zaradi izpolnjevanja obveznosti na področju boja proti pranju denarja in financiranju terorizma iz Direktive o pranju denarja.

30 V skladu s členom 20(1), prvi pododstavek, Direktive o plačilnih storitvah države članice kot pristojne organe, odgovorne za izdajo dovoljenj in bonitetni nadzor plačilnih institucij, imenujejo „javne organe ali organe, ki jih priznajo nacionalna zakonodaja ali javni organi, ki jih v ta namen izrecno pooblasti nacionalna zakonodaja, vključno z nacionalnimi centralnimi bankami“. Drugi pododstavek tega člena 20(1) določa, da „[p]ristojni organi zagotovijo neodvisnost od gospodarskih subjektov in se izogibajo navzkrižju interesov. Brez poseganja v prvi pododstavek plačilne institucije, kreditne institucije, institucije za izdajo elektronskega denarja ali poštne institucije, ki opravljajo storitev brezgotovinskega nakazovanja, niso imenovane kot pristojni organi.“

31 Člen 21 Direktive o plačilnih storitvah, naslovljen „Nadzor“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da je nadzor, ki ga izvajajo pristojni organi za preverjanje neprekinjene skladnosti s tem naslovom, [in sicer ‚Ponudniki plačilnih storitev‘] sorazmeren, primeren in odziven na tveganja, katerim so izpostavljene plačilne institucije.

Za preverjanje skladnosti s tem naslovom imajo pristojni organi pravico sprejeti zlasti naslednje ukrepe:

(a) zahtevati, da plačilna institucija predloži kakršne koli podatke, ki so potrebni za spremljanje skladnosti;

(b) opravljati inšpekcijske preglede na kraju samem v plačilnih institucijah, pri vseh zastopnikih ali podružnicah, ki opravljajo plačilne storitve na odgovornost plačilne institucije ali pri vseh zunanjih izvajalcih plačilnih storitev;

(c) izdajati priporočila, smernice ter, če je ustrezno, zavezujoče upravne ukrepe; in

(d) začasno preklicati ali odvzeti dovoljenje v primerih iz člena 12.

2. […] [D]ržave članice predpišejo, da lahko njihovi pristojni organi v zvezi s plačilnimi institucijami ali tistimi, ki dejansko obvladujejo poslovanje plačilnih institucij, ki kršijo zakone in druge predpise o nadzoru ali opravljanju njihovih dejavnosti plačilnih storitev, sprejmejo ali jim naložijo kazni ali ukrepe s specifičnim ciljem odpraviti ugotovljene kršitve ali vzroke zanje.

[…]“

32 Člen 79 te direktive, naslovljen „Varstvo podatkov“, določa: „[d]ržave članice dovolijo obdelavo osebnih podatkov v plačilnih sistemih in pri ponudnikih plačilnih storitev, ko je to potrebno za varovanje preprečevanja, preiskave in odkrivanja plačilne goljufije. Obdelava takih osebnih podatkov se opravlja v skladu z [Direktivo o osebnih podatkih].“

Špansko pravo

33 Zakon 10/2010 o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo) z dne 28. aprila 2010 (BOE št. 103 z dne 29. aprila 2010, str. 37458), s katerim je bila Direktiva o pranju denarja prenesena

v špansko pravo, razlikuje med tremi vrstami ukrepov glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, in sicer v členih od 3 do 6 tega zakona ukrepe glede standardne dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, v členu 9 ukrepe glede poenostavljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke in v členu 11 ukrepe glede poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke.

34 Ukrepi glede standardne dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke v skladu s členi od 3 do 6 zakona št. 10/2010 vključujejo formalno identifikacijo zadevnih oseb, identifikacijo dejanskega lastnika, pridobivanje podatkov o namenu in predvideni naravi poslovnega odnosa ter nenehno spremljanje poslovnega odnosa.

35 Člen 7(1) zakona št. 10/2010 določa:

„Osebe, za katere velja ta zakon, izvajajo vse ukrepe glede dolžnosti skrbnosti iz prejšnjih členov, vendar lahko glede na tveganje in vrsto stranke, poslovnega odnosa, produkta ali transakcije določijo stopnjo izvajanja ukrepov iz členov 4, 5 in 6, pri čemer so te informacije vključene v izrecno določeno politiko glede sprejemanja strank […]

Osebe, za katere velja ta zakon, morajo biti pristojnim organom zmožne dokazati, da imajo sprejeti ukrepi ustrezen obseg glede na tveganje pranja denarja in financiranje terorizma, s predhodno analizo tveganja, ki mora biti v vsakem primeru pisna.

Osebe, za katere velja ta zakon, ne glede na kakršno koli izjemo, odstopanje ali prag sistematično izvajajo ukrepe glede dolžnosti skrbnosti, če so podani indici za pranje denarja ali financiranje terorizma ali v primeru dvoma v verodostojnost in ustreznosti predhodno pridobljenih podatkov.“

36 V skladu s členom 7(3) zakona št. 10/2010 osebe, za katere velja ta zakon, ne smejo skleniti poslovnega odnosa ali opraviti transakcije, če ne morejo izvajati ukrepov glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, ki jih določa ta zakon. Če to postane nemogoče v času trajanja poslovnega odnosa, morajo tak odnos prekiniti.

37 Člen 9 zakona 10/2010 določa:

„1. Brez poseganja v določbe iz člena 7(1), tretji pododstavek, osebe, za katere velja ta zakon, lahko ne izvajajo ukrepov glede dolžnosti skrbnosti iz členov 3(2) in členov 4, 5 in 6 za te stranke:

[…]

(b) finančne ustanove s sedežem v Evropski uniji ali v primerljivih tretjih državah, ki so predmet nadzora zaradi zagotavljanja spoštovanja ukrepov glede dolžnosti skrbnosti.

[…]

Minister za gospodarstvo in finance lahko z uredbo izključi uporabo ukrepov glede poenostavljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete za določene stranke.

2. Izvajanje ukrepov glede poenostavljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete se lahko glede drugih strank, ki predstavljajo nizko tveganje za pranje denarja ali financiranje terorizma, dovoli z uredbo.

3. Osebe, za katere velja ta zakon, v vsakem primeru zberejo zadostne informacije, da lahko ugotovijo, ali se za stranko lahko uporabi ena od izjem iz tega člena.“

38 Člen 11 zakona 10/2010 določa:

„Osebe, za katere velja ta zakon, poleg ukrepov glede standardne dolžnosti skrbnosti v primerih iz tega oddelka in v vseh drugih primerih, določenih v predpisih, zaradi povečanega tveganja pranja denarja ali financiranja terorizma, ki ga predstavljajo, uporabijo ukrepe glede poglobljene dolžnosti skrbnosti.

Osebe, za katere velja ta zakon, glede na svojo presojo tveganja uporabljajo ukrepe glede poglobljene dolžnosti skrbnosti v položajih, ki lahko po svoji naravi predstavljajo večje tveganja pranja denarja in financiranja terorizma. Za dejavnosti zasebnega bančništva, storitve prenosa sredstev in transakcije menjave tuje valute se v vsakem primeru šteje, da predstavljajo tako tveganje.

Ukrepi glede poglobljene dolžnosti skrbnosti, ki se zahtevajo za sektorje ali področja dejavnosti, ki predstavljajo večje tveganje pranja denarja ali financiranje terorizma, se lahko določijo z uredbo.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

39 Safe je družba, ki upravlja prenos finančnih sredstev v druge države članice, kot je tista, v kateri ima sedež, ali v tretje države, in sicer prek računov, ki jih ima pri kreditnih institucijah.

40 Potem ko so banke odkrile nepravilnosti v zvezi z zastopniki, ki so prenašali sredstva prek računov, ki jih je pri teh bankah imela družba Safe, so od te družbe zahtevale podatke na podlagi zakona 10/2010. Ker je družba Safe zavrnila, da bi jim posredovala te podatke, so banke zaprle račune, ki jih je ta družba imela pri njih.

41 Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da je BBVA 11. maja 2011 o teh nepravilnostih obvestila izvršilni urad komisije za preprečevanje pranja denarja in monetarnih kršitev pri centralni banki Španije (Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias del Banco de España; v nadaljevanju: SEPBLAC) in mu sporočila, da družbo Safe sumi pranja denarja. BBVA je družbo Safe 22. julija 2011 obvestila, da je nepreklicno zaprla njen račun.

42 Družba Safe je odločitev banke BBVA o zaprtju njenega računa in podobni odločitvi dveh drugih bank izpodbijala pri Juzgado de lo Mercantil No 5 de Barcelona (gospodarsko sodišče št. 5 v Barceloni), ker naj bi bilo zaprtje računa dejanje nelojalne konkurence, zaradi katerega ne more normalno opravljati svoje dejavnosti prenosa finančnih sredstev v druge države, kot je tista, v kateri ima sedež. Družba Safe je tako trdila, da je bila zato, da je lahko izvajala take prenose sredstev, pravno obvezana imeti račun pri kreditni ustanovi, kar si je zagotovila pri bankah, in da je na trgu tem konkurirala. Navajala je tudi, da so banke od nje zahtevale posredovanje podatkov o njenih strankah ter podatke o izvoru in namembnosti finančnih sredstev pod pretvezo izvajanja določb zakona št. 10/2010, kar banke prerekajo, in da bi bilo posredovanje takih podatkov bankam v nasprotju z nacionalno zakonodajo na področju varstva podatkov.

43 Banke so odgovorile, da so bili njihovi ukrepi v skladu z zakonom 10/2010, da so bili upravičeni, zlasti zaradi tveganja v zvezi s prenosom finančnih sredstev, ki ga ustanova izvaja, v druge države, kot je država njenega sedeža, in da niso bili v nasprotju z zakonodajo o konkurenci.

44 Juzgado de lo Mercantil No 5 de Barcelona (gospodarsko sodišče št. 5 v Barceloni) je 25. septembra 2012 zavrnilo tožbo družbe Safe. Presodilo je, da so banke od družbe Safe upravičeno zahtevale, naj sprejme ukrepe glede poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke in posreduje podatke v zvezi s svojimi strankami, če so v ravnanju družbe Safe zaznale znake kršenja določb zakona 10/2010.

45 To sodišče je za vsak posamičen primer preverilo, ali je bilo ravnanje bank upravičeno. Tako je presodilo, da nobena banka ni kršila nobene konkretne prepovedi protikonkurenčnega ravnanja, sta pa banki Sabadell in Liberbank, ne pa tudi BBVA, ravnali nelojalno, ker nista navedli razlogov za svoje ukrepe. Po drugi strani je presodilo, da je bilo ravnanje banke BBVA utemeljeno, ker je temeljilo na preverjanjih, ki so pokazala, da 22 % prenosov, izvedenih prek računov družbe Safe v obdobju od 1. septembra do 30. novembra 2010, niso opravili zastopniki, ki jih je pooblastila družba Safe in so v registru Banke Španije. Dalje, v navedenem obdobju je prenose izvedlo 1291 oseb, kar je daleč preseglo število zastopnikov družbe Safe. Poleg tega so bila v strokovnem poročilu poudarjena tveganja pri prenosih, ki jih ne izvedejo identificirani zastopniki.

46 Družbe Safe, Sabadell in Liberbank so se na sodbo pritožile pri Audiencia Provincial de Barcelona (višje sodišče v Barceloni), ki vse te tri pritožbe obravnava skupaj.

47 Predložitveno sodišče navaja, da se za vse zadevne stranke uporablja zakon 10/2010, ker spadajo v kategorije iz člena 2 navedenega zakona, ki vključuje kreditne in plačilne ustanove. Poleg tega si vse stranke konkurirajo na trgu in opravljajo isto dejavnost prenosa finančnih sredstev v druge države, kot je tista, v kateri imajo sedež. Vendar morajo plačilne ustanove, kot je Safe, to dejavnost izvajati prek računov, ki jih imajo pri kreditnih ustanovah, kot so banke.

48 Pred predložitvenim sodiščem družba Safe trdi, prvič, da banka BBVA ni bila obvezana sprejeti ukrepov glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, kadar so te finančne ustanove, saj te neposredno nadzorujejo javni organi, konkretno Banka Španije. Drugič, navaja, da v Španiji lahko samo Sepblac dostopa do podatkov v zvezi s strankami plačilnih ustanov. Tretjič, tudi če bi bila banka BBVA obvezana sprejeti take ukrepe glede dolžnosti skrbnosti, bi morala pred sprejetjem takih ukrepov, da bi ravnala v skladu z upoštevno zakonodajo, opraviti podrobno in izčrpno študijo o politiki družbe Safe. V obravnavanem primeru naj bi banka BBVA samo zahtevala strokovno poročilo, ki je bilo pripravljeno na podlagi podatkov te banke. Četrtič, zakon 10/2010 se ne uporablja za osebe, kot so zastopniki, ki pomagajo finančnim ustanovam pri prenosu finančnih sredstev.

49 Pred predložitvenim sodiščem banka Sabadell navaja, da je bilo v sodbi Juzgado de lo Mercantil No 5 de Barcelona (gospodarsko sodišče št. 5 v Barceloni) odločeno, da bi banka Sabadell načeloma lahko sprejela ukrepe glede poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, vendar pa tega v tem primeru ne bi smela storiti. Banka Liberbank pa trdi, da je bilo zaprtje računa družbe Safe upravičeno, ker ta ni posredovala zahtevanih podatkov.

50 Predložitveno sodišče ocenjuje, da se v zvezi z razlago člena 11(1) Direktive o pranju denarja zastavljajo tri glavna vprašanja.

51 Prvič, zastavlja se vprašanje, ali se za nacionalnega zakonodajalca glede na člen 5 te direktive, ki državam članicam dovoljuje, da na področju, ki ga ureja ta direktiva, za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma sprejmejo ali obdržijo v veljavi strožje predpise, lahko šteje, da sme prenesti izjemo ali odstopanje iz člena 11(1) iste direktive z besedilom, ki odstopa od stroge vsebine tega člena. Člen 9(1)(b) zakona 10/2010 določa, da osebe, za katere velja ta zakon, „lahko ne izvajajo [standardnih] ukrepov glede dolžnosti skrbnosti“ v zvezi s strankami, ki so finančne ustanove s sedežem v Evropski uniji ali v primerljivih tretjih državah, ki so predmet nadzora zaradi zagotavljanja spoštovanja ukrepov glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke.

52 Drugič, razlaga člena 11(1) Direktive o pranju denarja v povezavi s členom 7 te direktive poraja vprašanje, ali je zakonodajalec Unije želel določiti pravo nepogojno izjemo od obveznosti kreditnih ustanov, da izvajajo ukrepe glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, kadar so te plačilne ustanove, ki same spadajo na področje uporabe direktive, in sicer zaradi njihovega statusa finančne ustanove, ki je kot taka enako predmet sistema nadzora.

53 Tretjič, zastavlja se vprašanje, ali se izjema iz te določbe nanaša le na ukrepe glede dolžnosti skrbnosti ali pa se nanaša tudi na ukrepe glede poglobljene dolžne skrbnosti.

54 Podredno se, če bi bilo treba člen 11(1) Direktive o pranju denarja razlagati tako, da finančne ustanove lahko sprejmejo ukrepe glede dolžnosti skrbnosti ali ukrepe glede poglobljene dolžnosti skrbnosti, oziroma so to celo dolžne storiti, bodisi na podlagi ureditve Unije ali nacionalne ureditve, zastavljajo druga vprašanja.

55 Ta druga vprašanja zadevajo povezavo med členoma 11(1) Direktive o pranju denarja s členom 21 Direktive o plačilnih storitvah, njihov namen pa je razmejitev ukrepov glede dolžnosti skrbnosti in ukrepov glede poglobljene dolžnosti skrbnosti, ki jih bančne ustanove lahko, glede na okoliščine primera, izvajajo glede plačilnih ustanov. Poleg tega pa tudi, ali je to, da plačilne ustanove kreditnim ustanovam posredujejo podatke o svojih strankah, skladno s pravom Unije, zlasti z Direktivo o osebnih podatkih.

56 V teh okoliščinah je Audiencia Provincial de Barcelona (višje sodišče v Barceloni) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Razlaga člena 11(1) [Direktive o pranju denarja]:

(a) Ali je treba člen 11(1) Direktive v povezavi s členom 7 Direktive razlagati tako, da je zakonodajalec Unije hotel določiti dejansko izjemo od tega, da lahko kreditne ustanove sprejmejo ukrepe glede dolžnosti skrbnosti v razmerju do svojih strank, če so te stranke plačilne ustanove, ki so kot take same predmet sistema nadzora, ali pa gre zgolj za pooblastilo za določitev take izjeme?

(b) Ali je treba člen 11(1) Direktive v povezavi s členom 5 Direktive razlagati tako, da lahko nacionalni zakonodajalec izjemo iz člena 11(1) Direktive v nacionalni pravni red prenese drugače, kot izhaja iz njegove vsebine?

(c) Ali se izjema iz člena 11(1) Direktive tudi za ukrepe glede poglobljene dolžnosti skrbnosti uporabi enako kot za ukrepe glede dolžnosti skrbnosti?

2. Podredno, v primeru, da se z odgovorom na prejšnja vprašanja potrdi možnost, da lahko kreditne ustanove sprejmejo ukrepe glede dolžnosti skrbnosti in glede poglobljene dolžnosti skrbnosti v razmerju do plačilnih ustanov:

(a) V kakšnem obsegu lahko kreditne ustanove nadzorujejo delovanje plačilnih ustanov? Ali se lahko šteje, da so na podlagi [Direktive o pranju denarja] pooblaščene za nadzor nad postopki in ukrepi glede dolžnosti skrbnosti, ki jih sprejemajo plačilne ustanove, ali pa je to v izključni pristojnosti javnih ustanov, na katere se sklicuje [Direktiva o plačilnih storitvah], v danem primeru torej Banco de España?

(b) Ali morajo imeti kreditne ustanove za uporabo tega pooblastila za sprejetje ukrepov posebne razloge, ki izhajajo iz dejanj plačilne ustanove, ali pa gre za splošno pooblastilo, ki se lahko uporabi že zgolj na podlagi dejstva, da se plačilna ustanova ukvarja s tvegano dejavnostjo, kakršna je izvajanje prenosa sredstev v tujino?

(c) Če Sodišče ugotovi, da so za to, da lahko kreditne ustanove sprejmejo ukrepe glede dolžnosti skrbnosti v razmerju do plačilnih ustanov, potrebni konkretni razlogi:

(i) Katera so upoštevna ravnanja, na katera mora biti pozorna bančna ustanova za sprejetje ukrepov glede dolžnosti skrbnosti?

(ii) Ali se lahko šteje, da je kreditna ustanova pooblaščena, da za ta namen presoja ustreznost ukrepov glede dolžnosti skrbnosti, ki jih v svojih postopkih uporablja plačilna ustanova?

(iii) Ali je za uporabo tega pooblastila potrebno, da je bančna ustanova v delovanju plačilne ustanove zaznala ravnanje, ki vzbuja sum, da je ta udeležena v dejavnostih pranja denarja ali financiranja terorizma?

3. Če Sodišče ugotovi, da lahko kreditne ustanove v razmerju do plačilnih ustanov sprejemajo tudi ukrepe glede poglobljene dolžnosti skrbnosti:

(a) Ali je dopustno, da je eden od teh ukrepov ta, da se od plačilnih ustanov zahteva razkritje podatkov o identiteti vseh njihovih strank, od katerih izvirajo finančna sredstva, ki jih nakazujejo naprej, ter identiteti prejemnikov teh sredstev?

(b) Ali je z [Direktivo o osebnih podatkih] v skladu to, da morajo plačilne ustanove podatke o svojih strankah razkriti kreditnim ustanovam, katerih storitve so prisiljene uporabljati pri opravljanju svoje dejavnosti in s katerimi obenem konkurirajo na trgu?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

57 Najprej je treba poudariti, da je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da je banka BBVA začela sumiti o pranju denarja ali financiranju terorizma, potem ko je odkrila nepravilnosti glede informacij o zastopnikih, ki so nakazovali finančna sredstva prek računa družbe Safe pri BBVA. BBVA je od družbe Safe zahtevala podatke na podlagi zakona 10/2010, in ker je ta zavrnila posredovanje teh podatkov, račun družbe Safe zaprla. Čeprav člen 9 tega zakona dovoljuje izvajanje ukrepov glede poenostavljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, kadar so te finančne ustanove, katerih spoštovanje ukrepov glede dolžnosti skrbnosti je predmet nadzora, pa namreč člen 11 istega zakona določa, da je treba izvajati ukrepe glede poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke v okoliščinah, ki, na podlagi analize tveganja, lahko pomenijo večje tveganje pranja denarja in financiranja terorizma. Med okoliščinami, ki po naravi pomenijo tako tveganje, so med drugim storitve prenosa sredstev.

58 S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člene 5, 7, 11(1) in 13 Direktive o pranju denarja razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki po eni strani dovoljuje izvajanje ukrepov glede standardne dolžnosti skrbnosti kar zadeve stranke, ki so finančne ustanove, katerih spoštovanje ukrepov glede dolžnosti skrbnosti je predmet nadzora, in, po drugi strani, ustanovam in osebam, za katere velja ta direktiva, nalaga, da glede na svojo presojo tveganja izvajajo ukrepe glede poglobljene dolžnosti skrbnosti pri preverjanju identitete stranke v okoliščinah, ki lahko po svoji naravi pomenijo večje tveganje pranja denarja in financiranja terorizma, kot je prenos sredstev.

59 Direktiva o pranju denarja v oddelkih od 1 do 3 Poglavja II, naslovljenega „Dolžnost skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke“, določa tri vrste ukrepov glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, in sicer standardne, poenostavljene in poglobljene ukrepe.

60 V oddelku 1 tega poglavja, naslovljenem „Splošne določbe“, člen 7, od (a) do (d), Direktive o pranju denarja določa okoliščine, v katerih morajo ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, upoštevati ukrepe glede standardne dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, saj se zanje šteje, da predstavljajo tveganja pranja denarja ali financiranja terorizma, ki se mu je mogoče izogniti

s sprejetjem ukrepov iz členov 8 in 9 te direktive. Te okoliščine so podane pri sklepanju poslovnega odnosa, opravljanju občasnih transakcij, ki znašajo 15.000 EUR ali več, obstoju suma pranja denarja ali financiranja terorizma ter obstoju dvoma o verodostojnosti in ustreznosti predhodno pridobljenih podatkov o identifikaciji stranke.

61 V okoliščinah iz tega člena 7 morajo ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, upoštevati ukrepe glede standardne dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, ki v skladu s členom 8(1) te direktive obsegajo identifikacijo stranke in preverjanje njene identitete, kjer je mogoče, identifikacijo dejanskega lastnika, pridobivanje podatkov o namenu in predvideni naravi poslovnega odnosa in nenehno spremljanje poslovnih odnosov, vključno s pregledovanjem in spremljanjem transakcij, ki se izvajajo v času odnosa. Kot je razvidno iz odstavka 2 tega člena, je obseg teh zahtev dolžnosti skrbnosti lahko prilagojen glede na tveganje, povezano z vrsto zadevne stranke, poslovnega odnosa, produkta ali transakcije.

62 Države članice v skladu s členom 9(6) Direktive o pranju denarja od ustanov in oseb, za katere velja ta direktiva, zahtevajo dolžnost skrbnosti pri ugotavljanju identitete tako novih kot tudi, kadar je to potrebno, obstoječih strank na podlagi ocene tveganja. Vendar pa morajo države članice na podlagi člena 9(1) te direktive zahtevati, da se preverjanje identitete stranke in dejanskega lastnika izvede pred sklenitvijo poslovnega odnosa ali izvedbo transakcije.

63 Tako je v členih od 7 do 9 Direktive o pranju denarja zakonodajalec Unije opredelil okoliščine, glede katerih je štel, da mora nacionalna ureditev zanje predpisati ukrepe glede standardne dolžnosti skrbnosti, zato da se prepreči tveganje pranje denarja ali financiranja terorizma.

64 V drugih okoliščinah, ki so zlasti odvisne od vrste stranke, poslovnega odnosa, produkta ali transakcije, je tveganje lahko bolj ali manj visoko, kot je razvidno iz uvodnih izjav 10, 22 in 24 Direktive o pranju denarja. Člena 11 in 13 te direktive zadevata te okoliščine in državam članicam nalagata, naj zagotovijo, da se izvajajo različne ravni dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke.

65 Pod nekaterimi pogoji, ki so določeni v členu 11 Direktive o pranju denarja, ni treba izvajati ukrepov glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke iz členov 8 in 9(1) te direktive v okoliščinah, ko bi jih bilo načeloma treba izvajati v skladu s členom 7(a), (b) in (d) te direktive. Ti pogoji zadevajo okoliščine, v katerih je zakonodajalec Unije štel, da je tveganje pranja denarja ali financiranja terorizma manj visoko zlasti zaradi identitete stranke ali vrednosti in vsebine transakcije ali produkta.

66 To je v skladu s členom 11(1) te Direktive o pranju denarja med drugim podano, če je stranka ustanove ali osebe, za katero velja ta direktiva, sama kreditna ali finančna ustanova, za katero velja ta direktiva.

67 Vendar pa je treba poudariti, da člen 11(1) Direktive o pranju denarja ne odstopa od člena 7(c) te direktive.

68 Na podlagi te določbe v zvezi s členom 11(1) te direktive je treba ukrepe glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete strank vseeno upoštevati, kadar obstaja sum pranja denarja ali financiranja terorizma, pri čemer ta pojem ni opredeljen v tej direktivi. Zato, kadar se tak sum pojavi, država članica ne more dovoliti ali zahtevati uporabe ukrepov glede poenostavljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke.

69 Poleg tega je treba navesti, da v nasprotju s trditvami družbe Safe izjema iz člena 11(1) Direktive o pranju denarja ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki predpisuje, da zadevne ustanove in osebe izvajajo ukrepe glede poglobljene dolžnosti skrbnosti na podlagi člena 13 te direktive.

70 Člen 11(1) te direktive namreč zadeva le odstopanje od ukrepov glede standardne dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke iz oddelka 1 poglavja II te direktive. Ker se ta določba nikakor ne sklicuje na člen 13 Direktive o pranju denarja iz oddelka 3 tega poglavja, nikakor ne vpliva, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 94 sklepnih predlogov, na dolžnost skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, ki se zahteva, kadar je tveganje večje. Poleg tega lahko ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, ukrepe glede poenostavljene dolžnosti skrbnosti „v skladu s pristopom, ki temelji na oceni tveganja“, izvajajo le v ustreznih primerih, kot je navedeno v uvodni izjavi 22 te direktive. Iz uvodne izjave 24 iste direktive pa je razvidno, da obstajajo primeri, ko je treba, kljub temu, da bi bilo treba ugotoviti identiteto in poslovni profil vseh strank, zahtevati posebej stroge postopke identifikacije in preverjanja strank zaradi večjega tveganja pranja denarja in financiranja terorizma.

71 Zato, če obstaja večje tveganje pranja denarja ali financiranja terorizma, kakor je predvideno v členu 13 Direktive o pranju denarja, dejstvo, da je stranka sama ustanova ali oseba, za katero velja ta direktiva, ne nasprotuje temu, da lahko država članica zahteva, naj se za to stranko izvajajo ukrepi glede poglobljene dolžnosti skrbnosti v smislu člena 13 te direktive.

72 Člen 13 Direktive o pranju denarja državam članicam nalaga, da zahtevajo, da ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, na podlagi svoje ocene tveganja zlasti v okoliščinah, ki zaradi svoje narave lahko pomenijo večje tveganje pranja denarja in financiranja terorizma, in vsaj v okoliščinah iz odstavkov 2, 3 in 4 tega člena poleg ukrepov iz členov 7, 8 in 9(6) te direktive izvajajo ukrepe poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke.

73 Iz dikcije „[vsaj]“ izhaja, da člen 13 Direktive o pranju denarja sicer našteva nekatere okoliščine, v katerih morajo države članice predpisati izvajanje ukrepov poglobljene dolžnosti skrbnosti, vendar pa to naštevanje ni izčrpno. Države članice imajo pri prenosu te direktive široko polje proste presoje glede ustreznega načina za izpolnitev obveznosti določitve ukrepov poglobljene dolžnosti skrbnosti in glede določitve tako okoliščin, v katerih je podano tako večje tveganje, kot tudi ukrepov dolžnosti skrbnosti.

74 Zato, čeprav, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 95 sklepnih predlogov, prenos sredstev s strani ustanove v druge države, kot je država njenega sedeža, v členu 13, odstavki od 2 do 4, Direktive o pranju denarja ni naveden, ta člen državam članicam ne prepoveduje, da v svoji nacionalni zakonodaji na podlagi pristopa, ki temelji na tveganju, opredelijo druge primere, ki po svoji naravi pomenijo večje tveganje in zato upravičujejo ali celo zahtevajo, da se poleg ukrepov standardne dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete strank uporabijo ukrepi poglobljene dolžnosti skrbnosti.

75 Zato, kljub izjemi iz člena 11(1) Direktive o pranju denarja, člena 7 in 13 te direktive državam članicam nalagata, naj zagotovijo, da ustanove in osebe, za katere velja ta direktive, v primerih, ki zadevajo stranke, ki so same ustanove ali osebe, za katere velja Direktiva o pranju denarja, izvajajo ukrepe standardne dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke na podlagi člena 7(c) te direktive in ukrepe poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke na podlagi člena 13 te direktive v okoliščinah, ki zaradi svoje narave lahko pomenijo večje tveganje pranja denarja in financiranja terorizma.

76 Nazadnje, glede člena 9 zakona št. 10/2010, ki dovoljuje izvajanje ukrepov standardne dolžnosti skrbnosti, kar zadeva finančne ustanove, tudi če ni podan sum ali večje tveganje pranja denarja ali financiranja terorizma v smislu členov 7(c) in 13 Direktive o pranju denarja, je treba opozoriti, da se z Direktivo o pranju denarja izvaja le minimalno usklajevanje in da državam članicam, tudi kadar so pravilno prenesle člene 7, 11 in 13 te direktive v svoje nacionalno pravo, člen 5 te direktive omogoča, da sprejmejo ali obdržijo v veljavi strožje predpise, če je cilj teh določb okrepitev boja proti pranju denarja in financiranju terorizma (glej v tem smislu sodbo Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, točka 61).

77 Treba je tudi poudariti, da „strožji predpisi“ iz člena 5 Direktive o pranju denarja lahko zadevajo okoliščine, za katere ta direktiva predpisuje določeno vrsto dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, pa tudi druge okoliščine, za katere države članice ocenjujejo, da pomenijo tveganje.

78 Člen 5 Direktive o pranju denarja je v Poglavju I te direktive, ki je naslovljen „Predmet urejanja, področje uporabe in opredelitev pojmov“ in se uporablja za vse določbe za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma na področju, ki ga ureja ta direktiva. Iz tega izhaja, da obseg tega člena ni omejen na določbe poglavja II te direktive z naslovom „Dolžnost skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke“. Država članica lahko torej določi, da mora kreditna ustanova uporabiti ukrepe dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke v odnosu do plačilne ustanove, čeprav so pogoji iz člena 11(1) Direktive o pranju denarja izpolnjeni, in torej celo takrat, ko ni nobenega suma v smislu člena 7(c) te direktive, in v drugih okoliščinah, kot so tiste iz členov 7 in 13 te direktive.

79 Člen 5 Direktive o pranju denarja s tem, da določa, da lahko države članice na področju, ki ga ureja ta direktiva, za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma sprejmejo ali obdržijo v veljavi strožje predpise, državam članicam ne daje možnosti ali nalaga obveznosti, da sprejemajo predpise na podlagi prava Unije, temveč zgolj, drugače kot določbe iz Poglavja II te direktive, priznava pristojnost, ki jo imajo države članice na podlagi nacionalnega prava, da določijo take strožje predpise zunaj okvira ureditve, ki je bila vzpostavljena s to direktivo (glej po analogiji sodbo Julián Hernández in drugi, C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 44).

80 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti:

— Člene 5, 7, 11(1), in 13 Direktive o pranju denarja je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki po eni strani dovoljuje izvajanje ukrepov standardne dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, kar zadeve stranke, ki so finančne ustanove, katerih spoštovanje ukrepov dolžnosti skrbnosti je predmet nadzora, kadar je podan sum pranja denarja ali financiranja terorizma v smislu člena 7(c) te direktive, in po drugi strani, ustanovam in osebam, za katere velja ta direktiva, nalaga, da glede na svojo presojo tveganja izvajajo ukrepe poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke v okoliščinah, ki zaradi svoje narave lahko pomenijo večje tveganje pranja denarja in financiranja terorizma v smislu člena 13(1) iste direktive, kot je prenos sredstev.

— Poleg tega tudi ob neobstoju takega suma ali takega tveganja člen 5 Direktive o pranju denarja državam članicam dopušča, da sprejmejo ali obdržijo v veljavi strožje predpise, če je cilj teh določb okrepiti boj proti pranju denarja ali financiranju terorizma.

Drugo vprašanje, točki (a) in (c)(ii)

81 Z drugim vprašanjem, točka (a), predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, kako je treba razlagati Direktivo o pranju denarja, kar zadeva meje pooblastil, ki jih imajo na podlagi te direktive kreditne ustanove v razmerju do plačilnih ustanov, ki so njihove stranke in za katere poleg tega velja ta direktiva in Direktiva o plačilnih storitvah. Z drugim vprašanjem, točka (c)(ii), pa to sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo o pranju denarja razlagati tako, da lahko kreditna ustanova ocenjuje ukrepe dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, ki jih izvaja plačilna ustanova.

82 Treba je poudariti, da je iz predložitvene odločbe razvidno, da se ti vprašanji nanašata na razlago Direktive o pranju denarja v povezavi z Direktivo o plačilnih storitvah, zlasti člena 21 zadnjenavedene direktive, ki opredeljuje pooblastila nacionalnih organov, kar zadeva nadzor plačilnih ustanov. Predložitveno sodišče sprašuje glede obsega pooblastila, ki ga lahko imajo kreditne ustanove na področju nadzora nad transakcijami plačilnih ustanov. Meni, da Direktiva o plačilnih storitvah ta

nadzorna pooblastila daje le pristojnemu nacionalnemu organu, konkretno Sepblac, kljub temu pa sprašuje, ali Direktiva o pranju denarja bančnim ustanovam posredno ne daje določenih pooblastil nadzora nad plačilnimi ustanovami prek možnosti sprejetja ukrepov poglobljene dolžnosti skrbnosti.

83 V zvezi s tem je treba poudariti, da Direktiva o pranju denarja zadeva zahteve dolžnosti skrbnosti, ki so naložene ustanovam in osebam, za katere velja ta direktiva. Tako člen 8(1) te direktive opredeljuje elemente poslovnega odnosa, glede katerih morajo ustanove in osebe, za katere velja ta direktive, pridobiti podatke.

84 V skladu s členom 9(5), prvi pododstavek, Direktive o pranju denarja države članice zahtevajo, da zadevna ustanova ali oseba, ki ne more zagotoviti skladnosti s točkami (a), (b) in (c) člena 8(1) te direktive, ne sme opravljati transakcij prek bančnih računov, skleniti poslovnega odnosa ali opraviti transakcije ali pa mora prekiniti poslovni odnos. Zato je sprejetje ukrepa, kot je prekinitev poslovnega odnosa, ki je določeno v členu 9(5), prvi pododstavek, Direktive o pranju denarja, posledica nezmožnosti ustanove ali osebe, za katero velja ta direktiva, da bi izpolnila zahteve dolžnosti skrbnosti, ki jih nalaga člen 8(1), od (a) do (c), te direktive, kot so jih prenesle države članice.

85 Uporaba člena 9(5) Direktive o pranju denarja ni odvisna od tega, zakaj ustanova ali oseba, za katero velja ta direktiva, ne more izpolniti zahtev dolžnosti skrbnosti iz člena 8(1), od (a) do (c), te direktive. Zato dejstvo, da stranka ustanove ali osebe, za katero velja Direktiva o pranju denarja, ne sodeluje s posredovanjem podatkov, ki bi tej ustanovi ali osebi omogočila ravnanje v skladu z nacionalno zakonodajo, s katero se prenaša člen 8 te direktive, ni nujno za to, da bi sprožilo posledice iz člena 9(5) te direktive.

86 Ne glede na to pa morajo biti v skladu s členom 8(2) Direktive o pranju denarja ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, zmožne dokazati pristojnim organom iz člena 37 te direktive, da je obseg ukrepov, sprejetih v okviru njihove dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, ki se lahko prilagodi glede na tveganje, povezano z vrsto zadevne stranke, poslovnega odnosa, produkta ali transakcije, ob upoštevanju tveganja pranja denarja in financiranja terorizma primeren.

87 V zvezi s tem morajo imeti taki ukrepi konkretno zvezo s tveganjem pranja denarja in financiranja terorizma in biti glede na to tveganje sorazmerni. Iz tega sledi, da do sprejetja ukrepa, kot je prekinitev poslovnega odnosa, ki je predviden v členu 9(5), prvi pododstavek, Direktive o pranju denarja, glede na člen 8(2) te direktive ne bi smelo priti, če ni zadostnih podatkov v zvezi s tveganjem pranja denarja in financiranjem terorizma.

88 Poleg tega člen 37 Direktive o pranju denarja predpisuje, da pristojni nacionalni organi učinkovito nadzorujejo, ali ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, med katerimi so kreditne in plačilne ustanove, ki izvajajo ukrepe glede dolžnosti skrbnosti v odnosu do katere koli od svojih strank, spoštujejo zahteve navedene direktive in sprejmejo potrebne ukrepe, da zagotovijo njihovo izpolnjevanje.

89 Iz tega izhaja, da zahteve glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke in poročanja, ki so naložene kreditnim ustanovam, ter ukrepi nadzora in spremljanja s strani pristojnih nacionalnih organov tvorijo skupek preventivnih in odvračilnih ukrepov za učinkovit boj proti pranju denarja in financiranju terorizma in za ohranitev trdnosti in integritete finančnega sistema.

90 V nasprotju z navedbami družbe Safe to ne pomeni, da ustanove in osebe, za katere velja Direktiva o pranju denarja, kadar ukrepajo na podlagi nacionalnih zakonov, s katerimi sta prenesena člena 8 in 9 te direktive, prevzemajo nadzorno vlogo, ki je pridržana pristojnim organom.

91 Prav tako to ne pomeni, da lahko ustanove in osebe, za katere velja Direktiva o pranju denarja, posegajo v izvajanje nalog nadzora nad plačilnimi ustanovami, za katere so v skladu s členom 21 Direktive o plačilnih storitvah zadolženi pristojni organi, da bi preverile spoštovanje določb naslova II („Ponudniki plačilnih storitev“) te direktive, in nadomestijo te nadzorne organe.

92 Čeprav morajo ustanove in osebe, za katere velja Direktiva o pranju denarja, izvajati ukrepe dolžnosti skrbnosti iz člena 8 te direktive v povezavi s členom 11 in, po potrebi, členom 13 iste direktive in so lahko v tem okviru prisiljene upoštevati ukrepe glede dolžnosti skrbnosti, ki jih njihove stranke uporabljajo v svojih postopkih, pa ostaja dejstvo, da so ukrepi preverjanja in nadzora v členih 17 in 21 Direktive o plačilnih storitvah in v členih 36 in 37 Direktive o pranju denarja pridržani pristojnim organom.

93 Zato je treba na drugo vprašanje, točki (a) in (c)(ii), odgovoriti, da je treba Direktivo o pranju denarja razlagati tako, da ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, ne smejo posegati v izvajanje nalog nadzora nad plačilnimi institucijami, za katere so v skladu s členom 21 Direktive o plačilnih storitvah zadolženi pristojni organi, in ne smejo nadomestiti teh organov. Direktivo o pranju denarja je treba razlagati tako, da čeprav lahko finančna ustanova v okviru obveznosti nadzora, ki jo ima glede svojih strank, upošteva ukrepe glede dolžnosti skrbnosti, ki jih glede svojih strank izvaja plačilna ustanova, pa morajo biti vsi ukrepi glede dolžnosti skrbnosti, ki jih sprejme, prilagojeni tveganju pranja denarja in financiranja terorizma.

Drugo vprašanje, točki (b) in (c)(i) in (iii)

94 Z drugim vprašanjem, točki (b) in (c)(i) in (iii), predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba, v primeru, da člen 11(1) Direktive o pranju denarja ne nasprotuje temu, da bi država članica lahko dovolila, da kreditna ustanova glede plačilne ustanove, ki je njena stranka, izvaja druge ukrepe glede dolžnosti skrbnosti, kot so poenostavljeni, člena 5 in 13 te direktive razlagati tako, da lahko, kadar država članica izkoristi bodisi polje proste presoje, ki ji ga daje ta člen 13, bodisi pristojnost iz tega člena 5, izvajanje ukrepov glede poglobljene dolžnosti skrbnosti s strani kreditne ustanove glede plačilne ustanove, ki je njena stranka, temelji na vrsti splošne dejavnosti, ki jo opravlja ta plačilna ustanova, konkretno prenosu sredstev, ali pa je potrebno pri transakcijah te plačilne ustanove zaznati specifično ravnanje, zaradi česar se jo sumi sodelovanja pri dejavnostih pranja denarja in financiranja terorizma.

95 To vprašanje se zastavlja v okviru spora med ustanovami, za katere velja Direktiva o pranju denarja, ki so svoje ukrepe glede dolžnosti skrbnosti, kar zadeva njihovo stranko, in sicer plačilno ustanovo, oprle na nacionalno pravo, ki se uporablja za okoliščine, ki jih je nacionalni zakonodajalec opredelil kot okoliščine, ki predstavljajo večje tveganje, konkretno zagotavljanje storitev prenosa sredstev, te pa niso navedene v členu 13 te direktive. To vprašanje se nanaša na okoliščine, v katerih je država članica uporabila, bodisi polje proste presoje, ki ji ga daje ta člen, kar zadeva izvajanje ukrepov glede poglobljene dolžnosti skrbnosti v zvezi s plačilno ustanovo, bodisi pristojnost iz člena 5 te direktive, za to, da je v svoji nacionalni zakonodaji dovolila, da kreditne ustanove glede svojih strank, ki so plačilne ustanove, izvajajo ukrepe glede poenostavljene dolžnosti skrbnosti ali ne in da glede njih sprejmejo ukrepe glede dolžnosti skrbnosti za katere menijo, da so najprimernejši.

96 V zvezi s tem je treba poudariti, da mora zadevna država članica ob tem vseeno izvrševati to pristojnost ob spoštovanju prava Unije, zlasti temeljnih svoboščin, ki jih zagotavljata Pogodbi (glej po analogiji sodbo Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, točka 49).

97 Zaradi preveritve, ali je pravo Unije spoštovano, je treba preučiti, ali člen 56 PDEU nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki določa uporabo drugih ukrepov glede dolžnosti skrbnosti, kot so poenostavljeni, glede plačilne ustanove, kot je družba Safe, ki upravlja prenose sredstev v druge države članice, kot je tista, v kateri ima sedež, prek računov, ki jih ima pri kreditnih ustanovah.

98 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča je razvidno, da člen 56 PDEU ne zahteva samo odprave vsakršne diskriminacije izvajalca storitev zaradi njegovega državljanstva ali zaradi okoliščine, da ima sedež v drugi državi članici kot tisti, v kateri bo storitev opravljena, ampak tudi odpravo vsakršne omejitve, tudi če se ta omejitev uporablja brez razlikovanja za nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic, če prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, kjer ta zakonito opravlja podobne storitve (sodba Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, točka 58 in navedena sodna praksa). Poleg tega člen 56 PDEU nasprotuje uporabi vsakršnega nacionalnega predpisa, zaradi katerega opravljanje storitev v smislu člena 57 PDEU med državami članicami postane težavnejše kot opravljanje storitev izključno znotraj države članice (sodbi Cipolla in drugi, C-94/04 in C-202/04, EU:C:2006:758, točka 57, in Komisija/Belgija, C-296/12, EU:C:2014:24, točka 29).

99 Nacionalna ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki glede plačilne ustanove določa uporabo drugih ukrepov glede dolžnosti skrbnosti, kot so poenostavljeni, povzroči stroške in dodatne težave za opravljanje storitev upravljanja prenosa sredstev, in to poleg zahtev dolžnosti skrbnosti, ki jih mora ta plačilna ustanova sama izvajati na podlagi Direktive o pranju denarja. Ker je, zlasti zaradi stroškov prevajanja podatkov, ki imajo čezmejne razsežnosti, obremenitev zaradi uporabe teh dodatnih ukrepov glede dolžnosti skrbnosti lahko večja v okviru čezmejnega prenosa sredstev, lahko ta plačilno ustanovo odvrne od opravljanja teh storitev v takem okviru.

100 Vendar je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča nacionalna ureditev, ki spada na področje, ki še ni bilo popolnoma usklajeno na ravni Unije, in se brez razlikovanja uporablja za vse osebe ali podjetja, ki opravljajo dejavnost na ozemlju zadevne države članice, ne glede na svoj omejevalni učinek na svobodo opravljanja storitev lahko upravičena, če izpolnjuje nujen razlog v splošnem interesu in ta interes še ni zaščiten s predpisi, ki veljajo za ponudnika v državi članici, v kateri ima sedež, če je primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in če ne presega tega, kar je nujno za njegovo dosego (glej sodbi Komisija/Avstrija, C-168/04, EU:C:2006:595, točka 37, in Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, točka 60).

101 Zato je treba preučiti, pod katerimi pogoji zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, izpolnjuje te zahteve.

102 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da sta prevencija in boj proti pranju denarja in financiranju terorizma legitimen cilj, ki lahko utemeljuje oviro za svobodo opravljanja storitev (sodba Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, točke od 62 do 64 in 85 ter navedena sodna praksa).

103 Sodišče je že sprejelo, da je treba cilj boja proti uporabi finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, ki je neločljiv del Direktive o pranju denarja, tehtati z varstvom drugih interesov, med katerimi je svoboda opravljanja storitev. Tako je Sodišče v sodbi Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, točke 49, 59 in 60) v bistvu ugotovilo, da so omejitve svobode opravljanja storitev, ki izhajajo iz obveznosti poročanja, dopustne, če je namen take ureditve okrepiti, ob spoštovanju prava Unije, učinkovitost boja proti pranju denarja in financiranju terorizma.

104 Drugič, nacionalna zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, je ustrezna za zagotovitev uresničitve zatrjevanega cilja, če pripomore k zmanjšanju tveganja in odraža skrb za dosledno in sistematično uresničevanje tega cilja. Taka nacionalna zakonodaja izpolnjuje te zahteve, če po ustrezni oceni tveganja, tudi v zvezi s strankami, ki so plačilne ustanove, ugotovi veliko tveganje v zvezi z, med

drugim, vrsto stranke, državo, vrsto produkta ali transakcije in na tej podlagi dovoli ali celo zahteva, naj ustanove in osebe, za katere velja Direktiva o pranju denarja, glede na lastno individualizirano oceno tveganja uporabijo ustrezne ukrepe glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke.

105 Tretjič, za presojo, ali je taka nacionalna zakonodaja sorazmerna, je treba določiti stopnjo zaščite, ki jo želi zadevna država članica doseči, glede na stopnjo tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki je bila ugotovljena.

106 Iz Direktive o pranju denarja, zlasti iz členov 5, 13(1) in uvodne izjave 24 izhaja, da lahko države članice bodisi na podlagi pristojnosti iz tega člena 5 določijo raven zaščite, ki je višja od tiste, za katero se je odločil zakonodajalec Unije, in dovolijo ali naložijo druge ukrepe glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, kot so tisti, ki so določeni v tej direktivi, bodisi v okviru polja proste presoje, ki jim ga daje navedeni člen 13, opredelijo druge okoliščine, ki predstavljajo večje tveganje. V tem okviru lahko države članice zlasti opredelijo posebne ukrepe, ki se uporabijo v nekaterih natančno določenih primerih, ali pa ustanovam in osebam, za katere se uporablja ta direktiva, pustijo polje proste presoje za to, da glede na ustrezno presojo tveganja izvajajo ukrepe, ki jih ocenjujejo za sorazmerne glede na zadevno tveganje v specifičnem primeru.

107 V vsakem primeru morajo države članice zagotoviti, da ukrepi glede poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, ki se lahko uporabijo, temeljijo na oceni obstoja in stopnje tveganja pranja denarja ali financiranja terorizma v zvezi s stranko, poslovnim odnosom, računom, produktom ali transakcijo, odvisno od primera. Brez take ocene niti zadevna država članica niti, glede na okoliščine primera, ustanova ali oseba, za katero se uporablja Direktiva o pranju denarja, ne more odločiti, katere ukrepe uporabiti v posameznem primeru. Nazadnje, če tveganja pranja denarja ali financiranja terorizma ni, ni mogoče na podlagi teh razlogov sprejeti preventivnih ukrepov.

108 Pri tej oceni tveganja je treba upoštevati vsaj vse upoštevne dejavnike, ki lahko pokažejo tveganje, da pride do ene od vrst ravnanja, ki se štejejo za pranje denarja ali financiranje terorizma.

109 Poleg tega je to, ali je nacionalna zakonodaja sorazmerna, odvisno tudi od stopnje posega z ukrepi glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, ki jih določa, v druge pravice in interese, zaščitene s pravom Unije, kot sta varstvo osebnih podatkov, določeno v členu 8 Listine, in načelo svobodne konkurence med subjekti, ki poslujejo na istem trgu. Če se namreč država članica sklicuje na nujne razloge v splošnem interesu, da bi upravičila ureditev, ki bi lahko ovirala uresničevanje svobode opravljanja storitev, je treba to utemeljitev, predpisano s pravom Unije, razlagati ob upoštevanju splošnih načel prava Unije in zlasti temeljnih pravic, ki jih sedaj zagotavlja Listina. Tako je mogoče zadevno nacionalno ureditev uvrstiti med predpisane izjeme le, če je v skladu s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče (glej sodbo ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, točka 43, in sodbo Pfleger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 35). Cilji te zakonodaje morajo biti uravnoteženi s temi drugimi legitimnimi interesi.

110 Nazadnje, sorazmernost nacionalne zakonodaje je odvisna od tega, ali obstajajo manj omejevalni načini za dosego iste stopnje zaščite. V zvezi s tem je treba poudariti, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari na splošno predpostavlja, da prenosi sredstev vedno predstavljajo veliko tveganje, ne da bi predvidela možnost izpodbijanja te domneve tveganja za prenose sredstev, ki objektivno ne pomenijo takega tveganja. Tako je zlasti razvidno, da bi bila zakonodaja, ki določa to možnost, manj omejevalna, ob tem pa omogoča doseganje ravni zaščite, ki jo želi zadevna država članica.

111 Zato je treba na drugo vprašanje, točki (b) in (c)(i) in (iii), odgovoriti, da je treba člena 5 in 13 Direktive o pranju denarja razlagati tako, da mora biti nacionalna ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki je sprejeta bodisi ob uporabi polja proste presoje, ki ga člen 13 te direktive daje državam članicam, bodisi pristojnosti iz člena 5 te direktive, združljiva s pravom Unije, zlasti temeljnimi svoboščinami, ki jih zagotavljata Pogodbi. Čeprav taka nacionalna ureditev, katere cilj je boj proti pranju denarja ali financiranju terorizma, sledi legitimnemu cilju, ki lahko utemelji omejitev temeljnih svoboščin, in

čeprav je predpostavka, da prenos sredstev s strani ustanove, za katero velja ta direktiva, v druge države, kot je država njenega sedeža, vedno pomeni večje tveganje pranja denarja ali financiranja terorizma, primerna za zagotovitev uresničitve tega cilja, ta ureditev vseeno preseže to, kar je potrebno za uresničitev zastavljenega cilja, če se z njo določena domneva uporablja za vse prenose sredstev, ne da bi bila predvidena možnost izpodbijanja te domneve za prenose sredstev, ki objektivno ne pomenijo takega tveganja.

Tretje vprašanje

112 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem, točka (b), v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo o osebnih podatkih razlagati tako, da državam članicam prepoveduje, da bi od plačilnih ustanov zahtevale, naj kreditnim ustanovam, ki so njihovi neposredni konkurenti, v okviru ukrepov glede poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, ki jih uporabijo kreditne ustanove, posredujejo podatke o identiteti svojih strank. Tretje vprašanje, točka (a), pa se nanaša na to, ali ukrepi glede poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke lahko obsegajo zahtevo po posredovanju podatkov o identiteti vseh strank plačilne ustanove, od katerih izvirajo prenesena finančna sredstva, ter o identiteti prejemnikov teh sredstev.

113 Iz predložitvene odločbe izhaja, da ti vprašanji zadevata to, ali so lahko z vidika Direktive o osebnih podatkih ukrepi glede dolžnosti skrbnosti in ukrepi glede poglobljene dolžnosti skrbnosti primer izjeme, zaradi katere je posredovanje osebnih podatkov mogoče. Predložitveno sodišče zlasti zanima, kateri so podatki, ki jih lahko, po potrebi, na podlagi določb Direktive o pranju denarja na zahtevo kreditnih ustanov posredujejo plačilne ustanove in v katerih primerih lahko pride do takega posredovanja.

114 Iz ustaljene sodne prakse, ki se odraža v členu 94 Poslovnika Sodišča, izhaja, da v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, uvedenega s členom 267 PDEU, potreba po razlagi prava Unije, ki bo koristna za nacionalno sodišče, zahteva, da to sodišče opredeli dejanski in pravni okvir vprašanj, ki jih postavlja, ali vsaj razloži dejstva, ki so podlaga za ta vprašanja (glej v tem smislu sodbo Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ in drugi, C-113/13, EU:C:2014:2440, točka 47). Sodišče je namreč pristojno za odločanje o razlagi akta Unije zgolj na podlagi dejstev, ki jih navede nacionalno sodišče (sklep Argenta Spaarbank, C-578/14, EU:C:2015:372, točka 14).

115 Nacionalno sodišče mora tudi navesti natančne razloge, iz katerih se je spraševalo o razlagi nekaterih določb prava Unije in iz katerih je menilo, da je treba Sodišču predložiti vprašanja za predhodno odločanje. Sodišče je že odločilo, da je nujno, da nacionalno sodišče vsaj minimalno obrazloži razloge, zakaj je izbralo določbe prava Unije, katerih razlago zahteva, in zvezo, ki jo je ugotovilo med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu pred njim (sklepa Equitalia Nord, C-68/14, EU:C:2015:57, točka 14 in navedena sodna praksa, in Argenta Spaarbank, C-578/14, EU:C:2015:372, točka 15).

116 Podatki, podani v predložitvenih odločbah, namreč ne omogočajo samo tega, da Sodišče poda koristne odgovore, ampak dajejo tudi vladam držav članic in drugim zadevnim strankam možnost, da v skladu s členom 23 Statuta Sodišča Evropske unije predstavijo svoje stališče. Sodišče mora skrbeti, da je ta možnost zagotovljena, ob upoštevanju dejstva, da se na podlagi te določbe zadevnim strankam vročijo le predložitvene odločbe (sklep Argenta Spaarbank, C-578/14, EU:C:2015:372, točka 16).

117 Treba pa je ugotoviti, da se s tretjim vprašanjem predložitveno sodišče na splošno nanaša na Direktivo o osebnih podatkih, ne da bi dovolj natančno navedlo določbe te direktive, ki bi lahko bile upoštevne za to, da bi lahko Sodišče dalo koristen odgovor.

118 Poleg tega je bilo vprašanje vsebine podatkov, ki se od družbe Safe zahtevajo v okviru ukrepov glede dolžnosti skrbnosti, ki jih glede te družbe izvajajo banke, predmet polemike. V postopku pred Sodiščem je banka BBVA trdila, da ni nikoli zahtevala osebnih podatkov o strankah družbe Safe ali prejemnikih prenesenih finančnih sredstev, temveč da je zahtevala le informacije o zastopnikih, ki so delovali za račun družbe Safe in uporabljali račune te družbe.

119 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa v okviru postopka sodelovanja, določenega v členu 267 PDEU, ni dolžnost Sodišča, ampak nacionalnega sodišča, da ugotovi dejstva, ki so pripeljala do spora, in da iz tega izpelje posledice za odločitev, ki jo je dolžno izreči (glej sodbo Accor, C-310/09, EU:C:2011:581, točka 37 in navedena sodna praksa).

120 Na podlagi zgornjih preudarkov je treba ugotoviti, da tretje vprašanje ni dopustno.

Stroški

121 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **Člene 5, 7, 11(1), in 13 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/60/ES z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2010/78/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010, je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki po eni strani dovoljuje izvajanje ukrepov standardne dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, kar zadeve stranke, ki so finančne ustanove, katerih spoštovanje ukrepov dolžnosti skrbnosti je predmet nadzora, kadar je podan sum pranja denarja ali financiranja terorizma v smislu člena 7(c) te direktive, in po drugi strani, ustanovam in osebam, za katere velja ta direktiva, nalaga, da glede na svojo presojo tveganja izvajajo ukrepe poglobljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke v okoliščinah, ki zaradi svoje narave lahko predstavljajo večje tveganje pranja denarja in financiranja terorizma v smislu člena 13(1) te iste direktive, kot je prenos sredstev.**

   Poleg tega tudi ob neobstoju takega suma ali takega tveganja člen 5 Direktive 2005/60, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2010/78, državam članicam dopušča, da sprejmejo ali obdržijo v veljavi strožje predpise, če je cilj teh določb okrepiti boj proti pranju denarja ali financiranju terorizma.

2. **Direktivo 2005/60, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2010/78, je treba razlagati tako, da ustanove in osebe, za katere velja ta direktiva, ne smejo posegati v izvajanje nalog nadzora nad plačilnimi institucijami, za katere so v skladu s členom 21 Direktive 2007/64/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 o plačilnih storitvah na notranjem trgu in o spremembah direktiv 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES in 2006/48/ES ter o razveljavitvi Direktive 97/5/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/111/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009, zadolženi pristojni organi, in ne smejo nadomestiti teh organov. Direktivo 2005/60, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2010/78, je treba razlagati tako, da čeprav lahko finančna ustanova v okviru obveznosti nadzora, ki jo ima glede svojih strank, upošteva ukrepe glede dolžnosti skrbnosti, ki jih glede svojih strank izvaja plačilna ustanova, pa morajo biti vsi ukrepi glede dolžnosti skrbnosti, ki jih sprejme, prilagojeni tveganju pranja denarja in financiranja terorizma.**

3. Člena 5 in 13 Direktive 2005/60, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2010/78, je treba razlagati tako, da mora biti nacionalna ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki je sprejeta bodisi ob uporabi polja proste presoje, ki ga člen 13 te direktive daje državam članicam, bodisi pristojnosti iz člena 5 te direktive, združljiva s pravom Unije, zlasti temeljnimi svoboščinami, ki jih zagotavljata Pogodbi. Čeprav taka nacionalna ureditev, katere cilj je boj proti pranju denarja ali financiranju terorizma, sledi legitimnemu cilju, ki lahko utemelji omejitev temeljnih svoboščin, in čeprav je predpostavka, da prenos sredstev s strani ustanove, za katero velja ta direktiva, v druge države, kot je država njenega sedeža, vedno pomeni večje tveganje pranja denarja ali financiranja terorizma, primerna za zagotovitev uresničitve tega cilja, ta ureditev vseeno preseže to, kar je potrebno za uresničitev zastavljenega cilja, če se z njo določena domneva uporablja za vse prenose sredstev, ne da bi bila predvidena možnost izpodbijanja te domneve za prenose sredstev, ki objektivno ne pomenijo takega tveganja.

Podpisi