



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 29. rujna 2022.¹

Predmet C-78/21

AS „PrivatBank”,

A,

B,

Unimain Holdings Limited

protiv

Finanšu un kapitāla tirgus komisija

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud, Latvija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 56. i 63. UFEU-a – Sloboda pružanja usluga – Slobodno kretanje kapitala i platnog prometa – Financijske usluge – Ograničenja – Zabrana kreditnoj instituciji da uspostavlja ili održava poslovne odnose s osobama koje nisu povezane s Latvijom – Opravdanje – Sprečavanje korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma – Članak 65. stavak 1. točka (b) UFEU-a – Direktiva (EU) 2015/849 – Proporcionalnost”

I. Uvod

1. Sustavom za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma u Europskoj uniji utemeljuju se određeni zahtjevi u pogledu sustava banaka za upravljanje rizicima. U to se ubraja, među ostalim, obveza provjere identiteta stranaka prije uspostave poslovnog odnosa ili izvršavanja transakcije i prikupljanja informacija o svrsi poslovnog odnosa. Ako to nije moguće, ne smiju se izvršiti predmetne transakcije odnosno uspostaviti predmetni poslovni odnosi. Intenzitet dubinske analize pritom ovisi o profilu rizika stranke koji se, u skladu s uvodnom izjavom 22. Direktive (EU) 2015/849², određuje prema holističkom pristupu koji se temelji na procjeni rizika.

2. Latvijsko nadzorno tijelo nadležno za borbu protiv pranja novca Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala, Latvija, u daljnjem tekstu: FKTK) u ovom je slučaju tijekom određenog razdoblja utvrdilo nedostatke u sustavu za upravljanje rizicima jedne kreditne institucije sa sjedištem u Latviji. Ta institucija očito nije mogla ispuniti

¹ Izvorni jezik: njemački

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL 2015., L 141, str. 73.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2019/2177 (SL 2019., L 334, str. 155.). Što se tiče verzije te direktive primjenjive u ovom slučaju, vidjeti točku 6. ovog mišljenja.

potrebne zahtjeve u pogledu dubinske analize svojih stranaka. Stoga je FKTK toj kreditnoj instituciji naložio obvezu da ne uspostavlja poslovne odnose i da bez odlaganja prekine poslovne odnose ako se pokaže da osoba s kojom je poslovni odnos započeo nakon donošenja FKTK-ove odluke nije povezana s Republikom Latvijom i da iznos njezina mjesečnog prometa premašuje određen prag. Time se nameće pitanje je li takva mjera u skladu s temeljnim slobodama i, u slučaju potvrdnog odgovora, pod kojim okolnostima i uvjetima.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. UFEU

3. U skladu s člankom 56. prvim stavkom UFEU-a, u okviru odredaba navedenih u nastavku Ugovora, zabranjuju se ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.

4. Na temelju članka 63. stavka 1. UFEU-a zabranjena su sva ograničenja kretanja kapitala među državama članicama te između država članica i trećih zemalja.

5. Člankom 65. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a određuje se da odredbe članka 63. ne dovode u pitanje pravo država članica da poduzimaju sve nužne mjere za sprečavanje povrede nacionalnih zakona i drugih propisa, osobito u području oporezivanja i bonitetnog nadzora financijskih institucija, odnosno da utvrđuju postupke za prijavu kretanja kapitala radi pribavljanja administrativnih ili statističkih podataka ili da poduzimaju mjere koje su opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti.

2. Direktiva 2015/849

6. Četvrtom Direktivom Unije o pranju novca 2015/849 izmijenjena je treća Direktiva Unije o pranju novca 2005/60/EZ³. Peta Direktiva Unije o pranju novca 2018/843⁴ još nije primjenjiva *ratione temporis* u ovom slučaju.

7. Uvodna izjava 22. Direktive 2015/849 glasi kako slijedi:

„Rizik od pranja novca i financiranja terorizma nije jednak u svim slučajevima. U skladu s tim trebalo bi koristiti holistički pristup koji se temelji na procjeni rizika. Pristup koji se temelji na procjeni rizika nije neopravdano popustljiva mogućnost za države članice i obveznike. Uključuje odlučivanje na temelju dokaza kako bi se učinkovitije usmjerio na rizike od pranja novca i financiranja terorizma s kojima se susreće Unija te one koji rade unutar nje.”

³ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma (SL 2005., L 309, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 116.)

⁴ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU (SL 2018., L 156, str. 43.). Ni izmjene uvedene Direktivom (EU) 2019/2177 (SL 2019., L 334, str. 155.) još nisu primjenjive *ratione temporis* u ovom slučaju.

8. U članku 1. stavcima 1. i 2. Direktive 2015/849 određuje se njezin cilj:

„1. Cilj je ove Direktive sprečavanje korištenja financijskog sustava Unije u svrhu pranja novca i financiranja terorizma.

2. Države članice osiguravaju zabranu pranja novca i financiranja terorizma.”

9. Člankom 5. Direktive 2015/849 predviđa se:

„Države članice mogu donijeti ili zadržati na snazi strože odredbe u području koji obuhvaća ova Direktiva u svrhu sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, u granicama prava Unije.”

10. Članak 7. stavak 1. Direktive 2015/849 odnosi se na procjenu rizika koju izvršavaju države članice:

„1. Svaka država članica poduzima primjerene korake kako bi prepoznala, procijenila, razumjela i smanjila rizike od pranja novca i financiranja terorizma koji na nju utječu, kao i sva druga pitanja koja se tiču zaštite podataka u tom pogledu. Tu procjenu rizika ona održava ažuriranom.”

11. Članak 8. stavak 1. Direktive 2015/849 odnosi se na procjenu rizika koju izvršavaju financijske institucije:

„1. Države članice osiguravaju da obveznici poduzmu odgovarajuće korake za utvrđivanje i procjenu rizika od pranja novca i financiranja terorizma uzimajući u obzir čimbenike rizika uključujući one koji se odnose na njihove stranke, zemlje ili geografska područja, proizvode, usluge, transakcije ili kanale dostave. Ti su koraci razmjerni prirodi i veličini obveznika.”

12. Poglavljem II. Direktive 2015/849 uređuje se dubinska analiza stranke. U odjeljku 1., naslovljenom „Opće odredbe”, člankom 13. i 14. utvrđuju se zahtjevi u pogledu dubinske analize stranke. U skladu s člankom 13. stavkom 1., mjere dubinske analize stranke obuhvaćaju identifikaciju stranaka (točka (a)) i stvarnog vlasnika (točka (b)), procjenjivanje i, kada je potrebno, prikupljanje informacija o svrsi i namjeni poslovnog odnosa (točka (c)) i provođenje stalnog praćenja poslovnih odnosa (točka (d)).

13. Člankom 14. stavkom 4. prvim podstavkom Direktive 2015/849 uređuju se posljedice nemogućnosti ispunjenja zahtjeva iz članka 13. te direktive, koji se odnose na dubinsku analizu stranke:

„4. Države članice zahtijevaju da obveznik koji nije u mogućnosti ispuniti zahtjeve za dubinsku analizu stranke utvrđene u članku 13. stavku 1. prvom podstavku točkama (a), (b) ili (c) ne obavlja transakcije putem bankovnog računa, ne uspostavlja poslovne odnose niti obavlja transakcije i da prekine poslovni odnos te razmotri izradu prijave o sumnjivoj transakciji FOJ-u u vezi sa strankom u skladu s člankom 33.”

14. U odjeljcima 2. i 3. poglavlja II. Direktive 2015/849 uređuje se pojednostavnjeni postupak odnosno postupak pojačane dubinske analize stranke.

15. Što se tiče pojednostavnjenog postupka, iz članka 15. stavaka 1. i 2. Direktive 2015/849 proizlazi da, kada država članica ili obveznik utvrdi područja nižeg rizika ili kad obveznik osigura da poslovni odnos ili transakcija predstavljaju niži stupanj rizika, može dopustiti obveznicima

primjenu mjera pojednostavnjenog postupka dubinske analize stranke. Kad je riječ o određenoj procjeni rizika, u članku 16. Direktive upućuje se na čimbenike mogućeg nižeg rizika navedene u Prilogu II.

16. Što se tiče pojačane dubinske analize stranke, iz članka 18. stavka 1. Direktive 2015/849 proizlazi da su – u slučajevima na koje upućuju članci 19. do 24., te u slučajevima u kojima je riječ o poslovanju s fizičkim ili pravnim osobama sa sjedištem u trećim zemljama koje je Komisija označila kao treće zemlje visokog rizika, kao i u drugim slučajevima višeg rizika koje su utvrdile države članice ili obveznici – potonji dužni primijeniti pojačane mjere dubinske analize stranke kako bi se tim rizicima na odgovarajući način upravljalo te kako bi ih se na odgovarajući način smanjilo. U pogledu procjene rizika, u članku 18. stavku 3. upućuje se na čimbenike situacija potencijalno višeg rizika iz Priloga III.

17. U odjeljku 4. poglavlja VI. Direktive 2015/849, naslovljenog „Politike, postupci i nadzor”, uređuju se sankcije. U skladu s člankom 58. stavkom 1. drugom rečenicom, sankcija ili mjera kojom se prenosi Direktiva učinkovita je, proporcionalna i odvrćajuća. U članku 59. stavku 2. Direktive nabrajaju se administrativne sankcije i mjere koje države članice barem mogu primijeniti, a to su u skladu s točkom (c) te odredbe osobito povlačenje ili suspenzija odobrenja ako obveznik podliježe odobrenju.

18. Nadalje, člankom 59. stavkom 4. Direktive 2015/849 dopuštaju se administrativne sankcije koje nisu predviđene u Direktivi:

„(4) Države članice mogu ovlastiti nadležna tijela za uvođenje dodatnih vrsta administrativnih sankcija povrh onih iz stavka 2. točaka od (a) do (d) ili za izricanje administrativnih novčanih kazni koje premašuju iznose iz stavka 2. točke (e) i stavka 3.”

19. Prilozi II. i III. Direktivi 2015/849 sadržavaju popis čimbenika i vrsta dokaza mogućeg nižeg odnosno višeg rizika, a koji nije konačan. U skladu s točkom 1. podtočkom (c), a u vezi s točkom 3. podtočkom (a) Priloga II., države članice nalaze se u geografskim područjima manjeg rizika. U skladu s točkom 3. podtočkom (b) Priloga III., pod čimbenicima mogućeg višeg geografskog rizika navode se „zemlje za koje su vjerodostojni izvori ustanovili da imaju znatnu razinu korupcije ili drugih kriminalnih aktivnosti”.

B. Latvijsko pravo

20. Člankom 6. stavkom 1. i člankom 6. stavkom 1.² točkom 2. Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likumsa (Zakon o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma te širenja oružja, u daljnjem tekstu: Zakon o sprečavanju pranja novca) od 17. srpnja 2008. (Latvijas Vēstnesis, 2008., br. 116) utvrđuje se da kreditne institucije provode i dokumentiraju procjenu rizika od pranja novca i financiranja terorizma te širenja oružja i na temelju navedene procjene uspostavljaju sustav unutarnjeg nadzora radi sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma te širenja oružja. Pritom se osobito uzimaju u obzir nacionalni i geografski rizici, odnosno rizik da su stranka ili njezin stvarni vlasnik povezani sa zemljom ili područjem čije bi gospodarske, društvene, pravne ili političke okolnosti mogle upućivati na toj zemlji ili tom području svojstven rizik od pranja novca i financiranja terorizma te širenja oružja.

21. Nadalje, člankom 5., člankom 6. točkom 13. i člankom 7. stavkom 1. točkom 3. Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumsa (Zakon o Komisiji za financijska tržišta i tržišta kapitala od 1. lipnja 2000., Latvijas Vēstnesis, 2000., br. 230/232), člankom 45. stavkom 1. točkom 1. Zakona o sprečavanju pranja novca te člankom 99.¹ i člankom 113. stavkom 1. točkom 4. Kredītiestāžu likumsa (Zakon o kreditnim institucijama od 5. listopada 1995., Latvijas Vēstnesis, 1995., br. 163) određuje se da FKTK nadzire i kontrolira da subjekti na financijskim tržištima i tržištima kapitala ispunjavanju zahtjeve iz Zakona o sprečavanju pranja novca te je ovlašten ograničiti prava i djelatnosti određene kreditne institucije, što uključuje potpunu ili djelomičnu obustavu financijskih usluga, kao i ograničiti ispunjavanje obveza.

III. Činjenice i zahtjev za prethodnu odluku

22. Banka AS „PrivatBank” (u daljnjem tekstu: PrivatBank) kreditna je institucija sa sjedištem u Latviji. Osoba A i osoba B, ciparski državljani, te ciparsko društvo Unimain Holdings Limited dioničari su banke PrivatBank.

23. FKTK je od 17. do 30. listopada 2017. proveo nadzor nad aktivnostima banke PrivatBank kako bi ocijenio na koji je način ispunjavala propisane zahtjeve u pogledu sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma prilikom provođenja dubinske analize stranaka povezanih sa svojim dioničarima i nadzora njihovih transakcija.

24. Prilikom tog nadzora FKTK je utvrdio da je banka PrivatBank osobito povrijedila zahtjeve u pogledu sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma koji su utvrđeni latvijskim Zakonom o kreditnim institucijama i Zakonom o sprečavanju pranja novca. FKTK je smatrao da bankin sustav unutaršnjeg nadzora u fazama dubinske analize stranaka i nadzora transakcija već dulje vrijeme nije bio dovoljno učinkovit kako bi jamčio da banka ispunjava sve regulatorne zahtjeve u pogledu sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma ni kako bi jamčio da banka učinkovito upravlja rizicima od pranja novca i financiranja terorizma. Konkretno, banka PrivatBank uspostavila je povoljnije uvjete za jedan dio stranaka, čiji su stvarni vlasnici bili njezini dioničari, i u okviru nadzora transakcija postojećih stranaka i upisa novih stranaka u tu grupu.

25. Odlukom od 13. rujna 2019. FKTK je banci PrivatBank izrekao novčanu kaznu i naložio joj niz obveza (u daljnjem tekstu: sporna odluka). Jedna od obveza naloženih banci, dok se ne provedu mjere predviđene spornom odlukom i ne dobije odobrenje FKTK-a, bila je neuspostavljanje poslovnih odnosa i bezodložno prekidanje poslovnih odnosa ako se pokaže da osoba s kojom je poslovni odnos započeo nakon donošenja sporne odluke ispunjava neki od sljedećih kriterija:

- fizička osoba nije povezana s Republikom Latvijom i iznos njezina mjesečnog prometa premašuje 15 000 eura, odnosno gospodarska djelatnost pravne osobe nije povezana s Republikom Latvijom i iznos njezina mjesečnog prometa premašuje 50 000 eura (točka 4.4.1.2. sporne odluke);
- stvarni vlasnici društva dioničari su banke ili osobe koje su s njima povezane (točka 4.4.1.3. sporne odluke).

26. Banci PrivatBank također je naložena obveza da osigura da iznos mjesečnog prometa, i stranaka – čiji su stvarni vlasnici dioničari Banke ili osobe koje su s njima povezane – i osoba koje pripadaju grupi stranaka povezanih s prvonavedenim strankama, ne premašuje iznos prosječnog mjesečnog prometa dotične stranke u 2019., u skladu s podacima koje je dostavila banka (točka 4.4.2. sporne odluke).

27. Banka PrivatBank podnijela je Administratīvā apgabaltiesi (Okružni upravni sud, Latvija) tužbu za poništenje sporne odluke u pogledu utvrđene povrede i izrečene novčane kazne. Osoba A i osoba B, kao i društvo Unimain Holdings Limited podnijeli su tom sudu tužbu kojom su zahtijevali poništavanje pravnih obveza utvrđenih u točkama 4.4.1.2., 4.4.1.3. i 4.4.2. sporne odluke. Dioničari banke PrivatBank smatraju da se spornom odlukom povređuju članci 18. i 63. UFEU-a. Ograničenja uvedena spornom odlukom ne proizlaze iz obavljanja neke vrste nezakonite djelatnosti niti iz zabrana u području sprečavanja pranja novca koje su propisane u Uniji, uključujući Latviju. Ta ograničenja uvedena su i proizvode učinke na bilo koju fizičku ili pravnu osobu, čak i ako ona postupa u skladu sa zakonom. Na temelju obveze da surađuje jedino i isključivo s državljanima i poduzetnicima iz Republike Latvije, od banke se zahtijeva da sve ostale osobe, uključujući građane i poduzetnike Europske unije, automatski smatra osobama koje su same po sebi opasne i potencijalno predstavljaju visok rizik. Banka nije ovlaštena odlučiti drukčije i započeti suradnju s tim osobama.

28. S druge strane, FKTK ističe da se sporna odluka ne može smatrati ograničenjem slobodnog kretanja kapitala jer se, s jedne strane, primjenjuje samo u pogledu određene kreditne institucije i, s druge strane, odnosi se samo na ograničenu skupinu stranaka te kreditne institucije. Spornom odlukom tim se strankama ne oduzima pravo da polože novčana sredstva u bilo koju drugu kreditnu instituciju s odobrenjem za rad u Republici Latviji. Cilj je spornih obveza spriječiti da banka povrijedi propise i spriječiti moguće nove povrede u budućnosti koje bi mogle imati znatne posljedice, ne samo u pogledu rizika da banka bude uključena u pranje novca ili u pokušaj pranja novca, izbjegavanja ili nepoštovanja međunarodnih sankcija, nego i u pogledu rizika za ugled cijelog financijskog sektora. Stoga sporna odluka čini dopušteno i proporcionalno ograničenje u smislu članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a.

29. U tim je okolnostima Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud) odlučila prekinuti postupak i odlukom od 11. siječnja 2021. Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

1. Mogu li se financijski zajmovi i krediti, kao i transakcije po tekućim i depozitnim računima kod financijskih institucija (uključujući banke), navedeni u Prilogu I. Direktivi Vijeća 88/361/EEZ od 24. lipnja 1988. za provedbu članka 67. Ugovora [o EEZ-u]⁵, također smatrati kretanjima kapitala u smislu članka 63. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije?
2. Čini li ograničenje (koje ne proizlazi izravno iz zakonodavstva države članice) koje je naložilo nadležno tijelo države članice za određenu kreditnu instituciju, a kojim joj se zabranjuje uspostavljanje poslovnih odnosa te je se obvezuje na prekid takvih već postojećih odnosa s osobama koje nisu državljani Republike Latvije, mjeru države članice u smislu članka 63. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te podrazumijeva li kao takvo ograničenje načela slobodnog kretanja kapitala među državama članicama koje je priznato navedenom odredbom?

⁵ Direktiva Vijeća za provedbu članka 67. Ugovora (SL 1988., L 178, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 7.)

3. Može li se ograničenje slobodnog kretanja kapitala, zajamčenog u članku 63. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, opravdati ciljem sprečavanja korištenja financijskog sustava Unije u svrhu pranja novca i financiranja terorizma, utvrđenim u članku 1. Direktive 2015/849?
4. Je li sredstvo koje je odabrala država članica, odnosno obveza neuspostavljanja poslovnih odnosa i prekida već postojećih poslovnih odnosa s osobama koje nisu državljani određene države članice (Republike Latvije), a koja je naložena određenoj kreditnoj instituciji, prikladno za postizanje cilja utvrđenog u članku 1. Direktive 2015/849 i čini li stoga iznimku predviđenu člankom 65. stavkom 1. točkom (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije?

30. Nakon što je Sud uputio zahtjev za informacije, sud koji je uputio zahtjev dostavio je 10. ožujka 2022. dodatna pojašnjenja o činjenicama, pri čemu je pojasnio da se mjera navedena u točki 4.4.1.2. sporne odluke ne temelji na latvijskom državljanstvu, nego na povezanosti s Latvijom.

31. U postupku pred Sudom o pitanjima suda koji je uputio zahtjev pisano su se očitovali banka PrivatBank, latvijska i talijanska vlada te Europska komisija. Na raspravi održanoj 27. travnja 2022. očitovali su se, među ostalim, osoba A, latvijska vlada, FKTK i Europska komisija.

IV. Pravna analiza

32. Predmet je zahtjeva za prethodnu odluku zakonitost obveze banke PrivatBank da ne uspostavlja poslovne odnose odnosno da bez odlaganja prekine poslovne odnose ako se pokaže da je partner u poslovnom odnosu osoba koja nije povezana s Latvijom. Ta ograničenja primjenjuju se samo od određenog iznosa mjesečnog prometa: za fizičke osobe od prometa u iznosu od 15 000 eura, a za pravne osobe od 50 000 eura⁶.

33. Nakon što je Sud uputio zahtjev za informacije, sud koji je uputio zahtjev potvrdio je da se sporna odluka ne temelji na državljanstvu predmetnih stranaka, nego na njihovoj povezanosti s Latvijom.

34. U nastavku ću najprije iznijeti stajalište o pitanju primjenjivih temeljnih sloboda (odjeljak A), a nakon toga o ograničenju tih sloboda (odjeljak B). Naposljetku ću razmotriti može li cilj koji se odnosi na sprečavanje korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma opravdati takvo ograničenje (odjeljak C).

A. Prvo pitanje: primjenjive temeljne slobode

35. Sud koji je uputio zahtjev najprije pita mogu li se financijski zajmovi i krediti, kao i transakcije po tekućim i depozitnim računima kod financijskih institucija, a osobito banaka, smatrati „kretanjima kapitala” u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a.

36. Budući da Ugovori ne sadržavaju definiciju pojma „kretanje kapitala”, Sud je priznao indikativnu vrijednost nomenklaturi kretanja kapitala iz Priloga I. Direktivi 88/361⁷. Otkako je uveden taj prilog, kretanja kapitala navedena u toj nomenklaturi osobito uključuju sve transakcije

⁶ Točka 4.4.1.2. sporne odluke

⁷ Vidjeti presude od 15. veljače 2017., X (C-317/15, EU:C:2017:119, t. 27.) i od 16. rujna 2020., Romenergo i Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, t. 32.).

neophodne za kretanje kapitala, kao i transakcije otplate kredita ili zajmova, pri čemu popis sadržan u tom prilogu nije konačan. U rubrici VI. Priloga I. navode se „Transakcije po tekućim i depozitnim računima kod financijskih institucija”, a u rubrici VIII. „Financijski zajmovi i krediti”. Uostalom, u odjeljku tog priloga naslovljenom „Napomene za pojašnjenje” određuje se da se, među ostalim, banke smatraju „financijskim institucijama”. Osim toga, Sud je već pojasnio da se djelatnost profesionalnog odobravanja kredita u načelu odnosi na slobodu kretanja kapitala⁸.

37. Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti na način da financijske zajmove i kredite, kao i transakcije po tekućim i depozitnim računima kod financijskih institucija kao što su banke treba smatrati „kretanjima kapitala” u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a.

38. Kao što je to već odlučio Sud, djelatnost odobravanja kredita usto predstavlja uslugu u smislu članka 56. UFEU-a. Ta se djelatnost u načelu odnosi kako na slobodu pružanja usluga u smislu članka 56. i sljedećih UFEU-a tako i na slobodu kretanja kapitala iz članka 63. i sljedećih UFEU-a⁹.

39. Stoga se postavlja pitanje treba li ispitati obje temeljne slobode ili pod okolnostima glavnog postupka jedna postaje sporedna u odnosu na drugu.

40. Naime, Sud smatra da iz članka 57. prvog stavka UFEU-a, u skladu s kojim se „[u]slugama u smislu Ugovorâ smatraju [...] one ‚usluge’ koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu, u mjeri u kojoj nisu uređene odredbama koje se odnose na slobodu kretanja robe, kapitala i osoba”, ne proizlazi opća supsidijarnost slobode pružanja usluga u odnosu na slobodno kretanje kapitala¹⁰.

41. Naprotiv, mjeru koja se odnosi kako na slobodu pružanja usluga tako i na slobodno kretanje kapitala Sud ispituje načelno samo s obzirom na jednu od tih dviju sloboda ako se u okolnostima glavnog postupka pokaže da je jedna od njih posve sporedna u odnosu na drugu te da joj može biti pridružena¹¹. Suprotno tomu, ako se ne može utvrditi da je jedna od tih dviju temeljnih sloboda posve sporedna u odnosu na drugu, treba ispitati obje temeljne slobode¹².

42. Sud je pod određenim okolnostima smatrao da se djelatnost odobravanja kredita prvenstveno odnosila na slobodu pružanja usluga. Smanjenje prekograničnih novčanih tokova, koji su bili povezani s tim uslugama, pritom je predstavljalo samo nužnu posljedicu ograničenja slobode pružanja usluga. Stoga je ispitana samo sloboda pružanja usluga¹³.

43. Međutim, to nije slučaj u ovom predmetu.

⁸ Presude od 3. listopada 2006., Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, t. 43.); od 22. studenoga 2018., Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, t. 23.) i od 14. veljače 2019., Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, t. 53.)

⁹ Presude od 3. listopada 2006., Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, t. 39. i 43.); od 22. studenoga 2018., Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, t. 23.) i od 14. veljače 2019., Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, t. 53.). Također vidjeti presude od 14. studenoga 1995., Svensson i Gustavsson (C-484/93, EU:C:1995:379, t. 11.) i od 9. srpnja 1997., Parodi (C-222/95, EU:C:1997:345, t. 17.).

¹⁰ Vidjeti presudu od 3. listopada 2006., Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, t. 31. i 32.).

¹¹ Presude od 3. listopada 2006., Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, t. 34.); od 12. srpnja 2012., SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, t. 70.); od 22. studenoga 2018., Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, t. 24.) i od 14. veljače 2019., Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, t. 54.)

¹² Vidjeti u tom smislu presude od 14. studenoga 1995., Svensson i Gustavsson (C-484/93, EU:C:1995:379, t. 8. do 19.); od 7. veljače 2002., Komisija/Italija (C-279/00, EU:C:2002:89, t. 36. i sljedeće); od 4. ožujka 2004., Komisija/Francuska (C-334/02, EU:C:2004:129, t. 25. i 34.) i od 11. lipnja 2009., X i Passenheim-van Schoot (C-155/08 i C-157/08, EU:C:2009:368, t. 40.).

¹³ Presude od 3. listopada 2006., Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, t. 48.); od 12. srpnja 2012., SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, t. 71.); od 22. studenoga 2018., Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, t. 25.) i od 14. veljače 2019., Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, t. 55.)

44. Naprotiv, sprečavanje određenih poslovnih odnosa¹⁴ u ovom se predmetu jednako odnosi i na korištenje financijskim uslugama banke i na tok kretanja kapitala kao takav. Naime, kao prvo, ta je odluka na temelju kriterija iznosa prometa izravno povezana s kretanjem kapitala neovisno o korištenju određenim uslugama savjetovanja. Kao drugo, cilj je postavljenih ograničenja sprečavanje prekograničnih novčanih tokova čija je svrha prikrivanje operacija pranja novca. Kao treće, odlukom se – zbog povezanosti s iznosom prometa – zabranjuje ne samo obavljanje kreditnih poslova, nego se zabranjuju i svi drugi poslovni odnosi banke PrivatBank koji uključuju kretanja kapitala na računima predmetnih stranaka, u pogledu kojih se ne može općenito odrediti jesu li obuhvaćeni slobodom pružanja usluga ili slobodnim kretanjem kapitala ili pak i jednom i drugom slobodom. Naposljetku, i u Direktivi 2015/849 polazi se od primjenjivosti dviju temeljnih sloboda u području sprečavanja pranja novca¹⁵.

45. Zbog toga se slažem s Komisijinim stajalištem i stajalištem talijanske vlade da je sporno ograničenje poslovnih odnosa banke PrivatBank obuhvaćeno i odredbama o slobodi pružanja usluga i odredbama o slobodnom kretanju kapitala. Stoga ću u nastavku na pitanja suda koji je uputio zahtjev odgovoriti s obzirom na obje temeljne slobode.

46. Slijedom toga, može ostati otvoreno pitanje mogu li, i eventualno u kojem opsegu, ograničenja slobodnog kretanja kapitala biti blaža da se primjenjuje samo slobodno kretanje kapitala, što osobito proizlazi iz teksta članka 65. UFEU-a¹⁶.

B. Drugo pitanje: ograničenje slobode pružanja usluga i slobodnog kretanja kapitala

47. Obveza banke da prekine odnosno da ne uspostavlja poslovne odnose sa strankama koje nisu povezane s državom članicom u kojoj se nalazi sjedište te banke ne temelji se na državljanstvu predmetnih stranaka. Stoga nije riječ o izravnoj diskriminaciji na temelju državljanstva, nego samo o neizravnoj diskriminaciji koja se također zabranjuje¹⁷ u skladu s člankom 56. prvim stavkom i člankom 63. stavkom 1. UFEU-a.

48. Kao što je to navela latvijska vlada, povezanost s Latvijom u tom se pogledu smatra vezom gospodarske ili osobne prirode. Takva se veza može uspostaviti na temelju boravišta, vlasništva u zemlji ili drugih čimbenika. Mogući su slučajevi u kojima ni latvijski državljani nisu povezani s Latvijom, primjerice ako žive u inozemstvu i ne održavaju veze sa svojom zemljom podrijetla.

49. Međutim, valja polaziti od toga da latvijski državljani znatno češće ukazuju potrebnu povezanost s Latvijom nego osobe koje nemaju to državljanstvo. Stoga oslanjanje na povezanost s Latvijom dovodi do toga da to uglavnom utječe na stranke koje nisu latvijski državljani.

50. Taj neizravan diskriminirajući učinak ne može se osporavati ni FKTK-ovim stajalištem da se osobe koje su povezane s Latvijom i osobe koje nisu povezane s Latvijom ne nalaze u usporedivoj situaciji. Sud djelomično više ne ispituje kriterij objektivno usporedivog položaja kao dodatni uvjet

¹⁴ Točka 4.4.1.2. sporne odluke

¹⁵ Vidjeti uvodnu izjavu 2. Direktive 2015/849.

¹⁶ Vidjeti u tom pogledu moja mišljenja u predmetima Q (C-133/13, EU:C:2014:2255, t. 48.) i Allianzgi-Fonds Aevn (C-545/19, EU:C:2021:372, t. 64. do 71. i 107), kao i Kokott, J., *EU Tax Law*, Beck, München, 2022., str. 150. i sljedeća, t. 85., str. 152. i sljedeća, t. 88. Što se tiče slučajeva koji su isključivo povezani s trećim zemljama, vidjeti presude od 12. prosinca 2006., *Test Claimants in the FII Group Litigation* (C-446/04, EU:C:2006:774, t. 170. i 171.) i od 18. prosinca 2007., *A* (C-101/05, EU:C:2007:804, t. 37. i 60.).

¹⁷ Vidjeti presudu od 18. lipnja 2020., *Komisija/Mađarska (Transparentnost udruženja)* (C-78/18, EU:C:2020:476, t. 52. i 53.).

u pogledu diskriminacije¹⁸. Osim toga, što se tiče primjene tog kriterija, već sam u više navrata u drugim slučajevima izrazila zabrinutost jer taj kriterij naposljetku dovodi samo do izostavljanja ispitivanja opravdanja¹⁹.

51. Stoga je točno da se osobe koje su povezane s Latvijom i osobe koje nisu povezane s Latvijom očito ne nalaze u istom položaju. Međutim, to ne može biti relevantno za ispitivanje postoji li ograničenje slobode pružanja usluga i slobodnog kretanja kapitala. Naime, ako je okolnost da ne postoji povezanost s dotičnom državom članicom, kao objektivna razlika između činjeničnih stanja, bez daljnjeg dovoljna kako bi se opovrgnulo postojanje diskriminacije, *de facto* bi se ugrozile temeljne slobode. Naime, upravo te slobode trebaju omogućiti prekogranično korištenje uslugama i uspostavljanje kretanja kapitala prema drugim državama članicama i trećim zemljama. Stoga se njima zabranjuju ograničenja zbog nepostojanja odnosa s određenom državom članicom, osim ako ta ograničenja nisu opravdana.

52. Međutim, pitanje je može li se opravdati ograničenje zbog razlika između domaćih i inozemnih stranaka o kojem je riječ u ovom slučaju. Naime, zahtjeve u pogledu dubinske analize inozemnih stranaka banka ispunjava teže nego kad je riječ o domaćim strankama, na što je na raspravi ukazao FKTK. Međutim, to se odnosi na opravdanje mjere, a ne na pitanje predstavlja li ta mjera ograničenje slobode pružanja usluga i slobodnog kretanja kapitala.

53. Nije uvjerljiv ni argument koji je latvijska vlada istaknula protiv postojanja ograničenja, a koji se odnosi na to da se predmetne stranke mogu koristiti uslugama bilo koje druge kreditne institucije s odobrenjem za rad u Latviji. Naime, bit slobode pružanja usluga i slobodnog kretanja kapitala uključuje to da zainteresirane osobe same mogu odlučiti s kojom će bankom uspostaviti odnose, kako bi se primjerice mogle koristiti određenim uvjetima ili proizvodima.

54. Protiv ograničavajućeg učinka mjere ne može se istaknuti ni argument da mjera utječe samo na mali broj stranaka, odnosno na stranke banke PrivatBank koje nisu povezane s Latvijom i koje premašuju utvrđeni iznos prometa, ili da se mjera primjenjuje samo tijekom ograničenog razdoblja. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, zabranjeno je čak i neznatno ograničenje temeljne slobode²⁰. Neovisno o tome, mjera se potencijalno primjenjuje na sve osobe koje nisu povezane s Latvijom i koje s bankom PrivatBank namjeravaju sklapati transakcije u iznosu većem od onog koji je utvrđen. To može biti i velik broj stranaka.

55. Stoga se takvom obvezom sprečavanja poslovnih odnosa ograničavaju i sloboda pružanja usluga i slobodno kretanje kapitala.

C. Treće i četvrto pitanje: opravdanje ograničenja, osobito proporcionalnost

56. Svojim trećim i četvrtim pitanjem, koja se mogu zajedno razmotriti, sud koji je uputio zahtjev pita može li se ograničenje opravdati u svrhu sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma²¹ te kao iznimka u skladu s člankom 65. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a.

¹⁸ Presude od 15. svibnja 2008., Lidl Belgium (C-414/06, EU:C:2008:278, t. 18. do 26.); od 23. listopada 2008., Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt (C-157/07, EU:C:2008:588, t. 27. do 39.) i od 4. srpnja 2013., Argenta Spaarbank (C-350/11, EU:C:2013:447, t. 18. do 34.)

¹⁹ Vidjeti moje mišljenje u predmetu Vodafone Magyarország (C-75/18, EU:C:2019:492, t. 105.).

²⁰ Presuda od 6. listopada 2021., ECOTEX BULGARIA (C-544/19, EU:C:2021:803, t. 65.)

²¹ Vidjeti članak 1. Direktive 2015/849.

57. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ograničenje temeljnih sloboda dopušteno je jedino ako je, kao prvo, opravdano jednim od razloga za opravdanje navedenih u pisanom obliku odnosno važnim razlogom u općem interesu i, kao drugo, ako poštuje načelo proporcionalnosti. To ograničenje osobito treba biti prikladno da na dosljedan i sustavan način jamči postizanje željenog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje²².

1. Cilj koji se odnosi na sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma

58. Prema FKTK-ovim argumentima i argumentima latvijske vlade, cilj je ograničenja poslovnih odnosa banke PrivatBank osobito spriječiti da banka povređuje propise u području sprečavanja pranja novca i odvratiti je od budućih povreda. U skladu s člankom 1. stavkom 1. Direktive 2015/849, cilj je tih propisa spriječiti korištenje financijskog sustava Unije u svrhu pranja novca i financiranja terorizma.

59. Borba protiv pranja novca i financiranja terorizma legitiman je cilj koji može opravdati prepreku temeljnim slobodama zajamčenima Ugovorom²³. Budući da se Direktivom 2015/849 propisuje minimalno usklađivanje²⁴, države članice mogu u tom pogledu donijeti dalekosežnije nacionalne odredbe²⁵.

60. Osim cilja koji se odnosi na sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma, svrha je ograničenja spornog u ovom slučaju provesti financijski nadzor nad propisima u području sprečavanja pranja novca. Stoga se tim ograničenjem nastoji postići i cilj koji se zahtijeva člankom 65. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a²⁶, a to je poduzimanje mjera za sprečavanje povrede nacionalnih zakona i drugih propisa u području bonitetnog nadzora financijskih institucija.

2. Prikladnost mjere

61. Nacionalna mjera prikladna je za ostvarenje svojeg cilja samo ako dosljedno i sustavno odražava nastojanje za postizanjem tog cilja²⁷.

62. Kao što je to na raspravi navela latvijska vlada, jedno je od temeljnih načela Direktive 2015/849 to da banke moraju poznavati svoje stranke (načelo *know your customer*). Iz tog se razloga člankom 8. te direktive za banke propisuju mjere općenite dubinske analize čije poduzimanje nadziru države članice u skladu s člankom 7.

63. Točno je da se u Direktivi 2015/849 polazi od toga da stranke iz drugih država članica ne predstavljaju veći rizik²⁸. Međutim, financijske institucije mogu u pojedinačnim slučajevima nailaziti na poteškoće u pogledu dobivanja informacija o strankama koje ne obavljaju

²² Vidjeti presude od 25. travnja 2013., Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, t. 60.); od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 76. i sljedeće) i od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska (Transparentnost udruženja) (C-78/18, EU:C:2020:476, t. 76. i navedena sudska praksa).

²³ Presude od 25. travnja 2013., Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, t. 64.) i od 31. svibnja 2018., Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, t. 38.)

²⁴ Vidjeti primjerice članak 5. i članak 59. stavak 4. Direktive 2015/849.

²⁵ Vidjeti presudu od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska (Transparentnost udruženja) (C-78/18, EU:C:2020:476, t. 89. i navedena sudska praksa).

²⁶ Presuda od 7. lipnja 2012., VBV – Vorsorgekasse (C-39/11, EU:C:2012:327, t. 30.)

²⁷ Vidjeti presude od 10. ožujka 2016., Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, t. 104.) i od 6. listopada 2021., ECOTEX BULGARIA (C-544/19, EU:C:2021:803, t. 73. i navedena sudska praksa).

²⁸ Točka 1. podtočka (c), u vezi s točkom 3. podtočkom (a) Priloga II. Direktivi 2015/849

gospodarsku djelatnost u zemlji u kojoj otvore bankovni račun, koje ondje nemaju ni boravište ni vlasništvo niti bilo kakve druge značajnije odnose s tom zemljom. Budući da banke na teži način mogu ishoditi informacije o podrijetlu financijskih sredstava i transakcijama stranaka u inozemstvu, mogu nastati veći rizici. Stoga veća udaljenost stranke od banke može pogodovati anonimnosti transakcija, što pak može dovesti do povećanog rizika od pranja novca²⁹.

64. Stoga mi se čini, s obzirom na prethodno utvrđene nedostatke u sustavu banke PrivatBank za upravljanje rizicima i rizik koji je FKTK utvrdio u pogledu zahtjeva za dubinsku analizu koje banka ispunjava u odnosu na stranke sa sjedištem u inozemstvu³⁰, da je sporna obveza prikladna mjera za smanjenje rizika od pranja novca i financiranja terorizma.

65. Osim toga, FKTK je na raspravi istaknuo da znatni mjesečni iznosi prometa koje primaju osobe koje ni na koji način nisu povezane s Latvijom već sami po sebi predstavljaju čimbenik rizika. FKTK je mogao uzeti u obzir taj rizik i tako što je spornu mjeru povezoao s iznosom mjesečnog prometa.

66. Suprotno Komisijinu stajalištu, činjenica da FKTK na temelju kriterija iznosa prometa izuzima iz mjere stranke banke koje nisu povezane s Latvijom i koje ostvare manji mjesečni promet, a u pogledu kojih također može postojati rizik od pranja novca, ne znači da se mjerom dosljedno i sustavno ne postiže cilj koji se nastoji ostvariti.

67. S jedne strane, kao što to pokazuju prilozi II. i III. Direktivi 2015/849, države članice raspolažu marginom prosudbe prilikom izbora čimbenika rizika koje treba uzeti u obzir. Stoga popis čimbenika i vrsta dokaza mogućeg nižeg odnosno višeg rizika koji se navodi u svakom od tih priloga izričito nije konačan. To se potvrđuje i člankom 5. te direktive, u skladu s kojim države članice mogu donijeti strože odredbe u svrhu sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, u granicama prava Unije.

68. S druge strane, u uvodnoj izjavi 22. Direktive 2015/849 upućuje se na to da rizik od pranja novca i financiranja terorizma nije jednak u svim slučajevima. U skladu s tim, Direktivom se predviđa pojednostavnjeni postupak dubinske analize ako je rizik niži³¹ ili ako se transakcije izvršavaju na povremenoj ili vrlo ograničenoj osnovi³². Osim toga, iznos od 15 000 eura kao minimalni iznos za primjenu dubinske analize određen je i za izvršavanje povremene transakcije³³. Stoga izbor mjesečnog prometa u iznosu većem od 15 000 eura za fizičke osobe odnosno 50 000 eura za pravne osobe nije neprikladan, a usto je i blaži od izbora u kojem se obuhvaćaju sve transakcije.

69. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da ograničenje poslovnih odnosa, kao što je sporno ograničenje, može biti prikladno za ostvarenje cilja koji se odnosi na dosljedno i sustavno sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma. U tu svrhu treba dokazati da banka ne može ispuniti zahtjeve u pogledu dubinske analize zbog udaljenosti stranke i da je određivanje skupine stranaka na koju se mjera primjenjuje u skladu s utvrđenim rizikom od pranja novca.

²⁹ Vidjeti članak 13. stavak 6. prethodne Direktive 2005/60, točka 3. ovog mišljenja.

³⁰ Vidjeti točku 24. ovog mišljenja.

³¹ Članci 15. do 17. Direktive 2015/849

³² Vidjeti primjerice članak 2. stavak 3. Direktive 2015/849.

³³ Vidjeti članak 11. točku (b) podtočku i. Direktive 2015/849.

3. Nužnost mjere

70. Nadalje, država članica treba dokazati da se navedeni cilj ne može ostvariti manje ograničavajućim mjerama³⁴.

71. Komisija je izrazila zabrinutost u pogledu potrebe općenite zabrane poslovnih odnosa sa strankama koje nisu povezane s Latvijom i obveze prekida tih poslovnih odnosa. Toj mjeri nije prethodila pojedinačna procjena rizika u pogledu konkretne stranke, a mogu se uzeti u obzir blaže mjere kao što je postupak pojačane dubinske analize u skladu s člankom 18. Direktive 2015/849.

72. Kao što je to pojašnjeno na početku, u skladu s Direktivom 2015/849, polazišna je točka sustava preventivnih mjera procjena rizika prema holističkom pristupu koji se temelji na riziku. Kao što je to nedavno naveo nezavisni odvjetnik G. Pitruzzella, ta procjena rizika predstavlja pretpostavku za odabir odgovarajućih preventivnih mjera, odnosno mjera dubinske analize stranke u cilju izbjegavanja ili barem onemogućavanja, koliko je god to moguće, pranja novca i financiranja terorizma. U biti, bez takve procjene rizika ni predmetna država članica ni, ako je to slučaj, predmetni obveznik ne mogu u pojedinačnom slučaju odlučiti koje mjere treba primijeniti³⁵.

73. U tom pogledu, Direktivom 2015/849 razlikuju se tri vrste mjera dubinske analize³⁶ koje obveznici moraju primijeniti na svoje stranke ovisno o određenoj razini rizika: uobičajene, pojednostavnjene i pojačane mjere³⁷.

74. Međutim, svim je tim mjerama dubinske analize zajedničko da zahtijevaju procjenu rizika u vezi s određenom strankom i, u skladu s tim, pojedinačne mjere. Stoga se procjena rizika odnosi na konkretne situacije i ne obavlja se apstraktno³⁸.

75. Točno je da je mjera koja je sporna u ovom slučaju slična zahtjevu za prekid poslovnih odnosa koji se navodi u članku 14. stavku 4. prvom podstavku Direktive 2015/849. Međutim, taj zahtjev pretpostavlja da banka u konkretnom slučaju nije u mogućnosti ispuniti zahtjeve za dubinsku analizu stranke utvrđene u članku 13. stavku 1. prvom podstavku točkama (a) do (c). Stoga je potrebno da ispunjenje zahtjeva u pogledu dubinske analize nije moguće u vezi s određenom strankom. To potvrđuje struktura jer se u članku 14. stavku 4. prvom podstavku *in fine* u pogledu prijave o sumnjivoj transakciji izričito navodi izraz „u vezi sa strankom”. Nakon što je pojašnjeno unošenje te odredbe u treću Direktivu o pranju novca 2005/60³⁹, cilj je Prijedloga bilo osigurati da se prekine poslovni odnos s određenom strankom ako se postupak identifikacije stranke ne može zaključiti na zadovoljavajući način⁴⁰.

³⁴ Presuda od 14. ožujka 2000., *Église de scientologie* (C-54/99, EU:C:2000:124, t. 18.)

³⁵ Mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle u predmetu *Rodl & Partner* (C-562/20, EU:C:2022:381, t. 36.)

³⁶ Uobičajene mjere dubinske analize uređuju se člancima 13. i 14. Direktive 2015/849, pojednostavnjene u člancima 15. do 17., a pojačane u članku 18. i sljedećim člancima.

³⁷ Što se tiče pojašnjenja tih različitih vrsta mjera dubinske analize, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle u predmetu *Rodl & Partner* (C-562/20, EU:C:2022:381, t. 38. i sljedeće).

³⁸ Mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle u predmetu *Rodl & Partner* (C-562/20, EU:C:2022:381, t. 60. i 71.)

³⁹ Točka 3. ovog mišljenja

⁴⁰ Vidjeti Prijedlog Europske komisije za direktivu Europskog parlamenta i Vijeća o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca, uključujući financiranje terorizma COM(2004) 448 *final*, str. 5.

76. Stoga se slažem s Komisijom da se sporna mjera ne može temeljiti na članku 14. stavku 4. prvom podstavku Direktive 2015/849. Naime, ta se odredba ne odnosi na određenu stranku, nego se njome sporne obveze općenito nalažu za skupinu stranaka određenu na temelju općih kriterija.

77. Ta mjera općenito nije dio sustava dubinske analize stranke u skladu s Direktivom 2015/849. Naime, opseg i vrsta nadzora određenog poslovnog odnosa proširuju se i postupkom pojačane dubinske analize koji se predviđa tom direktivom. To se odnosi, primjerice, na utvrđivanje podrijetla imovine koja se upotrebljava u okviru poslovnog odnosa ili transakcije. Stoga primjena te dubinske analize uvijek zahtijeva da se utvrdi viši rizik u pojedinačnom slučaju⁴¹.

78. Točno je da se Direktivom dopušta i uzimanje u obzir geografskih čimbenika. Tako se u točki 3. podtočki (b) Priloga III. Direktivi kao čimbenik za viši rizik navode „zemlje za koje su vjerodostojni izvori ustanovili da imaju znatnu razinu korupcije ili drugih kriminalnih aktivnosti”⁴². Sporno ograničenje barem potencijalno obuhvaća stranke iz takvih zemalja.

79. Međutim, ono nužno uključuje i područja drugih država članica koje se u skladu s koncepcijom Direktive nalaze u geografskim područjima manjeg rizika (točka 1. podtočka (c), u vezi s točkom 3. podtočkom (a) Priloga II. Direktivi).

80. Stoga je i dalje ključno pitanje treba li smatrati da je još nužna mjera koja na temelju širokog kriterija „nepostojanja povezanosti” s Latvijom može utjecati i na stranke u pogledu kojih u skladu s Direktivom 2015/849 *a priori* ne postoji povećana opasnost od pranja novca ili financiranja terorizma.

81. U skladu s onim što navodi latvijska vlada, u ovom su slučaju već prije određene blaže mjere, ali one nisu bile dovoljno učinkovite kako bi se izbjegli utvrđeni rizici. To treba ispitati sud koji je uputio zahtjev.

82. U skladu sa strukturom Direktive 2015/849, u slučaju teške, opetovane ili sustavne povrede zahtjeva u pogledu dubinske analize stranke, sljedeći je korak izricanje administrativnih sankcija u skladu s njezinim člankom 59. stavkom 1.

83. Države članice u tom pogledu raspolažu širokim manevarskim prostorom. Mogu odrediti viši stupanj zaštite od onoga koji je odredio zakonodavac Unije, odobriti ili naložiti poduzimanje drugih mjera dubinske analize stranke osim onih predviđenih tom direktivom ili odrediti dodatne situacije koje predstavljaju viši rizik u okviru margine prosudbe kojom raspolažu⁴³. Nadalje, iz članka 59. stavka 4. Direktive proizlazi da su dopuštene dodatne vrste administrativnih sankcija povrh onih navedenih u tom članku.

84. U skladu s člankom 59. stavkom 2. točkom (c), dolazi u obzir i povlačenje ili suspenzija odobrenja ako obveznik podliježe odobrenju.

85. Suprotno tomu, čini se da je zabrana odnosno obveza prekida poslovnih odnosa sa strankama koje nisu povezane s Latvijom blaže sredstvo.

⁴¹ Vidjeti primjerice uvodne izjave 22., 29. i 31. Direktive 2015/849 i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle u predmetu Rodl & Partner (C-562/20, EU:C:2022:381, t. 41.).

⁴² U njemačkoj jezičnoj verziji Direktive spominju se treće zemlje, a u drugim jezičnim verzijama samo zemlje (primjerice, „valstis” u latvijskoj, „pays” u francuskoj odnosno „countries” u engleskoj jezičnoj verziji). Međutim, ta razlika nema nikakva učinka s obzirom na to da se u skladu s Prilogom II. Direktivi države članice nalaze u geografskim područjima manjeg rizika. Vidjeti točku 79. ovog mišljenja.

⁴³ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle u predmetu Rodl & Partner (C-562/20, EU:C:2022:381, t. 50.).

86. Osim toga, i Komisija i latvijska vlada potvrdile su na raspravi da se financijske institucije u Latviji posebno često suočavaju s rizikom od pranja novca. Latvijska vlada istaknula je da je Republika Latvija zbog tih okolnosti iskoristila mogućnost uspostavljanja dodatnih mjera.

87. U skladu s informacijama kojima raspolaže Sud, tu situaciju obilježava to da su utvrđeni posebni čimbenici rizika, a predmetnoj banci prijeti oduzimanje odobrenja za rad. Ništa ne ukazuje na to da postoji blaže i jednako učinkovito sredstvo, što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev. U skladu s tim, smatram da je potrebno takvo privremeno sprečavanje poslovnih odnosa sa strankama koje nisu povezane s državom članicom financijskog nadzora⁴⁴.

4. Proporcionalnost u užem smislu

88. Naposljetku, osim prikladnosti i nužnosti, još valja ispitati proporcionalnost u užem smislu⁴⁵. U skladu s tim treba osigurati da sprečavanje poslovnih odnosa sa strankama koje nisu povezane s Latvijom nema prekomjerne negativne učinke na legitimne interese banke PrivatBank i njezinih (potencijalnih) stranaka. Između interesa banke i predmetnih stranaka pritom treba uspostaviti pravednu ravnotežu s ciljem sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma.

89. Latvijsko nadzorno tijelo naložilo je prekid odnosno neuspostavljanje poslovnih odnosa banke PrivatBank s predmetnim strankama samo na ograničeno razdoblje. Zabrana uspostavljanja poslovnih odnosa primjenjivala se tek nakon donošenja sporne odluke. Nadalje, trebalo je prekinuti samo poslovne odnose koji su uspostavljeni nakon donošenja te odluke i stoga pod povredom odluke. Osim toga, obje obveze primjenjivale su se samo do provedbe dodatnih mjera koje su istodobno određene i čiji je cilj bilo uklanjanje nepravilnosti u upravljanju rizicima banke⁴⁶. To je vremensko ograničenje bilo disciplinirajuće prirode za banku, s obzirom na to da je sama mogla utjecati na završetak ograničenja. Prema FKTK-ovim tvrdnjama, te se mjere u međuvremenu više ne primjenjuju.

90. Osim toga, intenzitet mjere na teret banke PrivatBank nije neproporcionalan u odnosu na cilj koji se nastoji postići, a to je sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma. S jedne strane, banka je mogla održati postojeće poslovne odnose čak i sa strankama koje nisu povezane s Latvijom i koje ostvaruju visok mjesečni promet, s obzirom na to da se zabrana primjenjivala na poslovne odnose uspostavljene tek nakon donošenja sporne odluke. S druge strane, banka je mogla uspostaviti nove poslovne odnose sa strankama koje nisu povezane s Latvijom i koje ostvaruju promet niži od onog utvrđenog u toj odluci. U odnosu na ta ograničenja, oduzimanje odobrenja za rad banci bila bi znatno intenzivnija mjera, koja je spriječena upravo spornim ograničenjem⁴⁷.

91. Osim toga, banka PrivatBank sama je skrivljenim postupanjem pridonijela izloženosti riziku tako što je nakon FKTK-ovih utvrđenja tijekom duljeg razdoblja povređivala propise o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, što je bila izloženost riziku na koju se moralo reagirati latvijskim financijskim nadzorom⁴⁸.

⁴⁴ Što se tiče raspodjele dužnosti između Suda i sudova država članica koji upućuju zahtjev za prethodnu odluku, vidjeti u tom pogledu presude od 11. rujna 2018., IR (C-68/17, EU:C:2018:696, t. 56.) i od 6. listopada 2021., ECOTEX BULGARIA (C-544/19, EU:C:2021:803, t. 72.).

⁴⁵ Vidjeti moje mišljenje u predmetu G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, t. 112.).

⁴⁶ Vidjeti točku 25. ovog mišljenja.

⁴⁷ Vidjeti točke 84., 85. i 87. ovog mišljenja.

⁴⁸ Vidjeti točku 24. ovog mišljenja.

92. Nedostaci povezani sa sprečavanjem određenih poslovnih odnosa ne prevladavaju nad prednostima učinkovite borbe protiv pranja novca ni sa stajališta stranaka. Točno je da se slobodnim kretanjem kapitala štiti slobodan izbor kreditne institucije, ali se njime ne dodjeljuje pravo na uspostavljanje poslovnih odnosa s određenom bankom neovisno o konkretnim okolnostima.

5. *Zaključak o trećem i četvrtom pitanju*

93. S obzirom na prethodna razmatranja, sprečavanjem poslovnih odnosa sa strankama koje nisu povezane s državom članicom u kojoj se nalazi sjedište banke ne povređuje se sloboda pružanja usluga i slobodno kretanje kapitala ako je ta mjera proporcionalna s obzirom na cilj koji se odnosi na borbu protiv pranja novca i terorizma. To treba ocijeniti sud koji je uputio zahtjev uzimajući u obzir sve okolnosti pojedinačnog slučaja. U to se osobito ubrajaju utvrđen rizik od pranja novca, recidivizam banke u pogledu povreda propisa o sprečavanju pranja novca i mjere koje su već prije bezuspješno poduzete te trajanje ograničenja i njegov intenzitet u odnosu na druga jednako učinkovita sredstva.

V. **Zaključak**

94. S obzirom na prethodno navedena razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je postavila Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud, Latvija) odgovori na sljedeći način:

1. Financijski zajmovi i krediti, kao i transakcije po tekućim i depozitnim računima kod financijskih institucija kao što su banke predstavljaju „kretanja kapitala” u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a.
2. Zahtjevom koji je naložilo nadležno tijelo države članice za određenu kreditnu instituciju, a kojim joj se zabranjuje uspostavljanje poslovnih odnosa te je se obvezuje na prekid poslovnih odnosa koji su uspostavljeni nakon donošenja tog zahtjeva s osobama koje nisu povezane s tom državom članicom ograničava se sloboda pružanja usluga u smislu članka 56. prvog stavka te slobodno kretanje kapitala u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a.
3. Takvo se ograničenje može opravdati ciljem koji se odnosi na sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma i može činiti iznimku u skladu s člankom 65. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a. U tom je pogledu potrebno da banka ne može ispuniti zahtjeve u pogledu dubinske analize zbog nepostojanja veze predmetne stranke s dotičnom državom članicom i da je određivanje skupine stranaka na koju se mjera primjenjuje u skladu s utvrđenim rizikom od pranja novca. Nadalje, mora se poštovati načelo proporcionalnosti.
4. Prilikom ispitivanja proporcionalnosti osobito treba uzeti u obzir:
 - utvrđeni rizik od pranja novca,
 - recidivizam banke u pogledu povreda propisa o sprečavanju pranja novca i mjere koje su već prije bezuspješno poduzete,
 - intenzitet i trajanje ograničenja.