



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

2. ožujka 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 56. i 63. UFEU-a – Slobodno pružanje usluga – Slobodno kretanje kapitala – Nacionalna mjera kojom se kreditna institucija obvezuje da okonča poslovne odnose ili da više ne uspostavlja takve odnose s nedržavljanima – Ograničenje – Članak 65. stavak 1. točka (b) UFEU-a – Opravdanje – Direktiva (EU) 2015/849 – Sprečavanje korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma – Proporcionalnost”

U predmetu C-78/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud, Latvija), odlukom od 11. siječnja 2021., koju je Sud zaprimio 1. veljače 2021., u postupku

AS „PrivatBank”,

A,

B,

Unimain Holdings LTD

protiv

Finanšu un kapitāla tirgus komisija,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik vijeća, L. Bay Larsen, potpredsjednik Suda, u svojstvu suca prvog vijeća, P. G. Xuereb, A. Kumin (izvjestitelj) i I. Ziemele, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: R. Stefanova-Kamisheva, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 27. travnja 2022.,

* Jezik postupka: latvijski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za AS „PrivatBank”, A. Medne, *advokāte*,
- za A, B i Unimain Holdings LTD, J. Loze, K. Loze i L. Mence, *advokāti*,
- za Finanšu un kapitāla tirgus komisija, J. Pogiļdjakova, L. Skolmeistare i I. Skuja-Ķirķe,
- za latvijsku vladu, J. Davidoviča, K. Pommere i I. Romanovska, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju F. Meloncellija, *avvocato dello Stato*,
- za Europsku komisiju, L. Malferrari, A. Sauka i T. Scharf, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 29. rujna 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 63. stavka 1. i članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a, Priloga I. Direktivi 88/361/EEZ Vijeća od 24. lipnja 1988. za provedbu članka 67. Ugovora [o EZ-u] [(članak stavljen izvan snage Ugovorom iz Amsterdama)] (SL 1988., L 178, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 7.), kao i članka 1. Direktive (EU) 2015/849 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.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva AS „PrivatBank”, osoba A i B kao i društva Unimain Holdings LTD, s jedne strane, i Finanšu un kapitāla tirgus komisije (Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala, Latvija) (u daljnjem tekstu: FKTK), s druge strane, u vezi sa zakonitosti sankcije i upravnih mjera koje je potonja nametnula društvu PrivatBank, radi sprečavanja rizika da ta kreditna ustanova sudjeluje u pranju novca ili financiranju terorizma.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 88/361

- 3 Članak 1. stavak 1. Direktive 88/361 propisuje:

„Ne dovodeći u pitanje sljedeće odredbe, države članice ukidaju ograničenja na kretanja kapitala između osoba rezidenata u državama članicama. Radi olakšanja primjene ove Direktive, kretanja kapitala klasificirana su u skladu s nomenklaturom u Prilogu 1.”

4 U uvodu Priloga I. toj direktivi navodi se:

„U ovoj nomenklaturi kretanja kapitala klasificirana su prema ekonomskoj prirodi aktive i pasive na koje se odnose, izraženo u nacionalnoj valuti ili u devizama.

Kretanja kapitala navedena u ovoj nomenklaturi uključuju:

– sve transakcije neophodne za kretanje kapitala: sklapanje i provedba transakcija i povezanih transfera. Transakcija se općenito provodi između rezidenata različitih država članica, iako ju u određenim kretanjima kapitala može provoditi samo jedna osoba za vlastiti račun (npr. prijenos imovine koja pripada emigrantima),

[...]

Ova nomenklatura nije zaključan popis za pojam kretanja kapitala – iz tog razloga postoji rubrika XIII – F. „Ostala kretanja kapitala – Razno”. Stoga je ne treba tumačiti ograničavajućom za područje načela potpune liberalizacije kretanja kapitala iz članka 1. Direktive.”

5 Među kretanjima kapitala nabrojenima u tom prilogu I. nalaze se, u rubrici VI, „Transakcije po tekućim i depozitnim računima kod financijskih institucija”, i, u rubrici VIII., „Financijski zajmovi i krediti (nisu uključeni pod točkom I., VII. i XI.).”

6 Naposljetku, u dijelu navedenog priloga I. naslovljenom „Napomene za pojašnjenje”, precizira se da se pod „[f]inancijskim institucijama” smatra „[b]anke, štedne banke i institucije specijalizirane za davanje kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih kredita, društva za osiguranje, stambene štedionice, investicijska društva i ostale institucije sličnog karaktera”, dok se pod „[k]reditnim institucijama” smatra „[b]anke, štedne banke i institucije specijalizirane za davanje kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih kredita”.

Direktiva 2015/849

7 Uvodna izjava 1. Direktive 2015/849 glasi:

„Tokovi nezakonitog novca mogu narušiti integritet, stabilnost i ugled financijskog sektora te ugroziti unutarnje tržište [Europske u]nije kao i međunarodni razvoj. Pranje novca, financiranje terorizma i organiziranog kriminala i dalje su značajni problemi koje treba rješavati na razini Unije. Osim daljnjeg razvoja kaznenopravnog pristupa na razini Unije, ciljna i proporcionalna prevencija korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma neophodna je i može dati dodatne rezultate.”

8 U članku 1. stavcima 1. i 2. te direktive predviđa se:

„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 Članak 5. navedene direktive određuje:

„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 8. stavci 1. i 3. Direktive 2015/849 glase kako slijedi:

„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.

[...]

3. Države članice osiguravaju da obveznici imaju uspostavljene politike, kontrole i postupke za smanjivanje i djelotvorno upravljanje rizicima od pranja novca i financiranja terorizma utvrđenima na razini Unije, na razini država članica i na razini obveznika. Te politike, kontrole i postupci moraju biti razmjerni prirodi i veličini obveznika.”

11 U članku 11. navedene direktive određuje se:

„Države članice osiguravaju da obveznici primjenjuju mjere dubinske analize stranke u sljedećim okolnostima:

[...]

(b) prilikom izvršavanja povremene transakcije koja:

i. iznosi 15 000 EUR ili više, bez obzira obavlja li se transakcija u obliku jedne operacije ili više operacija koje se čine povezanima; ili

[...]”

12 Člankom 13. stavkom 1. navedene direktive predviđa se:

„Mjere dubinske analize stranke obuhvaćaju:

(a) identifikaciju stranaka i provjeru identiteta stranaka [...];

[...]

(c) procjenjivanje i, kada je potrebno, prikupljanje informacija o svrsi i namjeni poslovnog odnosa;

(d) provođenje stalnog praćenja poslovnih odnosa, uključujući i kontrolu transakcija tijekom poslovnog odnosa kako bi se osiguralo da su transakcije koje se obavljaju u skladu sa saznanjima dotičnog obveznika o stranci, poslovnom profilu i profilu rizika te, prema potrebi, izvoru novčanih sredstava i osiguravanju ažuriranja dokumentacije, podataka ili informacija koje se vode.

[...]”

13 U članku 59. stavcima 1., 2. i 4. Direktive 2015/849 navodi se:

„1. Države članice osiguravaju primjenu ovog članka barem na kršenja obveznika koja su ozbiljna, opetovana, sustavna ili kombinacija navedenog, zahtjeva utvrđenih u:

(a) člancima od 10. do 24. (dubinska analiza stranke);

[...]

2. Države članice osiguravaju da u slučajevima iz stavka 1. administrativne sankcije i mjere koje se mogu primijeniti uključuju barem sljedeće:

[...]

(c) ako obveznik podliježe odobrenju, povlačenje ili suspenziju odobrenja;

[...]

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.”

Latvijsko pravo

14 Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums (Zakon o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma te širenja nuklearnog naoružanja) od 17. srpnja 2008. (*Latvijas Vēstnesis*, 2008., br. 116., u daljnem tekstu: Zakon o sprječavanju pranja novca) izmijenjen je, među ostalim, radi prenošenja Direktive 2015/849 u latvijski pravni sustav.

15 Sud koji je uputio zahtjev precizira da se člankom 5., člankom 6. točkom 13. i člankom 7. stavkom 1. točkom 3. Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumsa (Zakon o Komisiji za finansijska 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.), kakvi su bili na snazi u vrijeme kada su se dogodile činjenice, određivalo, u biti, da FKTK nadzire i kontrolira da subjekti na finansijskim tržištima i tržištima kapitala ispunjavanju zahtjeve iz Zakona o sprečavanju pranja novca te da je isti ovlašten ograničiti prava i djelatnosti određene kreditne institucije, što uključuje potpunu ili djelomičnu obustavu finansijskih usluga, kao i ograničiti ispunjavanje obveza.

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 PrivatBank je kreditna institucija sa sjedištem u Latviji, čiji su dioničari osobe A i B, ciparski državljani, kao i Unimain Holdings, društvo sa sjedištem u Cipru. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da su ti dioničari također i PrivatBankove stranke.

- 17 FKTK je proveo nadzor nad djelatnostima PrivatBanka kako bi provjerio pridržava li se ta kreditna institucija propisanih zahtjeva u području sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, i, posebice, ispunjava li svoju obvezu dubinske analize stranaka povezanih s njegovim dioničarima i nadzire li njihove transakcije.
- 18 Prilikom tog nadzora FKTK je utvrdio da PrivatBank povređuje određene zahtjeve iz područja sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, koji su predviđeni, posebice, Zakonom o sprečavanju pranja novca. Naime, prema mišljenju FKTK-a, sustav interne kontrole PrivatBanka koji se odnosi na dubinsku analizu stranaka i nadzor transakcija ne omogućava da se zajamči da ta kreditna institucija učinkovito upravlja tim rizicima. Osobito, kada je riječ o nadzoru transakcija postojećih stranaka i upisu novih stranaka, PrivatBank je stvorio povoljnije uvjete za jedan dio stranaka, čiji su stvarni korisnici njegovi dioničari.
- 19 FKTK je odlukom od 13. rujna 2019. PrivatBanku izrekao novčanu kaznu te mu je, povrh toga, izrekao upravnu mjeru koja se sastojala – tijekom razdoblja čekanja na provedbu određenih mjera predviđenih tom odlukom kao i na FKTK-ovo odobrenje u tom pogledu – od zabrane, počevši od donošenja te odluke, uspostavljanja poslovnih odnosa, kao i od obveze trenutnog okončavanja poslovnih odnosa uspostavljenih nakon usvajanja te odluke, s:
- fizičkim osobama koje nisu povezane s Republikom Latvijom i čiji mjesečni promet premašuje 15 000 eura;
 - pravnim osobama čija gospodarska aktivnost nije povezana s Republikom Latvijom i čiji mjesečni promet premašuje 50 000 eura;
 - pravnim osobama čiji su stvarni vlasnici dioničari PrivatBanka i osobe koje su s njima povezane.
- 20 Usto, PrivatBank je bio dužan paziti da iznos mjesečnog prometa, kako onih stranaka čiji su stvarni vlasnici dioničari te kreditne institucije ili osobe koje su s njima povezane, tako i osoba koje pripadaju kategoriji stranaka povezanih s prethodno navedenim strankama, ne premašuje iznos prosječnog mjesečnog prometa dotične stranke u 2019., u skladu s podacima koje je dostavila ta kreditna institucija.
- 21 PrivatBank podnio je Administratīvā apgabaltiesi (Okružni upravni sud, Latvija), sudu koji je uputio zahtjev, tužbu za poništenje odluke od 13. rujna 2019. u dijelu u kojem se odnosi na utvrđenje povrede i izricanje novčane kazne. Osobe A, B i društvo Unimain Holdings su, s druge strane, podnijeli tužbu za poništenje upravne mjere predviđene tom odlukom.
- 22 Osobe A, B i društvo Unimain Holdings u svojoj tužbi ističu da upravna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku povređuje članke 18. i 63. UFEU-a. Oni ističu da ograničenja kretanja kapitala koja proizlaze iz te mjere nisu povezana ni s obavljanjem nezakonitih aktivnosti niti se temelje na odredbama koje se odnose na sprečavanje pranja novca koje su na snazi u Uniji. Ta ograničenja uvedena su i proizvode učinke na bilo koju fizičku i pravnu osobu, čak i ako ona postupa u skladu sa zakonom. Usto, nametanjem PrivatBanku obveze suradnje isključivo s latvijskim državljanima i trgovačkim društvima sa sjedištem u Latviji, FKTK ga prisiljava da sve druge osobe automatski smatra potencijalno visokorizičnima i opasnima, uključujući i državljane država članica i društva sa sjedištem u Uniji.

- 23 U svoju obranu FKTK navodi da se upravna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku ne može smatrati ograničenjem slobode kretanja kapitala, s obzirom na to da se primjenjuje samo na jednu kreditnu instituciju, odnosno PrivatBank, te se odnosi samo na jednu ograničenu kategoriju stranaka. Stoga te stranke mogu položiti novčana sredstva u bilo koju drugu kreditnu instituciju s odobrenjem za rad u Republici Latviji. Cilj te upravne mjere je, posebice, okončavanje povreda koje je počinio PrivatBank i sprečavanje svih eventualnih budućih povreda u području pranja novca. U svakom slučaju, navedena upravna mjera čini opravdano i proporcionalno ograničenje u smislu članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a.
- 24 U tim je okolnostima Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu 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 [88/361], 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?
 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?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 25 Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u biti pita predstavljaju li financijski zajmovi i krediti, kao i transakcije po tekućim i depozitnim računima kod financijskih institucija, a osobito kod kreditnih institucija, kretanja kapitala u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a.
- 26 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, člankom 63. stavkom 1. UFEU-a općenito se zabranjuju prepreke kretanju kapitala između država članica i između država članica i trećih zemalja (presuda od 21. prosinca 2021., Finanzamt V (Nasljeđivanje – Djelomična olakšica i odbitak nužnih dijelova), C-394/20, EU:C:2021:1044, t. 28.).

- 27 U nedostatku definicije pojma „kretanja kapitala” u UFEU-u, u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a, Sud je priznao indikativnu vrijednost nomenklature kretanja kapitala iz Priloga I. Direktivi Vijeća 88/361 za potrebe definicije tog pojma, s obzirom na to da, u skladu s onim što je navedeno u uvodu tog priloga, ta nomenklatura nije zaključan popis (presude od 15. veljače 2017., X, C-317/15, EU:C:2017:119, t. 27. i navedena sudska praksa kao i od 16. rujna 2020., Romenergo i Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, t. 32.).
- 28 U rubrici VI. spomenuti prilog navodi „Transakcije po tekućim i depozitnim računima kod financijskih institucija”, a u rubrici VIII. „Financijske zajmove i kredite”. Osim toga, taj prilog u dijelu naslovljenom „Napomene za pojašnjenje” pojašnjava da izraz „financijske institucije” označava, među ostalim, i banke.
- 29 Naposljetku, Sud je već presudio da se djelatnost profesionalnog odobravanja kredita odnosi i na slobodno kretanje kapitala (vidjeti, u tom smislu, presude od 3. listopada 2006., Fidium Finanz, C-452/04, EU:C:2006:631, t. 43., kao i od 14. veljače 2019., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, t. 53. i navedenu sudsku praksu).
- 30 Imajući prethodna razmatranja u vidu, na prvo pitanje treba odgovoriti da financijski zajmovi i krediti, kao i transakcije po tekućim i depozitnim računima kod financijskih institucija, a osobito kod kreditnih institucija, predstavljaju kretanja kapitala u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a.

Drugo pitanje

Uvodna očitovanja

- 31 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita predstavlja li upravna mjera kojom nadležno nacionalno tijelo kreditnoj instituciji nalaže, s jedne strane, zabranu uspostavljanja poslovnih odnosa s osobama koje nisu latvijski državljani i, s druge strane, obvezu da okonča postojeće poslovne odnose s takvim osobama, ograničenje u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a.
- 32 Kao prvo, treba istaknuti da je sud koji je uputio zahtjev 10. ožujka 2022. u odgovoru na zahtjev Suda za pojašnjenjem precizirao da identifikacija osoba s kojima PrivatBank ne smije uspostaviti ili održavati poslovne odnose na temelju upravne mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku počiva, s jedne strane, na kriteriju veze koju fizičke ili pravne osobe imaju s Latvijom i, s druge strane, na mjesečnom iznosu prometa. Stoga ta mjera nužno ne utječe samo na odnose između te kreditne institucije i fizičkih osoba koje nemaju latvijsko državljanstvo.
- 33 Kao drugo, u okviru tog drugog pitanja, sud koji je uputio zahtjev pita Sud predstavlja li mjera koja ne proizlazi izravno iz nacionalnog zakonodavstva, već ju je nametnulo nadležno tijelo države članice, kao što je FKTK, „mjeru države članice u smislu članka 63. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te podrazumijeva li kao takv[a] ograničenje načela slobodnog kretanja kapitala među državama članicama”.
- 34 U tom pogledu treba podsjetiti da je, s jedne strane, na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni sukladnost takve upravne mjere s nacionalnim odredbama višeg ranga. S druge strane, kao što navodi Europska komisija u svojem pisanom očitovanju, članak 63. stavak 1. UFEU-a ima za cilj uklanjanje, posebice, upravnih ograničenja koja mogu ometati slobodno kretanje kapitala između država članica (vidjeti, u tom smislu, presudu od 27. listopada 2005., Trapeza tis Ellados,

C-329/03, EU:C:2005:645, t. 25. i navedenu sudsku praksu). Stoga upravna mjera koja se nalazi u odluci o nadzoru koju je donijelo javno tijelo poput FKTK-a može predstavljati ograničenje u smislu te odredbe.

- 35 Kao treće, valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, kako bi sudu koji mu je uputio prethodno pitanje pružio koristan odgovor, Sud može uzeti u obzir odredbe prava Unije na koje nacionalni sud nije uputio u tekstu svojeg pitanja (presuda od 2. rujna 2021., LG i MH (Pranje novca za osobne potrebe), C-790/19, EU:C:2021:661, t. 43. i navedena sudska praksa).
- 36 U ovom su predmetu stranke glavnog postupka, talijanska i latvijska vlada te Komisija u svojim pisanim i usmenim očitovanjima tvrdili da se upravna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku može analizirati ne samo s obzirom na slobodno kretanja kapitala predviđeno u članku 63. stavku 1. UFEU-a, već i s obzirom na slobodno pružanje usluga, zajamčeno člankom 56. UFEU-a.
- 37 U tom pogledu iz sudske prakse Suda proizlazi da je djelatnost odobravanja kredita, kojom se bave kreditne institucije, usluga u smislu članka 56. UFEU-a (presuda od 14. veljače 2019., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, t. 58. i navedena sudska praksa).
- 38 Stoga se, vodeći računa i o sudskoj praksi navedenoj u točki 29. ove presude, transakcije profesionalnog odobravanja kredita u načelu odnose kako na slobodno pružanje usluga u smislu članka 56. i sljedećih UFEU-a tako i na slobodno kretanje kapitala u smislu njegovog članka 63. i sljedećih (vidjeti, u tom smislu, presudu od 14. veljače 2019., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, t. 53. i navedenu sudsku praksu).
- 39 Kada se nacionalna mjera istodobno odnosi na slobodno pružanje usluga i slobodno kretanje kapitala, valja razmotriti u kojoj se mjeri utječe na ostvarivanje tih sloboda i prevladava li u okolnostima slučaja u glavnom postupku jedna od njih u odnosu na drugu. U načelu, Sud razmatra predmetnu mjeru samo s obzirom na jednu od tih dviju sloboda ako se pokaže da je u okolnostima slučaja jedna od njih posve sporedna u odnosu na drugu te joj može biti pridružena (presuda od 14. veljače 2019., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, t. 54. i navedena sudska praksa).
- 40 U ovom slučaju, kao što je istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 44. i 45. svojeg mišljenja, upravna mjera iz glavnog postupka odnosi se i na korištenje financijskih usluga PrivatBanka i na kretanja kapitala kao takva.
- 41 Naime, kao prvo, ta upravna mjera, time što se, posebice, oslanja na kriterij mjesečnog iznosa prometa, izravno utječe na kretanja kapitala, bez obzira na to koristi li se stranka savjetodavnim uslugama PrivatBanka ili ne. Kao drugo, upravna mjera kojom se zabranjuje uspostavljanje poslovnih odnosa i obvezuje na okončanje postojećih poslovnih odnosa s određenim strankama utječe na slobodno pružanje usluga te kreditne institucije.
- 42 S obzirom na prethodna razmatranja, drugo postavljeno pitanje treba preformulirati na način da njime sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. prvi stavak i članak 63. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da upravna mjera kojom nadležno nacionalno tijelo države članice kreditnoj instituciji, s jedne strane, zabranjuje uspostavljanje poslovnih odnosa s fizičkim ili pravnim osobama koje nisu povezane s državom članicom u kojoj je ta institucija osnovana i čiji mjesečni promet prelazi određeni iznos, kao i, s druge strane, nalaže toj instituciji da okonča

takve poslovne odnose ako su uspostavljeni nakon donošenja te mjere, predstavlja ograničenje slobodnog pružanja usluga u smislu prvonavedene odredbe kao i ograničenje kretanja kapitala, u smislu drugonavedene odredbe.

Postojanje ograničenja slobodnog pružanja usluga i slobodnog kretanja kapitala

- 43 Kao prvo, treba podsjetiti da se članku 56. UFEU-a protivi primjena svakog nacionalnog propisa čiji je učinak taj da pružanje usluga između država članica čini težim od pružanja usluga isključivo unutar jedne države članice. Naime, u skladu sa sudskom praksom Suda, članak 56. UFEU-a zahtijeva uklanjanje svih ograničenja slobodnog pružanja usluga uvedenih zato što pružatelj usluga ima poslovni nastan u državi članici različitoj od one u kojoj se pruža usluga (presuda od 22. studenog 2018., Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, t. 28. i navedena sudska praksa).
- 44 Nacionalne mjere koje zabranjuju, ometaju ili čine manje privlačnim izvršavanje slobode pružanja usluga predstavljaju njezina ograničenja (presuda od 22. studenoga 2018., Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 45 Usto, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, članak 56. UFEU-a daje prava ne samo samim pružateljima usluga nego i korisnicima navedenih usluga (presuda od 30. siječnja 2020., Anton van Zantbeek, C-725/18, EU:C:2020:54, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 46 U ovom predmetu, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da upravna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku sprečava PrivatBank da, kada je riječ o iznosima višim od onih koje predviđa, ponudi određene bankarske usluge koje se odnose na, primjerice, davanje kredita ili primanje novčanih sredstava fizičkih osoba koje nisu povezane s Latvijom ili pravnih osoba čija gospodarska djelatnost nije povezana s tom državom članicom. Ta mjera dakle može pružanje usluga između država članica učiniti težim od pružanja usluga isključivo unutar Republike Latvije.
- 47 Stoga, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 43. do 45. ove presude, upravna mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku predstavlja ograničenje slobodnog pružanja usluga koje je u načelu zabranjeno člankom 56. prvim stavkom UFEU-a.
- 48 Kao drugo, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da pojam „ograničenje” iz članka 63. UFEU-a općenito obuhvaća svaku prepreku kretanjima kapitala među državama članicama te između država članica i trećih zemalja (presuda od 6. listopada 2021., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, t. 62. i navedena sudska praksa).
- 49 Konkretno, tim su pojmom obuhvaćene državne mjere koje su diskriminatorne jer se njima izravno ili neizravno uvodi razlika u postupanju s nacionalnim i prekograničnim kretanjima kapitala koja ne odgovara objektivnoj razlici među situacijama i koje stoga mogu odvratiti fizičke odnosno pravne osobe drugih država članica ili trećih zemalja od prekograničnog kretanja kapitala (presuda od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska (Transparentnost udruženja), C-78/18, EU:C:2020:476, t. 53. i navedena sudska praksa).
- 50 U ovom predmetu, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 47. svojeg mišljenja, upravna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom se PrivatBank obvezuje da okonča poslovne odnose s fizičkim osobama koje nisu povezane s Latvijom i s pravnim osobama čija gospodarska djelatnost nije povezana s tom državom članicom, te mu se zabranjuje da uspostavlja takve odnose, predstavlja neizravnu diskriminaciju na temelju državljanstva.

- 51 Naime, iako takva upravna mjera, koja se ograničava na isticanje kriterija povezanosti s Latvijom, ne upućuje izravno na državljanstvo dotičnih osoba, ona ipak može u većoj mjeri utjecati na državljane država članica različitih od Republike Latvije i društva sa sjedištem u takvim državama članicama jer za njih očito postoji manja vjerojatnost da postoji povezanost s Republikom Latvijom, nego kad je riječ o latvijskim državljanima ili društvima sa sjedištem u Latviji.
- 52 Kao treće, suprotno onome što navodi latvijska vlada u svojim pisanim očitovanjima, činjenica da stranke na koje može utjecati upravna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku mogu otvoriti račun kod bilo koje druge kreditne institucije ovlaštene u Latviji i tamo položiti svoja novčana sredstva, s obzirom na to da se ta mjera primjenjuje jedino na PrivatBank, ili pak činjenica da se ta mjera primjenjuje samo privremeno, ne mogu ukloniti njezinu ograničavajuću narav.
- 53 U tom pogledu, s jedne strane, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, čak je i ograničenje temeljne slobode slabijeg opsega ili male važnosti načelno zabranjeno UFEU-om (presuda od 22. rujna 2022., Admiral Gaming Network i dr., C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:71, t. 40. i navedena sudska praksa).
- 54 S druge strane, kao što je navela nezavisna odvjetnica u točki 53. svojeg mišljenja, činjenica da fizička ili pravna osoba sama može slobodno odlučiti s kojom će kreditnom institucijom uspostaviti poslovni odnos, kako bi se, primjerice, mogle koristiti određenim uvjetima ili proizvodima, predstavlja samu bit slobodnog pružanja usluga i slobodnog kretanja kapitala.
- 55 Imajući sva navedena razmatranja u vidu, na drugo pitanje treba odgovoriti da članak 56. prvi stavak i članak 63. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da upravna mjera kojom nadležno nacionalno tijelo države članice kreditnoj instituciji, s jedne strane, zabranjuje uspostavljanje poslovnih odnosa s fizičkim ili pravnim osobama koje nisu povezane s državom članicom u kojoj je ta institucija osnovana i čiji mjesečni promet prelazi određeni iznos, kao i, s druge strane, nalaže toj instituciji da okonča takve poslovne odnose ako su uspostavljeni nakon donošenja te mjere, predstavlja ograničenje slobodnog pružanja usluga u smislu prvonavedene odredbe kao i ograničenje kretanja kapitala, u smislu drugonavedene odredbe.

Treće i četvrto pitanje

- 56 Svojim trećim i četvrtim pitanjima, koja treba razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se ograničenje slobodnog pružanja usluga i slobodnog kretanja kapitala nametnuto upravnom mjerom kojom nadležno tijelo države članice, s jedne strane, kreditnoj instituciji zabranjuje uspostavljanje poslovnih odnosa s fizičkim osobama koje nisu povezane s državom članicom u kojoj ta institucija ima sjedište i čiji mjesečni promet premašuje 15 000 eura, ili s pravnim osobama čija gospodarska aktivnost nije povezana s tom državom članicom i čiji mjesečni promet premašuje 50 000 eura, kao i, s druge strane, nalaže navedenim institucijama da okončaju takve poslovne odnose ako su uspostavljeni nakon donošenja te mjere, opravdati ciljem sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma navedenim u članku 1. Direktive 2015/849 i, ovisno o okolnostima, je li ta mjera obuhvaćena člankom 65. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a.

Postojanje opravdanja

- 57 Kada je riječ, kao prvo, o slobodnom kretanju kapitala, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, ono se može ograničiti nacionalnom mjerom samo ako je to opravdano nekim od razloga navedenih u članku 65. UFEU-a ili važnim razlozima u općem interesu u smislu sudske prakse

Suda, ako ne postoji mjera usklađivanja na razini Unije koja osigurava zaštitu tih interesa (vidjeti, u tom smislu, presudu od 6. listopada 2021., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, t. 67. i navedenu sudsku praksu).

- 58 Iz odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je upravna mjera iz glavnog postupka donesena radi, kao prvo, okončanja povreda zakona i propisa u području borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma koje je počinio PrivatBank i, kao drugo, radi sprečavanja da ta institucija u budućnosti ponovi takve povrede koje mogu imati za posljedicu ne samo to da sama PrivatBank sudjeluje u pranju novca ili pokušaju pranja novca i zaobilaženju ili povredi međunarodnih sankcija, već i to da, zbog takvih povreda, cijeli nacionalni financijski sektor bude izvrgnut značajnim rizicima za svoju reputaciju.
- 59 U tom pogledu, najprije, člankom 65. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a određuje se da odredbe članka 63. UFEU-a ne dovode u pitanje pravo država članica, posebice, da poduzimaju sve nužne mjere za sprečavanje povrede nacionalnih zakona i drugih propisa, osobito u području bonitetnog nadzora financijskih institucija, odnosno da poduzimaju mjere koje su opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti.
- 60 Sud je pojasnio da, kako bi se mogla smatrati „nužnom mjerom” u smislu navedenog članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a, dotična mjera mora za cilj imati onemogućavanje povreda zakona i propisa u području bonitetnog nadzora financijskih institucija (vidjeti, u tom smislu, presudu od 7. lipnja 2012., VBV – Vorsorgekasse (C-39/11, EU:C:2012:327, t. 30.)
- 61 Potom, Sud je već priznao da je borba protiv pranja novca, koja je povezana s ciljem zaštite javnog poretka, legitiman cilj koji može opravdati prepreku temeljnim slobodama zajamčenima Ugovorom (presuda od 31. svibnja 2018., Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 62 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, na razloge javnog poretka i javne sigurnosti može se pozvati samo u slučaju stvarne i dovoljno ozbiljne prijetnje koja se odnosi na temeljni društveni interes i ne može osim toga služiti u isključivo gospodarske svrhe (vidjeti u tom smislu presudu od 16. rujna 2020., Romenergo i Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 63 Naposljetku, kao što je Sud to već istaknuo, zakonodavac Unije samo je djelomično uskladio mjere za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma, tako da države članice i dalje imaju pravo pozivati se na borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma kako bi opravdale nacionalne odredbe kojima se ograničava sloboda kretanja kapitala kao razloge povezane s javnim poretkom (presuda od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska (Transparentnost udruženja), C-78/18, EU:C:2020:476, t. 89.).
- 64 U tom kontekstu valja podsjetiti, s jedne strane, na to da se Direktivom 2015/849 provodi samo minimalno usklađivanje zato što njezin članak 5. dopušta državama članicama da propišu ili održe na snazi strože odredbe, ako je njihov cilj jačanje mjera za suzbijanje pranja novca i financiranja terorizma, u granicama prava Unije (presuda od 17. studenoga 2022., Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, t. 46.).
- 65 S druge strane, u skladu s člankom 59. stavkom 4. navedene direktive, države članice mogu ovlastiti nadležna tijela za uvođenje dodatnih vrsta administrativnih sankcija povrh onih iz tog članka ili za izricanje administrativnih novčanih kazni koje premašuju iznose iz tog članka.

- 66 Imajući navedena razmatranja u vidu, ograničenje slobode kretanja kapitala, uvedeno upravnom mjerom, može se opravdati, s jedne strane, primjenom članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a, ako je ta mjera nužna za onemogućavanje povreda nacionalnih zakona i propisa, osobito u području bonitetnog nadzora financijskih institucija. S druge se strane takvo ograničenje može opravdati i potrebom sprečavanja i borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma.
- 67 No, imajući u vidu ciljeve koji se tako ostvaruju upravnom mjerom iz glavnog postupka, navedene u točki 58. ove presude, takva mjera odgovara uvjetima iz prethodne točke, što je dužan provjeriti nacionalni sud.
- 68 Kada je, kao drugo, riječ o slobodnom pružanju usluga, dostaje navesti da je Sud već priznao da je borba protiv pranja novca, koja je povezana s ciljem zaštite javnog poretka, legitiman cilj koji može opravdati i prepreku slobodnom pružanju usluga (presuda od 25. travnja 2013., Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, t. 64.).
- 69 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se, uz pridržaj provjera koje je dužan provesti sud koji je uputio zahtjev, upravna mjera iz glavnog postupka može opravdati kako legitimnim ciljem sprečavanja i borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma, tako i na temelju članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a, jer se njome ostvaruje jedan od ciljeva navedenih u potonjoj odredbi.
- 70 Bez obzira na to, još je potrebno i da navedena upravna mjera, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, poštuje načelo proporcionalnosti, što posebice znači da je prikladna da na dosljedan i sustavan način jamči postizanje željenog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje (presuda 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska (Transparentnost udruženja), C-78/18, EU:C:2020:476, t. 76. i navedena sudska praksa).
- 71 Iako je u krajnjoj liniji nacionalni sud, koji je jedini nadležan ocijeniti činjenice i protumačiti nacionalno pravo, taj koji ocjenjuje jesu li u konkretnom slučaju ispunjeni ti zahtjevi, Sud mu je u okviru prethodnog postupka nadležan dati korisne upute na temelju spisa glavnog postupka kao i pisanih i usmenih očitovanja koja su mu podnesena, tako da nacionalnom sudu omogući donošenje odluke u sporu u kojem postupka (presuda od 6. listopada 2021., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, t. 72. i navedena sudska praksa).

Poštovanje načela proporcionalnosti

- 72 Kada je, kao prvo, riječ o pitanju je li upravna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku prikladna za jamčenje ostvarenja cilja koji se želi postići, treba podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, nacionalna mjera prikladna za jamčenje ostvarenja navedenog cilja samo ako zaista dosljedno i sustavno odražava nastojanje za postizanjem tog cilja (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, t. 73. i navedenu sudsku praksu).
- 73 Usto, Sud je pojasnio da, u slučaju da je cilj nacionalne mjere sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma, tu mjeru treba smatrati prikladnom za jamčenje ostvarenja tako navedenog cilja ako pomaže smanjenju rizika od pranja novca i financiranja terorizma (vidjeti, u tom smislu, presudu od 10. ožujka 2016., Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, t. 104.).
- 74 U ovom predmetu iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je upravna mjera iz glavnog postupka donesena posebice zbog povrede od strane PrivatBanka određenih zahtjeva u području sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma predviđenih nacionalnim propisima. Preciznije,

kako je navedeno u točki 18. ove presude i kako su na raspravi istaknuli FKTK i latvijska vlada, smatralo se da sustav interne kontrole PrivatBanka u pogledu dubinske analize stranaka i nadzora transakcija ne omogućuje jamčenje da ta kreditna institucija osigurava učinkovito upravljanje tim rizicima. Posebice, zbog toga što PrivatBank nije mogao doći do podataka o svojim strankama, nije iste mogao ni poznavati te, posljedično, nije mogao postupiti u skladu s obvezama dubinske analize koje je imao.

- 75 U tom pogledu treba podsjetiti da je cilj odredbi Direktive 2015/849, koje su preventivne naravi, u skladu s pristupom koji se temelji na procjeni rizika utvrditi niz preventivnih i odvraćajućih mjera za učinkovito suzbijanje pranja novca i financiranja terorizma, kako bi se izbjegla mogućnost, kao što proizlazi iz uvodne izjave 1. te direktive, da nezakoniti tokovi novca naštetite integritetu, stabilnosti i ugledu financijskog sektora Unije, ugroze njezino unutarnje tržište i međunarodni razvoj (presuda od 17. studenoga 2022., Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, t. 34.i navedena sudska praksa).
- 76 Među tim preventivnim i odvraćajućim mjerama koje omogućuju učinkovito suzbijanje pranja novca i financiranja terorizma nalaze se i one, navedene u članku 8. stavcima 1. i 3. i članku 11. Direktive 2015/849, kojima se obveznicima nameću obveze u pogledu identifikacije rizika i upravljanja rizicima od pranja novca i financiranja terorizma povezanim s njihovim strankama kao i identifikacija potonjih u okviru donošenja mjera dubinske analize.
- 77 Obveznici su stoga dužni primijeniti uobičajene mjere dubinske analize u odnosu na stranke čim utvrde uobičajenu razinu rizika od pranja novca i financiranja terorizma prilikom procjene rizika vezanih za stranku (presuda od 17. studenoga 2022., Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, t. 68.).
- 78 Kada je riječ o samim mjerama dubinske analize koje moraju provesti obveznici, u članku 13. stavku 1. navedene direktive spominje se određeni broj tih mjera, među kojima su identifikacija stranaka i provjera njihova identiteta (točka (a)) procjena i kada je potrebno, prikupljanje informacija o svrsi i namjeni poslovnog odnosa (točka (c)) ili pak provođenje stalnog praćenja poslovnih odnosa, uključujući i kontrolu transakcija tijekom poslovnog odnosa kako bi se osiguralo da su transakcije koje se obavljaju u skladu sa saznanjima dotičnog obveznika o stranci, poslovnom profilu i profilu rizika te, prema potrebi, izvoru novčanih sredstava i osiguravanju ažuriranja dokumentacije, podataka ili informacija koje se vode (točka (d)).
- 79 U tom pogledu treba istaknuti, kao prvo, da se prag od 15 000 eura mjesečnog prometa utvrđen za fizičke osobe upravnom mjerom iz glavnog postupka, koji uostalom odgovara pragu koji dovodi do primjene mjera dubinske analize navedenom u članku 11. točki (b) podtočki i. Direktive 2015/849, odnosi na situaciju u kojoj se može opravdano smatrati da postoji rizik od pranja novca i financiranja terorizma. Isto tako, opravdanost za pravne osobe praga mjesečnog prometa od 50 000 eura utvrđenog tom upravnom mjerom, koji je, prema navodima FKTK utvrđen u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, nije dovedeno u pitanje u okviru glavnog postupka.
- 80 Kao drugo, kao što je navedeno u točki 74. ove presude, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je FKTK smatrao da sustav interne kontrole PrivatBanka u pogledu dubinske analize stranaka i nadzora transakcija ne omogućuje jamčenje da ta kreditna institucija osigurava učinkovito upravljanje tim rizicima. No, u okviru ocjene prikladnosti upravne mjere iz glavnog postupka da zajamči legitimni cilj sprečavanja i borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma, valja voditi računa o tom nefunkcioniranju sustava upravljanja rizicima PrivatBanka.

- 81 Imajući navedena razmatranja u vidu, proizlazi da je upravna mjera iz glavnog postupka, time što PrivatBanku nalaže da okonča poslovne odnose i da ne uspostavlja takve odnose, iznad određenog iznosa, s fizičkim ili pravnim osobama koje nisu povezane s Latvijom, prikladna da zajamči da ta kreditna institucija može ispoštovati obveze identifikacije koje ima u okviru, s jedne strane, procjene rizika povezanih sa strankom i, s druge strane, eventualnog donošenja mjera dubinske analize.
- 82 Posljedično, imajući u vidu nefunkcioniranje sustava upravljanja rizicima PrivatBanka, kako je istaknuo sam sud koji je uputio zahtjev i što stranke glavnog postupka nisu osporile, kao i opasnost za tu instituciju da neće moći postupiti u skladu s, posebice, obvezama dubinske analize u pogledu svojih stranaka koje nemaju poveznicu s Latvijom i imaju značajan mjesečni promet, upravna mjera iz glavnog postupka prikladna je za smanjenje, na dosljedan i sustavan način, rizika od pranja novca i financiranja terorizma.
- 83 Što se, kao drugo, tiče nužnosti upravne mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku, valja podsjetiti na to da se mjere kojima se ograničavaju temeljne slobode mogu opravdati samo ako se cilj koji se želi postići ne može postići manje ograničavajućim mjerama (presuda od 7. rujna 2022., Cilevičs i dr., C-391/20, EU:C:2022:638, t. 81.).
- 84 U ovom je predmetu nesporno da se upravnom mjerom o kojoj je riječ u glavnom postupku uvodi zabrana uspostavljanja poslovnih odnosa i obveza okončanja postojećih poslovnih odnosa sa strankama koje nisu povezane s Latvijom, čim se dosegne iznos praga predviđenog tom mjerom.
- 85 Sud koji je uputio zahtjev morat će utvrditi može li se ta upravna mjera smatrati nužnom, uzimajući u obzir, posebice, činjenicu, kao što je istaknula nezavisna odvjetnica u točki 80. svojeg mišljenja, da se čini da bi se uvjet koji se odnosi na nepostojanje povezanosti s Latvijom, s obzirom na njegovu širinu, mogao odnositi i na fizičke ili pravne osobe koje, u skladu s Direktivom 2015/849, nemaju poseban rizik od pranja novca i financiranja terorizma.
- 86 U tom pogledu mogu se uzeti u obzir poteškoće navedene kreditne institucije da ishodi podatke o svojim strankama, poteškoće koje su, prema očitovanjima FKTK-a na raspravi pred Sudom, dokazane, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev. Posebice, taj je sud dužan provjeriti jesu li nedostaci mjera dubinske analize ili njihova provedba bili takvi da su činili nužnim donošenje mjere širokog karaktera kojom se uvodi neizravna diskriminacija.
- 87 Usto, treba voditi računa i o okolnosti da, u skladu s člankom 59. stavcima 1. i 2. Direktive 2015/849, u slučaju kršenja obveza od strane dotičnog obveznika koja su ozbiljna, opetovana ili sustavna, a posebice obveza u pogledu dubinske analize stranke iz članka 10. do 24. navedene direktive, nacionalna tijela mogu tim obveznicima izreći administrativne sankcije i mjere.
- 88 Među tim sankcijama i mjerama nalaze se i, povrh novčanih upravnih sankcija, u skladu s člankom 59. stavkom 2. točkom (c) Direktive 2015/849, povlačenje ili suspenzija odobrenja kada predmetni obveznik podliježe takvom odobrenju.
- 89 Osim toga, kao što je navedeno u točki 65. ove presude, članak 59. stavak 4. Direktive 2015/849 predviđa da države članice mogu ovlastiti nadležna tijela za uvođenje dodatnih vrsta administrativnih sankcija povrh onih iz stavka 2. točaka (a) do (d) tog članka.

- 90 No, kao što je istaknula nezavisna odvjetnica u točki 85. svojeg mišljenja, upravna mjera kao što je ona iz glavnog postupka je, uz pridržaj provjere od strane suda koji je uputio zahtjev, manje ograničavajuća od povlačenja ili suspenzije odobrenja, navedenih u članku 59. stavku 2. točki (c) Direktive 2015/849.
- 91 Usto, latvijska je vlada na raspravi navela da su PrivatBanku u prošlosti nametnute obveze pojačane dubinske analize stranke koje manje ugrožavaju temeljne slobode od onih koje su određene upravnom mjerom iz glavnog postupka, ali da te mjere nisu bile dovoljno učinkovite za borbu protiv utvrđenih rizika.
- 92 Iz prethodno navedenog proizlazi da je, uz pridržaj provjera od strane suda koji je uputio zahtjev, upravna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku, upravna mjera koja je najmanje ograničavajuća za učinkovito sprečavanje rizika od pranja novca i financiranja terorizma kojem je PrivatBank bio izložen.
- 93 Kao treće, treba utvrditi ugrožava li upravna mjera kojoj je cilj sprečavanje i borba protiv pranja novca i financiranja terorizma, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, prekomjerno prava i interese koji su zaštićeni u skladu s člancima 56. i 63. UFEU-a, koje uživaju dotična kreditna institucija i njezine stranke.
- 94 U tom pogledu, kao prvo, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da se predviđa da se upravna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku primjenjuje tijekom ograničenog razdoblja, odnosno dok se čeka primjena drugih mjera predviđenih u odluci navedenoj u točki 19. ove presude te odobrenje te provedbe od strane FKTK-a. Iz toga slijedi, kao što je to navela nezavisna odvjetnica u točki 89. svojeg mišljenja, da je PrivatBank sam mogao utjecati na ukidanje ograničenja.
- 95 Kao drugo, kao što je nezavisna odvjetnica smatrala u točki 90. svojeg mišljenja, intenzitet upravne mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku ne izgleda neproporcionalan u odnosu na cilj koji se nastoji postići, a to je sprečavanje i borba protiv pranja novca i financiranja terorizma. Naime, s jedne strane, s obzirom na to da se ta upravna mjera primjenjuje tek nakon donošenja odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku, PrivatBank je mogao zadržati poslovne odnose koje je uspostavio prije tog donošenja, uključujući i sa strankama koje nisu povezane s Latvijom i čiji je mjesečni promet viši od pragova utvrđenih tom mjerom. S druge strane, ta kreditna institucija mogla je uspostaviti nove poslovne odnose s osobama koje nisu povezane s Latvijom, pod uvjetom da ostvaruju mjesečni promet niži od navedenih pragova.
- 96 Kao treće, prema FKTK-u, donošenje upravne mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku bilo je nužno zbog sustavnih i ponovljenih povreda PrivatBanka nacionalnih zakona i propisa u području sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma. Na taj je način PrivatBank sam svojom krivnjom doprinio nastanku rizične situacije u tom području na koju je nacionalno tijelo bilo prisiljeno reagirati.
- 97 Kao četvrto, kao što je istaknula nezavisna odvjetnica u točki 92. svojeg mišljenja, iako slobodno kretanje kapitala podrazumijeva da stranka može slobodno izabrati kreditnu instituciju kojoj želi povjeriti, među ostalim, vođenje svojih bankovnih računa, ta temeljna sloboda ipak ne dodjeljuje pravo na uspostavljanje poslovnih odnosa s određenom kreditnom institucijom, neovisno o konkretnim okolnostima, kao što je nepoštovanje od strane te institucije zakona i propisa u području sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma.

- 98 U tim okolnostima i pod uvjetom provjera koje mora provesti sud koji je uputio zahtjev, ne čini se da upravna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku prekomjerno ugrožava prava i interese koji su zaštićeni u skladu s člancima 56. i 63. UFEU-a, koje uživaju dotična kreditna institucija i njezine stranke.
- 99 Imajući sva prethodna razmatranja u vidu, na treće i četvrto pitanje treba odgovoriti da članak 56. prvi stavak i članak 63. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi upravna mjera kojom nadležno tijelo države članice, s jedne strane, kreditnoj instituciji zabranjuje uspostavljanje poslovnih odnosa s fizičkim osobama koje nisu povezane s državom članicom u kojoj ta institucija ima sjedište i čiji mjesečni promet premašuje 15 000 eura, ili s pravnim osobama čija gospodarska aktivnost nije povezana s tom državom članicom i čiji mjesečni promet premašuje 50 000 eura, kao i, s druge strane, nalaže navedenoj instituciji da okonča takve poslovne odnose ako su uspostavljeni nakon donošenja te mjere, pod uvjetom da je ta upravna mjera, kao prvo, opravdana ciljem sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma ili zato što je nužna za sprečavanje povreda nacionalnih zakona i propisa u području bonitetnog nadzora financijskih institucija, ili je pak opravdana razlozima javnog poretka iz članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a, kao drugo, ako je prikladna da zajamči ostvarenje tih ciljeva, kao treće, ako ne prekoračuje ono što je nužno za njihovo ostvarenje, i, kao četvrto, ako prekomjerno ne ugrožava prava i interese koji su zaštićeni u skladu s navedenim člancima 56. i 63. UFEU-a, koje uživaju dotična kreditna institucija i njezine stranke.

Troškovi

- 100 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

- 1. Financijski zajmovi i krediti, kao i transakcije po tekućim i depozitnim računima kod financijskih institucija, a osobito kod kreditnih institucija, predstavljaju kretanja kapitala u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a.**
- 2. Članak 56. prvi stavak i članak 63. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da upravna mjera kojom nadležno nacionalno tijelo države članice kreditnoj instituciji, s jedne strane, zabranjuje uspostavljanje poslovnih odnosa s fizičkim ili pravnim osobama koje nisu povezane s državom članicom u kojoj je ta institucija osnovana i čiji mjesečni promet prelazi određeni iznos, kao i, s druge strane, nalaže toj instituciji da okonča takve poslovne odnose ako su uspostavljeni nakon donošenja te mjere, predstavlja ograničenje slobodnog pružanja usluga u smislu prvonavedene odredbe kao i ograničenje kretanja kapitala, u smislu drugonavedene odredbe.**
- 3. Članak 56. prvi stavak i članak 63. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi upravna mjera kojom nadležno tijelo države članice, s jedne strane, kreditnoj instituciji zabranjuje uspostavljanje poslovnih odnosa s fizičkim osobama koje nisu povezane s državom članicom u kojoj ta institucija ima sjedište i čiji mjesečni promet premašuje 15 000 eura, ili s pravnim osobama čija gospodarska aktivnost nije povezana s tom državom članicom i čiji mjesečni promet premašuje 50 000 eura, kao i, s druge strane, nalaže navedenoj instituciji da okonča takve poslovne odnose ako su uspostavljeni nakon**

donošenja te mjere, pod uvjetom da je ta upravna mjera, kao prvo, opravdana ciljem sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma ili zato što je nužna za sprečavanje povreda nacionalnih zakona i propisa u području bonitetnog nadzora financijskih institucija, ili je pak opravdana razlozima javnog poretka iz članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a, kao drugo, ako je prikladna da zajamči ostvarenje tih ciljeva, kao treće, ako ne prekoračuje ono što je nužno za njihovo ostvarenje, i, kao četvrto, ako prekomjerno ne ugrožava prava i interese koji su zaštićeni u skladu s navedenim člancima 56. i 63. UFEU-a, koje uživaju dotična kreditna institucija i njezine stranke.

Potpisi