



Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. szeptember 3.¹

C-235/14. sz. ügy

Safe Interenvios, SA
kontra
Liberbank, SA
Banco de Sabadell, SA
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA

(Az Audiencia Provincial de Barcelona [Spanyolország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„A pénzügyi rendszernek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzése — 2005/60/EK irányelv — Ügyfél-átvilágítási intézkedések — 95/46/EK irányelv — A személyes adatok védelme — 2007/64/EK irányelv — Belső piaci pénzforgalmi szolgáltatások”

1. A jelen jogvita három hitelintézetet (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S. A. [a továbbiakban: BBVA], Banco de Sabadell, S. A. [a továbbiakban: Sabadell] és Liberbank, S. A. [a továbbiakban: Liberbank]; együtt: bankok) érint, valamint egy pénzforgalmi intézményt (Safe Interenvios, S. A.; a továbbiakban: Safe).² A bankok megszüntették a Safe náluk vezetett számláit azért, mert pénzmosással kapcsolatos aggodalmaik voltak. A Safe azt állítja, hogy ez tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat volt.

2. Felmerül a kérdés, hogy az uniós jog, különösen a 2005/60/EK irányelv (a továbbiakban: a pénzmosásról szóló irányelv)³ megakadályozza-e a tagállamokat abban, hogy felhatalmazzák a hitelintézeteket arra, hogy ügyfél-átvilágítási intézkedéseket alkalmazzanak valamely pénzforgalmi intézmény tekintetében. A hivatkozott irányelv háromfajta ügyfél-átvilágítási intézkedésről rendelkezik (szokásos, egyszerűsített és fokozott), a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázattól függően. A szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedések a 8. cikk értelmében magukban foglalják például az ügyfél azonosítását, és az üzleti kapcsolat céljáról és tervezett jellegéről való információszerzést. A 11. cikk (1) bekezdése előírja, hogy egyszerűsített ügyfél-átvilágítás alkalmazandó akkor, amikor a hivatkozott irányelv hatálya alá tartozó intézmény vagy személy (a továbbiakban: az irányelv hatálya alá tartozó jogalany) ügyfelei olyan hitelintézetek és pénzügyi szolgáltatók (beleértve a pénzforgalmi intézményeket is), amelyek a pénzmosásról szóló irányelv hatálya alá tartoznak. A 13. cikk fokozott ügyfél-átvilágítást követel meg azokban a helyzetekben, amelyek nagyobb pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatot jelenthetnek. Ezen túlmenően az 5. cikk felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a pénzmosásról szóló irányelv egyéb rendelkezéseiben szereplőknél szigorúbb rendelkezéseket alkalmazzanak.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A „hitelintézet” és a „pénzforgalmi intézmény” releváns uniós jog szerinti meghatározása tekintetében lásd az alábbi 16., 17. és 44. pontot.

3 — A legutóbb a 2010. november 24-i 2010/78/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2010 L 331., 120. o.) módosított, a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló, 2005. október 26-i 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2005 L 309., 15. o.).

3. Ha valamely hitelintézet felhatalmazható (fokozott) ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazására a pénzmossárról szóló irányelv hatálya alá tartozó pénzforgalmi intézmény tekintetében, akkor a tekintetben kéri a Bíróság iránymutatását, hogy a tagállamok ezt milyen feltételek mellett tehetik lehetővé. Alkalmazásuk függ-e kockázatelemzéstől, és az ilyen intézkedések magukban foglalhatják-e annak megkövetelését, hogy a pénzforgalmi intézmények adják át a hitelintézetnek saját ügyfeleiknek, valamint a külföldre átutalt pénzeszközök címzettjeinek az adatait? E kérdések a 95/46/EK irányelv (a továbbiakban: a személyes adatokról szóló irányelv),⁴ a 2005/29 irányelv (a továbbiakban: a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv)⁵ és a 2007/64 irányelv (a továbbiakban: a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv)⁶ vizsgálatára is felhívják a Bíróságot.

Az uniós jog

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés

4. Az EUMSZ 16. cikkének (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez”.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

5. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 8. cikkének (1) bekezdése értelmében „[m]indenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez”. A 8. cikk (2) bekezdésével összhangban [a]z ilyen adatokat „csak tisztességesen és jóhiszeműen, meghatározott célokra, az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogos okból lehet kezelni”.

6. Az 52. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „[a]z e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”

4 — A személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003 L 281., 31. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 15. kötet, 355. o.), amelyet bizonyos vonatkozásokban módosított a 2003. szeptember 29-i 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2003 L 284., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 447. o.).

5 — A belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról”) (HL 2005 L 149., 22. o.)

6 — A módosított, a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 97/7/EK, a 2002/65/EK, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról és a 97/5/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. november 13-i 2007/64/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2007 L 319., 1. o.).

A pénzmosásról szóló irányelv

7. A pénzmosásról szóló irányelv (5) preambulumbekzdése kifejti, hogy a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása terén elfogadott intézkedéseknek összhangban kell lenniük az egyéb nemzetközi fórumokon tett lépésekkel, és különös figyelemmel kell lenniük a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni harcban élen járó nemzetközi testületnek, a Pénzügyi Akciócsoportnak (Financial Action Task Force, a továbbiakban: FATF)⁷ az ajánlásaira. A pénzmosásról szóló irányelvnek összhangban kell lennie az FATF 2003-ban nagymértékben felülvizsgált és kiterjesztett ajánlásaival (a továbbiakban: a 2003. évi FATF ajánlások).⁸

8. A (10) preambulumbekzdés értelmében az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyoknak azonosítaniuk kell a tényleges tulajdonost, illetve ellenőrizniük kell személyazonosságát. Ennek során mérlegelési jogkörükbe tartozik, hogy felhasználják-e a tényleges tulajdonosok nyilvános adatait, kérnek-e ügyfeleiktől lényeges adatokat vagy másként jutnak-e az információkhoz, figyelembe véve, hogy az ilyen ügyfél-átvilágítási intézkedések hatóköre a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának kockázatával van összefüggésben, ami függ az ügyfél, az üzleti kapcsolat, a termék vagy az ügylet típusától.

9. A (22) preambulumbekzdés elismeri, hogy a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának kockázata nem minden esetben ugyanaz. A kockázatalapú megközelítéssel összhangban az az elv, hogy megfelelő esetekben engedélyezik az egyszerűsített ügyfél-átvilágítást.

10. Ugyanakkor a (24) preambulumbekzdés értelmében az uniós jogalkotásnak fel kell ismernie, hogy bizonyos helyzetek nagyobb kockázatot jelentenek. Így, bár minden ügyfél személyazonosságát és üzleti profilját meg kell állapítani, vannak olyan esetek, amikor különösen szigorú ügyfél-azonosítási és igazolási eljárásokra van szükség.

11. A (33) preambulumbekzdés értelmében az információk 28. cikk⁹ szerinti közzétételének a személyes adatokról szóló irányelvnek a személyes adatok harmadik országok részére történő továbbadására vonatkozó előírásainak megfelelően kell történnie, és ezen túlmenően, a 28. cikk rendelkezései nem lehetnek ellentétesek az adatvédelemre és a szakmai titoktartásra vonatkozó nemzeti jogszabályokkal.

12. A (37) preambulumbekzdés értelmében a tagállamoktól elvárják, hogy a részletes végrehajtást igazítsák a különböző foglalkozások jellegzetességeihez, illetve az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok mérete és nagyságrendje közötti eltérésekhez.

13. A (48) preambulumbekzdés kimondja, hogy a pénzmosásról szóló irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja különösen a Chartában elismert elveket, és nem értelmezhető vagy hajtható végre az emberi jogokról szóló európai egyezményvel nem összeegyeztethető módon.

7 — Lásd még az alábbi 72. pontot.

8 — Újabb változat készült 2012 februárjában: „International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations” (a továbbiakban: 2012. évi FATF ajánlások). Mindkét változat elérhető az FATF honlapján: <http://www.fatf-gafi.org/>.

9 — Lásd a lenti 29. pontot.

14. Az 1. cikk (1) bekezdése értelmében: „A tagállamok biztosítják a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának tilalmát.” Az 1. cikk (2) bekezdése négy olyan, szándékos elkövetői magatartást azonosít, amely pénzmosásnak minősül:

- „a) vagyon átváltása vagy átruházása annak ismeretében, hogy az bűnözői cselekményből vagy ilyen cselekményben való közreműködésből származik, a vagyon jogellenes eredetének elrejtése vagy leplezése céljából, vagy az ilyen cselekmény elkövetésében részt vevő személy tevékenysége jogi következményeinek elkerülése céljából nyújtott segítség;
- b) a vagyon valódi természetének, forrásának, helyének, rendelkezésre állásának, mozgásának, a hozzáfűződő jogoknak vagy tulajdonjogának elrejtése vagy leplezése, annak ismeretében, hogy az bűnözői cselekményből vagy ilyen cselekményben való közreműködésből származik;
- c) vagyon megszerzése, birtoklása vagy használata a szerzés időpontjában annak ismeretében, hogy az bűnözői cselekményből vagy ilyen cselekményben való közreműködésből származik;
- d) az előző pontokban említett bármely cselekmény elkövetésében való részvétel, elkövetésére való szövetkezés, elkövetésének megkísérlése, valamint elkövetésének támogatása, pártolása, elősegítése és ajánlása.”

15. A 2. cikk (1) bekezdése értelmében a pénzmosásról szóló irányelvet alkalmazni kell 1. a hitelintézetekre, 2. a pénzügyi szolgáltatókra, valamint 3. számos, a szakmai tevékenysége folytatása során eljáró jogi és természetes személyre. A pénzmosásról szóló irányelv máshol úgy hivatkozik ezekre a kategóriákra együttesen, mint „az ezen irányelv hatálya alá tartozó intézmények és személyek” (a jelen indítványban „az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok”).

16. A „hitelintézetet” a 3. cikk (1) bekezdése határozza meg, a 2000/12 irányelv¹⁰ 1. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében szereplő ugyanezen fogalom meghatározására való hivatkozással, és ennek értelmében az „olyan vállalkozás, amelynek üzletszerű tevékenysége abból áll, hogy a nyilvánosságtól betéteket vagy egyéb visszafizetendő pénzeszközöket vesz át, valamint saját számlára hiteleket nyújt”.

17. A „pénzügyi szolgáltató” fogalma alá tartozik „a hitelintézettől eltérő vállalkozás, amelynek tevékenységi körébe a 2006/48 irányelv”¹¹ I. mellékletének 2–12., 14. és 15. pontjában felsorolt egy vagy több művelet elvégzése tartozik; (a 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja). A műveletek ezen listájához tartoznak a 4. pont értelmében a „[p]énzforgalmi szolgáltatások a [...] pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló [...] irányelv 4. cikk[e] (3) bekezdésének meghatározása szerint”¹², valamint az 5. pont értelmében az „[e]gyéb fizetési eszközök [...] kibocsátása és kezelése, amennyiben ez a tevékenység nem tartozik a 4. pont alá”. A pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv értelmében a pénzforgalmi szolgáltatások magukban foglalják a fizetési műveletek teljesítését, és a pénzforgalmi intézmények olyan vállalkozások, amelyek a hivatkozott irányelv követelményeinek egyebekben eleget tevő pénzforgalmi szolgáltatásokat nyújtanak.¹³

18. Az 5. cikk értelmében „[a] pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzése érdekében a tagállamok a [pénzmosásról szóló] irányelv hatálya alá tartozó területen szigorúbb rendelkezéseket is elfogadhatnak, vagy hatályban tarthatnak”.

10 — A módosított, a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló, 2000. március 20-i 2000/12/EK irányelv (HL 2000 L 126., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 3. kötet, 272. o.).

11 — A hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló, 2006. június 14-i 2006/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006 L 177., 1. o.). Ez az irányelv váltotta fel a 2000/12 irányelvet.

12 — Lásd: az alábbi 44. pont.

13 — A „pénzforgalmi intézmény” teljes fogalommeghatározása a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében szerepel; lásd: az alábbi 44. pont.

19. Az Ügyfél-átvilágítás című II. fejezet a szokásos ügyfél-átvilágításra vonatkozó általános rendelkezésektől (6–10. cikk) eltekintve külön szakaszokat tartalmaz az egyszerűsített ügyfél-átvilágítás (11. és 12. cikk), és a fokozott ügyfél-átvilágítás (13. cikk) vonatkozásában.

20. A 7. cikk értelmében az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok az ügyfél-átvilágítási intézkedéseket alkalmazzák: a) az üzleti kapcsolat létesítésekor; b) a legalább 15 000 euró összegű alkalmi ügyletek teljesítésekor; c) pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozása gyanújának esetében, tekintet nélkül bármilyen eltérésre, kivételre vagy küszöbértékre; valamint d) ha kétség merül fel a korábban kapott ügyfélazonosító adatok valódiságáról vagy megfelelőségéről.

21. Az ügyfél-átvilágítási intézkedések a következőket foglalják magukban: „az ügyfél azonosítása és személyazonosságának igazoló ellenőrzése, megbízható és független forrásból származó okmányok, adatok vagy információk alapján” (a 8. cikk (1) bekezdésének a) pontja); „adott esetben a tényleges tulajdonos azonosítása, és kockázatalapú és megfelelő intézkedések meghozatala személyazonosságának [...] igazoló ellenőrzése céljából” (a 8. cikk (1) bekezdésének b) pontja); „információszerzés az üzleti kapcsolat céljáról és tervezett jellegéről” (a 8. cikk (1) bekezdésének c) pontja); valamint „az üzleti kapcsolat folyamatos figyelemmel kísérése, ideértve a kapcsolat fennállása folyamán vállalt ügyletek elemzését” (a 8. cikk (1) bekezdésének d) pontja).

22. A 8. cikk (2) bekezdése értelmében az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok kockázatérzékenységi alapon megállapíthatják az ügyfél-átvilágítási intézkedések terjedelmét az ügyfél, az üzleti kapcsolat, a termék vagy az ügylet típusától függően. Képesnek kell lenniük arra, hogy a hatóságoknak bizonyítani tudják, hogy az intézkedések terjedelme a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának kockázataira tekintettel megfelelő.

23. A 9. cikk (1) bekezdésével összhangban bizonyos kivételektől eltekintve a tagállamok előírják, hogy az ügyfél vagy tényleges tulajdonos személyazonosságának igazoló ellenőrzésének az üzleti kapcsolat létesítése vagy az ügylet végrehajtása előtt kell megtörténnie.

24. Olyan esetekben, ahol az érintett intézmény vagy személy nem képes megfelelni valamely ügyfél esetében a 8. cikk (1) bekezdése a)–c) pontjának, akkor a 9. cikk (5) bekezdésének első albekezdése értelmében a tagállamok előírják, hogy „az érintett ügyfélre vonatkozóan nem hajthat végre az ügyfél megbízása alapján bankszámlán keresztül műveleteket, nem létesíthet vele üzleti kapcsolatot, nem hajthat végre számára tranzakciókat, vagy meg kell szüntetnie vele az üzleti kapcsolatot, és mérlegelnie kell, hogy az ügyféllel kapcsolatban készítsen-e a 22. cikknek^[14] megfelelően bejelentést a pénzügyi hírszerző egység (a továbbiakban: FIU) részére”. A 9. cikk (6) bekezdése értelmében a tagállamok előírják, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok ne csak az új ügyfelek esetében alkalmazzanak ügyfél-átvilágítási eljárást, hanem kockázatérzékenységi alapon, megfelelő időnként a meglévő ügyfelek esetében is.

25. A 11. cikk (1) bekezdése értelmében: „A 7. cikk a), b) és d) pontjától, a 8. cikktől és a 9. cikk (1) bekezdésétől eltérően, az [irányelv hatálya alá tartozó jogalanyokra] az ezen pontokban foglalt követelmények nem vonatkoznak, amennyiben az ügyfél az ezen irányelv hatálya alá tartozó hitelintézetnek és pénzügyi szolgáltatónak vagy harmadik országbeli hitelintézetnek vagy pénzügyi szolgáltatónak minősül, amelyre ott az ezen irányelvben meghatározottakkal egyenértékű követelmények vonatkoznak, és amely ezek betartása tekintetében felügyelet alatt áll.” A 11. cikk (2) bekezdése megállapítja azokat az egyéb körülményeket, amelyek esetében – a 7. cikk a), b) és d) pontjától, a 8. cikktől és a 9. cikk (1) bekezdésétől eltérően – a tagállamok lehetővé tehetik az

14 — Lásd továbbá a lenti 29. pontot.

irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok számára, hogy ne alkalmazzák a szokásos ügyfél-átvilágítást. A 11. cikk (3) bekezdése értelmében az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyoknak minden esetben elegendő információt kell gyűjteniük annak megállapítására, hogy az ügyfélre vonatkozhat-e az (1) és (2) bekezdésekben meghatározott kivétel.¹⁵

26. A 13. cikk (1) bekezdése értelmében a 7. és 8. cikkben, valamint a 9. cikk (6) bekezdésében említett intézkedések mellett a tagállamok az ezen irányelv hatálya alá tartozó jogalanyoknak előírják, hogy kockázatérzékenységi alapon fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket alkalmazzanak különösen azokban a helyzetekben, amelyek természetüknél fogva nagyobb pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatot jelenthetnek. Így kell eljárniuk legalább a 13. cikk (2), (3) és (4) bekezdésének megfelelő helyzetekben, továbbá a nagy kockázatot jelentő egyéb olyan helyzetekben, amelyek megfelelnek a 40. cikk (1) bekezdése c) pontjának megfelelően megállapított technikai követelményeknek.¹⁶ A 13. cikk (2)–(4) bekezdésében meghatározott helyzetek a következők: az ügyfél nem jelent meg személyesen azonosítás céljából; harmadik országokbeli intézményekkel folytatott, határon átnyúló levelezőbanki kapcsolatok; más tagállamban vagy harmadik országban lakóhellyel rendelkező, politikai közszereplő személyekkel való ügyletek vagy üzleti kapcsolatok. Ilyen helyzetekre felsorolják a különös fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket (vagy a megfelelő intézkedések példáit).

27. A 20. cikkel összhangban a tagállamok előírják, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok különös figyelmet fordítsanak minden olyan tevékenységre, amelyről különösképpen feltételezik, hogy jellegénél fogva pénzmosással vagy terrorizmus finanszírozásával állhat összefüggésben.

28. A 23. cikkel együtt bejelentési kötelezettségeket tartalmazó 22. cikk előírja az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok (valamint adott esetben ezek igazgatói és alkalmazottai) számára, hogy azok teljes mértékben működjenek együtt többek között oly módon, hogy saját kezdeményezésükre haladéktalanul tájékoztatják az FIU-t, ha tudomásukra jut, vagy feltételezik, illetve alapos gyanúval rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy pénzmosást vagy terrorizmus finanszírozását követik vagy követtek el, illetve kísérelnek vagy kíséreltek meg (a 22. cikk (1) bekezdésének a) pontja).

29. A 28. cikk megtiltja az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok, valamint igazgatóik és alkalmazottaik számára azt, hogy tájékoztassák az érintett ügyfelet vagy egyéb harmadik személyeket arról, hogy a 22. és a 23. cikkel összhangban adatokat továbbítottak, illetve arról, hogy pénzmosással vagy terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos nyomozás folyik, vagy arra kerülhet sor.

30. A 34. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok előírják, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok megfelelő és alkalmas ügyfél-átvilágítási, bejelentési, nyilvántartási, belső ellenőrzési, kockázatértékelési, kockázatkezelési, megfelelésigazgatási és kommunikációs politikákat és eljárásokat állapítsanak meg a pénzmosással vagy a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos műveletek meggátolása és megelőzése érdekében.

31. A 36. és 37. cikk a „Felügyeletre” vonatkozik. Különösen, a 37. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok előírják az illetékes hatóságoknak, hogy legalább hatékonyan kísérik figyelemmel, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok megfelelnek-e ezen irányelv követelményeinek, illetve tegyék meg a szükséges intézkedéseket a megfelelés biztosítására.

15 — A végrehajtásról szóló szabályokat, a politikai közszereplők fogalmát, valamint az egyszerűsített ügyfél-átvilágítási eljárások és az alkalmi vagy nagyon korlátozott alapon folytatott pénzügyi tevékenység alapján nyújtott mentesség technikai követelményeit illetően a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó végrehajtási intézkedések megállapításáról szóló, 2006. augusztus 1-jei 2006/70/EK bizottsági irányelvben fogadták el (HL 2006 L 214., 29. o). A hivatkozott irányelv, míg meghatározza a többek között arra vonatkozó végrehajtási intézkedéseket, hogy a pénzmosásról szóló irányelv 11. cikkének (2) és (5) bekezdésében említettek értelmében melyek a technikai követelmények annak értékeléséhez, hogy az adott eset mennyiben jár alacsony kockázattal a pénzmosást vagy a terrorizmus finanszírozását illetően, nem fedí le a 11. cikk (1) bekezdését.

16 — Lásd az alábbi 32. pontot.

32. A 40. cikk (1) bekezdésének c) pontjával összhangban a Bizottság elfogadhat olyan végrehajtási intézkedéseket, amelyek megállapítják az azon kérdés megítélésére szolgáló technikai szempontokat, hogy a 13. cikk szerinti esetekben magas pénzmosási vagy terrorizmusfinanszírozási kockázat áll-e fenn.

A személyes adatokról szóló irányelv

33. A személyes adatokról szóló irányelv (8) preambulumbekzdése megállapítja, hogy „az egyének jogai és szabadságai védelmének szintje a [személyes] adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] terén azonos kell legyen minden tagállamban”. A (9) preambulumbekzdés elismeri, hogy míg a tagállamok már nem akadályozhatják meg a személyes adatok szabad áramlását egymás között az egyének jogai és szabadságai, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jog védelmére hivatkozva, marad annyi mozgásterük, amelyet (a személyes adatokról szóló irányelv végrehajtása során) az üzleti és szociális partnerek kihasználhatnak.

34. Az 1. cikk értelmében: „A tagállamok [...] védik a természetes személyek alapvető jogait és szabadságait, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jogukat a személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] tekintetében”. Az 1. cikk (2) bekezdésével összhangban „A tagállamok nem korlátozhatják és nem tilthatják a személyes adatok tagállamok közötti szabad áramlását az (1) bekezdés értelmében biztosított védelemmel kapcsolatos indokok miatt”.

35. A 2. cikk a) pontja úgy határozza meg a „személyes adatot”, hogy az „az azonosított vagy azonosítható természetes személyre (»érintettre«) vonatkozó bármely információ”, és az „azonosítható személy” olyan személy, „aki közvetlen vagy közvetett módon azonosítható, különösen egy azonosító számra vagy a személy fizikai, fiziológiai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy társadalmi identitására vonatkozó egy vagy több tényezőre történő utalás révén”.

36. A „személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése]” a 2. cikk b) pontjában úgy került meghatározásra, hogy az „a személyes adatokon automatikus vagy nem automatikus módon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, azaz gyűjtés, rögzítés, rendszerezés, tárolás, átalakítás vagy megváltoztatás, visszakeresés, betekintés, felhasználás, közlés továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel révén, összehangolás vagy összekapcsolás, zárolás, törlés, illetve megsemmisítés”.

37. A 3. cikk (1) bekezdésével összhangban a személyes adatokról szóló irányelvet alkalmazni kell „a személyes adatok részben vagy egészben automatizált módon való feldolgozására [helyesen: kezelésére], valamint azoknak a személyes adatoknak a nem automatizált módon való feldolgozására [helyesen: kezelésére], amelyek valamely nyilvántartási rendszer részét képezik, vagy amelyeket egy nyilvántartási rendszer részévé kívánnak tenni”.

38. A 7. cikk tartalmazza az adatfeldolgozás [helyesen: adatkezelés] jogszerűségét meghatározó kritériumokat. A 7. cikk c) és f) pontjának megfelelően, az abban az esetben jogszerű, ha „az adatfeldolgozás [helyesen: adatkezelés] az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettségnek teljesítéséhez szükséges”, és „az adatkezelő, vagy az adatokat megkapó harmadik fél, vagy felek jogszerű érdekének érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha ezeknél az érdekeknél magasabb rendűek az érintettnek az 1. cikk (1) bekezdése értelmében védelmet élvező érdekei az alapvető jogok és szabadságok tekintetében”.

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv

39. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv (8) preambulumbekzdése kimondja, hogy ez az irányelv közvetlenül védi a fogyasztó gazdasági érdekeit az üzleti vállalkozásoknak a fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlataitól, és közvetetten védi a jogszerűen eljáró üzleti vállalkozásokat is a bennfoglalt szabályokat be nem tartó versenytársaiktól. Az említett irányelv ezzel biztosítja a tisztességes versenyt az általa összehangolt területeken.

40. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv értelmében „fogyasztó” „az a természetes személy, aki az ezen irányelv szabályozási körébe tartozó kereskedelmi gyakorlatok során kereskedelmi, ipari, kézműipari vagy szakmai tevékenységén kívül eső célok érdekében jár el” (a 2. cikk a) pontja). „kereskedő” „az a természetes vagy jogi személy, aki, illetve amely az ezen irányelv szabályozási körébe tartozó kereskedelmi gyakorlatok során kereskedelmi, ipari, kézműipari vagy szakmai tevékenységével összefüggő célok érdekében jár el, valamint aki a kereskedő nevében vagy javára jár el” (a 2. cikk b) pontja). „[A]z üzleti vállalkozásoknak a fogyasztókkal szemben folytatott kereskedelmi gyakorlatai” vagy „kereskedelmi gyakorlatok” „a kereskedő által kifejtett tevékenység, mulasztás, magatartási forma vagy megjelenítési mód, illetve kereskedelmi kommunikáció – beleértve a reklámot és a marketinget is –, amely közvetlen kapcsolatban áll valamely terméknek [azaz árunak vagy szolgáltatásnak¹⁷] a fogyasztó részére történő eladásösztönzésével, értékesítésével vagy szolgáltatásával” (a 2. cikk d) pontja).

41. A 3. cikk (1) bekezdése értelmében a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelvet „az üzleti vállalkozásoknak a termékhez kapcsolódó kereskedelmi ügylet lebonyolítását megelőzően és azt követően, valamint a lebonyolítás során, a fogyasztókkal szemben folytatott, a [tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmát tartalmazó, és az ilyen gyakorlatokat meghatározó] 5. cikkben meghatározott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatára kell alkalmazni”.

42. A 3. cikk (4) bekezdése értelmében „[a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló] irányelv és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok különös vonatkozásait szabályozó egyéb közösségi szabályok közötti összeütközés esetén az utóbbiak az irányadók, és e különös vonatkozások tekintetében azokat kell alkalmazni”.

A pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv

43. A pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv megállapítja többek között a pénzforgalmi szolgáltatók hat típusát – így többek között a 2006/48 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerinti hitelintézeteket (az 1. cikk (1) bekezdésének a) pontja), és a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelvben meghatározott pénzforgalmi intézményeket (az 1. cikk (1) bekezdésének d) pontja) – megkülönböztető szabályokat.

44. A 4. cikk 3. pontja úgy határozza meg a „pénzforgalmi szolgáltatást”, hogy az „a mellékletben felsorolt üzleti tevékenységek bármelyike”, amely magában foglalja a fizetési művelet teljesítését. A „pénzforgalmi intézmény” a 4. cikk 4. pontja értelmében „olyan jogi személy, amely az ezen irányelv 10. cikke értelmében [amely a pénzforgalmi szolgáltatásokat nyújtani kívánó vállalkozásoktól megköveteli, hogy a pénzforgalmi szolgáltatások nyújtásának megkezdését megelőzően pénzforgalmi intézményként történő működéshez szükséges engedélyt szerezzenek be] engedélyt kapott pénzforgalmi szolgáltatások nyújtására és teljesítésére a Közösség területén”. A „pénzforgalmi szolgáltatás” „a mellékletben felsorolt üzleti tevékenységek bármelyike” (a 4. cikk 3. pontja). „Ügynök” „az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely pénzforgalmi intézmény nevében pénzforgalmi szolgáltatásokat nyújt” (a 4. cikk 22. pontja).

17 — Lásd: a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv 2. cikkének c) pontja.

45. Az 5. cikkkel összhangban a pénzforgalmi intézményként történő engedélyezés iránti kérelemnek számos dokumentumot kell tartalmaznia, beleértve „a kérelmező által bevezetett azon belső ellenőrzési mechanizmusok bemutatás[át], amelyek biztosítják [a pénzmosásról szóló irányelv] által előírt kötelezettségek teljesítését”. A 10. cikk (2) bekezdése értelmében a hatóságok akkor adják ki az engedélyt, „ha a kérelemhez mellékelt információk, igazolások és más bizonyítékok megfelelnek az 5. cikk szerinti feltételeknek, és ha az illetékes hatóságok a kérelem megvizsgálását követően azt összességében kedvezően értékelik”. A 12. cikk (1) bekezdése értelmében az engedély csak meghatározott körülmények között vonható vissza, beleértve azt, amikor a pénzforgalmi intézmény már nem felel meg az engedély megadásához szükséges feltételeknek (a 12. cikk (1) bekezdésének c) pontja).

46. A 17. cikk (1) bekezdésével összhangban az ügynök útján pénzforgalmi szolgáltatásokat nyújtani kívánó pénzforgalmi intézménynek közölnie kell a székhely szerinti tagállammal azokat az információkat, amelyek lehetővé teszik, hogy az ügynököt felvegyék a 13. cikkben meghatározott, a nyilvánosság számára hozzáférhető nyilvántartásba. Ez az információ tartalmazza az ügynök nevét és címét, az ügynök által alkalmazandó azon belső ellenőrzési mechanizmusok bemutatását, amelyek biztosítják a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel kapcsolatos, a pénzmosásról szóló irányelv által előírt kötelezettségek teljesítését.

47. A 20. cikk (1) bekezdésének első albekezdése értelmében a tagállamok felelős hatóságoknak „vagy hatóságokat, vagy a hazai jog által elismert olyan szervezeteket jelölnek ki, amelyeket a hazai jog vagy a hazai jog által erre a célra kifejezetten felhatalmazott hatóság elismer, ideértve a nemzeti központi bankokat is”. A második albekezdés kimondja, hogy az ilyen hatóságoknak biztosítaniuk kell a gazdálkodó szervezetektől való függetlenséget és az érdekellentétek elkerülését. Az első albekezdés sérelme nélkül ilyen hatóság maga nem lehet pénzforgalmi intézmény, hitelintézet, elektronikuspénz-kibocsátó intézmény vagy postai elszámolóközpont.

48. A „Felügyelet” című 21. cikk értelmében:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az illetékes hatóságok által az e [pénzforgalmi szolgáltatók] címnek való folyamatos megfelelés ellenőrzése érdekében folytatott vizsgálatok arányosak és megfelelőek legyenek, valamint igazodjanak a pénzforgalmi intézmény által vállalt kockázatokhoz. Az e címnek való megfelelés ellenőrzése érdekében az illetékes hatóságok különösen az alábbi lépések megtételére jogosultak:

- a) a megfelelés figyelemmel kíséréséhez szükséges bármilyen információ benyújtására kötelezhetik a pénzforgalmi intézményt;
- b) helyszíni ellenőrzést folytathatnak a pénzforgalmi intézménynél, a pénzforgalmi intézmény felelőssége mellett pénzforgalmi szolgáltatásokat végző bármely ügynöknél és fióktelepnél, és bármely olyan vállalkozásnál, amelyhez tevékenységeket szerveztek ki;
- c) ajánlásokat és iránymutatásokat adhatnak ki, valamint – amennyiben megengedett – kötelező erejű közigazgatási rendelkezéseket hozhatnak;
- d) a 12. cikkben említett esetekben felfüggeszthetik vagy visszavonhatják az engedélyeket.

(2) [...] a tagállamok gondoskodnak arról, hogy saját illetékes hatóságaik azokkal a pénzforgalmi intézményekkel szemben vagy azoknak a pénzforgalmi intézményeknek a tevékenységét ténylegesen ellenőrző személyekkel szemben, amelyek megszegik a pénzforgalmi szolgáltatási tevékenységük felügyeletére vagy folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseket, olyan bírságokat szabhassanak ki, vagy olyan intézkedéseket hozhassanak, amelyek kifejezetten a feltárt jogszértések vagy azok okainak megszüntetésére irányulnak.

[...]

49. Az „Adatvédelem” című 79. cikk értelmében: „A tagállamok személyes adatoknak fizetési rendszerek és pénzforgalmi szolgáltatók által történő feldolgozását annyiban engedélyezik, amennyiben a feldolgozás a fizetési csalások megelőzése, vizsgálata és felderítése érdekében szükséges. Az ilyen személyes adatok feldolgozását a [személyes adatokról szóló] irányelvvel összhangban kell végrehajtani”.

A nemzeti jog

50. A Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséről szóló, 2010. április 28-i 10/2010. sz. törvény; a továbbiakban: 10/2010. sz. törvény), amely a pénzmosásról szóló irányelvet átültette a spanyol jogba, három típusú ügyfél-átvilágítási intézkedést állapít meg: i. szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedések (3–6. cikk); ii. egyszerűsített ügyfél-átvilágítási intézkedések (9. cikk);¹⁸ és iii. fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedések (11. cikk).

51. A szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedések magukban foglalják az érintett személyek formális azonosítását (3. cikk), a tényleges tulajdonosok azonosítását (4. cikk), a tervezett üzleti kapcsolat tárgyára és jellegére vonatkozó információ bekérését (5. cikk), valamint az üzleti jogviszony folyamatos nyomon követését (6. cikk).

52. A 7. cikk (3) bekezdésével összhangban a 10/2010. sz. törvény hatálya alá tartozó személyek nem létesíthetnek üzleti kapcsolatot vagy hajthatnak végre műveletet akkor, ha nem tudják alkalmazni az e törvényben előírt ügyfél-átvilágítási intézkedéseket. Ha az üzleti kapcsolat során lép fel ilyen lehetetlen helyzet, akkor meg kell szüntetniük azt a kapcsolatot.

53. A 9. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében a 10/2010. sz. törvény hatálya alá tartozó személyek jogosultak arra, hogy ne alkalmazzanak bizonyos szokásos átvilágítási intézkedéseket olyan ügyfelek esetében, amelyek az Európai Unióban vagy azzal egy tekintet alá eső harmadik országban letelepedett olyan pénzügyi szolgáltatók, amelyek esetében felügyelik az ügyfél-átvilágítási intézkedések teljesítését. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a „jogosult” kifejezés használata arra utal, hogy ez a rendelkezés nem kötelezettséget tartalmaz. A kérdést előterjesztő bíróság azonban kételkedik a pontos jelentését illetően.

54. A 11. cikkel összhangban akkor kell fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket hozni, ha kockázatértékelés alapján nagyobb pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázat áll fenn. Bizonyos helyzetek jellegüknél fogva ilyen kockázatot jelentenek, főleg a pénzküldési szolgáltatások.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

55. A Safe olyan vállalkozás, amely külföldre (azaz más tagállamokba és harmadik országokba) utalja ügyfelei pénzeszközeit hitelintézeteknél vezetett számlák segítségével.

56. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben az szerepel, hogy a bankok megszüntették a Safe számláit azt követően, hogy megtagadta tőlük azt az (ügyfeleire és az átutalt pénzeszközök rendeltetésére vonatkozó) információt, amelyet a 10/2010. sz. törvény alapján, azon ügynökeihez kapcsolódó szabálytalanságokra reagálva kértek, akiket a Safe jogosított fel a számláin keresztül műveletek elvégzésére, és akiket a Banco de España (Spanyol Nemzeti Bank) ellenőrzött.

¹⁸ — A 10. cikk az egyszerűsített intézkedésekkel foglalkozik, de termékek vagy ügyletek tekintetében.

57. 2011. május 11-én a BBVA tájékoztatta ezekről a szabálytalanságokról a Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias del Banco de España-t (a Banco de España-nak a pénzmosás és a monetáris jogsértések megelőzéséért felelős bizottság végrehajtó hatósága; a továbbiakban: SEPBLAC). 2011. július 22-én a BBVA értesítette a Safe-t számlájának visszavonhatatlan megszüntetéséről.

58. A Safe megtámadta a BBVA számlamegszüntetésre vonatkozó döntését (valamint két másik bank hasonló határozatát) a Juzgado de lo Mercantil No 5 de Barcelona (barcelonai 5. sz. kereskedelmi bíróság; a továbbiakban: kereskedelmi bíróság) előtt arra hivatkozva, hogy a megszüntetés olyan tisztességtelen versenyt megvalósító intézkedés volt, amely megakadályozta a pénzeszközök külföldre utalásából álló rendes működését. A Safe azt állítja, hogy: i. a külföldre történő pénzáttalási tevékenységét szükségszerűen bankoknál vezetett számlákon keresztül kell végeznie; ii. a piacon a bankokkal versenyzett; iii. a bankok korábban soha nem követelték a Safe ügyfeleire és a pénzeszközök eredetére és rendeltetésére vonatkozó adatok megadását (a gyakorlat a bankok 10/2010. sz. törvényben foglaltakra való hivatkozásával kezdődött); valamint iv. a bankok ilyen információval való ellátása ellentétes lenne a személyes adatok védelméről szóló jogszabályokkal. A bankok azt válaszolták, hogy intézkedéseik összhangban álltak a 10/2010. sz. törvénnyel, különösen a pénzeszközök külföldre irányuló átutalásához kapcsolódó kockázatok igazolták azokat, és nem voltak ellentétesek a versenyjoggal.

59. 2009. szeptember 25-én a kereskedelmi bíróság elutasította a Safe keresetét. Megállapította, hogy a bankok jogosultak voltak kérni a Safe-től, hogy fokozott átvilágítási intézkedéseket fogadjon el ügyfeleivel szemben, és bocsássa rendelkezésre az ügyfeleire vonatkozó adatokat, feltéve, hogy a Safe magatartását illetően olyan körülményeket észleltek, amelyek a 10/2010 törvény rendelkezéseinek megsértésére utalnak. Az adott egyedi ügyben kell megállapítani azt, hogy a bankok jogosan szüntették-e meg a Safe számláit. Noha egyik bank sem sértett meg egyetlen versenyellenes magatartásra vonatkozó különös tilalmat sem, a Sabadell és a Liberbank (de nem a BBVA) tisztességtelenül járt el az intézkedéseit alátámasztó indok megjelölésének elmulasztásával. A BBVA magatartását azért minősítették igazoltnak, mert olyan ellenőrzéseken alapult, amelyek azt mutatták, hogy 2010. szeptember 1-je és november 30. között a Safe számláin keresztül végzett utalások 22%-át *nem* a Safe által feljogosított és a Spanyol Nemzeti Bank által ellenőrzött ügynökök végezték el. Ezen túlmenően a hivatkozott időszakban 1 291 személy végzett átutalást, amely jóval meghaladta a Safe ügynökeinek számát. Egy szakértői jelentés rávilágított továbbá a nem azonosított ügynökök által végzett átutalások kockázataira.

60. A Safe, a Sabadell és a Liberbank fellebbezést nyújtott be a hivatkozott ítélettel szemben az Audiencia Provincial, Barcelona (barcelonai törvényszék; a továbbiakban: a kérdést előterjesztő bíróság) előtt, amely együtt tárgyalja a három fellebbezést.

61. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy valamennyi érdekelt fél a 10/2010. sz. törvény hatálya alá tartozik, mivel a hivatkozott törvény 2. cikkében felsorolt kategóriákba tartoznak, amely magában foglalja a hitelintézeteket és a pénzforgalmi intézményeket. Továbbá valamennyi fél jelen van a piacon, és ugyanazon, külföldre történő pénzáttalási tevékenységet végzik. Mindazonáltal a pénzforgalmi intézményeknek (köztük a Safe-nek) (a bankokhoz hasonló) hitelintézeteken keresztül kell azt folytatnia.

62. A Safe először azzal érvel, hogy a BBVA nem volt köteles a pénzügyi szolgáltatókra vonatkozó átvilágítási intézkedéseket meghozni, mivel azok közvetlenül az adott ország közjogi intézményeinek, különösen a Spanyol Nemzeti Banknak a közvetlen felügyelete alatt állnak. Másodsor, Spanyolországban csak a SEPBLAC férhet hozzá a pénzforgalmi intézmények ügyfeleinek adataihoz. Harmadszor, még ha a BBVA köteles is volt ügyfél-átvilágítási intézkedéseket elfogadni, az ilyen intézkedések elfogadása előtt részletesen és kimerítően tanulmányoznia kellett volna a Safe politikáját

a releváns jognak való megfelelés vonatkozásában. A szóban forgó ügyben a BBVA pusztán olyan szakértői jelentést kért, amelyet a BBVA adatai alapján készítettek el. Negyedszer, a 10/2010. sz. törvény nem alkalmazandó az ügynökökhöz hasonló olyan személyekre, akik támogatást nyújtanak a pénzeszközök átutalásához a pénzügyi szolgáltatók számára.

63. A Sabadell fellebbezése azzal a ténnyel foglalkozik, hogy a kereskedelmi bíróság ítélete elismerte, hogy a Sabadell főszabály szerint hozhatott fokozott átvilágítási intézkedéseket, de azt nem hogy ebben az esetben is hozhatott ilyen intézkedéseket. A Liberbank azzal érvel, hogy azért igazolt a számla megszüntetése, mert a Safe nem bocsátotta rendelkezésre a kért információt.

64. Mindezek alapján a kérdést előterjesztő bíróság a következő kérdéseket terjeszti elő előzetes döntéshozatalra:

- „1) A [pénzmosásról szóló] irányelv 11. cikke (1) bekezdésének értelmezéséről:
- a. E rendelkezést az említett irányelv 7. cikkével együttesen értelmezve, az uniós jogalkotó az azon lehetőség alóli, a szó valódi értelmében vett kivételt kívánt-e meghatározni, hogy a hitelintézetek ügyfél-átvilágítási intézkedéseket fogadhassanak el saját ügyfeleik tekintetében, amennyiben ez utóbbiak olyan pénzforgalmi intézmények, amelyek saját felügyeleti rendszerük alá tartoznak; vagy az pusztán ilyen kivétel alkalmazására vonatkozó felhatalmazás?
 - b. E rendelkezést az említett irányelv 5. cikkével együttesen értelmezve, a nemzeti jogalkotó átültetheti-e a hivatkozott rendelkezésben foglalt kivételt annak tartalmától eltérő megfogalmazásban?
 - c. A 11. cikk (1) bekezdése szerinti kivétel ugyanolyan feltételekkel alkalmazható-e a fokozott átvilágítási intézkedések tekintetében, mint az átvilágítási intézkedésekre vonatkozóan?
- 2) Másodlagosan, abban az esetben, ha az előző kérdésekre adandó válasz megerősíti annak lehetőségét, hogy a hitelintézetek átvilágítási intézkedéseket és fokozott átvilágítási intézkedéseket fogadhatnak el a pénzforgalmi intézmények tekintetében:
- a. Meddig terjed a hitelintézeteknek a pénzforgalmi intézmények tevékenysége feletti felügyeleti lehetősége? Jogosultak lehetnek-e a [pénzmosásról szóló] irányelv alapján a pénzforgalmi intézmények által elfogadott eljárások és átvilágítási intézkedések felülvizsgálatára, vagy e jogosultság kizárólag a [pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló] irányelv szerinti közjogi intézményeket illeti meg, a jelen esetben, a Banco de España-t [...]?
 - b. A hitelintézetek intézkedések meghozatalára való ezen jogosultságának alkalmazása megköveteli-e a pénzforgalmi intézmény cselekményeiből levonható valamilyen különös igazolást, vagy azon intézkedések általános jelleggel elfogadhatók azon egyszerű tény alapján, hogy a pénzforgalmi intézmény olyan, kockázattal járó tevékenységet végez, mint a külföldre történő pénzáttalás?
 - c. Amennyiben a Bíróság megállapítja, hogy konkrét igazolás követelhető meg ahhoz, hogy a hitelintézetek átvilágítási intézkedéseket fogadhassanak el a pénzforgalmi intézmények tekintetében:
 - i. Melyek azok a releváns magatartások, amelyekre a pénzügyintézetnek ahhoz, hogy átvilágítási intézkedéseket fogadhasson el, figyelmet kell fordítania?

- ii. Jogosultnak tekinthető-e a hitelintézet arra, hogy ezzel összefüggésben értékelhesse azokat az átvilágítási intézkedéseket, amelyeket a pénzforgalmi intézmény eljárásaiban alkalmaz?
 - iii. E jogosultság gyakorlásához szükséges-e az, hogy a bank a pénzforgalmi intézmény működésében olyan magatartást azonosítson, amely pénzmosásra vagy terrorizmus finanszírozására irányuló tevékenységben való részvétel gyanúját vetheti fel?
- 3) Abban az esetben, ha a Bíróság megállapítja, hogy a hitelintézetek jogosultak fokozott átvilágítási intézkedéseket elfogadni a pénzforgalmi intézmények tekintetében:
- a. Elfogadható-e az, hogy ezen intézkedések között található az, amely megköveteli, hogy a pénzforgalmi intézmények adják át valamennyi olyan ügyfelük azonosítási adatait, akitől az átutalt pénzeszközök származnak, valamint a címzettek azonosítási adatait?
 - b. Összeegyeztethető-e a [személyes adatokról szóló] irányelvvel az, hogy a pénzforgalmi intézményeknek az ügyfeleikről adatokat kell szolgáltatnia azon hitelintézetek számára, amelyekkel tevékenységük során együtt kell működniük, és amelyekkel ugyanakkor a piacon versenyhelyzetben vannak?”

65. A BBVA, a Safe, a spanyol kormány és a portugál kormány, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A 2015. május 6-i tárgyaláson a BBVA és a portugál kormány kivételével ugyanezen felek szóbeli észrevételeket tettek.

Értékelés

Előzetes megjegyzések

66. A nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő jogvita lényege az, hogy a bankok jogosultak, vagy kötelesek voltak-e megvalósítani az általuk elvégzett cselekményeket a (helyesen átültetett) pénzmosásról szóló irányelv értelmében, vagy jogosulatlanul használták a hivatkozott irányelvet a tisztességtelen verseny magatartás kifogásaként.

67. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések csak annyiban merülnek fel, amennyiben a bankok és a Safe a pénzmosásról szóló irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok.¹⁹ Egyik fél sem vitatta a kérdést előterjesztő bíróság határozatát a kérdéseinek megfogalmazásakor a tekintetben, hogy külön-külön a pénzmosásról szóló irányelv 3. cikkét átültető nemzeti jog szerinti hitelintézetként és pénzforgalmi intézményként hivatkozott rájuk.

68. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság a pénzmosásról szóló irányelv 11. cikkének (1) bekezdése tekintetében vár iránymutatást, különösen a tekintetben, hogy a hivatkozott rendelkezés az 5. és 7. cikkel összefüggésben értelmezve megtiltja-e a tagállamoknak azt, hogy feljogosítsák vagy kötelezzék a hitelintézeteket szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedések meghozatalára olyan ügyfél tekintetében, amely pénzforgalmi intézmény, és ugyancsak a pénzmosásról szóló irányelv hatálya alá tartozik (1. a) és b) kérdés). Az 1. c) kérdéssel hasonló kérdést tesz fel a 13. cikk szerinti fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedések tekintetében.

¹⁹ — Nevezetesen a hitelintézeteket és a pénzügyi szolgáltatókat a pénzmosásról szóló irányelv 2. cikke 1. pontjának 1. és 2. alpontja sorolja fel.

69. Álláspontom szerint az első kérdésre adandó válasz elsősorban és mindenekelőtt a pénzmossárról szóló irányelv 7. cikkének, 11. cikke (1) bekezdésének és 13. cikkének hatályától függ. Ha ezen rendelkezések bármelyikének átültetése során a tagállamoknak nem tilos feljogosítani vagy kötelezni a hitelintézeteket arra, hogy a szóban forgó körülmények között szüntessék meg valamely pénzforgalmi intézmény számláit, akkor nem szükséges az 5. cikket vizsgálni, mivel a nemzeti jog szerinti kötelezettségek ebben az esetben pusztán megfelelnek a pénzmossárról szóló irányelvben szereplőknek.

70. Ellenkező esetben, ha a pénzmossárról szóló irányelv 5. cikkét, 7. cikkét, 11. cikke (1) bekezdését és 13. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok nem jogosíthatják fel vagy kötelezhetik a bankokhoz hasonló hitelintézeteket arra, hogy (fokozott) ügyfél-átvilágítási intézkedéseket alkalmazzanak az egyszerűsített ügyfél-átvilágítási intézkedéseket igénylő körülmények között, akkor a 2. és 3. kérdés már azért nem releváns, mivel a bankok intézkedéseinek nem lehet jogalapja.

71. Ha a pénzmossárról szóló irányelv nem tiltja meg a tagállamoknak azt, hogy ilyen körülmények között feljogosítsanak vagy kötelezzenek (fokozott) ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazására, akkor a 2. és 3. kérdés arról kérdezi a Bíróságot, hogy mi az ilyen intézkedések hatálya, és azok milyen feltételek mellett alkalmazhatók. Így tehát: a nemzeti jog előírhatja-e azt, hogy a hitelintézetek felülvizsgálják a pénzforgalmi intézmények tevékenységét, és az általuk elfogadott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket és eljárásokat, és ha igen, milyen mértékben (2. a) kérdés)? Szükség van-e valamilyen különös igazolásra a (fokozott) ügyfél-átvilágítási intézkedések meghozatalára irányuló jog gyakorlására, vagy elegendő az, hogy az ügyfél kockázattal járó tevékenységet végez (2. b) kérdés)? Ha konkrét igazolás követelhető meg, akkor mire kell alapozni az ilyen elemzést (2. c) kérdés)? Végül, az ilyen ügyfél-átvilágítási intézkedések magukban foglalhatják-e annak megkövetelését, hogy a pénzforgalmi intézmények adják át valamennyi olyan ügyfelük azonosítási adatait, akitől az átutalt pénzeszközök származnak, valamint a címzettek azonosítási adatait, és ez összeegyeztethető-e a személyes adatokról szóló irányelvvel (3. a) és b) kérdés)?

72. A pénzmossárról szóló irányelv értelmezése során valamennyi fél az FATF ajánlásaira és egyéb anyagaira támaszkodott, amely olyan kormányközi szervezet, mely normák kialakításával, a pénzmossás és a terrorizmusfinanszírozás elleni fellépést szolgáló politikák kidolgozásával és előmozdításával foglalkozik.²⁰ A Bíróság már megállapította, hogy a pénzmossárról szóló irányelvet (elődjéhez, a 91/38/EGK irányelvhez hasonlóan) annak érdekében fogadták el, hogy alkalmazza és kötelezővé tegye az Európai Unióban az FATF ajánlásait.²¹ A pénzmossárról szóló irányelvet ezért a 2003. évi FATF ajánlásokkal összhangban kell értelmezni,²² amely lényegében a minimumszabvány ezen a területen. Ennek megfelelően, ahol lényeges, figyelembe fogom venni.

73. Némelyik kérdésben a kérdést előterjesztő bíróság azonosította az uniós jog különös rendelkezéseit. Másokban viszont nem. Mindazonáltal az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság annak érdekében, hogy hasznos választ adjon az előterjesztett kérdésekre, figyelembe vehet olyan uniós jogi normákat, amelyekre nem hivatkoztak.²³ Az előterjesztett kérdésekre adandó válaszokra vonatkozó javaslatomban ezt a megközelítést alkalmaztam.

74. Míg a 3. b) kérdés nem hivatkozik a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelvre, a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem más részeiben mégis kétségeinek ad hangot a hivatkozott irányelv szerinti jogok és a pénzmossárról szóló irányelv szerinti jogok közötti kapcsolat vonatkozásában. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv azonban itt nem alkalmazandó, mivel a Safe *nem* „kereskedelmi, ipari, kézműipari vagy szakmai tevékenységén kívül eső

20 — Lásd: a 2003. évi FATF ajánlások, Bevezetés, 1. lábjegyzet, valamint a 2012. évi FATF ajánlások, Bevezetés, 7. o. A Bizottság az FATF tagjaként szerepel a felsorolásban.

21 — Lásd például: Jyske Bank Gibraltar ítélet, C-212/11, EU:C:2013:270 (a továbbiakban: Jyske Bank Gibraltar ítélet), 46. és 63. pont.

22 — Lásd: a fenti 7. pont.

23 — Lásd: Jyske Bank Gibraltar ítélet 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

célok érdekében jár el”.²⁴ A Bíróság megállapította, hogy a „fogyasztó” és a „kereskedő” irányelv által meghatározott fogalma ellentétes, és a „fogyasztó” fogalma „a kereskedelmi vagy szakmai tevékenységében nem érintett valamennyi magánszemélyt” jelöli.²⁵ Így a Safe nem a hivatkozott irányelv értelmében vett fogyasztó.

A pénzmossásról szóló irányelv 11. cikke (1) bekezdésének hatálya (1. a)–c) kérdés)

75. Jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság ezt nem mondta ki kifejezetten, az ügyiratok elemei és az írásbeli és szóbeli észrevételek arra utalnak, hogy a BBVA azt követően kezdett gyanakodni a pénzmossásra vagy terrorizmus finanszírozására, hogy szabálytalanságokat fedezett fel azokban az információkban, amelyek a Safe BBVA-nál vezetett számláján keresztüli pénzeszköz-átutalást végző ügynökökre vonatkoztak.

76. A BBVA a 10/2010. sz. törvény alapján szüntette meg a Safe számláját, amely egyrészt feljogosít az egyszerűsített ügyfél-átvilágítási intézkedések meghozatalára olyan pénzügyi szolgáltatók tekintetében, amelyek ügyfél-átvilágítási intézkedéseknek való megfelelőségét felülvizsgálják, másrészt előírja, hogy a hatálya alá tartozó jogalanyoknak kockázatértékelés alapján fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket kell alkalmazniuk olyan helyzetekben, amelyek jellegüknél fogva nagyobb pénzmossási és terrorizmusfinanszírozási kockázatot jelentenek, mint például a pénzküldési szolgáltatások.

77. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a pénzmossásról szóló irányelvvel ellentétes-e az olyan nemzeti jogszabály, amely ilyen módon szabályozza az (egyszerűsített és fokozott) ügyfél-átvilágítási intézkedéseket.

78. A pénzmossásról szóló irányelv három különböző típusú ügyfél-átvilágítási intézkedésről rendelkezik (szokásos, egyszerűsített és fokozott). A tagállamoknak gondoskodni kell ezen intézkedések megfelelő alkalmazásáról annak érdekében, hogy megelőzzék a pénzügyi rendszer pénzmossásra és terrorizmusfinanszírozásra való felhasználását. Az ilyen intézkedéseket az üzleti kapcsolat létrehozatala vagy az ügylet végrehajtása előtt vagy után kell alkalmazni. Az egyes intézkedésfajták kívánt elrettentő hatásának szintje azon kockázat becsült szintjétől függ, hogy a pénzügyi rendszert ilyen célra használják fel. Ez a kockázati szint szükségszerűen eltérő, és a tagállamoknak ezért biztosítaniuk kell azt, hogy az alkalmazni kívánt intézkedések az adott egyedi esetben illeszkedjenek a helyzethez.²⁶ Ezért úgy vélem, hogy minden esetben igazolható alapon kell meghozni azt a döntést, hogy milyen szintű ügyfél-átvilágítási intézkedést kell alkalmazni.

79. Álláspontom szerint a pénzmossásról szóló irányelv II. fejezetének (Ügyfél-átvilágítás), valamint az 5. cikk, 7. cikk, 11. cikk (1) bekezdése és a 13. cikk között fennálló kapcsolat megértéséhez a szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazására irányuló kötelezettségből kell kiindulni.

80. A 7. cikkben szerepelnek azok a helyzetek, amelyek automatikusan kiváltják a szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazására irányuló kötelezettség érvényesülését, mivel úgy tekinthetők, hogy olyan pénzmossási és terrorizmusfinanszírozási kockázatot jelentenek, amely megelőzhető a 8. és 9. cikk szerinti intézkedésekkel.²⁷ Ezek a helyzetek a következőket érintik: a) az üzleti kapcsolat létesítésekor; b) a legalább 15 000 euró összegű alkalmi ügyletek teljesítésekor; c) pénzmossás vagy a terrorizmus finanszírozása gyanújának esetében; valamint d) ha kétség merül fel a korábban kapott ügyfélazonosító adatok valóságára vagy megfelelősége tekintetében. Ezért a szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedéseket alkalmazni lehet az üzleti kapcsolat kialakítása előtt vagy az ügylet

24 — A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv 2. cikkének a) pontja.

25 — *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs* ítélet, C-59/12, EU:C:2013:634, 33. pont.

26 — Lásd például: a pénzmossásról szóló irányelv 8. cikkének (2) bekezdése, 34. cikkének (1) bekezdése, valamint (22) és (24) preambulumbekkezdése.

27 — Lehetnek más olyan körülmények is, amelyekben megállapítható ilyen kockázat.

végrehajtása előtt (7. cikk a) és b) pont), vagy tekintet nélkül arra, hogy ez az eset áll-e fenn (7. cikk c) és d) pont). Különösen a 7. cikk c) pontjában semmi nem utal arra, hogy a pénzmosás vagy a terrorizmus finanszírozásának gyanújának inkább az üzleti kapcsolat vagy az ügylet létrejöttét megelőzően kell felmerülnie, nem pedig azok folyamán.

81. A pénzmosásról szóló irányelv nem határozza meg a „pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozása gyanúját”. Jóllehet a 22. cikk (1) bekezdésének a) pontja (a FIU tájékoztatására irányuló kötelezettség terjedelmével összefüggésben) arra utal, hogy arra vonatkozóan, hogy pénzmosást vagy terrorizmus finanszírozását követik (vagy követték) el, illetve kísérlik (vagy kísérelték) meg, a „feltételezés” nem ugyanaz, mint az „alapos gyanúval rendelkezés”, úgy vélem, hogy ezt a megkülönböztetést nem lehet úgy érteni, hogy az azt jelenti, hogy a 7. cikk c) pontja szerinti „gyanú” tisztán szubjektív kérdés. Véleményem szerint a gyanút bizonyos olyan objektív elemre kell alapozni, amely felülvizsgálható a 7. cikk c) pontjával és a pénzmosásról szóló irányelv egyéb rendelkezéseivel²⁸ való összeegyeztethetőség ellenőrzése érdekében. Ezért véleményem szerint a 7. cikk c) pontja szerinti „pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozása gyanúja” különösen akkor merül fel, ha figyelembe véve az ügyfél és ügyletei egyedi körülményeit (beleértve számlájának [számláinak] használatát és kezelését is), igazolható okok olyan kockázatra utalnak, hogy pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozása történik, vagy arra fog sor kerülni a hivatkozott ügyféllel összefüggésben.

82. A pénzmosásról szóló irányelv értelmében a nemzeti jognak gondoskodnia kell arról, hogy ilyen gyanú esetén (valamint a 7. cikkben felsorolt egyéb esetekben) az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok alkalmazzák a szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedéseket, beleértve az ügyfél azonosítását és személyazonosságának igazoló ellenőrzését (a 8. cikk (1) bekezdésének a) pontja); adott esetben a tényleges tulajdonos azonosítását (a 8. cikk (1) bekezdésének b) pontja); az üzleti kapcsolat céljáról és tervezett jellegéről való információszerzést (a 8. cikk (1) bekezdésének c) pontja); valamint az üzleti kapcsolat és a vállalt ügyletek folyamatos figyelemmel kísérését (a 8. cikk (1) bekezdésének d) pontja). A 8. cikk (1) bekezdésének d) pontja kizárólag *ex post* alkalmazható. A másik három típusú intézkedés bármely szakaszban alkalmazható. Ez összhangban áll a 9. cikk (6) bekezdésével, amelynek értelmében a tagállamok előírják, hogy az ezen irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok valamennyi új ügyfél esetében alkalmazzanak ügyfél-átvilágítási eljárást, és kockázatérzékenységi alapon, megfelelő időnként a meglévő ügyfelek esetében is. Azonban az üzleti kapcsolat létesítése vagy az ügylet végrehajtása előtt a tagállamoknak elő kell írniuk azt, hogy megtörténjen az ügyfél vagy tényleges tulajdonos személyazonosságának igazoló ellenőrzése (9. cikk (1) bekezdés).

83. A 7., 8. és 9. cikk tehát azonosítja azokat a körülményeket, amelyek között az uniós jogalkotó úgy vélte, hogy a nemzeti jogban biztosítani kell a „szokásos” megelőző intézkedéseket akkor, amikor pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázat áll fenn, és megállapította az ezen kockázat megvalósulását megakadályozó megfelelő intézkedéseket.

84. Egyéb körülmények között (például az ügyfél, az üzleti kapcsolat, a termék vagy az ügylet típusától függően)²⁹ a kockázat nagyobb vagy kisebb lehet. A 11. és a 13. cikk megfelelően foglalkozik e helyzetekkel, és előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell azt, hogy különböző szintű ügyfél-átvilágítási intézkedéseket alkalmazzanak.

85. A 11. cikkben szereplő bizonyos feltételektől függően a 8. cikkben és a 9. cikk (1) bekezdésében szereplő ügyfél-átvilágítási intézkedéseket nem kell alkalmazni olyan körülmények között, amikor a 7. cikk a), b) és d) pontja szerint egyébként alkalmazni kellene azokat. A feltételek olyan helyzetekre vonatkoznak, amikor az uniós jogalkotó úgy vélte, hogy csekélyebb a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázat például az ügyfél személyazonossága, vagy az ügylet vagy termék értéke vagy tartalma miatt.

28 — Például a 22. cikk (1) bekezdésének a) pontja, a 24. cikk és a 27. cikk.

29 — Megjegyzem, hogy míg a pénzmosásról szóló irányelv nem tűnik meghatározni a „termék” fogalmát, a fogalom szövegkörnyezete arra utal, hogy az számos pénzügyi és kereskedelmi ajánlatot fed.

86. Ez a helyzet akkor, amikor az irányelv hatálya alá tartozó valamely jogalany ügyfele maga is a pénzmosásról szóló irányelv hatálya alá tartozó hitelintézet vagy pénzügyi szolgáltató. A 11. cikk (1) bekezdésével összhangban a tagállamoknak nem kell előírniuk az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok (például bankok) számára a 8. cikk és a 9. cikk (1) bekezdése szerinti ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazását ügyfeleik (például a Safe) vonatkozásában a 7. cikk a), b) és d) pontjában szereplő körülmények között.

87. Ezen a következtetésen nem változtat az a tény, hogy a 11. cikk (1) bekezdése *előírja* azt, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyokra nem kell alkalmazniuk a szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedéseket, miközben a 11. cikk más bekezdései (például a 11. cikk (2) bekezdése) *lehetővé teszik* a tagállamok számára, hogy feljogosítsanak egyszerűsített ügyfél-átvilágítási intézkedésekre. A megengedő szerkezetnek a 11. cikk más részeiben való alkalmazása arra utal, hogy a tagállamok választhatják a 11. cikkben meghatározott egyszerűsített ügyfél-átvilágítási intézkedés alkalmazását; a 8. cikk szerinti szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedéseket; továbbá a fokozott vagy szigorúbb ügyfél-átvilágítási kötelezettségeket, külön-külön a 13. és az 5. cikkel összhangban. Álláspontom szerint a 11. cikk (1) bekezdésében a felszólító mód használata azt jelenti, hogy ebben az esetben kevesebb választási lehetőség van: vagy az egyszerűsített ügyfél-átvilágítást alkalmazzák, vagy adott esetben, ahol szükséges, a fokozott vagy szigorúbb ügyfél-átvilágítási kötelezettségeket, külön-külön a 13. és az 5. cikkel összhangban. Csak a szokásos ügyfél-átvilágítás, mint olyan nem alkalmazható. Ezért nem értelmezem úgy a 11. cikk (1) bekezdését, hogy az tiltja az 5. cikken alapuló szigorúbb rendelkezéseket.

88. A 11. cikk (1) bekezdésében szereplő eltérés értelme az, hogy maga az ügyfél a pénzmosásról szóló irányelv hatálya alá tartozik. Az ilyen ügyfélnek eleget kell tennie a hivatkozott irányelvben szereplő, és a nemzeti jogba átültetett valamennyi releváns követelménynek, beleértve azokat az ügyfél-átvilágítási intézkedéseket is, amelyeket saját ügyfeleivel összefüggésben alkalmaznia kell, és a hivatkozott irányelv szerinti bejelentési, felügyeleti és egyéb kötelezettségek is vonatkoznak rá. Ilyen körülmények között kevésbé van szükség megelőző intézkedések végrehajtására.

89. A hivatkozott ok összhangban áll a 2012. évi FATF ajánlásokkal is. A 10. sz. ajánlás 16. értelmező megjegyzése elismeri, hogy felmerülhetnek olyan körülmények, amelyek között csekélyebb a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázat, és a megfelelő kockázatértékeléstől függően ésszerű lehet megengedni a pénzügyi szolgáltatóknak az egyszerűsített ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazását.³⁰ A 17. pont kifejezetten azonosítja azon pénzügyi szolgáltatók példáját, amelyekre magukra is érvényesek a 2012. évi FATF ajánlásokkal összhangban álló, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel összefüggő követelmények, amelyek hatékonyan végrehajtották ezeket a követelményeket, és a hivatkozott kötelezettségeknek való megfelelés érdekében felügyelet alatt állnak.³¹

90. Így arra az álláspontra jutottam, hogy a 11. cikk (1) bekezdése azt az elvet tükrözi, hogy az ügyfél-átvilágítási intézkedéseknek meg kell felelniük az azonosított kockázatoknak.³² A 11. cikk (1) bekezdése csökkentett kockázatot feltételez, *mivel az ügyfél az irányelv hatálya alá tartozó jogalany*, és már sor került ügyfél-átvilágítási, bejelentési és felügyeleti intézkedésekre azon kockázat kezelése érdekében, amelyet az irányelv hatálya alá tartozó, hivatkozott jogalany és a különösen a hivatkozott jogalany saját ügyfelei jelenthetnek. A 11. cikk (1) bekezdése ezzel igyekszik összehangolni a hatékony szabályozáshoz, a költséghatékony kockázatkezeléshez, valamint a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázat megfelelő és arányos megelőzéséhez fűződő érdekeket.

30 — Lásd továbbá: a 2003. évi FATF ajánlások 5. sz. ajánlásának 9. sz. értelmező megjegyzése.

31 — Lásd továbbá: a 2003. évi FATF ajánlások 5. sz. ajánlásának 10. sz. értelmező megjegyzése.

32 — Lásd: a pénzmosásról szóló irányelv (22) és (24) preambulumbekkezdése. Lásd továbbá: a 2012. évi FATF ajánlások 1. sz. ajánlása.

91. A 11. cikk (1) bekezdése valamennyi, az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyra alkalmazandó, még akkor is, ha néhány jogalanyra további feltételek vonatkoznak, ahogyan az a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv alapján a pénzforgalmi intézmények esetében megvalósul. Pénzforgalmi intézményként való működésük engedélyezése a pénzmosásról szóló irányelvnek való megfeleléstől függ, valamint attól, hogy amennyiben nyilvántartásba vett ügynököket kívánnak használni, akkor az ilyen megfelelés ellenőrzése érdekében belső ellenőrzési mechanizmussal kell rendelkezniük.³³

92. A pénzmosásról szóló irányelv, a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv és más uniós jog³⁴ alkalmazása ellenére azonban a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázattal szemben a hatályos uniós jogszabályok (és a nemzeti átültető jogszabályok) értelmében létező védelem nem biztosíthatja a kockázat teljes megszűnését.³⁵

93. A 11. cikk (1) bekezdése ezért *nem* tér el a 7. cikk c) pontjától. Tekintet nélkül bármilyen eltérésre, kivételre vagy küszöbértékre, és így arra való tekintet nélkül, hogy az ügyfél az irányelv hatálya alá tartozó jogalany-e, vagy sem, a 7. cikk c) pontja kimondja, hogy minden esetben szükség van az ügyfél-átvilágítási intézkedésekre akkor, ha felmerül a pénzmosás vagy a terrorizmus finanszírozásának gyanúja.³⁶ Másképpen megfogalmazva, ilyen gyanú felmerülése esetén a tagállamnak ezért tilos megengedni vagy előírni az egyszerűsített ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazását. Így, amennyiben az illetékes nemzeti bíróság a szóban forgó ügyben megállapítja, hogy a BBVA és a két másik bank helyesen állapította meg az ilyen gyanú Safe-fel kapcsolatos fennállását, akkor az uniós jog megköveteli, hogy (amennyire lehetséges) úgy értelmezze a nemzeti jogot, hogy a bankoknak a 7. cikk c) pontja értelmében (legalább) a szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedéseket kellett alkalmazniuk.³⁷

94. Az a tény, miszerint az ügyfél maga a pénzmosásról szóló irányelv hatálya alá tartozó jogalany, még nem jelenti azt, hogy a tagállam nem követelheti meg a hivatkozott irányelv 13. cikke szerinti fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazását a hivatkozott ügyfél vonatkozásában, ha a pénzmosásról szóló irányelv, a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv és az egyéb uniós jogszabályok által nyújtott garanciák ellenére a rendelkezésben előírtnál nagyobb mértékű kockázat áll fenn a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával összefüggésben. A 11. cikk csak a csekélyebb kockázatot jelentő helyzetekben tér el a szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedésektől. Mivel nem hivatkozik a 13. cikkre, nem vonatkozik a nagyobb kockázat esetén megkövetelt ügyfél-átvilágításra.

95. A 13. cikk előírja a tagállamoknak, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyoknak előírják, hogy kockázatérzékenységi alapon fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket alkalmazzanak azokban a helyzetekben, amelyek természetüknél fogva nagyobb pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatot jelenthetnek, valamint legalább a 13. cikk (2)–(4) bekezdésének megfelelő, nagy kockázatot jelentő egyéb helyzetekben. Ezekben a bekezdésekben nem szerepel a pénzeszközök külföldre utalása. A kérdést előterjesztő bíróság sem utalt arra, hogy e bekezdések közül bármelyik alkalmazandó

33 — Lásd például: a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv 17. és 21. cikke.

34 — A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel foglalkozó más uniós jogszabályok magukban foglalják például a következőket: a pénzáttalásokat kísérő megbízási adatokról szóló, 2006. november 15-i 1781/2006/EK rendelet (HL 2006. L 345., 1. o.); a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről szóló, 2005. október 26-i 1889/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2005. L 309., 9. o.); a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló, 2001. december 27-i 2580/2001/EK rendelet (HL 2001. L 344., 70. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 207. o.).

35 — Az FATF ugyancsak arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kockázatalapú megközelítés nem „hibátlan” megközelítés, és előfordulhatnak olyan esetek, amikor valamely intézmény minden ésszerű intézkedést megtett a kockázat azonosítása és elhárítása érdekében, és mégis felhasználták pénzmosásra és a terrorizmus finanszírozására. Lásd: FATF, „Guidance for a Risk-Based Approach – The Banking Sector” (2014. október), 10. pont.

36 — Ez a cél volt az Európai Parlament azon javaslatának alapja, hogy a (jelenlegi) 7. cikk c) pontját zárják ki a kivételből; lásd: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről (COM(2004)0448 – C6-0143/2004 – 2004/0137(COD)), 43. o.

37 — Ez összhangban áll a 2003. évi FATF ajánlásokkal is. Az 5. sz. ajánlás 13. sz. értelmező megjegyzése kimondja, hogy „[e]gyszerűsített [ügyfél-átvilágítási] intézkedések nem elfogadhatók akkor, ha fennáll a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázat gyanúja, vagy különös nagyobb kockázatot jelentő forgatókönyvek alkalmazandók”. Lásd továbbá: a 2012. évi FATF ajánlások 1. sz. ajánlásának 2. sz. értelmező megjegyzése.

lenne.³⁸ A 13. cikk azonban nem tiltja meg a tagállamoknak azt, hogy kockázatalapú megközelítést alkalmazva nemzeti jogukban olyan más helyzeteket azonosítsanak, amelyek természetüknél fogva nagyobb pénzümosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatot jelentenek, és ezért igazolják vagy meg is követelik a fokozott átvilágítást (a szokásos ügyfél-átvilágítás mellett).

96. Ezért, a 11. cikk (1) bekezdésében szereplő eltérés ellenére a pénzümosásról szóló irányelv 7. és 13. cikke megköveteli a tagállamoktól annak biztosítását, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok az olyan ügyfeleket érintő helyzetekben, akik maguk is az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok, alkalmazzák i. a 8. cikk és a 9. cikk (1) bekezdése szerinti szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedéseket akkor, ha fennáll a pénzümosás és a terrorizmus finanszírozás 7. cikk c) pontja szerinti gyanúja, és ii. a 13. cikk szerinti fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket a hivatkozott rendelkezésben szereplő helyzetekben.

97. Még ha a tagállamok helyesen is ültették át a nemzeti jogba a 7., 11. és 13. cikket,³⁹ az 5. cikk lehetővé teszi számukra, hogy „szigorúbb rendelkezéseket” fogadjanak el vagy tartsanak hatályban, amelyek a pénzümosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem megerősítését szolgálják,⁴⁰ és megerősíti, hogy a pénzümosásról szóló irányelv csak minimális szintű harmonizációról rendelkezik.⁴¹ E „szigorúbb rendelkezések”, úgy látom, olyan helyzetekre vonatkozhatnak, amelyekre az irányelv bizonyos fajta ügyfél-átvilágítást rendel, és egyéb olyan helyzetekre is, amelyeket a tagállamok kockázatosnak tartanak.

98. Az 5. cikk az 1. fejezet (Tárgy, hatály és fogalommeghatározások) részét képezi, és alkalmazandó valamennyi, „[a] pénzümosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzése érdekében [a pénzümosásról szóló] irányelv hatálya alá tartozó terület[...] rendelkezése[ire]”. Nem korlátozódik tehát a II. fejezetben (Ügyfél-átvilágítás) szereplő rendelkezésekre. A tagállamok tehát abban az esetben is előírhatják valamely hitelintézetnek ügyfél-átvilágítási intézkedések pénzüforgalmi intézmények tekintetében való alkalmazását, ha teljesülnek a 11. cikk (1) bekezdésének feltételei (még abban az esetben is, ha nem áll fenn a 7. cikk c) pontja szerinti gyanú), és a 7. és 13. cikkben felsoroltaktól eltérő helyzetekben, ha az igazolt és egyébként összeegyeztethető az uniós joggal.⁴²

99. Összefoglalásképpen, a pénzümosásról szóló irányelv 8. vagy 13. cikkéhez hasonló rendelkezések jelentős szintű szabadságot biztosítanak a tagállamoknak a hivatkozott irányelv átültetése során a tekintetben, hogy pontosan hogyan hajtsák végre a különböző típusú átvilágításra vonatkozó kötelezettségeket a szóban forgó körülményektől függően, valamint azon nyomós kötelezettségükkel összhangban, hogy értékelniük kell a kockázatot, és olyan jogszabályokat kell hatályba léptetniük, amelyek megkövetelik az azonosított kockázatnak megfelelő intézkedések alkalmazását, és amelyek összhangban állnak más, az uniós jog által előírt alkalmazandó kötelezettségekkel. Az 5. cikk pedig további mozgásteret biztosít akkor, amikor megengedi a tagállamoknak, hogy – amennyiben szükségesnek tartják – „szigorúbb rendelkezéseket” fogadjanak el, vagy tartsanak hatályban, feltéve, hogy eközben tiszteletben tartják az uniós jogból fakadó kötelezettségeiket.

38 — Igaz, hogy a tagállamoknak hasonló kötelezettségeket kell biztosítani a (2)–(4) bekezdésekben felsoroltaktól eltérő helyzetek esetében, amelyek nagyobb pénzümosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatot jelentenek, és amelyek megfelelnek a Bizottság által a 40. cikk (1) bekezdésének c) pontja alapján hozott végrehajtási intézkedésekben megállapított technikai követelményeknek. Amennyire meg tudom állapítani, még nem fogadtak el ilyen végrehajtási intézkedéseket.

39 — Lásd: a fenti 54. pont.

40 — Jyske Bank Gibraltar ítélet, 61. pont.

41 — Lásd: Jyske Bank Gibraltar, 61. pont.

42 — Lásd: az alábbi 108–119. pont.

A hitelintézetek felügyelhetik-e a pénzforgalmi intézmények által elfogadott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket (2. a) és 2. c) ii. kérdés)?

100. 2. a) kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság a tekintetben vár iránymutatást, hogy milyen felügyeleti hatáskörrel rendelkeznek a hitelintézetek a pénzmosásról szóló irányelv és a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv értelmében azon pénzforgalmi intézmények műveletei, átvilágítási eljárásai és intézkedései tekintetében, amelyek az ügyfeleik. A szorosan kapcsolódó 2. c) ii. kérdés azt kérdezi, hogy a hitelintézet értékelheti-e a pénzforgalmi intézmények által alkalmazott átvilágítási intézkedéseket.

101. Úgy értelmezem, hogy ezeket a kérdéseket arra a feltételezésre alapozták, hogy azért szüntették meg a Safe számláit, mert a Safe nem bocsátotta rendelkezésre a bankok által az általuk alkalmazott ügyfél-átvilágítási intézkedésekkel összefüggésben kért információt. A megszüntetést ezért olyan eszköznek kell tekinteni, amellyel ki kívánták kényszeríteni a Safe pénzmosásról szóló irányelv, és esetlegesen a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv szerinti kötelezettségeinek teljesítését, amire kizárólag az illetékes hatóságok, nem pedig a bankok jogosultak.⁴³

102. Nem látom be, hogy a bankok eljárása hogyan lehetne felügyeleti jellegű. A pénzmosásról szóló irányelv olyan ügyfél-átvilágítási követelményeket tartalmaz, amelyeket az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyokra, nem pedig az ügyfelekre *ügyfél jogállásuk miatt* kell alkalmazni. Az irányelv nem írja elő azt, hogy az ügyfeleknek az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok számára rendelkezésre kellene bocsátaniuk olyan információkat, amelyeket ez utóbbiaknak kell megszerezni és igazolni annak érdekében, hogy eleget tegyenek saját ügyfél-átvilágítási kötelezettségeiknek. Ezért például a 8. cikk megállapítja az üzleti kapcsolat azon elemeit, amelyek vonatkozásában kérni és igazolni kell az információt. Nem mondja ki konkrétan azt, hogy a nemzeti jogban rendelkezni kell arról, hogy az információt az ügyféltől kell beszerezni, és hogy ez utóbbi a helyesen átültetett pénzmosásról szóló irányelv értelmében köteles válaszolni az ilyen megkeresésre (még akkor sem, ha az ügyfélnek nagymértékben érdekében áll így tenni a 9. cikk (5) bekezdésben szereplő következmények elkerülése érdekében).⁴⁴

103. Ennek eredményeképpen a 9. cikk (5) bekezdésének első albekezdésében szereplő eljárások (beleértve az üzleti kapcsolat fennállásakor a hivatkozott kapcsolat megszüntetését) alkotják a következményét annak, ha az irányelv hatálya alá tartozó jogalany képtelen megfelelni a tagállamok által átültetett 8. cikk (1) bekezdésének a)–c) pontja szerinti ügyfél-átvilágítási követelményeknek. Ezt a következményt igazolja annak kockázata, hogy az ügyfeleket, az ügyleteket és a kapcsolatokat pénzmosásra vagy a terrorizmus finanszírozására használják (vagy használhatják).

104. A 9. cikk (5) bekezdése az alkalmazása tekintetében nem függ attól, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalany *miért* nem tud eleget tenni a 8. cikk (1) bekezdésének a)–c) pontja szerinti, megkövetelt ügyfél-átvilágítási intézkedéseknek. Ezért az a tény, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalany ügyfelei nem működnek együtt azon információ rendelkezésre bocsátásával, amely lehetővé teszi számára a 8. cikket átültető nemzeti jognak való megfelelést, nem szükséges, és nem is minden esetben elegendő a 9. cikk (5) bekezdésében szereplő következmények kiváltásához.

105. Igaz, hogy a pénzmosásról szóló irányelv 37. cikke előírja az illetékes hatóságoknak, hogy hatékonyan kísérik figyelemmel, illetve tegyék meg az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy az ezen irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok, beleértve a bármelyik ügyfelük tekintetében ügyfél-átvilágítási intézkedéseket alkalmazó hitelintézeteket és a pénzforgalmi intézményeket, megfeleljenek a hivatkozott irányelvnek. Ahogyan azt Bot főtanácsnok megfogalmazta, az ügyfél-átvilágítási és bejelentési intézkedések hatékonyságát az biztosítja, hogy felügyeleti és szankcionálási jogkört ruháznak az

43 — Lásd: a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv 21. cikke.

44 — Lásd továbbá: a pénzmosásról szóló irányelv (10) preambulumbekkezdése.

illetékes nemzeti hatóságokra.⁴⁵ Egyetértek vele abban, hogy az ügyfél-átvilágítási, a bejelentési, a felügyeleti és ellenőrzési intézkedések együtt megelőző és visszatartó erejű intézkedéseket jelentenek a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni hatékony küzdelem érdekében, és a pénzügyi rendszer stabilitásának és integritásának a biztosításáért.

106. Ez mindazonáltal nem jelenti azt, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok a pénzmosásról szóló irányelv 8. és 9. cikkét átültető nemzeti jog alapján eljárva elláthatják az illetékes hatóságok számára fenntartott felügyeleti szerepet.

107. Nem jelenti azt sem, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok alááshatják azokat a felügyeleti feladatokat, amelyeket a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv 21. cikke értelmében az illetékes hatóságoknak el kell látniuk a pénzforgalmi intézmények tekintetében annak érdekében, hogy ellenőrizzék a hivatkozott irányelv II. címében (Pénzforgalmi szolgáltatók)⁴⁶ szereplő rendelkezéseknek való megfelelést. Míg a hivatkozott hatóságok megfelelő körülmények között a hivatkozott irányelv értelmében törölhetik a nyilvántartásból az ügynököket, a fióktelepeket vagy magát a pénzforgalmi intézményt,⁴⁷ ezek a jogkörök egyidejűleg léteznek az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok által alkalmazandó megelőző intézkedések, valamint az illetékes hatóságokat a pénzmosásról szóló irányelv értelmében megillető felügyeleti jogkörök mellett.

Szükséges-e konkrét igazolás a (fokozott) ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazására irányuló jogosultság gyakorlásához, vagy elegendő az, hogy az ügyfél kockázatos tevékenységet végez (2. b) kérdés)? Ha szükség van konkrét igazolásra, milyen feltételek alkalmazandók (2. c) i–iii. kérdés)?

108. Ha a tagállamok feljogosíthatják vagy kötelezhetik a hitelintézeteket ügyfél-átvilágítási intézkedések meghozatalára pénzforgalmi intézmény tekintetében, akkor a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi a 2. b) és 2. c) i–iii. kérdésével, hogy az ilyen intézkedéseket lehet-e csupán a hivatkozott pénzforgalmi intézmény általános fajtájú tevékenységére alapozni, vagy a hivatkozott intézmény egyéni tevékenységeit kell vizsgálni.

109. Emlékeztetek arra, hogy a kérdések az irányelv hatálya alá tartozó olyan jogalanyokat érintő jogvitával összefüggésben merültek fel, amelyek azzal érvelnek, hogy a [nemzeti] jogalkotó által nagy kockázatot jelentőnek tekintett olyan helyzetekben (mint a pénzküldési szolgáltatások nyújtása) alkalmazandó nemzeti jogra alapozták ügyfél-átvilágítási intézkedéseiket, amelyek nem szerepelnek a 13. cikk szerinti felsorolásban. Ezen túlmenően már foglalkoztam azzal, hogy mire van szükség a pénzmosás 7. cikk c) pontja szerinti gyanúja esetén.⁴⁸

110. Ezért úgy értelmezem a 2. b) és 2. c) i–iii. kérdést, hogy olyan körülményekre irányulnak, amelyekben valamely tagállam a pénzmosásról szóló irányelv által biztosított szabadság keretein belül jár el.

111. Amikor valamely tagállam a hivatkozott szabadság keretein belül jár el, e jogkörét mindenképpen az uniós joggal összhangban, különösen a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok tiszteletben tartásával kell gyakorolnia.⁴⁹ A Bíróság kimondta, hogy a pénzügyi rendszer pénzmosásra vagy terrorizmusfinanszírozásra való használata elleni küzdelemnek, amely a pénzmosásról szóló irányelv hatálya alá tartozik, egyensúlyban kell lennie egyéb érdekek védelmével, mint például a szolgáltatásnyújtás szabadságával. Így a Jyske Bank Gibraltar ítéletben a Bíróság lényegében megállapította, hogy megengedhetők a szolgáltatásnyújtás szabadságának az információnyújtási

45 — Bot főtanácsnok Jyske Bank Gibraltar ügyre vonatkozó indítványa, C-212/11, EU:C:2012:607, 61. pont.

46 — A hivatkozott cím magában foglalja a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv 17. cikkének (1) bekezdését.

47 — Lásd: a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv 17. cikkének (6) bekezdése.

48 — Lásd: a fenti 81. és 82. pont.

49 — Lásd például: Bizottság kontra Portugália ítélet, C-438/08, EU:C:2009:651, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

követelményből fakadó korlátozásai, „amennyiben egy ilyen szabályozás célja az uniós jog tiszteletben tartásával a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem hatékonyságának erősítése”.⁵⁰ Amikor (ahogyan a jelen helyzetben is) az uniós jog nem teljesen harmonizált, az alapvető szabadságokat korlátozó nemzeti jog igazolható, feltéve hogy olyan, közérdeken alapuló kényszerítő indokot szolgál, amelyet még nem védenek a szolgáltatást nyújtóra a székhelye szerinti tagállamban vonatkozó szabályok; hogy alkalmas céljainak elérésére; továbbá hogy nem haladja meg a céljai eléréséhez szükséges mértéket.⁵¹

112. A Bíróság már kimondta, hogy a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem, valamint megelőzésük törvényes célt képez, amely a közrend védelméhez kapcsolódik, és alkalmas a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolására.⁵²

113. A szóban forgóhoz hasonló nemzeti jog vajon alkalmas-e az említett cél megvalósítására azért, mert segít csökkenteni a kockázatot, és általánosabban megfogalmazva azért, mert valóban összefüggő és rendszeres módon kívánja elérni azt?⁵³ Az olyan nemzeti jog, amely megfelelő kockázatértékelést követően (beleértve a pénzforgalmi intézmény ügyfelekre vonatkozót is) (például) valamilyen fajta ügyfél, ország, termék vagy ügylet tekintetében magas kockázatot azonosít, és ezen az alapon feljogosítja vagy akár felszólítja az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyokat arra, hogy saját egyéniesített kockázatértékelésüket követően alkalmazzák a megfelelő ügyfél-átvilágítási intézkedéseket, számomra úgy tűnik, hogy eleget tesz a hivatkozott követelménynek.

114. A nemzeti jog arányosságának értékelése megában foglalja a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázat azonosított szintje tekintetében a tagállam által elérni kívánt védelem szintjének meghatározását. Úgy értelmezem a pénzmosásról szóló irányelvet, hogy az megerősíti azt, hogy a tagállamok például megvalósíthatnak olyan szintű védelmet, amely magasabb az uniós jogalkotó által választottnál, azonosíthatnak egyéb (magas) kockázattal járó helyzeteket, és feljogosíthatnak vagy előírhatnak olyan ügyfél-átvilágítási intézkedéseket, amelyek eltérnek a hivatkozott irányelvben előírtaktól.

115. Amennyiben így járnak el, a tagállamok például azonosíthatják a meghatározott különös helyzetekben alkalmazandó különös intézkedéseket, vagy utasíthatják az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyokat arra, hogy megfelelő kockázatértékelésre alapozva alkalmazzák azokat az intézkedéseket, amelyek arányosak az adott különös helyzetben szóban forgó kockázattal. A tagállamoknak mindegyik esetben biztosítaniuk kell azt, hogy az alkalmazott fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket annak értékelésére alapozzák, hogy létezik-e, és milyen szintű pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázat az esettől függően valamely ügyfél, üzleti kapcsolat, számla, termék vagy ügylet tekintetében. Ilyen értékelés hiányában sem a tagállam, sem adott esetben az irányelv hatálya alá tartozó egyetlen jogalany számára sem lehetséges eldönteni azt, hogy az egyedi esetben milyen intézkedéseket kell alkalmazni. Ha pedig nem áll fenn pénzmosási vagy terrorizmusfinanszírozási kockázat, a hivatkozott (jogszerű) indokok alapján nem lehet megelőző intézkedéseket hozni.

116. Ennek a kockázatértékelésnek figyelembe kell vennie legalább valamennyi, a pénzmosásnak vagy terrorizmusfinanszírozásnak tekintett magatartásfajták egyikének kockázatára (annak szintjére) utaló lényeges tény. Az ilyen kockázatok (és szintjük) függhetnek többek között az ügyfelektől, országoktól vagy földrajzi területektől, termékektől, szolgáltatásoktól, ügyletektől vagy forgalmazási csatornáktól. Így a már rendelkezésre álló információk alapján szükséges lehet megbizonyosodni arról, hogy (például) ki vesz részt a tulajdonátruházásban, honnan származik a vagyontárgya, milyen jogokat

50 — Jyske Bank Gibraltar ítélet, az 59. és 60. ponttal összefüggésben értelmezett 49. pont.

51 — Jyske Bank Gibraltar ítélet, 57–60. pont (és különösen a 60. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52 — Jyske Bank Gibraltar ítélet, 62–42., és 85. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

53 — Jyske Bank Gibraltar ítélet, 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

ruháztak át, tudtak-e bűncselekményről, mi az ügyletek vagy kapcsolatok célja, milyen földrajzi vonatkozásai vannak a vagyontárggyal kapcsolatos bármely műveletnek, milyen értékű a vagyontárgy vagy a vagyontárggyal kapcsolatos ügylet, továbbá milyen rendszerességgel vagy időtartamban valósult meg az üzleti kapcsolat.

117. Az ilyen értékelés lehetővé teszi általánosságban és egyedi esetben is annak eldöntését, hogy hogyan kezeljék a kockázatot a megfelelő intézkedések elfogadásával. Az ilyen intézkedések kiválasztása során (a tagállamoknak és adott esetben az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyoknak is) értékelni kell azt, hogy az észlelt kockázatot hogyan kezelték addig, és a védelem milyen kívánt szintjét biztosították már más intézkedésekkel, beleértve a pénzmossásról szóló irányelven, a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelven és egyéb uniós (vagy nemzeti) jogszabályokon alapulókat is. Vélhetően valószínűtlen az, hogy egyetlen ügyfél-átvilágítási intézkedés vagy egyéb intézkedés megszüntethet bármilyen pénzmossási vagy terrorizmusfinanszírozási kockázatot. Az uniós jog sokkal inkább arra utal, hogy a tagállamoknak több különböző típusú választ kell adniuk az ilyen kockázatokra.

118. Ezen túlmenően attól függ a nemzeti jog arányos volta, hogy az általa előírt ügyfél-átvilágítási intézkedések milyen szinten avatkoznak bele az uniós jog által védelemben részesített egyéb jogokba és érdekekbe, mint például a személyes adatok védelmébe (a Charta 8. cikke), és az ugyanazon piacon működő jogalanyok közötti szabad verseny elvébe. Célkitűzéseiket egyensúlyba kell hozni az ilyen egyéb jogos érdekekkel.

119. Végül a nemzeti jog arányos volta attól függ, hogy léteznek-e a védelem ugyanazon szintjét megvalósítani képes alternatív, kevésbé korlátozó módszerek. Így például azon általános jogszabály helyett, amely feltételezi, hogy a pénz külföldre küldése mindig magas kockázatot jelent,⁵⁴ kevésbé korlátozó, és a tagállam által megvalósítani kívánt védelem szintjét mégis megvalósítani képes az a jogszabály, amely (a pénzküldés ottani kockázatán alapulva) különbséget tesz a kedvezményezett országok között, vagy előírja az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok közötti különbségtételt.

Az ügyfél-átvilágítási intézkedések és a személyes adatok védelme (3. a) és b) kérdés)

120. 3. b) kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a személyes adatokról szóló irányelv megtiltja-e a tagállamoknak, hogy megköveteljék a pénzforgalmi intézményektől, hogy bocsássák a velük közvetlen versenyhelyzetben lévő hitelintézetek rendelkezésére az ügyfeleik személyazonosságára vonatkozó adatokat az e hitelintézetek által alkalmazott fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedésekkel összefüggésben. A 3. a) kérdés hasonló, jóllehet nem hivatkozik sem valamely különös uniós jogi rendelkezésre, sem a pénzforgalmi intézmények és a hitelintézetek közötti versenyhelyzetre (ellenkezőleg, a Safe számláin keresztül átutalt pénzeszközök címzettjeire vonatkozó adatokra hivatkozik).

121. Bizonyos kétség merült fel a 3. kérdés megengedhetősége tekintetében, mivel a BBVA arra utal, hogy soha nem kért a Safe ügyfeleire vagy az átutalt összegek kedvezményezettjeire vonatkozó személyes adatot; csupán az azon ügynökökre vonatkozó információkat kívánta megszerezni, akik a Safe nevében jártak el, és használták a Safe számláját.

54 — A 2012. évi FATF ajánlások 14. sz. értelmező megjegyzésével összefüggésben értelmezett 15. értelmező megjegyzés tartalmaz olyan példákat, amelyek iránymutatást nyújtanak a tekintetben, hogy mik a magas kockázat megállapítását segítő jelek. A 14. sz. megjegyzés szövege azonban kifejezetten kimondja, hogy ezek a példák nem lehetnek minden körülmények között relevánsak. A c) alpont alatt a következőket sorolják fel: magánbank-szolgáltatások, névtelen ügyletek, nem személyes üzleti kapcsolatok vagy ügyletek, ismeretlen vagy nem kapcsolódó harmadik féltől kapott összegek.

122. Ha a tényállás BBVA általi bemutatása pontos, és megfelel annak is, ami a két másik bank és a Safe közötti vitában történt, akkor a 3. kérdés valóban nem tűnik relevánsnak az alapügyben szóban forgó vita megoldása szempontjából. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében azonban nem a Bíróság feladata megállapítani és értékelni a jogvita felmerülésére okot adó tényeket. Ez a feladat a nemzeti bíróságok kiváltsága,⁵⁵ és az erre vonatkozó hatáskörük nemzeti jogi kérdés. Ezért lehetőség szerint megválaszolom a 3. kérdést.

123. A hitelintézetekhez és pénzforgalmi intézményekhez hasonló, az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok gyűjthetik és igazolhatják a legalább a saját ügyfeleikre vonatkozó adatokat a pénzmosásról szóló irányelvvel összhangban, vagy ha a hivatkozott irányelv 5. cikke értelmében megengedett szigorúbb szabályok vonatkoznak rá, akkor az uniós joggal összhangban álló más nemzeti jogszabály alapján. Ha ez magában foglalja a személyes adatokról szóló irányelv hatálya alá tartozó személyes adatokat (a pénzmosásról szóló irányelv nem igazán különös e tekintetben), akkor alapvetően mindkét irányelv követelményei alkalmazandók. A pénzmosásról szóló irányelv (33) preambulumbekzdése megerősíti ezt az információk 28. cikk szerinti közzététele tekintetében. Így tesz a (48) preambulumbekzdés is, amely az alapvető jogok tiszteletben tartására hivatkozik, beleértve ebbe a személyes adatok Charta 8. cikke szerinti védelmét.

124. Nem látom alapját annak, hogy akár a 8. cikk (1) bekezdésnek a) pontjában,⁵⁶ akár a 13. cikkben úgy értelmezzük az „ügyfél” fogalmát, hogy az az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok ügyfeleinek ügyfelére (ügyfeleire) is vonatkozik. Ezek a rendelkezések lényegében az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok és ügyfelük (ügyfeleik) közötti viszonyra vonatkoznak, valamint az e kapcsolat során megvalósult ügyletekre. Természetesen igaz, hogy a 13. cikk (4) bekezdésének c) pontja felsorolja a más tagállamban vagy harmadik országban lakóhellyel rendelkező, politikai közszereplő személyekkel való üzleti kapcsolat vagy az ügylet tárgyát képező vagyon és pénzeszközök forrásának megállapítása érdekében megteendő intézkedéseket. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben azonban semmi nem utal arra, hogy erről lenne szó.

125. Ezzel együtt úgy gondolom, hogy a pénzmosásról szóló irányelvvel nem szükségszerűen ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, amely igazolt esetben kötelezi vagy feljogosítja az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyokat az ügyfeleik ügyfeleire vonatkozó információ bekérésére. A hivatkozott ügyfelekre vonatkozó információ lényeges lehet annak értékelése során, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalany ügyfele, ügyletei és üzleti kapcsolatai pénzmosási vagy terrorizmusfinanszírozási kockázatot jelentenek-e.

126. Ezért nem fogadom el azt, hogy a pénzmosásról szóló irányelv hatálya alá tartozó jogalanyt soha nem jogosíthat fel vagy kötelezhet a nemzeti jog arra, hogy a pénzmosás vagy a terrorizmusfinanszírozás megelőzése érdekében információt kérjen saját ügyfeleinek ügyfeleiről. A személyes adatokról szóló irányelv, különösen annak 7. cikke sem tűnik úgy, hogy megtiltaná a személyes adatok kezelését ilyen körülmények között.

127. Az ilyen nemzeti jogszabályoknak mindazonáltal összhangban kell állniuk a hivatkozott tagállam uniós jog szerinti egyéb kötelezettségeivel, így a személyes adatokról szóló irányelv, valamint a Charta 8. cikke és 52. cikkének (1) bekezdése szerinti követelményekkel is.

55 — Lásd például: Accor-ítélet, C-310/09, EU:C:2011:581, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; ProRail-ítélet, C-332/11, EU:C:2013:87, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

56 — Így elfogadom azt, hogy a hivatkozott rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy az azokra is vonatkozik, akiknek a magatartása, amikor ügynöki minőségben járnak el, magában foglalja azon jogalanyok a felelősségét, akinek a nevében eljárnak. A 9. cikk (4) bekezdése, amely az „ügyfél vagy a nevében eljáró személy” által végzett műveletekre hivatkozik, megerősíti a 8. cikk (1) bekezdése a) pontjának ilyen értelmezését. Ez az értelmezés összhangban áll a 2003. évi FATF ajánlások 5. sz. ajánlásával is, és annak 4. sz. értelmező megjegyzésével, amelynek értelmében, amennyiben az ügyfél jogi személy, akkor az azonosítására és azonososságának igazolására irányuló ügyfél-átvilágítási intézkedés magában foglalja annak kötelezettségét, hogy „igazolni kell azt, hogy az ügyfél nevében eljárni kívánó bármely személy rendelkezik erre vonatkozó engedéllyel, és azonosítani kell a hivatkozott személyt”. Lásd továbbá: a 2012. évi FATF ajánlások 10. sz. ajánlásának 4. sz. értelmező megjegyzése.

Véggövetkeztetések

128. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következő választ adja az Audiencia Provincial de Barcelona (Spanyolország) részére:

- A pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló, 2005. október 26-i 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében szereplő eltérés ellenére a 7. és 13. cikk megköveteli a tagállamoktól annak biztosítását, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok az olyan ügyfeleket érintő helyzetekben, akik maguk is az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok, alkalmazzák i. a 8. cikk és a 9. cikk (1) bekezdése szerinti szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedéseket akkor, ha fennáll a pénzmosásnak és a terrorizmusfinanszírozásnak a 7. cikk c) pontja szerinti gyanúja, és ii. a 13. cikk szerinti fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket a hivatkozott rendelkezésben szereplő helyzetekben.
- A 2005/60 irányelv 7. cikkének c) pontja szerinti „pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozása gyanúja” különösen akkor merül fel, ha figyelembe véve az ügyfél és ügyletei egyedi körülményeit (beleértve számlájának [számláinak] használatát és kezelését is), igazolható ok mutat olyan kockázatot, hogy pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozása történik, vagy arra fog sor kerülni a hivatkozott ügyféllel összefüggésben. A 11. cikk (1) bekezdése nem tér el a 7. cikk c) pontjától. Tekintet nélkül bármilyen eltérésre, kivételre vagy küszöbértékre, és így arra való tekintet nélkül, hogy az ügyfél az irányelv hatálya alá tartozó jogalany-e, vagy sem, a 7. cikk c) pontja kimondja, hogy minden esetben szükség van az ügyfél-átvilágítási intézkedésekre akkor, ha felmerül a pénzmosás vagy a terrorizmus finanszírozásának gyanúja. Ilyen gyanú felmerülése esetén a tagállamnak ezért tilos megengednie vagy előírnia az egyszerűsített ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazását.
- Az a tény, miszerint az ügyfél maga is a 2005/60 irányelv hatálya alá tartozó jogalany, még nem jelenti azt, hogy a tagállam nem követelheti meg a hivatkozott irányelv 13. cikke szerinti fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazását a hivatkozott ügyfél vonatkozásában, ha a 2005/60 irányelv és egyéb uniós jogszabályok által nyújtott garanciák ellenére a rendelkezésben előírnál nagyobb mértékű kockázat áll fenn a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával összefüggésben. A 11. cikk csak csekélyebb kockázatot jelentő helyzetekben tér el a szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedésektől. Mivel nem hivatkozik a 13. cikkre, ezért nem vonatkozik a nagyobb kockázat esetén megkövetelt ügyfél-átvilágításra.
- Még ha a tagállamok helyesen is ültették át a nemzeti jogba a 2005/60 irányelv 7., 11. és 13. cikkét, az 5. cikk lehetővé teszi számukra, hogy olyan „szigorúbb rendelkezéseket” fogadjanak el vagy tartsanak hatályban, amelyek a pénzmosás és a terrorizmus elleni küzdelem megerősítését szolgálják, és megerősíti, hogy a 2005/60 irányelv csupán minimális szintű harmonizációról rendelkezik. A 2005/60 irányelv 5. cikke nem korlátozódik a II. fejezetben (Ügyfél-átvilágítás) szereplő rendelkezésekre. A tagállam tehát abban az esetben is előírhatja ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazását valamely hitelintézet számára valamely pénzforgalmi intézmény tekintetében, ha teljesülnek a 11. cikk (1) bekezdésének feltételei, és a 7. és 13. cikkben felsoroltaktól eltérő helyzetek állnak fenn, ha mindez igazolt és egyébként összeegyeztethető az uniós joggal.
- Amikor a tagállamok a 2005/60 irányelv 5. cikke által rendelkezésükre bocsátott szabadság keretein belül járnak el, e jogkörüket mindenképpen az uniós joggal összhangban, különösen a Szerződések által biztosított alapvető szabadságok tiszteletben tartásával kell gyakorolniuk. Amikor (ahogyan a jelen helyzetben is) az uniós jog nem teljesen harmonizált, az alapvető szabadságokat korlátozó nemzeti jog igazolható, feltéve hogy olyan, közérdeken alapuló kényszerítő indokot szolgál, amelyet

még nem védenek a szolgáltatást nyújtóra a székhelye szerinti tagállamban vonatkozó szabályok; hogy alkalmas céljainak elérésére; továbbá hogy nem haladja meg a céljai eléréséhez szükséges mértéket.

- A nemzeti jog arányosságának értékelése megában foglalja a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázat azonosított szintje tekintetében a tagállam által elérni kívánt védelem szintjének meghatározását. A tagállamok megvalósíthatnak olyan szintű védelmet, amely magasabb az uniós jogalkotó által választottnál, azonosíthatnak egyéb (magas) kockázattal járó helyzeteket, és engedélyezhetnek vagy előírhatnak más ügyfél-átvilágítási intézkedéseket. A tagállamoknak biztosítaniuk kell azt, hogy az alkalmazott fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket annak értékelésére alapozzák, hogy fennáll-e, és milyen szintű a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázat az esettől függően valamely ügyfél, üzleti kapcsolat, számla, termék vagy ügylet tekintetében. Az alkalmazandó intézkedések kiválasztása során (a tagállamoknak és adott esetben az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyoknak is) értékelniük kell, hogy az észlelt kockázatot hogyan kezelték addig, és a védelem milyen kívánt szintjét biztosították már más intézkedésekkel, köztük a 2005/60 irányelven, a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló, 2007. november 13-i 2007/64/EK európai parlamenti és tanácsi irányelven és egyéb uniós (vagy nemzeti) jogszabályokon alapulókkal. A nemzeti jog arányos volta továbbá attól függ, hogy az általa előírt ügyfél-átvilágítási intézkedés milyen szinten avatkozik bele az uniós jog által védelemben részesített egyéb jogokba és érdekekbe, mint például a személyes adatok védelmébe (az Európai Unió Alapjogi Chartájának 8. cikke) és az ugyanazon piacon működő jogalanyok közötti szabad verseny elvébe. Végül a nemzeti jog arányos volta attól függ, hogy léteznek-e a védelem ugyanazon szintjét megvalósítani képes alternatív, kevésbé korlátozó módszerek.
- A 2005/60 irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok nem áthatják alá azokat a felügyeleti feladatokat, amelyeket a 2007/64 irányelv 21. cikke értelmében az illetékes hatóságoknak el kell látniuk a pénzforgalmi intézmények tekintetében annak érdekében, hogy ellenőrizzék az utóbbi irányelv II. címében (Pénzforgalmi szolgáltatók) szereplő rendelkezéseknek való megfelelést. Míg a hivatkozott hatóságok megfelelő körülmények között a hivatkozott irányelv értelmében törölhetik a nyilvántartásból az ügynököket, a fióktelepeket vagy magát a pénzforgalmi intézményt, ezek a jogkörök egyidejűleg léteznek az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyok által alkalmazandó megelőző intézkedések, valamint az illetékes hatóságokat a 2005/60 irányelv értelmében megillető felügyeleti jogkörök mellett.
- A 2005/60 irányelvvvel nem szükségszerűen ellentétesek az olyan nemzeti jogszabályok, amelyek igazolt esetben kötelezik vagy feljogosítják az irányelv hatálya alá tartozó jogalanyokat az ügyfelek ügyfeleire vonatkozó információ bekérésére. Az ilyen nemzeti jogszabálynak mindazonáltal összhangban kell állnia a hivatkozott tagállam uniós jog szerinti egyéb kötelezettségeivel, így a személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 8. cikke és 52. cikkének (1) bekezdése szerinti követelményekkel is.