



Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. szeptember 29.¹

C-78/21. sz. ügy

AS „PrivatBank”,

A,

B,

Unimain Holdings Limited

kontra

Finanšu un kapitāla tirgus komisija

(az Administratīvā apgabaltiesa [regionális közigazgatási bíróság, Lettország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – EUMSZ 56. és EUMSZ 63. cikk – Szolgáltatásnyújtás szabadsága – A tőke szabad mozgása és a szabad fizetési műveletek – Pénzügyi szolgáltatások – Korlátozások – A hitelintézet számára üzleti kapcsolat kialakításának vagy fenntartásának tilalma olyan személlyel, akinek nincs kapcsolata Lettországgal – Igazolás – A pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzése – Az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja – (EU) 2015/849 irányelv – Arányosság”

I. Bevezetés

1. Az Európai Unióban a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére szolgáló rendszer bizonyos követelményeket támaszt a bankok kockázatkezelési rendszereivel szemben. E követelmények magukban foglalják többek között azt a kötelezettséget, hogy az üzleti kapcsolat létesítése vagy az ügylet végrehajtása előtt ellenőrizni kell az ügyfelek kilétét, és információkat kell szerezni az üzleti kapcsolat céljáról. Amennyiben ez nem lehetséges, a szóban forgó ügyletek nem hajthatók végre és üzleti kapcsolatok nem létesíthetők. Ennek során az ügyfél-átvilágítási intézkedések intenzitása az ügyfél kockázati profiljától függ, amelyet az (EU) 2015/849 irányelv² (22) preambulumbekzdése szerint teljes körű kockázatalapú megközelítés alapján kell meghatározni.

¹ Eredeti nyelv: német.

² A legutóbb az (EU) 2019/2177 irányelvvvel (HL 2019. L 334., 155. o.) módosított, a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2015. L 141., 73. o.) Ezen irányelv jelen ügyben alkalmazandó változatával kapcsolatban lásd a jelen indítvány 6. pontját.

2. Jelen ügyben a pénzmosás elleni küzdelemért felelős lett felügyeleti hatóság, a Finanšu un kapitāla tirgus komisija (pénz- és tőkepiaci bizottság, Lettország, a továbbiakban: FKTK) bizonyos időtartamon keresztül hiányosságokat állapított meg egy Lettországban letelepedett hitelintézet kockázatkezelési rendszerével kapcsolatban. E hitelintézet ügyfelei tekintetében nyilvánvalóan nem tudta teljesíteni a szükséges átvilágítási előírásokat. Ezért az FKTK e hitelintézetet arra kötelezte, hogy ne alakítson ki üzleti kapcsolatokat, vagy haladéktalanul szüntesse meg üzleti kapcsolatait, amikor bizonyítást nyer, hogy az a személy, akivel az üzleti kapcsolat az FKTK határozatának elfogadását követően kezdődött, nem áll kapcsolatban a Lett Köztársasággal, és havi hitelforgalma meghalad egy bizonyos küszöbértéket. Ez felveti azt a kérdést, hogy egy ilyen intézkedés összeegyeztethető-e az alapszabadságokkal, és ha igen, milyen körülmények és feltételek mellett.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az EUMSZ

3. Az EUMSZ 56. cikk első bekezdése szerint az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.

4. Az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdése szerint tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás.

5. Az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja előírja, hogy az EUMSZ 63. cikk rendelkezései nem érintik a tagállamoknak azt a jogát, hogy meghozzák a szükséges intézkedéseket a nemzeti törvények és rendeletek megsértésének megakadályozására, különösen az adózás és a pénzügyi szervezetek prudenciális felügyelete terén, vagy hogy eljárásokat alakítsanak ki a tőkemozgások igazgatási vagy statisztikai célú bejelentésére, illetve hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak.

2. A 2015/849 irányelv

6. A negyedik uniós pénzmosási irányelv (2015/849 irányelv) átdolgozta a harmadik uniós pénzmosási irányelvet (2005/60/EK irányelv³). Az ötödik uniós pénzmosási irányelv (2018/843 irányelv)⁴ időbeli hatályánál fogva jelen ügyben nem alkalmazható.

³ A pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló, 2005. október 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2005. L 309., 15. o.).

⁴ A pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról szóló, 2018. május 30-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2018. L 156., 43. o.). Az (EU) 2019/2177 irányelv (HL 2019. L 334., 155. o.) által bevezetett módosítások időbeli hatályuknál fogva jelen ügyben szintén nem alkalmazhatók.

7. A 2015/849 irányelv (22) preambulumbekzdésének szövege az alábbi:

„A pénzmosásnak és a terrorizmus finanszírozásának a kockázata nem minden esetben ugyanolyan mértékű. Ennek megfelelően teljes körű kockázatalapú megközelítést kell alkalmazni. A kockázatalapú megközelítés nem tekintendő a tagállamok és a kötelezett szolgáltatók részére biztosított túlzottan megengedő lehetőségnek. Sokkal inkább a tényeken alapuló döntéshozatal alkalmazását jelenti az Uniót és az Unióban tevékenykedő szereplőket fenyegető pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatok célzottabb kezelése érdekében.”

8. A 2015/849 irányelv 1. cikkének (1) és (2) bekezdése meghatározza az irányelv tárgyát:

„(1) Ezen irányelv célja, hogy megelőzze az uniós pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználását.

(2) A tagállamok biztosítják a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás tilalmát.”

9. 2015/849 irányelv 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése érdekében a tagállamok az ezen irányelv hatálya alá tartozó területen szigorúbb rendelkezéseket is elfogadhatnak, vagy hatályban tarthatnak, az uniós jog keretein belül.”

10. A 2015/849 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése a tagállamok által végzett kockázatértékelésre vonatkozik:

„(1) Valamennyi tagállam megfelelő lépéseket tesz az őt érintő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatok, valamint az ezekkel kapcsolatos adatvédelmi problémák feltárása, értékelése, értelmezése és enyhítése érdekében. A tagállamok az említett kockázatértékelést naprakészen tartják.”

11. A 2015/849 irányelv 8. cikke (1) bekezdésének tárgyát a pénzügyi intézmények által végzett kockázatértékelése képezi:

„A tagállamok biztosítják, hogy a kötelezett szolgáltatók megtegyék a megfelelő intézkedéseket a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás kockázatainak megállapítása és értékelése céljából, figyelembe véve többek között olyan kockázati tényezőket, amelyek az ügyfelekkel, országokkal vagy földrajzi területekkel, termékekkel, szolgáltatásokkal, ügyletekkel és szállítási csatornákkal kapcsolatosak. Ezeknek az intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük a kötelezett szolgáltató jellegével és méretével.”

12. A 2015/849 irányelv II. fejezete szabályozza az ügyfél-átvilágítást. Az „Általános rendelkezések” című 1. szakaszban a 13. és 14. cikk a szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedéseket határozza meg. A 13. cikk (1) bekezdése értelmében ezek az intézkedések az ügyfél (az a) pont) és a tényleges tulajdonos (a b) pont) azonosításából, az értékelésből és – adott esetben – az üzleti kapcsolat céljáról és tervezett jellegéről való információszerzésből (a c) pont), valamint az üzleti kapcsolat folyamatos monitoringjából (a d) pont) állnak.

13. A 2015/849 irányelv 14. cikke (4) bekezdése első albekezdése szabályozza az irányelv 13. cikkében említett átvilágítási előírásoknak való meg nem felelés következményeit:

„(4) A tagállamok előírják, hogy olyan esetekben, amikor a kötelezett szolgáltató nem tud megfelelni valamely ügyfél esetében a 13. cikk (1) bekezdése első albekezdésének a), b) vagy c) pontjában meghatározott ügyfél-átvilágítási előírásoknak, akkor nem hajthat végre az ügyfél megbízása alapján bankszámlán keresztül műveleteket, nem létesíthet vele üzleti kapcsolatot, nem hajthatja végre az ügyletet, és meg kell, hogy szüntesse az üzleti kapcsolatot, továbbá mérlegelnie kell, hogy az ügyféllel kapcsolatban a 33. cikknek megfelelően gyanús ügyletről bejelentést készít a pénzügyi információs egység részére.”

14. A 2015/849 irányelv II. fejezetének 2. és 3. szakasza szabályozza az egyszerűsített, illetve fokozott ügyfél-átvilágítást.

15. Ami az egyszerűsített ügyfél-átvilágítási intézkedéseket illeti, a 2015/849 irányelv 15. cikkének (1) és (2) bekezdéséből kitűnik, hogy amennyiben valamely tagállam vagy kötelezett szolgáltató alacsony kockázatú területeket jelöl meg, vagy amennyiben a kötelezett szolgáltató igazolta, hogy az üzleti kapcsolat vagy az ügylet kockázatának szintje alacsony, a kötelezett szolgáltatók számára engedélyezhető, hogy egyszerűsített ügyfél-átvilágítási intézkedéseket alkalmazzanak. A mindenkori kockázatértékelés tekintetében az irányelv 16. cikke a potenciálisan alacsony kockázattal járó helyzetekre vonatkozóan a II. mellékletben meghatározott tényezőkre hivatkozik.

16. Ami a fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket illeti, a 2015/849 irányelv 18. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy a 19–24. cikkben említett esetekben, és azon természetes és jogi személyek esetében, amelyek a Bizottság által megállapított magas kockázatot hordozó harmadik országokban telepedtek, továbbá a tagállamok vagy a kötelezett szolgáltatók által magasabb kockázatot jelentőként azonosított egyéb esetekben az utóbbiaknak fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedéseket kell alkalmazniuk e kockázatok megfelelő kezelése és enyhítése céljából. A kockázatértékelés tekintetében a 18. cikk (3) bekezdése a potenciálisan nagy kockázattal járó helyzetekre vonatkozóan a III. mellékletben meghatározott tényezőkre hivatkozik.

17. A 2015/849 irányelv „Politikák, eljárások és felügyelet” című VI. fejezetének 4. szakasza szabályozza a szankciókat. Az 58. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint az irányelv végrehajtásából eredő szankcióknak vagy intézkedéseknek hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük. Az irányelv 59. cikkének (2) bekezdése felsorolja a tagállamok által minimálisan alkalmazható közigazgatási szankciókat és intézkedéseket, e rendelkezés c) pontja pedig különösen az engedély visszavonását vagy felfüggesztését említi olyan kötelezett szolgáltató esetében, amely engedélyezés hatálya alá tartozik.

18. A 2015/849 irányelv 59. cikkének (4) bekezdése továbbá olyan közigazgatási szankciókat is lehetővé tesz, amelyekről az irányelv nem rendelkezik:

„(4) A tagállamok felhatalmazhatják az illetékes hatóságokat arra, hogy a (2) bekezdés a)–d) pontjában említetteken túl egyéb típusú közigazgatási szankciókat szabjanak ki, vagy a (2) bekezdés e) pontjában és a (3) bekezdésben említett összegeket meghaladó közigazgatási pénzbírságot vessenek ki.”

19. A 2015/849 irányelv II. és III. melléklete tartalmazza a potenciálisan alacsony, illetve magasabb kockázatra vonatkozó tényezők és bizonyítéktípusok nem teljes listáját. A II. melléklet 3. pontjának a) alpontjával összefüggésben értelmezett 1. pontjának c) alpontja szerint a

tagállamok alacsony kockázatot jelentő földrajzi területen található. A III. melléklet 3. pontjának b) alpontja szerint a potenciálisan magasabb földrajzi kockázatra vonatkozó tényezők közé tartoznak az „olyan országok, amelyekben hiteles források szerint magas szintű a korrupció vagy az egyéb büntetendő cselekmények száma”.

B. A lett jog

20. A 2008. július 17-i Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums (a pénzmosás és a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek elterjedése finanszírozásának megelőzéséről szóló törvény, a továbbiakban: a pénzmosás elleni törvény; Latvijai Vestnesis, 2008, 116. sz.) 6. cikkének (1) bekezdése és (1²) bekezdésének 2. pontja előírja, hogy a hitelintézetnek értékelnie és dokumentálnia kell a pénzmosás és a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek elterjedése finanszírozásának kockázatát, és ezen értékelés alapján belső ellenőrzési rendszert kell bevezetnie a pénzmosás és a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek elterjedése finanszírozásának a megakadályozására. Ennek során különösen a nemzeti és földrajzi kockázatokat kell figyelembe venni, azaz annak kockázatát, hogy az ügyfél vagy az ügyfél gazdasági tulajdonosa olyan országgal vagy területtel áll kapcsolatban, amelynek gazdasági, társadalmi, jogi vagy politikai körülményei a pénzmosás, a terrorizmus és a fegyverek elterjedése finanszírozásának erre az országra vagy területre jellemző magas kockázatára utalhatnak.

21. A Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums (a pénz- és tőkepiaci bizottságról szóló, 2000. június 1-jei törvény; Latvijai Vestnesis, 2000, 230/232. sz.) 5. cikke, 6. cikkének 13. pontja és 7. cikke (1) bekezdésének 3. pontja, a pénzmosás elleni törvény 45. cikke (1) bekezdésének 1. pontja, valamint a Kredītiestāžu likums (hitelintézetekről szóló, 1995. október 5-i törvény; Latvijai Vestnesis, 1995, 163. sz.) 99^{1. cikk}e és 113. cikke (1) bekezdésének 4. pontja meghatározza, hogy az FKTK felügyeli és ellenőrzi azt, hogy a pénz- és tőkepiacok gazdasági szereplői megfeleljenek a pénzmosás elleni törvény követelményeinek, és jogosult arra, hogy korlátozza a hitelintézetek jogait és tevékenységeit, a pénzügyi szolgáltatások teljes vagy részleges felfüggesztését is beleértve, illetve arra, hogy korlátozza a kötelezettségek teljesítését.

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

22. Az AS „PrivatBank” (a továbbiakban: PrivatBank) egy Lettországban székhellyel rendelkező hitelintézet. A természetes személy, B természetes személy, ciprusi állampolgárok, valamint az Unimain Holdings Limited ciprusi társaság a PrivatBank részvényesei.

23. 2017. október 17. és 30. között az FKTK ellenőrzést végzett a PrivatBank tevékenységeit illetően annak értékelése céljából, hogy a bank miként teljesítette a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzésével kapcsolatos jogszabályi követelményeket azon ügyfelei átvilágításával, akik jogviszonyban álltak a részvényeseivel, illetve azok ügyleteinek felügyelésével.

24. A vizsgálat során az FKTK megállapította, hogy a PrivatBank különösen a hitelintézetekről szóló lett törvény és a pénzmosás elleni törvény pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzésére vonatkozó rendelkezéseit sértette meg. Az FKTK álláspontja szerint a bank belső ellenőrző rendszere az ügyfél-átvilágítás szakaszaiban, valamint az ügyletek felügyelete már hosszabb ideje nem volt kellőképpen hatékony sem annak biztosítására, hogy a bank teljesítse a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére vonatkozó jogszabályi követelményeket, sem pedig arra, hogy a bankon belül biztosítani lehessen a pénzmosás és a

terrorizmus finanszírozása kockázatainak hatékony kezelését. Különösen, a PrivatBank kedvezőbb körülményeket teremtett ügyfelei egy részének, amelynek gazdasági tulajdonosai részvényesek voltak, mind a létező ügyfelei által végzett ügyletek felügyeletének, mind pedig az új ügyfelek e csoportba történő felvételét illetően.

25. Az FKTK 2019. szeptember 13-i határozatával a PrivatBankot pénzbírsággal sújtotta és számos kötelezettséget rótt rá (a továbbiakban: vitatott határozat). Többek között a bankkal szemben azon időpontig előírt kötelezettségek egyike, amíg végre nem hajtják a vitatott határozatban előírt intézkedéseket, és amíg az FKTK nem adja meg jóváhagyását, az volt, hogy a bank ne alakítson ki üzleti kapcsolatokat, vagy haladéktalanul szüntesse meg üzleti kapcsolatait, amikor bizonyítást nyer, hogy az a személy, akivel az üzleti kapcsolat a vitatott határozat elfogadását követően kezdődött, megfelelt e feltételek egyikének:

- a természetes személynek nincs kapcsolata a Lett Köztársasággal és havi hitelforgalma több, mint 15 000 euró, vagy a jogi személy tevékenysége nincs kapcsolatban a Lett Köztársasággal, és havi hitelforgalma több, mint 50 000 euró (a vitatott határozat 4.4.1.2. pontja).
- a társaság gazdasági tulajdonosai a bank részvényesei vagy hozzájuk kapcsolódó személyek (a vitatott határozat 4.4.1.3. pontja).

26. A PrivatBank számára azt a kötelezettséget is előírták, hogy biztosítsa, hogy azon ügyfelek havi hitelforgalma, akiknek a gazdasági tulajdonosai a bank részvényesei, vagy hozzájuk kapcsolódó személyek, illetve az ezen ügyfelekhez kapcsolódó ügyfelek csoportjához tartozó ügyfeleké ne haladja meg a 2019. év tekintetében a hasonló ügyfél havi hitelforgalmát a bank által szolgáltatott adatok alapján (a vitatott határozat 4.4.2. pontja).

27. A PrivatBank a vitatott határozatnak a jogsértést megállapító része és a kiszabott bírság megsemmisítésére irányuló keresetet nyújtott be az Administratívā apgabaltiesāhoz (regionális közigazgatási bíróság). A, B, valamint az Unimain Holdings Limited társaság ugyanezen bíróság előtt keresetet indított, amelyben a vitatott határozat 4.4.1.2., 4.4.1.3. és 4.4.2. pontjában megállapított kötelezettségek megsemmisítését kérték. A PrivatBank részvényeseinek álláspontja szerint a vitatott határozat sérti az EUMSZ 18. cikket és az EUMSZ 63. cikket. A vitatott határozatban elfogadott korlátozások alapját nem jogellenes tevékenység gyakorlása képezi, sem pedig a pénzmosás megelőzésével kapcsolatban az Európai Unióban, tehát a Lettországon is bevezetett tilalmak. A korlátozások bármely természetes vagy jogi személy tekintetében kerültek elfogadásra és bármely természetes vagy jogi személlyel szemben kifejtettek joghatásokat, még akkor is, ha azok jogszerűen cselekszenek. A bank arra való kötelezésével, hogy kizárólag a Lett Köztársaság állampolgáraival és vállalkozásaival működjön együtt, azt követelik meg a banktól, hogy automatikusan, önmagában véve is veszélyes és potenciálisan magas kockázatot hordozó személyeknek minősítsen minden más személyt, az Európai Unió állampolgárait és vállalkozásait is beleértve. A banknak nincs lehetősége arra, hogy másképpen döntsön, és együttműködést alakítson ki e személyekkel.

28. Az FKTK ezzel szemben azzal érvel, hogy a vitatott határozat nem tekinthető a tőke szabad mozgása korlátozásának, mivel egyrészt csak egy meghatározott hitelintézetre vonatkozik, másrészt pedig e hitelintézet ügyfeleinek csak egy korlátozott csoportját érinti. A vitatott határozat nem fosztja meg ezen ügyfeleket azon joguktól, hogy a Lett Köztársaságban engedélyezett bármely más hitelintézetben helyezzenek el pénzeszközöket. A vitatott kötelezettségek célja a bank által elkövetett jogsértések megelőzése, valamint a jövőbeni új jogsértések megelőzése, amelyek jelentős következményekkel járhatnak nem csak azon kockázatot

illetően, hogy a bank érintett lesz a pénzmosásban vagy annak szándékában, a nemzetközi szankciók kijátszásában vagy nemteljesítésében, hanem a pénzügyi ágazat jóhírnevét érintő kockázatot illetően is, az egész ágazatra nézve. Ennek megfelelően e határozat elfogadható és arányos korlátozásnak minősül az EUMSZ 65. cikk első bekezdésének b) pontja értelmében véve.

29. E körülmények között az Administratīvā apgabaltiesa (regionális közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a 2021. január 11-i határozattal a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 63. cikkének (1) bekezdése értelmében vett tőkemozgásnak minősíthetők-e az [EGK-] Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i 88/361/EGK irányelv⁵ I. mellékletében említett, a pénzügyi kölcsönök és hitelek, valamint a pénzügyi intézményeknél (a bankokat is beleértve) vezetett folyószámlákkal és betéti számlákkal végzett műveletek is?
- 2) Egy tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága által egy meghatározott hitelintézettel szemben előírt azon (nem közvetlenül a tagállam szabályozásából eredő) korlátozás, amely megtiltja ezen intézet számára, hogy üzleti kapcsolatokat létesítsen olyan személyekkel, akik nem a Lett Köztársaság állampolgárai, illetve arra kötelezi ezen intézetet, hogy szüntesse meg az ilyen személyekkel létesített üzleti kapcsolatait, az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 63. cikkének (1) bekezdése értelmében vett tagállami intézkedésnek minősül-e, és mint ilyen, a tagállamok közötti szabad tőkemozgásnak az említett rendelkezésben elismert elve korlátozását feltételezi?
- 3) Igazolja-e a tőkének az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 63. cikkének (1) bekezdésében biztosított szabad mozgása korlátozását a 2015/849 irányelv 1. cikkében kimondott azon célkitűzés, miszerint meg kell előzni az uniós pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus-finanszírozás céljára való felhasználását?
- 4) A tagállam által kiválasztott eszköz – azon kötelezettség előírása egy meghatározott hitelintézettel szemben, hogy nem hozhat létre új üzleti kapcsolatokat és meg kell szüntetnie azokat a már létező üzleti kapcsolatokat, amelyek nem egy konkrét tagállam (a Lett Köztársaság) állampolgáraival alakított ki – alkalmas-e 2015/849 irányelv 1. cikkében rögzített célkitűzés elérésére, és ezért az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 65. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett kivételnek minősül-e?”

30. A Bíróság felvilágosításkérésére a kérdést előterjesztő bíróság 2022. március 10-én kiegészítő megállapításokat tett a tényállással kapcsolatban, és ennek során pontosította, hogy a vitatott határozat 4.4.1.2. pontjában említett intézkedés nem a lett állampolgárságot, hanem a Lettországgal való kapcsolatot érinti.

31. A Bíróság előtti eljárásban a PrivatBank, valamint a lett és az olasz kormány és az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekre vonatkozóan. A 2022. április 27-i tárgyaláson az A és társai, a lett kormány, az FKTK és az Európai Bizottság tett szóbeli észrevételeket.

⁵ A Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról szóló tanácsi irányelv (HL 1988. L 178., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 10. o.).

IV. A jogkérdésről

32. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát a PrivatBank azon kötelezettségének jogszerűsége képezi, hogy ne alakítson ki üzleti kapcsolatokat, vagy haladéktalanul szüntesse meg üzleti kapcsolatait, amikor bizonyítást nyer, hogy az üzleti partner olyan személy, akinek nincs kapcsolata Lettországgal. E korlátozásokat csak egy meghatározott havi hitelforgalom felett alkalmazandók: természetes személyek esetében 15 000 euró, jogi személyek esetében 50 000 euró hitelforgalom felett.⁶

33. A Bíróság felvilágosításkérésére a kérdést előterjesztő bíróság megerősítette, hogy a vitatott határozat nem az érintett ügyfelek állampolgárságát, hanem Lettországgal való kapcsolatukat érinti.

34. A következőkben először az alkalmazandó alapszabadságok kérdésével (A), majd ezen alapszabadságok korlátozásával (B) kapcsolatban fejtem ki álláspontomat. Végezetül megvizsgálom, hogy a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználása megelőzésének célja igazolható-e ilyen korlátozást (C).

A. Az első kérdés: az alkalmazandó alapszabadságok

35. A kérdést előterjesztő bíróság először azt szeretné megtudni, hogy a pénzügyi kölcsönöket és hiteleket, valamint a pénzügyi intézményeknél, különösen bankoknál vezetett folyószámlákkal és betéti számlákkal végzett műveleteket az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdése értelmében vett „tőkemozgásoknak” kell-e tekinteni.

36. Mivel a „tőkemozgások” fogalom meghatározása hiányzik a Szerződésekből, a Bíróság a tőkemozgások 88/361 irányelv I. mellékletében szereplő nomenklatúrájának jelzésértéket tulajdonított.⁷ E melléklet bevezetője szerint az e nomenklatúrában felsorolt tőkemozgások különösen a tőkemozgások lebonyolításához szükséges valamennyi műveletet, valamint a műveleteket hitelek vagy kölcsönök visszafizetése céljából ölelik fel, figyelembe véve, hogy az e mellékletben szereplő lista nem kimerítő. Az I. melléklet VI. pontjában szerepelnek a „műveletek pénzügyi intézményeknél vezetett folyószámlákkal és betéti számlákkal”, a VIII. pontjában pedig a „pénzügyi kölcsönök és hitelek”. Ezen túlmenően e melléklet „Magyarázó megjegyzések” című szakasza kimondja, hogy többek között a bankok is „pénzügyi intézményeknek” minősülnek. Ezen túlmenően a Bíróság már világossá tette, hogy a hitelnyújtás üzletszerű tevékenysége főszabály szerint a szabad tőkemozghoz kapcsolódik.⁸

37. Ennek megfelelően az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a pénzügyi kölcsönöket és hiteleket, valamint a pénzügyi intézményeknél, mint bankoknál vezetett folyószámlákkal és betéti számlákkal végzett műveleteket az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdése értelmében vett „tőkemozgásoknak” kell tekinteni.

⁶ A vitatott határozat 4.4.1.2. pontja.

⁷ Lásd: 2017. február 15-i X ítélet (C-317/15, EU:C:2017:119, 27. pont); 2020. szeptember 16-i Romenergo és Aris Capital ítélet (C-339/19, EU:C:2020:709, 32. pont).

⁸ A 2006. október 3-i Fidium Finanz ítélet (C-452/04, EU:C:2006:631, 43. pont); 2018. november 22-i Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank ítélet (C-625/17, EU:C:2018:939, 23. pont); 2019. február 14-i Milivojević ítélet (C-630/17, EU:C:2019:123, 53. pont).

38. Amint a Bíróság már megállapította, a hitelnyújtás tevékenysége az EUMSZ 56. cikk szerinti szolgáltatásnak minősül. E tevékenység főszabály szerint mind az EUMSZ 56. és az azt követő cikkek szerinti szolgáltatásnyújtás szabadságához, mind pedig az EUMSZ 63. és az azt követő cikkek szerinti szabad tőke mozgáshoz kapcsolódik.⁹

39. Ezért felmerül a kérdés, hogy mindkét alapszabadságot vizsgálni kell-e, vagy az alapeljárás körülményei között az egyik szabadság a másikhoz képest nem másodlagos-e.

40. A Bíróság szerint ugyanis az EUMSZ 57. cikk első bekezdéséből, amely szerint „[a] Szerződések alkalmazásában »szolgáltatás« a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá”, nem vezethető le a szolgáltatásnyújtás szabadságának a tőke szabad mozgásához viszonyított általános szubszidiaritása.¹⁰

41. Ehelyett a Bíróság mind tőke szabad mozgásához, mind pedig a szolgáltatásnyújtás szabadságához kapcsolódó intézkedést főszabály szerint e két alapvető szabadság egyikére tekintettel vizsgálja meg, ha kiderül, hogy ahhoz képest a másik szabadság teljesen másodlagos, és az adott rendelkezés ahhoz kapcsolódhat.¹¹ Ha ellenben nem állapítható meg, hogy az egyik alapszabadság a másikhoz képest teljesen másodlagos, akkor mindkét alapszabadságot vizsgálni kell.¹²

42. Bizonyos körülmények között a Bíróság úgy vélte, hogy a hitelnyújtási tevékenység elsősorban a szolgáltatásnyújtás szabadságát érinti. Ennek során az e szolgáltatásokkal kapcsolatos, határokon átnyúló pénzmozgások csökkenése csak a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának elkerülhetetlen következményét jelenti. Ezért csak a szolgáltatásnyújtás szabadságát vizsgálták.¹³

43. A jelen ügyben azonban nem ez a helyzet.

44. Jelen ügyben az adott üzleti kapcsolatok tilalma¹⁴ ehelyett azonos mértékben vonatkozik a bank pénzügyi szolgáltatásainak igénybevételére és magára a tőkeáramlásra. E határozat ugyanis először is a hitelforgalom mértékének kritériumán keresztül a meghatározott tanácsadási szolgáltatások igénybevételétől függetlenül közvetlenül a tőke mozgásokhoz kapcsolódik. Másodsor, a megállapított korlátozások célja a határokon átnyúló, pénzmozgási tevékenység leplezésére irányuló pénzmozgások megakadályozása. Harmadsor, a határozat a hitelforgalom mértékéhez való kapcsolódással nemcsak a hitelügyleteket tiltja, hanem a PrivatBank minden további üzleti kapcsolatát is az érintett ügyfelek számláján történő tőke mozgásokkal, amelyekről

⁹ 2006. október 3-i Fidium Finanz ítélet (C-452/04, EU:C:2006:631, 39. és 43. pont); 2018. november 22-i Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank ítélet (C-625/17, EU:C:2018:939, 23. pont); 2019. február 14-i Milivojević ítélet (C-630/17, EU:C:2019:123, 53. pont). Lásd még: 1995. november 14-i Svensson és Gustavsson ítélet (C-484/93, EU:C:1995:379, 11. pont); 1997. július 9-i Parodi ítélet (C-222/95, EU:C:1997:345, 17. pont).

¹⁰ Lásd: 2006. október 3-i Fidium Finanz ítélet (C-452/04, EU:C:2006:631, 31. és 32. pont).

¹¹ 2006. október 3-i Fidium Finanz ítélet (C-452/04, EU:C:2006:631, 34. pont); 2012. július 12-i SC Volksbank România ítélet (C-602/10, EU:C:2012:443, 70. pont); 2018. november 22-i Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank ítélet (C-625/17, EU:C:2018:939, 24. pont); 2019. február 14-i Milivojević ítélet (C-630/17, EU:C:2019:123, 54. pont).

¹² Lásd ebben az értelemben: 1995. november 14-i Svensson és Gustavsson ítélet (C-484/93, EU:C:1995:379, 8–19. pont); 2002. február 7-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-279/00, EU:C:2002:89, 36. és azt követő pontok); 2004. március 4-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-334/02, EU:C:2004:129, 25. és 34. pont); 2009. június 11-i X és Passenheim-van Schoot ítélet (C-155/08 és C-157/08, EU:C:2009:368, 40. pont).

¹³ 2006. október 3-i Fidium Finanz ítélet (C-452/04, EU:C:2006:631, 48. pont); 2012. július 12-i SC Volksbank România ítélet (C-602/10, EU:C:2012:443, 71. pont); 2018. november 22-i Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank ítélet (C-625/17, EU:C:2018:939, 25. pont); 2019. február 14-i Milivojević ítélet (C-630/17, EU:C:2019:123, 55. pont).

¹⁴ A vitatott határozata 4.4.1.2. pontja.

nem lehet általánosságban megállapítani, hogy azok a szolgáltatásnyújtás szabadsága, a tőke szabad mozgása vagy mindkettő alá tartoznak-e. Végezetül pedig a 2015/849 irányelv a pénzmosás megelőzése terén is mindkét alapvető szabadságjog alkalmazhatóságát feltételezi.¹⁵

45. Ezen okokból abban a tekintetben is osztom a Bizottság és az olasz kormány álláspontját, hogy a PrivatBank üzleti kapcsolatainak vitatott korlátozása mind a szolgáltatásnyújtás szabadságára, mind a tőke szabad mozgására vonatkozó szabályok hatálya alá tartozik. Ezért a következőkben a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseire mindkét alapszabadságra tekintettel válaszolok.

46. Ezáltal nem kell megvizsgálni, hogy a tőke szabad mozgásának korlátozása könnyebben lehetséges-e, és ha igen, milyen mértékben, ha csak a tőke szabad mozgása érvényesül, amire különösen az EUMSZ 65. cikk megfogalmazása utal.¹⁶

B. A második kérdés: a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a tőke szabad mozgásának korlátozása

47. A bank azon kötelezettsége, hogy szüntesse meg üzleti kapcsolatait, illetve ne alakítson ki üzleti kapcsolatokat azon tagállammal kapcsolatban nem álló ügyfelekkel, amelyben e bank székhellyel rendelkezik, nem az érintett ügyfél állampolgárságához kapcsolódik. Ezért nem merül fel állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés, hanem csak az EUMSZ 56. cikk első bekezdése és az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdése alapján szintén tilos¹⁷ közvetett hátrányos megkülönböztetés.

48. Ennek során a Lettországgal való kapcsolat – amint azt a lett kormány megállapította – gazdasági vagy személyes jellegű vonatkozást jelent. Az ilyen kapcsolatot lakóhely, országban fennálló tulajdonjog vagy más tényezők alapján lehet megállapítani. A lett állampolgárok esetében is hiányozhat a Lettországgal való kapcsolat, például ha külföldön élnek, és nem tartanak fenn semmilyen kapcsolatot a hazájukkal.

49. Feltételezhető azonban, hogy a lett állampolgárok sokkal gyakrabban rendelkeznek a Lettországgal való szükséges kapcsolattal, mint az ilyen állampolgársággal nem rendelkező személyek. Így a Lettországgal való kapcsolatra hivatkozás azt eredményezi, hogy elsősorban olyan ügyfelek érintettek, akik nem lett állampolgárok.

50. Ezt a közvetetten hátrányosan megkülönböztető hatást nem lehet ellensúlyozni az FKTK azon álláspontjával sem, hogy a Lettországgal kapcsolatban álló és a Lettországgal kapcsolatban nem álló személyek nincsenek hasonló helyzetben. A Bíróság részben már nem vizsgálja az objektíve összehasonlítható helyzet kritériumát, mint a hátrányos megkülönböztetés további feltételét.¹⁸ Ezenfelül más ügyekben többször is aggályaimnak adtam hangot e kritérium alkalmazásával kapcsolatban, mivel az végső soron csak az igazolás vizsgálatának előrehozásához vezet.¹⁹

¹⁵ Lásd a 2015/849 irányelv (2) preambulumbekkezdését.

¹⁶ Lásd ezzel kapcsolatban: Q ügyre vonatkozó indítványom (C-133/13, EU:C:2014:2255, 48. pont), Allianzgi-Fonds Aevn ügyre vonatkozó indítványom (C-545/19, EU:C:2021:372, 64–71. pont és 107. pont) valamint Kokott, J., *EU Tax Law*, Beck, München, 2022., 150. o., 85. pont, 152. o., 88. pont. A tisztán harmadik államokat érintő esetek tekintetében lásd: 2006. december 12-i Test Claimants in the FII Group Litigation ítélet (C-446/04, EU:C:2006:774, 170. és 171. pont); 2007. december 18-i A ítélet (C-101/05, EU:C:2007:804, 37. és 60. pont).

¹⁷ Lásd: 2020. június 18-i Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületek átláthatósága) ítélet (C-78/18, EU:C:2020:476, 52. és 53. pont).

¹⁸ 2008. május 15-i Lidl Belgium ítélet (C-414/06, EU:C:2008:278, 18–26. pont); 2008. október 23-i Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt ítélet (C-157/07, EU:C:2008:588, 27–39. pont); 2013. július 4-i Argenta Spaarbank ítélet (C-350/11, EU:C:2013:447, 18–34. pont).

¹⁹ Lásd: a Vodafone Magyarország ügyre vonatkozó indítványom (C-75/18, EU:C:2019:492, 105. pont).

51. Így ugyan nyilvánvaló, hogy a Lettországgal kapcsolatban álló személyek és az ilyen kapcsolatokkal nem rendelkező személyek nincsenek azonos helyzetben. Ez azonban nem lehet releváns a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a tőke szabad mozgása korlátozásának fennállásának vizsgálata szempontjából. Ha ugyanis az adott tagállammal való kapcsolat hiánya helyzetek közötti objektív különbségként önmagában elegendő annak megállapításához, hogy nem valósul meg hátrányos megkülönböztetés, akkor az *de facto* kiüresíti ezeket az alapszabadságokat. Az alapszabadságoknak ugyanis éppen a határokon átnyúló szolgáltatások igénybevételét és a más tagállamokba és harmadik országokba irányuló tőkemozgások kialakítását kell lehetővé tenniük. Ezért az alapszabadságok – az indoklásukra is figyelemmel – megtiltják az adott tagállammal való kapcsolat hiányán alapuló korlátozásokat.

52. A kérdés inkább az, hogy a szóban forgó korlátozás igazolható-e a belföldi és a külföldi ügyfelek közötti különbségek alapján. A bank ügyfél-átvilágítási előírásainak való megfelelés a külföldi ügyfelek esetében ugyanis nehezebb, mint a belföldi ügyfelek esetében; erre az FKTK utalt a tárgyaláson. Ez azonban az intézkedés indokoltságára vonatkozik, nem pedig arra a kérdésre, hogy az a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a tőke szabad mozgásának korlátozását jelenti-e.

53. A lett kormányának a korlátozás fennállásával szembeni azon érve sem meggyőző, hogy az érintett ügyfelek bármely más, Lettországon engedélyezett hitelintézet szolgáltatásait igénybe vehetik. A szolgáltatásnyújtás szabadsága és a tőke szabad mozgása lényegének egyik szempontja ugyanis az, hogy a kedvezményezettek maguk dönthetik el, melyik bankkal lépnek kapcsolatba annak érdekében, hogy például bizonyos feltételeket vagy termékeket vegyenek igénybe.

54. Az sem hozható fel érvként az intézkedés korlátozó hatásával szemben, hogy az csak kevés ügyfelet érint, nevezetesen a PrivatBank Lettországgal kapcsolatban nem álló azon ügyfeleit, akik meghaladják a meghatározott hitelállományt, vagy hogy az intézkedést csak korlátozott ideig alkalmazzák. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az alapszabadságok kismértékű korlátozása is tilos.²⁰ Mindemellett az intézkedés potenciálisan minden olyan személyre vonatkozik, akinek nincs kapcsolata Lettországgal, és aki a hitelforgalom meghatározott összege feletti ügyleteket kíván kötni a PrivatBankkal. Ebben az esetben sok ügyfél lehet érintett.

55. Következésképpen az üzleti kapcsolatok tilalmára vonatkozó ilyen kötelezettség mind a szolgáltatásnyújtás szabadságát, mind pedig a tőke szabad mozgását korlátozza.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és negyedik kérdés: a korlátozás igazolása, különösen arányosság

56. Harmadik és negyedik kérdésével, amelyek együttesen vizsgálhatók, a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a korlátozás igazolható-e a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzése érdekében²¹ és az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerinti kivételként.

²⁰ 2021. október 6-i ECOTEX BULGARIA ítélet (C-544/19, EU:C:2021:803, 65. pont).

²¹ Lásd a 2015/849 irányelv 1. cikkét.

57. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az alapszabadságok korlátozása csak akkor fogadható el, ha azt először is az írott igazoló okok valamelyike vagy közérdeken alapuló kényszerítő indok igazolja, másodszor pedig tiszteletben tartja az arányosság elvét. E korlátozásnak különösen alkalmasnak kell lennie az elérni kívánt cél koherens és szisztematikus módon történő megvalósításának biztosítására, és nem lépheti túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.²²

1. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzésének a céljáról

58. Az FKTK és a lett kormány szerint a PrivatBank üzleti kapcsolatainak korlátozása különösen arra irányul, hogy megakadályozza a pénzmosás megelőzésére vonatkozó jogszabályok bank általi megsértését, és megelőzze a jövőbeni jogsértéseket. E jogszabályoknak a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint a terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzésére kell irányulniuk a 2015/849 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése szerint.

59. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem olyan törvényes célnak minősül, mely alkalmas a Szerződés által biztosított alapszabadságok korlátozásának igazolására.²³ Mivel a 2015/849 irányelv minimumharmonizációra törekszik,²⁴ a tagállamok e tekintetben szigorúbb nemzeti rendelkezéseket is elfogadhatnak.²⁵

60. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzésének a célja mellett a jelen ügyben vitatott korlátozás a pénzmosás megelőzése terén a prudenciális felügyeletre vonatkozó jogszabályok érvényre juttatására is törekszik. Ezért e korlátozás a pénzügyi szervezetek prudenciális felügyelete terén a nemzeti törvények és rendeletek megsértésének megakadályozására irányuló intézkedésnek az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontjában vélelmezett²⁶ célját is szolgálja.

2. Az intézkedés megfelelő jellegéről

61. Egy nemzeti intézkedés csak akkor alkalmas céljának megvalósítására, ha e célt koherens és szisztematikus módon kívánja elérni.²⁷

62. Amint arra a lett kormány a tárgyaláson rámutatott, a 2015/849 irányelv egyik alapelve, hogy a bankoknak ismerniük kell ügyfeleiket („ismerd az ügyfeledet” elv). Ezért ezen irányelv 8. cikke általános ügyfél-átvilágítási intézkedéseket elő a bankok számára, amelyek betartását a 7. cikk szerint a tagállamok felügyelik.

²² Lásd: 2013. április 25-i Jyske Bank Gibraltar ítélet (C-212/11, EU:C:2013:270, 60. pont); 2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet (C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 76. és azt követő pont); 2020. június 18-i Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületek átláthatósága) ítélet (C-78/18, EU:C:2020:476, 76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

²³ 2013. április 25-i Jyske Bank Gibraltar ítélet (C-212/11, EU:C:2013:270, 64. pont); 2018. május 31-i Zheng ítélet (C-190/17, EU:C:2018:357, 38. pont).

²⁴ Lásd például a 2015/849 irányelv 5. cikkét, valamint 59. cikkének (4) bekezdését.

²⁵ Lásd: 2020. június 18-i Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületek átláthatósága) ítélet (C-78/18, EU:C:2020:476, 89. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

²⁶ 2012. június 7-i VBV - Vorsorgekasse ítélet (C-39/11, EU:C:2012:327, 30. pont).

²⁷ Lásd: 2016. március 10-i Safe Interenvios ítélet (C-235/14, EU:C:2016:154, 104. pont); 2021. október 6-i ECOTEX BULGARIA ítélet (C-544/19, EU:C:2021:803, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

63. A 2015/849 irányelv ugyanakkor abból indul ki, hogy a más tagállamokból származó ügyfelek nem jelentenek nagyobb kockázatot.²⁸ Mindazonáltal a pénzügyintézetek számára különösen nehéz lehet információkat szerezni azokról az ügyfelekről, akik nem folytatnak gazdasági tevékenységet, nem rendelkeznek lakóhellyel vagy tulajdonnal abban az országban, ahol bankszámlát nyitnak, és egyébként sem tartanak fenn lényeges kapcsolatot ezzel az országgal. Mivel a bankok számára nehezebb információt szerezni a pénzügyi források eredetéről és a külföldi ügyfelek tranzakcióiról, potenciálisan nagyobb kockázatok merülnek fel. Így az ügyfélnek a banktól való jelentős távolsága kedvezhet a tranzakciók anonimitásának, ami viszont fokozott pénzmosási kockázathoz vezethet.²⁹

64. Ezért, tekintettel a PrivatBank kockázatkezelési rendszerének korábban megállapított hiányosságaira és az FKTK által a bank külföldi székhelyű ügyfelekkel szembeni átvilágítási intézkedéseivel kapcsolatban megállapított kockázatra,³⁰ a vitatott kötelezettség számomra megfelelő intézkedésnek tűnik a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása kockázatának csökkentésére.

65. Ezen túlmenően az FKTK a tárgyaláson rámutatott arra, hogy a Lettországgal semmilyen kapcsolatban nem álló személyek havi jelentős hitelforgalma már önmagában is kockázati tényezőt jelent. Azzal, hogy a vitatott intézkedést a havi hitelforgalomhoz kötötte, az FKTK ezt a kockázatot is figyelembe tudta venni.

66. Az, hogy az FKTK a hitelösszeg mértékének kritériumával kiveszi az intézkedés hatálya alól a bank Lettországgal kapcsolatban nem álló azon ügyfeleit, akiknek a havi hitelforgalma alacsonyabb, és akiknek az esetében pénzmosási kockázat is feltételezhető, a Bizottság véleményével ellentétben nem jelenti azt, hogy az intézkedés nem koherens és szisztematikus módon kívánja elérni a kitűzött célt.

67. Egyrészt a tagállamok – amint azt a 2015/849 irányelv II. és III. melléklete mutatja – mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a figyelembe veendő kockázati tényezők kiválasztását illetően. Ezért a potenciálisan alacsony, illetve magasabb kockázatra vonatkozó tényezők és bizonyítéktípusok e mellékletekben szereplő listája kifejezetten nem teljes. Ezt az irányelv 5. cikke is megerősíti, amely szerint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése érdekében a tagállamok szigorúbb rendelkezéseket is elfogadhatnak az uniós jog keretein belül.

68. Másrészt a 2015/849 (22) preambulumbekzdése arra utal, hogy a pénzmosásnak és a terrorizmus finanszírozásának a kockázata nem minden esetben ugyanolyan mértékű. Ennek megfelelően az irányelv egyszerűsített átvilágítást ír elő, ha a kockázat alacsony,³¹ vagy ha ügyleteket csak alkalmyszerűen vagy nagyon korlátozott mértékben hajtanak végre.³² Emellett a 15 000 euró érték az átvilágítási intézkedések alkalmazására vonatkozó minimális értéként jelenik meg az alkalmi ügyletek teljesítésekor.³³ A magánszemélyek esetében 15 000 eurónál, illetve jogi személyek esetében 50 000 eurónál magasabb havi hitelforgalom kiválasztása tehát nem észszerűtlen, sőt, enyhébb, mintha az intézkedés minden ügyletre kiterjedne.

²⁸ A 2015/849 irányelv II. melléklete 3. pontjának a) alpontjával összefüggésben értelmezett 1. pontjának c) alpontja.

²⁹ Lásd a 2005/60 irányelv 13. cikkének (6) bekezdését és a jelen indítvány 3. lábjegyzetét.

³⁰ Lásd a jelen indítvány 24. pontját.

³¹ A 2015/849 irányelv 15–17. cikke.

³² Lásd például a 2015/849 irányelv 2. cikkének (3) bekezdését.

³³ Lásd a 2015/849 irányelv 11. cikkének b)–i) pontját.

69. Mindebből az következik, hogy a vitatotthoz hasonló üzleti kapcsolatok korlátozása alkalmas lehet a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzése céljának koherens és szisztematikus módon történő elérésére. Ehhez bizonyítani kell, hogy a bank az ügyfél távolsága miatt nem tud megfelelni az ügyfél-átvilágítási előírásoknak, és hogy az intézkedés hatálya alá tartozó ügyfélcsoport meghatározása megfelel a megállapított pénzmosási kockázatnak.

3. Az intézkedés szükségességéről

70. A tagállamnak továbbá bizonyítania kell, hogy a kitűzött cél kevésbé korlátozó intézkedésekkel nem érhető el.³⁴

71. A Bizottságnak aggályai vannak a Lettországgal kapcsolatban nem álló ügyfelekkel való üzleti kapcsolatok általános tilalmának és az ilyen üzleti kapcsolatok megszüntetésére vonatkozó kötelezettségnek a szükségességével kapcsolatban. Ezt az intézkedést nem előzte meg egyedi kockázatértékelés az adott ügyfél tekintetében; enyhébb intézkedések, például a 2015/849 irányelv 18. cikke szerinti fokozott átvilágítás is szóba jöhetett.

72. Mint előljáróban kifejtettem, a 2015/849 irányelv szerinti megelőző intézkedések rendszerének kiindulópontja a teljes körű kockázatalapú megközelítés. Amint azt Pitruzzella főtanácsnok nemrégiben megállapította, a fent említett kockázatértékelés a megfelelő megelőző intézkedések – azaz az ügyfél-átvilágítási intézkedések – meghozatalának előfeltételét képezi, amely intézkedések célja a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elkerülése vagy legalább is megakadályozása. Ilyen kockázatértékelés hiányában ugyanis sem az érintett tagállam, sem adott esetben az érintett szolgáltató számára sem lehetséges annak eldöntése, hogy az egyedi esetben milyen intézkedéseket kell alkalmaznia.³⁵

73. Ebben az összefüggésben a 2015/849 irányelv három fajta ügyfél-átvilágítási intézkedést különböztet meg,³⁶ amely intézkedések alkalmazására a kötelezett szolgáltatók ügyfeleik tekintetében az azonosított kockázati szintnek megfelelően kötelezhetők: a szokásos, az egyszerűsített és a fokozott intézkedések.³⁷

74. Mindezen átvilágítási intézkedések közös jellemzője azonban, hogy az adott ügyféllel kapcsolatos kockázatértékelést és ennek megfelelő egyedi intézkedéseket írnak elő. A kockázatértékelés tehát konkrét helyzetekre vonatkozik, és nem elvont módon kell elvégezni.³⁸

75. A jelen ügyben vitatott intézkedés ugyanis az üzleti kapcsolatok megszüntetésének a 2015/849 irányelv 14. cikke (4) bekezdésének első albekezdésében foglalt elrendeléséhez hasonlít. E rendelkezés azt feltételezi, hogy a bank nem tud megfelelni a 13. cikk (1) bekezdése első albekezdésének a)–c) pontjában meghatározott ügyfél-átvilágítási előírásoknak. Ezért az adott ügyféllel kapcsolatban lehetetlen az ügyfél-átvilágítási előírások teljesítése. Ezt megerősíti az irányelv szerkezete, mivel a 14. cikk (4) bekezdése első albekezdésének végén a gyanús ügyletek bejelentése tekintetében kifejezetten az „ügyféllel kapcsolatban” megfogalmazás

³⁴ 2000. március 14-i *Église de scientologie* ítélet (C-54/99, EU:C:2000:124, 18. pont).

³⁵ Pitruzzella főtanácsnok Rodl & Partner ügyre vonatkozó indítványa (C-562/20, EU:C:2022:381, 36. pont).

³⁶ A szokásos ügyfél-átvilágítási intézkedéseket a 2015/849 irányelv 13. és 14. cikke, az egyszerűsítettet a 15–17. cikke, a fokozottakat pedig a 18. és azt követő cikkei szabályozzák.

³⁷ Az ügyfél-átvilágítási intézkedések e különböző fajtáinak magyarázata tekintetében lásd: Pitruzzella főtanácsnok Rodl & Partner ügyre vonatkozó indítványa (C-562/20, EU:C:2022:381, 38. és azt követő pontok).

³⁸ Pitruzzella főtanácsnok Rodl & Partner ügyre vonatkozó indítványa (C-562/20, EU:C:2022:381, 60. és 71. pont).

található. E szabályozás harmadik pénzmosás elleni irányelvbe (2005/60 irányelvbe)³⁹ való felvételének indokolása szerint a javaslat biztosítja, hogy az ügyféllel fennálló üzleti kapcsolat megszűnjön, ha az ügyfél-azonosítási eljárást nem lehet kielégítően lezárni.⁴⁰

76. A Bizottsághoz hasonlóan ezért én is úgy vélem, hogy a vitatott intézkedés nem alapulhat a 2015/849 irányelv 14. cikke (4) bekezdésének első albekezdésén. Ezen intézkedés ugyanis nem konkrét ügyfélre vonatkozik, hanem a vitatott kötelezettségeket általános kritériumok alapján meghatározott ügyfelek egy csoportja tekintetében egységesen rendeli el.

77. Általánosságban ez az intézkedés nem illeszkedik a 2015/849 irányelv szerinti ügyfél-átvilágítási rendszerbe. Az ezen irányelvben előírt fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedések ugyanis megerősítik az adott üzleti kapcsolat monitoringjának mértékét és jellegét. Ez például vonatkozik az üzleti kapcsolat vagy ügylet keretében felhasznált eszközök eredetének bizonyítására. Ezen átvilágítási intézkedések alkalmazása azt is feltételezi, hogy konkrét esetben mindig magasabb kockázatot állapítanak meg.⁴¹

78. Az irányelv ugyanakkor a földrajzi tényezők figyelembevételét is lehetővé teszi. Ennek megfelelően az irányelv III. melléklete 3. pontjának b) alpontja például magasabb kockázatra vonatkozó tényezőként említi az „olyan országok[at], amelyekben hiteles források szerint magas szintű a korrupció vagy az egyéb büntetendő cselekmények száma”.⁴² A vitatott korlátozás legalább az ilyen országokból származó potenciális ügyfelekre vonatkozik.

79. E korlátozás azonban szükségszerűen kiterjed más olyan tagállamok területeire is, amelyek az irányelv kialakítása alapján alacsony kockázatot jelentő földrajzi területen találhatók (az irányelv II. melléklete 3. pontjának a) alpontjával összefüggésben értelmezett 1. pontjának c) alpontja).

80. Ezért továbbra is az a kulcskérdés, hogy szükségesnek kell-e tekinteni az olyan intézkedést, amely a Lettországgal való „kapcsolat hiányának” tág kritériuma alapján olyan ügyfeleket is érinthet, akik a 2015/849 irányelv értelmében *a priori* nem jelentenek fokozott pénzmosási vagy terrorizmusfinanszírozási kockázatot.

81. A jelen ügyben a lett kormány által előadottak szerint a múltban már sikertelenül rendeltek el enyhébb intézkedéseket, és azok nem voltak elég hatékonyak a megállapított kockázatok kezeléséhez. Ennek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

82. A 2015/849 irányelv rendszere szerint az ügyfél-átvilágítási előírásoknak való súlyos, ismétlődő vagy rendszeres meg nem felelés esetén a következő szint az ezen irányelv 59. cikkének (1) bekezdése szerinti közgazgatási szankciók elrendelése lenne.

83. Ennek során a tagállamoknak nagy mozgásterük van. A tagállamok olyan szintű védelmet állapíthatnak meg, amely magasabb az uniós jogalkotó által választottnál, és a engedélyezhetnek vagy előírhatnak olyan ügyfél-átvilágítási intézkedéseket, amelyek eltérnek az ezen irányelvben

³⁹ A jelen indítvány 3. lábjegyzete.

⁴⁰ Lásd: az Európai Bizottságnak a pénzügyi rendszerek pénzmosás, valamint terroristák finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslata, COM(2004) 448 végleges, 5. o.

⁴¹ Lásd például: 2015/849 irányelv (22), (29) és (31) preambulumbekkezdése, valamint Pitruzzella főtanácsnok Rodl & Partner ügyre vonatkozó indítványa (C-562/20, EU:C:2022:381, 41. pont.).

⁴² Az irányelv német nyelvű változatában harmadik országról, más nyelvi változatokban azonban csak országról van szó (lásd többek között a lett változatban „valstis”, a francia változatban „pays” vagy az angol változatban „countries”). Ezen eltérés nem bír azonban jelentőséggel, mivel a tagállamok az irányelv II. melléklete szerint alacsony kockázatú földrajzi területen találhatók, lásd ezen indítvány 79. pontját.

előírtaktól, vagy a számukra biztosított mérlegelési mozgástér keretében egyéb magas kockázattal járó helyzeteket azonosíthatnak.⁴³ Az irányelv 59. cikkének (4) bekezdéséből továbbá az is következik, hogy az e cikkben említetteken túl egyéb típusú közigazgatási szankciók is megengedettek.

84. Az 59. cikk (2) bekezdésének c) pontja szerint az engedély visszavonása vagy felfüggesztése is figyelembe vehető olyan kötelezett szolgáltató esetében, amely engedélyezés hatálya alá tartozik.

85. Ezzel szemben a Lettországgal kapcsolatban nem álló ügyfelekkel való üzleti kapcsolatok tilalma, illetve megszüntetésére vonatkozó kötelezettség enyhébb eszköznek tűnik.

86. Ezenfelül a Bizottság és a lett kormány is megerősítette a tárgyaláson, hogy a lettországi pénzügyi intézetek különösen gyakran szembesülnek pénzmosási kockázattal. A lett kormány utalt arra, hogy e körülmények alapján a Lett Köztársaság élt a további intézkedések meghatározásának lehetőségével.

87. A Bíróság rendelkezésére álló információk alapján tehát a helyzetet az jellemzi, hogy sajátos kockázati tényezőket állapítottak meg, és fennáll az érintett bank engedélye visszavonásának kockázata. Úgy tűnik, hogy enyhébb, hasonlóan hatékony eszköz nem áll rendelkezésre, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia. Következésképpen úgy vélem, hogy a pénzügyi felügyelet szerinti tagállammal kapcsolatban nem álló ügyfelekkel való üzleti kapcsolatok ideiglenes tilalma szükséges.⁴⁴

4. A szűkebb értelemben vett arányosságról

88. Végül a megfelelőség és a szükségesség mellett a szűkebb értelemben vett arányosságot is meg kell vizsgálni.⁴⁵ Eszerint biztosítani kell, hogy a Lettországgal kapcsolatban nem álló ügyfelekkel való üzleti kapcsolatok tilalma ne járjon a PrivatBank és (potenciális) ügyfelei jogos érdekeinek aránytalan sérelmével. Ennek során a bank és az érintett ügyfelek érdekeit a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére irányuló célkitűzéssel kell helyes egyensúlyba hozni.

89. A lett felügyeleti hatóság csak korlátozott időre rendelte el, hogy a PrivatBank üzleti kapcsolatait az érintett ügyfelekkel meg kell szüntetni, illetve hogy ilyen üzleti kapcsolatot nem lehet kialakítani. Az üzleti kapcsolatok kialakításának tilalma csak a vitatott határozat elfogadásától hatályos. Továbbá csak azokat az üzleti kapcsolatokat kellett megszüntetni, amelyeket e határozat elfogadása után – és így annak figyelmen kívül hagyásával – alakítottak ki. Ezenfelül mindkét kötelezettség csak azon további intézkedések végrehajtásáig áll fenn, amelyeket egyidejűleg rendelték el, és a bank kockázatkezelési hiányosságainak orvoslására irányultak.⁴⁶ Ez az időbeli korlátozás fegyelmi jellegű volt a bank számára, mivel maga is hatással lehetett a korlátozások végére. Az FKTK információi szerint e korlátozások időközben már megszűntek.

⁴³ Lásd: Pitruzzella főtanácsnok Rodl & Partner ügyre vonatkozó indítványa (C-562/20, EU:C:2022:381, 50. pont).

⁴⁴ A Bíróság és a kérdést előterjesztő tagállami bíróságok közötti feladatmegosztás tekintetében ebben az összefüggésben lásd: 2018. szeptember 11-i ítélet (C-68/17, EU:C:2018:696, 56. pont); 2021. október 6-i ECOTEX BULGARIA ítélet (C-544/19, EU:C:2021:803, 72. pont).

⁴⁵ Lásd: a G4S Secure Solutions ügyre vonatkozó indítványom (C-157/15, EU:C:2016:382, 112. pont).

⁴⁶ Lásd a jelen indítvány 25. pontját.

90. Ezenfelül a PrivatBankot terhelő intézkedés intenzitása arányban áll a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzésének elérni kívánt céljával. Először is, a bank még a Lettországgal kapcsolatban nem álló, nagy havi hitelforgalommal rendelkező ügyfelekkel is fenntarthatta a meglévő üzleti kapcsolatait, mivel a tilalom csak a vitatott határozat elfogadását követően létesített üzleti kapcsolatokra vonatkozott. Másrészt a bank új üzleti kapcsolatokat alakíthatott ki Lettországgal kapcsolatban nem álló, az e határozatban megállapítottnál alacsonyabb hitelforgalommal rendelkező ügyfelekkel. E korlátozásokhoz képest a bank engedélyének visszavonása lényegesen erőteljesebb intézkedés lenne, amelyet a vitatott korlátozás éppen elkerül.⁴⁷

91. A PrivatBank egyébként maga is vétkesen hozzájárult ahhoz a kockázati helyzethez, amelyre a lett pénzügyi felügyeletnek reagálnia kellett, azáltal, hogy az FKTK megállapításai szerint hosszú időn keresztül megsértette a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére vonatkozó jogszabályokat.⁴⁸

92. Az egyes üzleti kapcsolatok megtiltásával járó hátrányok az ügyfelek szempontjából sem múlják felül a pénzmosás elleni hatékony küzdelem előnyeit. A tőke szabad mozgása ugyan védi a hitelintézet szabad megválasztását, nem biztosít jogot arra, hogy a konkrét körülményektől függetlenül üzleti kapcsolatot lehessen kialakítani egy adott bankkal.

5. A második és negyedik kérdéssel kapcsolatos következtetés

93. Mindezek alapján az üzleti kapcsolatok tilalma olyan ügyfelekkel, akiknek nincs kapcsolata a bank székhelye szerinti tagállammal, nem sérti a szolgáltatásnyújtás szabadságát és a tőke szabad mozgását, feltéve hogy ez az intézkedés arányos a pénzmosás és a terrorizmus elleni küzdelem céljával. Ezt az egyedi ügy összes körülményének figyelembevételével a kérdést előterjesztő bíróságnak kell értékelnie. E körülmények közé tartozik különösen az azonosított pénzmosási kockázat, a pénzmosás megelőzésére vonatkozó rendelkezések bank általi megsértésének megismétlődése és a múltban már sikertelenül alkalmazott intézkedések, valamint a korlátozás időtartama és intenzitása más, hasonlóan hatékony eszközökkel összehasonlítva.

V. Véggkövetkeztetés

94. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy az Administratívā apgabaltiesa (regionális közigazgatási bíróság, Lettország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

- 1) A pénzügyi kölcsönök és hitelek, valamint a pénzügyi intézményeknél, mint bankoknál vezetett folyószámlákkal és betéti számlákkal végzett műveletek az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdése értelmében vett „tőkemozgásoknak” minősülnek.
- 2) Egy tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságának olyan határozata, amely megtiltja egy meghatározott hitelintézet számára, hogy üzleti kapcsolatokat létesítsen olyan személyekkel, akiknek nincs kapcsolata ezzel a tagállammal, illetve arra kötelezi ezen intézetet, hogy szüntesse meg az ilyen személyekkel e határozat elfogadását követően létesített üzleti

⁴⁷ Lásd a jelen indítvány 84., 85. és 87. pontját.

⁴⁸ Lásd a jelen indítvány 24. pontját.

kapcsolatait, korlátozza az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. cikkének első bekezdése értelmében vett szolgáltatásnyújtás szabadságát és az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdésének értelmében vett tőke szabad mozgását.

- 3) Az ilyen korlátozást igazolhatja a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzésének célja, és az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerinti kivétel hatálya alá tartozhat. Ez azt feltételezi, hogy a bank nem tud megfelelni az ügyfél-átvilágítási előírásainak, mivel az érintett ügyfeleknek nincs kapcsolatuk az érintett tagállammal, és hogy az intézkedés hatálya alá eső ügyfélcsoport meghatározása megfelel a megállapított pénzmosási kockázatnak. Tiszteletben kell tartani továbbá az arányosság elvét.
- 4) Az arányosság vizsgálata során figyelembe kell venni különösen az alábbiakat:
 - az azonosított pénzmosási kockázat,
 - a pénzmosás megelőzésére vonatkozó rendelkezések bank általi megsértésének megismétlődése és a múltban már sikertelenül alkalmazott intézkedések,
 - a korlátozás intenzitása és időtartama.