



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

2 maart 2023 *

„Prejudiciële verwijzing – Artikelen 56 en 63 VWEU – Vrij verrichten van diensten – Vrij verkeer van kapitaal – Nationale maatregel op grond waarvan een kredietinstelling zakelijke relaties met niet-staatsburgers moet beëindigen of deze niet langer mag aangaan – Beperking – Artikel 65, lid 1, onder b), VWEU – Rechtvaardiging – Richtlijn (EU) 2015/849 – Voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme – Evenredigheid”

In zaak C-78/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Administratīvā apgabaltiesa (bestuursrechter in eerste aanleg, Letland) bij beslissing van 11 januari 2021, ingekomen bij het Hof op 1 februari 2021, in de procedure

AS „PrivatBank”,

A,

B,

Unimain Holdings LTD

tegen

Finanšu un kapitāla tirgus komisija,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, L. Bay Larsen, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Eerste kamer, P. G. Xuereb, A. Kumin (rapporteur) en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: R. Stefanova-Kamisheva, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 april 2022,

* Procestaal: Lets.

gelet op de opmerkingen van:

- AS „PrivatBank”, vertegenwoordigd door A. Medne, advokāte,
- A, B en Unimain Holdings LTD, vertegenwoordigd door J. Loze, K. Loze en L. Mence, advokāti,
- de Finanšu un kapitāla tirgus komisija, vertegenwoordigd door J. Pogiļdjakova, L. Skolmeistere en I. Skuja-Ķirķe,
- de Letse regering, vertegenwoordigd door J. Davidoviča, K. Pommere en I. Romanovska als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. Meloncelli, avvocato dello Stato,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Malferrari, A. Sauka en T. Scharf als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 september 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 63, lid 1, artikel 65, lid 1, onder b), VWEU, bijlage I bij richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van [het bij het Verdrag van Amsterdam ingetrokken] artikel 67 van het [EG-Verdrag] (PB 1988, L 178, blz. 5), alsmede van artikel 1 van richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB 2015, L 141, blz. 73).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen, enerzijds, AS „PrivatBank”, A en B alsook Unimain Holdings LTD, en, anderzijds, de Finanšu un kapitāla tirgus komisija (commissie financiële markten en kapitaalmarkten, Letland; hierna: „FKTK”), over de rechtmatigheid van een sanctie en van administratieve maatregelen die de FKTK heeft opgelegd aan PrivatBank om te voorkomen dat deze kredietinstelling betrokken zou raken bij het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 88/361

- 3 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 88/361 bepaalt:

„Onverminderd de hiernavolgende bepalingen heffen de lidstaten de beperkingen op met betrekking tot het kapitaalverkeer tussen ingezetenen van de lidstaten. Teneinde de toepassing van deze richtlijn te vergemakkelijken, worden de verschillende categorieën kapitaalverkeer ingedeeld volgens de nomenclatuur van bijlage I.”

- 4 De inleiding van bijlage I bij deze richtlijn luidt:

„In de onderhavige nomenclatuur worden de kapitaalbewegingen ingedeeld volgens de economische aard van de, in nationale valuta of in buitenlandse valuta's luidende, tegoeden en verplichtingen waarop zij betrekking hebben.

De in deze nomenclatuur opgesomde kapitaalbewegingen omvatten:

- alle voor het verwezenlijken van de kapitaalbewegingen noodzakelijke verrichtingen: sluiten en uitvoeren van de transactie en desbetreffende overmakingen; de transactie vindt in het algemeen tussen ingezetenen van verschillende lidstaten plaats; het komt echter voor, dat bepaalde kapitaalbewegingen door één persoon voor eigen rekening tot stand worden gebracht (bijvoorbeeld overmaking van tegoeden van emigranten);

[...]

Deze nomenclatuur vormt geen limitatieve omschrijving van het begrip kapitaalverkeer; derhalve is een rubriek XIII – F, 'Overig kapitaalverkeer – Diversen' opgenomen. De nomenclatuur mag dus niet worden geïnterpreteerd als een beperking van de draagwijdte van het beginsel van een volledige liberalisatie van het kapitaalverkeer zoals dat is neergelegd in artikel 1 van deze richtlijn.”

- 5 Tot de in deze bijlage I genoemde kapitaalbewegingen behoren, zoals vermeld onder rubriek VI, „verrichtingen op het gebied van rekeningen-courant en depositorekeningen bij financiële instellingen” en, zoals vermeld in rubriek VIII, „financiële leningen en kredieten (niet vallende onder de categorieën I, VII en XI)”.
- 6 Ten slotte wordt in het onderdeel „Verklarende aantekeningen” van die bijlage gepreciseerd dat onder „[f]inanciële instellingen” moet worden verstaan „[b]anken, spaarbanken en instellingen die gespecialiseerd zijn in de verlening van kredieten op korte, middellange en lange termijn, alsmede verzekeringsmaatschappijen, maatschappijen voor het verstrekken van bouwleningen, beleggingsmaatschappijen en soortgelijke instellingen” en dat onder „[k]redietinstellingen” moet worden verstaan „[b]anken, spaarbanken en instellingen die gespecialiseerd zijn in de verlening van kredieten op korte, middellange en lange termijn”.

Richtlijn 2015/849

7 Overweging 1 van richtlijn 2015/849 luidt als volgt:

„Stromen illegaal geld kunnen de integriteit, de stabiliteit en de reputatie van de financiële sector aantasten en een gevaar betekenen voor de interne markt van de [Europese] Unie en voor internationale ontwikkeling. Het witwassen van geld, terrorismefinanciering en de georganiseerde misdaad blijven aanzienlijke problemen die op het niveau van de Unie moeten worden aangepakt. Naast de verdere uitbouw van de strafrechtelijke benadering op het niveau van de Unie, is doelgerichte en evenwichtige preventie van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering onontbeerlijk en deze kan extra resultaten opleveren.”

8 Artikel 1, leden 1 en 2, van deze richtlijn bepaalt:

„1. Deze richtlijn heeft ten doel het gebruik van het financiële stelsel van de Unie voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering te voorkomen.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat witwassen en terrorismefinanciering verboden zijn.”

9 Artikel 5 van die richtlijn luidt:

„De lidstaten kunnen, binnen de grenzen van het recht van de Unie, op het door deze richtlijn bestreken gebied strengere bepalingen aannemen of handhaven om het witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen.”

10 Artikel 8, leden 1 en 3, van richtlijn 2015/849 is als volgt verwoord:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de meldingsplichtige entiteiten de nodige stappen ondernemen om hun witwasrisico en risico van terrorismefinanciering te identificeren en te beoordelen, rekening houdend met risicofactoren zoals die welke verband houden met hun cliënten, landen of geografische gebieden, producten, diensten, transacties en leveringskanalen. Deze stappen zijn evenredig met de aard en omvang van de meldingsplichtige entiteiten.

[...]

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de meldingsplichtige entiteiten beschikken over gedragslijnen, controlemaatregelen en procedures om het op het niveau van de Unie, van de lidstaten en van de meldingsplichtige entiteiten geïdentificeerde witwasrisico en risico van terrorismefinanciering te beperken en effectief te beheren. Die gedragslijnen, controlemaatregelen en procedures zijn evenredig met de aard en omvang van de meldingsplichtige entiteiten.”

11 Artikel 11 van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de meldingsplichtige entiteiten in de volgende omstandigheden cliëntenonderzoekmaatregelen toepassen:

[...]

b) wanneer zij een occasionele transactie verrichten:

i) ten bedrage van 15 000 EUR of meer, ongeacht of de transactie in één verrichting plaatsvindt dan wel in verscheidene verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan,

[...]

12 Artikel 13, lid 1, van die richtlijn luidt:

„De cliëntenonderzoeksmaatregelen omvatten:

a) de identificatie van de cliënt en de verificatie van zijn identiteit [...];

[...]

c) het beoordelen en, in voorkomend geval, inwinnen van informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie;

d) het doorlopend monitoren van de zakelijke relatie, met inbegrip van een nauwlettende controle van de tijdens de gehele duur van deze relatie verrichte transacties, om ervoor te zorgen dat deze stroken met de kennis die de meldingsplichtige entiteit heeft van de cliënt en van het zakelijk en risicoprofiel, indien noodzakelijk met inbegrip van de oorsprong van de geldmiddelen, en het actueel houden van de in haar bezit zijnde documenten, gegevens of informatie.

[...]

13 Artikel 59, leden 1, 2 en 4, van richtlijn 2015/849 luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat dit artikel ten minste van toepassing is op inbreuken van de meldingsplichtige entiteiten die ernstig, herhaald, stelselmatig, of een combinatie daarvan zijn, op de voorschriften van:

a) de artikelen 10 tot en met 24 (cliëntenonderzoek);

[...]

2. De lidstaten zorgen ervoor dat in de in lid 1 bedoelde gevallen ten minste de volgende administratieve sancties en maatregelen kunnen worden toegepast:

[...]

c) indien een meldingsplichtige entiteit vergunningsplichtig is, de intrekking of schorsing van de vergunning;

[...]

4. De lidstaten kunnen de bevoegde autoriteiten machtigen om nog andere soorten administratieve sancties in aanvulling op de in lid 2, onder a) tot en met d), bedoelde sancties op te leggen, of om administratieve geldboeten op te leggen die hoger zijn dan de in lid 2, onder e), en lid 3 genoemde bedragen.”

Lets recht

- 14 De Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums (wet ter voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en nucleaire proliferatie) van 17 juli 2008 (*Latvijas Vēstnesis*, 2008, nr. 116; hierna: „preventiewet”) is gewijzigd om onder meer richtlijn 2015/849 in de Letse rechtsorde om te zetten.
- 15 De verwijzende rechter preciseert dat artikel 5, artikel 6, punt 13, en artikel 7, lid 1, punt 3, van de Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums (wet inzake de commissie financiële markten en kapitaalmarkten) van 1 juni 2000 (*Latvijas Vēstnesis*, 2000, nr. 230/232), artikel 45, lid 1, punt 1, van de preventiewet, alsmede artikel 99.¹ en artikel 113, lid 1, punt 4, van de Kredītiestāžu likums (wet op de kredietinstellingen) van 5 oktober 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr. 163), zoals van kracht ten tijde van de feiten, in essentie bepalen dat de FKTK erop toeziet dat en controleert of de deelnemers op de financiële markten en kapitaalmarkten voldoen aan de vereisten van de preventiewet en dat deze instantie bevoegd is om beperkingen op te leggen aan de rechten en activiteiten van een kredietinstelling, daaronder begrepen de volledige of gedeeltelijke schorsing van de financiële diensten, en om beperkingen op te leggen aan de uitvoering van de verplichtingen.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 16 PrivatBank is een in Letland gevestigde kredietinstelling, waarvan A en B, staatsburgers van Cyprus, en UnimaHoldings, een in Cyprus gevestigde vennootschap, aandeelhouders zijn. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat deze aandeelhouders ook klanten van PrivatBank zijn.
- 17 De FKTK heeft de activiteiten van PrivatBank geïnspecteerd om na te gaan of deze kredietinstelling voldeed aan de wettelijke vereisten op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering en met name of zij het verplichte cliëntenonderzoek uitvoerde met betrekking tot cliënten die banden hadden met haar aandeelhouders, en of zij toezicht uitoefende op hun verrichtingen.
- 18 Bij deze inspectie heeft de FKTK vastgesteld dat PrivatBank niet had voldaan aan bepaalde onder meer in de preventiewet gestelde vereisten op het gebied van de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Volgens de FKTK kon met het interne controlesysteem van PrivatBank met betrekking tot het cliëntenonderzoek en het toezicht op transacties namelijk niet worden gewaarborgd dat deze kredietinstelling de desbetreffende risico's doeltreffend beheerde. PrivatBank zou met name voor een deel van haar cliënten, van wie de daadwerkelijke begunstigden haar aandeelhouders waren, zowel bij het toezicht op de transacties van bestaande cliënten als bij de registratie van nieuwe cliënten gunstigere voorwaarden hanteren.
- 19 Bij besluit van 13 september 2019 heeft de FKTK PrivatBank een geldboete opgelegd en daarnaast onderworpen aan onder meer een administratieve maatregel op grond waarvan zij, in afwachting van de uitvoering van bepaalde in dit besluit vastgestelde maatregelen en van goedkeuring van de

FKTK daarvan, vanaf de vaststelling van dit besluit geen zakelijke betrekkingen meer mocht aangaan en verplicht was om onmiddellijk een einde te maken aan na de vaststelling van dat besluit aangeknoopte zakelijke betrekkingen met:

- natuurlijke personen die geen enkele band met de Republiek Letland hebben en van wie de maandelijkse creditomzet meer dan 15 000 EUR bedraagt;
 - rechtspersonen waarvan de economische activiteit geen verband houdt met de Republiek Letland en waarvan de maandelijkse creditomzet meer dan 50 000 EUR bedraagt;
 - rechtspersonen waarvan de uiteindelijke begunstigen aandeelhouders van PrivatBank en met die aandeelhouders verbonden personen zijn.
- 20 Voorts moest PrivatBank ervoor zorgen dat de maandelijkse creditomzet van zowel de cliënten van wie de uiteindelijke begunstigen aandeelhouders van deze kredietinstelling of met hen verbonden personen zijn, als de personen die tot de groep van de met deze cliënten verbonden cliënten behoren, volgens de door die kredietinstelling verstrekte gegevens niet meer bedroeg dan de gemiddelde maandelijkse creditomzet van de betrokken cliënt voor 2019.
- 21 PrivatBank heeft bij de verwijzende rechter, de Administratīvā apgabaltiesa (bestuursrechter in eerste aanleg, Letland), beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van 13 september 2019 met betrekking tot de vastgestelde wetsovertreding en de opgelegde geldboete. A, B en Unimain Holdings hebben van hun kant bij deze rechter beroep ingesteld tot nietigverklaring van de bij dit besluit vastgestelde administratieve maatregel.
- 22 Ter ondersteuning van hun beroep voeren A, B en Unimain Holdings aan dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel in strijd is met de artikelen 18 en 63 VWEU. Zij benadrukken dat de uit deze maatregel voortvloeiende beperkingen van het kapitaalverkeer geen verband houden met de uitoefening van illegale activiteiten, noch gebaseerd zijn op de binnen de Unie geldende bepalingen inzake de voorkoming van het witwassen van geld. De beperkingen zijn opgelegd aan en hebben gevolgen voor iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon, zelfs indien deze rechtmatig handelt. Door PrivatBank de verplichting op te leggen om uitsluitend samen te werken met staatsburgers van Letland en in Letland gevestigde handelsvennootschappen, dwingt de FKTK haar er bovendien toe om alle andere personen, onder wie staatsburgers van lidstaten en in de Unie gevestigde ondernemingen, automatisch te beschouwen als potentieel risicovol en gevaarlijk.
- 23 Als verweer voert de FKTK aan dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel niet kan worden beschouwd als een beperking van het vrije verkeer van kapitaal, aangezien deze alleen van toepassing is op een specifieke kredietinstelling, in casu PrivatBank, en slechts een beperkte categorie klanten betreft. Deze klanten kunnen nog altijd geld deponeren bij elke andere in Letland erkende kredietinstelling. De betrokken administratieve maatregel heeft met name tot doel om een einde te maken aan de door PrivatBank gepleegde wetsovertredingen en om alle eventuele toekomstige wetsovertredingen op het gebied van het witwassen van geld te voorkomen. Hoe dan ook vormt die administratieve maatregel een gerechtvaardigde en evenredige beperking in de zin van artikel 65, lid 1, onder b), VWEU.

- 24 Tegen deze achtergrond heeft de Administratīvā apgabaltiesa de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moeten de financiële leningen en kredieten alsook de verrichtingen in rekeningen-courant en depositorekeningen bij financiële instellingen (waaronder banken) bedoeld in bijlage I bij richtlijn [88/361] ook als kapitaalverkeer in de zin van artikel 63, lid 1, VWEU worden aangemerkt?
 - 2) Is een (niet rechtstreeks uit de wettelijke bepalingen van de betrokken lidstaat voortvloeiende) beperking waarmee de bevoegde autoriteit van een lidstaat een bepaalde kredietinstelling het verbod oplegt om zakelijke relaties aan te gaan en haar verplicht om een einde te maken aan bestaande zakelijke relaties met personen die geen staatsburger van de Republiek Letland zijn, een maatregel van een lidstaat in de zin van artikel 63, lid 1, VWEU en als zodanig een beperking van het in die bepaling neergelegde beginsel van het vrije kapitaalverkeer tussen de lidstaten?
 - 3) Wordt de beperking van het door artikel 63, lid 1, VWEU gewaarborgde vrije kapitaalverkeer gerechtvaardigd door het in artikel 1 van richtlijn [2015/849] vermelde doel te voorkomen dat het financiële stelsel van de Unie wordt gebruikt voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering?
 - 4) Is het door de lidstaat gekozen middel – de aan een bepaalde kredietinstelling opgelegde verplichting om af te zien van het aangaan van zakelijke relaties en om bestaande relaties te beëindigen met personen die geen staatsburger zijn van een bepaalde lidstaat (de Republiek Letland) – geschikt om het in artikel 1 van richtlijn [2015/849] vermelde doel te verwezenlijken, en is het bijgevolg een uitzondering in de zin van artikel 65, lid 1, onder b), VWEU?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 25 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of financiële leningen en kredieten alsook verrichtingen in rekeningen-courant en depositorekeningen bij financiële instellingen, in het bijzonder kredietinstellingen, kapitaalverkeer in de zin van artikel 63, lid 1, VWEU vormen.
- 26 Volgens vaste rechtspraak van het Hof verbiedt artikel 63, lid 1, VWEU op algemene wijze beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen [arrest van 21 december 2021, Finanzamt V (Erfopvolging – Beperkte belastingplicht en aftrek van legitieme porties), C-394/20, EU:C:2021:1044, punt 28].
- 27 Aangezien het VWEU geen definitie van het begrip „kapitaalverkeer” in de zin van artikel 63, lid 1, VWEU bevat, heeft het Hof voor die definitie de nomenclatuur van kapitaalverkeer in bijlage I bij richtlijn 88/361 als indicatie genomen, met dien verstande dat deze nomenclatuur niet uitputtend is, zoals in herinnering gebracht in de inleiding van die bijlage (arresten van 15 februari 2017, X, C-317/15, EU:C:2017:119, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 16 september 2020, Romenergo en Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, punt 32).

- 28 Deze bijlage I vermeldt in rubriek VI „verrichtingen in rekeningen-courant en depositorekeningen bij financiële instellingen” en in rubriek VIII „financiële leningen en kredieten”. Voorts wordt in het onderdeel „Verklarende aantekeningen” van deze bijlage nader bepaald dat de term „kredietinstellingen” onder meer duidt op banken.
- 29 Ten slotte heeft het Hof reeds verduidelijkt dat het bedrijfsmatig verstrekken van kredieten ook verband houdt met de vrijheid van kapitaalverkeer (zie in die zin arresten van 3 oktober 2006, *Fidium Finanz*, C-452/04, EU:C:2006:631, punt 43, en 14 februari 2019, *Milivojević*, C-630/17, EU:C:2019:123, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Gelet op voorgaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat financiële leningen en kredieten alsook verrichtingen in rekeningen-courant en depositorekeningen bij financiële instellingen, in het bijzonder kredietinstellingen, kapitaalverkeer in de zin van artikel 63, lid 1, VWEU vormen.

Tweede vraag

Opmerkingen vooraf

- 31 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of een administratieve maatregel waarbij de bevoegde nationale autoriteit een kredietinstelling, ten eerste, verbiedt om zakenrelaties aan te gaan met personen die geen Letse staatsburgers zijn en, ten tweede, verplicht om een einde te maken aan bestaande zakenrelaties met dergelijke personen, een beperking in de zin van artikel 63, lid 1, VWEU vormt.
- 32 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter op 10 maart 2022, in antwoord op een verzoek om verduidelijking van het Hof, heeft gepreciseerd dat de identificatie van personen met wie PrivatBank geen zakenrelaties mag aangaan of onderhouden op grond van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel berust op de banden die natuurlijke personen of rechtspersonen hebben met Letland en op hun maandelijkse creditomzet. Bijgevolg heeft deze maatregel niet noodzakelijkerwijs alleen gevolgen voor de betrekkingen tussen deze kredietinstelling en natuurlijke personen die niet de Letse nationaliteit hebben.
- 33 In de tweede plaats wenst de verwijzende rechter in het kader van die tweede vraag van het Hof te vernemen of een maatregel die niet rechtstreeks voortvloeit uit de nationale wetgeving, maar is opgelegd door een bevoegde autoriteit van een lidstaat, zoals de FKTK, „een maatregel van een lidstaat in de zin van artikel 63, lid 1, VWEU en als zodanig een beperking van het [...] vrije kapitaalverkeer tussen de lidstaten” vormt.
- 34 In dit verband dient ten eerste in herinnering te worden gebracht dat het aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen of een dergelijke administratieve maatregel verenigbaar is met hogere nationale bepalingen. Ten tweede beoogt artikel 63, lid 1, VWEU een einde te maken aan met name administratieve belemmeringen die in de weg kunnen staan aan het vrije verkeer van kapitaal tussen de lidstaten, zoals de Europese Commissie in haar schriftelijke opmerkingen betoogt (zie in die zin arrest van 27 oktober 2005, *Trapeza tis Ellados*, C-329/03, EU:C:2005:645, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bijgevolg kan een administratieve maatregel die is opgenomen in een door een overheidsinstantie als de FKTK vastgesteld toezichtsbesluit, een beperking in de zin van die bepaling vormen.

- 35 In de derde plaats kan het Hof volgens vaste rechtspraak, om de rechterlijke instantie die een prejudiciële vraag heeft voorgelegd een bruikbaar antwoord te geven, Unierechtelijke bepalingen in aanmerking nemen waarvan de nationale rechter in de formulering van zijn vraag geen melding heeft gemaakt [arrest van 2 september 2021, LG en MH (Self-laundering), C-790/19, EU:C:2021:661, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 36 In casu hebben de partijen in het hoofdgeding, de Italiaanse en de Letse regering alsmede de Commissie in hun schriftelijke of mondelinge opmerkingen aangevoerd dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel niet alleen kon worden getoetst aan het in artikel 63, lid 1, VWEU neergelegde vrije verkeer van kapitaal, maar ook aan de in artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting.
- 37 In dit verband volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het verstrekken van kredieten door een kredietinstelling een dienst in de zin van artikel 56 VWEU is (arrest van 14 februari 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 Aldus, en ook gelet op de in punt 29 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, houdt het bedrijfsmatig verstrekken van kredieten in beginsel zowel verband met de vrijheid van dienstverrichting in de zin van de artikelen 56 VWEU en volgende als met de vrijheid van kapitaalverkeer in de zin van de artikelen 63 VWEU en volgende (zie in die zin arrest van 14 februari 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Wanneer een nationale maatregel verband houdt met zowel het vrij verrichten van diensten als het vrije verkeer van kapitaal, moet worden onderzocht in hoeverre de uitoefening van die fundamentele vrijheden wordt belemmerd en of, in de omstandigheden van het geval, een van die vrijheden voorrang heeft boven de andere. Het Hof onderzoekt de betrokken maatregel in beginsel uit het oogpunt van slechts één van deze twee vrijheden indien blijkt dat in de omstandigheden van het hoofdgeding een van de vrijheden volledig ondergeschikt is aan de andere en daarmee kan worden verbonden (arrest van 14 februari 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 40 Zoals de advocaat-generaal in de punten 44 en 45 van haar conclusie heeft opgemerkt, blijkt in casu dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel betrekking heeft op zowel het gebruik van financiële diensten van de bank als de kapitaalstroom als zodanig.
- 41 Ten eerste is deze administratieve maatregel, doordat hij is gebaseerd op het criterium van de maandelijkse omvang van de creditomzet, rechtstreeks van invloed op het kapitaalverkeer, ongeacht of de betrokken cliënt gebruikmaakt van door PrivatBank verstrekte adviesdiensten. Ten tweede doet een administratieve maatregel die PrivatBank verbiedt om zakelijke relaties aan te gaan en verplicht om een einde te maken aan bestaande zakelijke relaties met bepaalde cliënten, afbreuk aan de vrijheid van dienstverrichting van deze kredietinstelling.
- 42 In het licht van de voorgaande overwegingen moet de tweede prejudiciële vraag aldus worden geherformuleerd dat de verwijzende rechter in essentie wenst te vernemen of artikel 56, eerste alinea, en artikel 63, lid 1, VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat een administratieve maatregel waarbij de bevoegde autoriteit van een lidstaat, ten eerste, een kredietinstelling verbiedt om zakelijke relaties aan te gaan met natuurlijke personen of rechtspersonen die geen banden hebben met de lidstaat waar deze instelling is gevestigd en van wie de maandelijkse creditomzet een bepaald bedrag overschrijdt, en, ten tweede, die kredietinstelling verplicht om

een einde te maken aan dergelijke zakelijke relaties wanneer deze na de vaststelling van die maatregel zijn aangegaan, een beperking van het vrij verrichten van diensten in de zin van die eerste bepaling en een beperking van het kapitaalverkeer in de zin van die tweede bepaling vormt.

Bestaan van een beperking van de vrijheid van dienstverrichting en van het vrije verkeer van kapitaal

- 43 In de eerste plaats moet eraan worden herinnerd dat artikel 56 VWEU zich verzet tegen de toepassing van een nationale regeling die ertoe leidt dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten uitsluitend binnen één lidstaat. Volgens de rechtspraak van het Hof verlangt artikel 56 VWEU immers de afschaffing van elke beperking van de vrijheid van dienstverrichting die wordt opgelegd op grond dat de dienstverrichter is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de dienst wordt verricht (arrest van 22 november 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Nationale maatregelen die het gebruik van die vrijheid verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, moeten als beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting worden beschouwd (arrest van 22 november 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 Voorts worden volgens vaste rechtspraak van het Hof bij artikel 56 VWEU niet alleen rechten toegekend aan de dienstverrichter zelf, maar ook aan de ontvanger van de diensten (arrest van 30 januari 2020, Anton van Zantbeek, C-725/18, EU:C:2020:54, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel eraan in de weg staat dat PrivatBank voor hogere bedragen dan genoemd in die maatregel bepaalde bankdiensten aanbiedt, bijvoorbeeld met betrekking tot het verstrekken van kredieten aan of de ontvangst van geldmiddelen van natuurlijke personen die geen banden hebben met Letland of rechtspersonen die geen met deze lidstaat verbonden economische activiteit uitoefenen. Deze maatregel kan het verrichten van diensten tussen de lidstaten dus moeilijker maken dan het verrichten van diensten uitsluitend binnen de Republiek Letland.
- 47 Op grond van de in de punten 43 tot en met 45 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, vormt een administratieve maatregel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is dus een door artikel 56, eerste alinea, VWEU in beginsel verboden beperking van het vrij verrichten van diensten.
- 48 In de tweede plaats volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat het begrip „beperking” in artikel 63 VWEU op algemene wijze alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en derde landen omvat (arrest van 6 oktober 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 In het bijzonder omvat dit begrip overheidsmaatregelen die een discriminerende werking hebben doordat zij direct of indirect leiden tot een verschil in behandeling tussen nationaal kapitaalverkeer en grensoverschrijdend kapitaalverkeer dat geen betrekking heeft op situaties die objectief verschillend zijn, en die derhalve natuurlijke personen of rechtspersonen uit andere

lidstaten of derde landen ervan weerhouden om grensoverschrijdende kapitaalbewegingen te verrichten [arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen), C-78/18, EU:C:2020:476, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 50 Zoals de advocaat-generaal in punt 47 van haar conclusie heeft opgemerkt, vormt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel, die PrivatBank verplicht een einde te maken aan haar zakelijke relaties met iedere natuurlijke persoon die geen banden heeft met Letland en met iedere rechtspersoon waarvan de economische activiteit geen verband houdt met deze lidstaat, en haar verbiedt dergelijke relaties aan te gaan, een geval van indirecte discriminatie op grond van nationaliteit.
- 51 Hoewel een dergelijke administratieve maatregel, die enkel betrekking heeft op het criterium dat er sprake is van een band met Letland, niet rechtstreeks verwijst naar de nationaliteit van de betrokken personen, kan hij staatsburgers van andere lidstaten dan de Republiek Letland en in die lidstaten gevestigde vennootschappen namelijk niettemin zwaarder treffen, aangezien zij waarschijnlijk een minder sterke band met de Republiek Letland hebben dan Letse staatsburgers of in Letland gevestigde vennootschappen.
- 52 In de derde plaats kan het feit dat de klanten die door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel kunnen worden geraakt, vrij blijven om bij elke andere in Letland erkende kredietinstelling een rekening te openen en geldmiddelen te deponeren, aangezien deze maatregel alleen van toepassing is op PrivatBank, of het feit dat die maatregel slechts tijdelijk van toepassing is, anders dan de Letse regering in haar schriftelijke opmerkingen stelt, niet afdoen aan de beperkende aard ervan.
- 53 In dit verband is het ten eerste vaste rechtspraak dat het VWEU zelfs een geringe of minder belangrijke beperking van een fundamentele vrijheid in beginsel verbiedt (arrest van 22 september 2022, Admiral Gaming Network e.a., C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 54 Ten tweede, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 53 van haar conclusie, behoort de mogelijkheid voor een natuurlijke persoon of rechtspersoon om vrij te beslissen met welke kredietinstelling hij een zakelijke relatie wil aangaan om bijvoorbeeld te profiteren van specifieke voorwaarden of producten, tot de essentie van het vrij verrichten van diensten en het vrije kapitaalverkeer.
- 55 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 56, eerste alinea, en artikel 63, lid 1, VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat een administratieve maatregel waarbij de bevoegde autoriteit van een lidstaat, ten eerste, een kredietinstelling verbiedt om zakelijke relaties aan te gaan met natuurlijke personen of rechtspersonen die geen banden hebben met de lidstaat waar deze instelling is gevestigd en van wie de maandelijkse creditomzet een bepaald bedrag overschrijdt, en, ten tweede, die kredietinstelling verplicht om een einde te maken aan dergelijke zakelijke relaties wanneer deze na de vaststelling van die maatregel zijn aangegaan, een beperking vormt van het vrij verrichten van diensten in de zin van die eerste bepaling en een beperking van het kapitaalverkeer in de zin van die tweede bepaling.

Derde en vierde vraag

56 Met zijn derde en zijn vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of een beperking van het vrij verrichten van diensten en het vrije kapitaalverkeer die wordt opgelegd bij een administratieve maatregel waarbij de bevoegde autoriteit van een lidstaat, ten eerste, een kredietinstelling verbiedt zakelijke relaties aan te gaan met natuurlijke personen die geen banden hebben met de lidstaat waar deze instelling is gevestigd en wier maandelijkse creditomzet meer dan 15 000 EUR bedraagt, of met rechtspersonen waarvan de economische activiteit geen verband houdt met die lidstaat en waarvan de maandelijkse creditomzet meer dan 50 000 EUR bedraagt, en, ten tweede, die instelling verplicht een einde te maken aan dergelijke zakelijke relaties wanneer deze na de vaststelling van die maatregel zijn aangegaan, kan worden gerechtvaardigd door de in artikel 1 van richtlijn 2015/849 geformuleerde doelstelling van voorkoming van het witwassen van geld en terrorismefinanciering en of die maatregel in voorkomend geval onder artikel 65, lid 1, onder b), VWEU valt.

Bestaan van een rechtvaardigingsgrond

57 Wat in de eerste plaats het vrije verkeer van kapitaal betreft, is het vaste rechtspraak van het Hof dat deze slechts door een nationale regeling kan worden beperkt indien die regeling wordt gerechtvaardigd door een van de in artikel 65 VWEU genoemde redenen of door dwingende redenen van algemeen belang in de zin van de rechtspraak van het Hof, voor zover er op het niveau van de Unie geen harmonisatiemaatregel bestaat die de bescherming van die belangen verzekert (zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel is vastgesteld, ten eerste, om een einde te maken aan de door PrivatBank begane inbreuken op de wet- en regelgeving inzake de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering en, ten tweede, om te voorkomen dat diezelfde kredietinstelling opnieuw dergelijke inbreuken zou begaan, in welk verband niet alleen PrivatBank zelf betrokken zou kunnen raken bij het witwassen van geld of pogingen daartoe en bij het omzeilen of schenden van internationale sancties, maar ook de reputatie van de nationale financiële sector als geheel in gevaar zou kunnen komen.

59 In dit verband bepaalt artikel 65, lid 1, onder b), VWEU om te beginnen dat artikel 63 VWEU niets afdoet aan het recht van de lidstaten om, in het bijzonder, alle nodige maatregelen te nemen om overtredingen tegen te gaan van de nationale wetten en voorschriften, met name met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen, dan wel maatregelen te nemen die gerechtvaardigd zijn op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid.

60 Het Hof heeft gepreciseerd dat de betrokken maatregel slechts kan worden aangemerkt als een „noodzakelijke maatregel” in de zin van artikel 65, lid 1, onder b), VWEU indien hij tot doel heeft om overtredingen van de wet- en regelgeving inzake het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen tegen te gaan (zie in die zin arrest van 7 juni 2012, VBV – Vorsorgekasse, C-39/11, EU:C:2012:327, punt 30).

- 61 Vervolgens heeft het Hof reeds erkend dat de bestrijding van het witwassen van geld, die samenhangt met het doel van bescherming van de openbare orde, een legitieme doelstelling is die een rechtvaardiging kan vormen voor een belemmering van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden (arrest van 31 mei 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Volgens vaste rechtspraak kunnen redenen van openbare orde slechts worden aangevoerd in geval van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel maatschappelijk belang en mogen zij bovendien niet voor zuiver economische doeleinden worden aangevoerd (zie in die zin arrest van 16 september 2020, Romenergo en Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Ten slotte heeft de Uniewetgever de maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme slechts gedeeltelijk geharmoniseerd, zodat de lidstaten het recht behouden om de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering aan te voeren als redenen van openbare orde ter rechtvaardiging van nationale bepalingen die het vrije kapitaalverkeer beperken, zoals het Hof reeds heeft opgemerkt [arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen), C-78/18, EU:C:2020:476, punt 89].
- 64 In dit verband dient ten eerste in herinnering te worden gebracht dat richtlijn 2015/849 slechts een minimale harmonisatie tot stand brengt, aangezien artikel 5 ervan de lidstaten toestaat strengere bepalingen vast te stellen of te handhaven, voor zover deze bepalingen de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering binnen de grenzen van het Unierecht beogen te versterken (arrest van 17 november 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, punt 46).
- 65 Ten tweede kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 59, lid 4, van deze richtlijn de bevoegde autoriteiten machtigen om nog andere administratieve sancties op te leggen in aanvulling op de in dat artikel genoemde sancties of om administratieve geldboeten op te leggen die hoger zijn dan de in dit artikel genoemde bedragen.
- 66 Gelet op het voorgaande kan een bij een administratieve maatregel ingevoerde beperking van het vrije verkeer van kapitaal ten eerste gerechtvaardigd zijn op grond van artikel 65, lid 1, onder b), VWEU wanneer die maatregel onontkoombaar is om overtredingen tegen te gaan van de nationale wet- en regelgeving, met name met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen. Ten tweede kan een dergelijke beperking ook worden gerechtvaardigd door de noodzaak om het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen en te bestrijden.
- 67 Gelet op de in punt 58 van het onderhavige arrest genoemde doelstellingen die aldus worden nagestreefd met de administratieve maatregel in het hoofdgeding, voldoet een dergelijke maatregel aan de in het vorige punt genoemde voorwaarden, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.
- 68 Wat in de tweede plaats het vrij verrichten van diensten betreft, volstaat het op te merken dat het Hof reeds heeft erkend dat de bestrijding van het witwassen van geld, die samenhangt met het doel van bescherming van de openbare orde, een legitieme doelstelling is die ook een rechtvaardiging kan vormen voor een belemmering van het vrij verrichten van diensten (arrest van 25 april 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punt 64).

- 69 Uit voorgaande overwegingen volgt dat, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel zowel kan worden gerechtvaardigd door de legitieme doelstelling om het witwassen van geld en terrorismefinanciering te voorkomen en te bestrijden als door artikel 65, lid 1, onder b), VWEU, voor zover met die administratieve maatregel een van de in deze bepaling genoemde doelstellingen wordt nagestreefd.
- 70 Bij deze administratieve maatregel moet volgens vaste rechtspraak van het Hof echter ook het evenredigheidsbeginsel worden geëerbiedigd, wat inhoudt dat hij geschikt moet zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel op coherente en systematische wijze te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel [arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen), C-78/18, EU:C:2020:476, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 71 Hoewel het in laatste instantie toekomt aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten te beoordelen en de nationale wetgeving uit te leggen, om te bepalen of in casu aan deze vereisten is voldaan, is het Hof in het kader van een prejudiciële verwijzing op basis van het dossier van het hoofdgeding en van de bij hem ingediende schriftelijke en mondelinge opmerkingen bevoegd om de verwijzende rechter nuttige aanwijzingen te verschaffen die hem in staat stellen het bij hem aanhangige geding te beslechten (arrest van 6 oktober 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel

- 72 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, dient in herinnering te worden gebracht dat een nationale maatregel volgens vaste rechtspraak van het Hof slechts geschikt is om de verwezenlijking van de aangevoerde doelstelling te waarborgen wanneer zij daadwerkelijk op coherente en stelselmatige wijze bijdraagt tot het bereiken van die doelstelling (zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 73 Voorts heeft het Hof gepreciseerd dat een nationale maatregel die tot doel heeft om het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen geschikt moet worden geacht om de verwezenlijking van de aldus ingeroepen preventieve doelstelling te waarborgen wanneer hij ertoe bijdraagt het risico van witwassen van geld en terrorismefinanciering te verlagen (zie in die zin arrest van 10 maart 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punt 104).
- 74 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel met name is vastgesteld wegens schending door PrivatBank van bepaalde in de nationale regelgeving gestelde vereisten op het gebied van de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Zoals aangegeven in punt 18 van het onderhavige arrest en zoals ter terechtzitting opgemerkt door de FKTK en de Letse regering, kan met het interne controlesysteem van PrivatBank met betrekking tot het cliëntenonderzoek en het toezicht op transacties meer in het bijzonder geacht niet worden gewaarborgd dat PrivatBank de desbetreffende risico's doeltreffend beheert. In het bijzonder kan PrivatBank geen informatie over haar cliënten verkrijgen, waardoor zij niet in staat is om deze klanten te kennen en dus om te voldoen aan de op haar rustende waakzaamheidsverplichtingen.

- 75 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de bepalingen van richtlijn 2015/849, die preventief zijn, tot doel hebben om aan de hand van een op risico gebaseerde benadering een geheel van preventieve en afschrikkende maatregelen vast te stellen waarmee het witwassen van geld en terrorismefinanciering doeltreffend kunnen worden bestreden, teneinde te voorkomen dat stromen illegaal geld de integriteit, de stabiliteit en de reputatie van de financiële sector kunnen aantasten en een gevaar kunnen betekenen voor de interne markt van de Unie en voor internationale ontwikkeling, zoals blijkt uit overweging 1 van deze richtlijn (arrest van 17 november 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 76 Tot deze preventieve en afschrikkende maatregelen waarmee het witwassen van geld en terrorismefinanciering doeltreffend kunnen worden bestreden behoren de in artikel 8, leden 1 en 3, en artikel 11 van richtlijn 2015/849 bedoelde maatregelen waarbij aan meldingsplichtige entiteiten verplichtingen worden opgelegd met betrekking tot het herkennen en het beheer van het aan hun cliënten verbonden risico van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en de identificatie van deze cliënten in het kader van de toepassing van cliëntenonderzoeksmaatregelen.
- 77 De meldingsplichtige entiteiten zijn dus met name ertoe gehouden cliëntenonderzoeksmaatregelen toe te passen wanneer zij bij hun cliëntenbeoordeling een normaal risico van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme hebben geïdentificeerd (arrest van 17 november 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, punt 68).
- 78 Wat de door de meldingsplichtige entiteiten uit te voeren cliëntenbeoordelingen zelf betreft, artikel 13, lid 1, van richtlijn 2015/849 vermeldt een aantal daarvan, waaronder de identificatie van de cliënt en de verificatie van zijn identiteit [onder a)], het beoordelen en, in voorkomend geval, inwinnen van informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie [onder c)] of het doorlopend monitoren van de zakelijke relatie, met inbegrip van een nauwlettende controle van de tijdens de gehele duur van deze relatie verrichte transacties, om ervoor te zorgen dat deze stroken met de kennis die de meldingsplichtige entiteit heeft van de cliënt en van zijn zakelijk profiel en het risicoprofiel, indien noodzakelijk met inbegrip van de oorsprong van de geldmiddelen, en het actueel houden van de in haar bezit zijnde documenten, gegevens of informatie [onder d)].
- 79 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat de drempel van 15 000 EUR aan maandelijkse creditomzet voor natuurlijke personen die in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel is vastgesteld – en overigens overeenkomt met de in artikel 11, onder b), i), van richtlijn 2015/849 bedoelde drempel voor de toepassing van cliëntenonderzoeksmaatregelen – ziet op een situatie waarin mag worden aangenomen dat er een risico van witwassen van geld en financiering van terrorisme bestaat. Evenmin is in het hoofdgeding de redelijkheid ter discussie gesteld van de in deze administratieve maatregel vastgestelde drempel van 50 000 EUR aan maandelijkse creditomzet voor rechtspersonen, die volgens de FKTK in overeenstemming is met de nationale wetgeving.
- 80 Ten tweede blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat het interne controlesysteem van PrivatBank met betrekking tot het cliëntenonderzoek en het nauwkeurige toezicht op transacties, door de FKTK niet toereikend is geacht om te waarborgen dat deze kredietinstelling de desbetreffende risico's doeltreffend beheert, zoals opgemerkt in punt 74 van het onderhavige arrest. Bij de beoordeling of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel

geschikt is om de legitieme doelstelling van voorkoming en bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te waarborgen, moet rekening worden gehouden met een dergelijke tekortkoming in het risicobeheersysteem van PrivatBank.

- 81 Gelet op voorgaande overwegingen is de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel, voor zover deze PrivatBank verplicht om een einde te maken aan haar zakelijke relaties, boven een bepaald bedrag, met iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die geen banden heeft met Letland, en om niet langer dergelijke relaties aan te gaan, geschikt om te waarborgen dat deze kredietinstelling voldoet aan de identificatieverplichtingen die op haar rusten in het kader van, ten eerste, de evaluatie van de aan cliënten verbonden risico's en, ten tweede, de eventuele vaststelling van cliëntenonderzoeksmaatregelen.
- 82 Bijgevolg lijkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel geschikt om het risico van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme op coherente en stelselmatige wijze te verminderen, gelet op de tekortkoming in het risicobeheersysteem van PrivatBank waarop de verwijzende rechter zelf heeft gewezen en die niet wordt betwist door de partijen in het hoofdgeding, alsmede op het risico dat deze kredietinstelling met name haar waakzaamheidsverplichtingen niet kan nakomen ten aanzien van haar cliënten met een aanzienlijke creditomzet die geen banden met Letland hebben.
- 83 Wat in de tweede plaats de noodzaak van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat maatregelen die een fundamentele vrijheid beperken slechts gerechtvaardigd kunnen zijn indien de beoogde doelstelling niet met minder beperkende maatregelen kan worden bereikt (arrest van 7 september 2022, *Cilevičs e.a.*, C-391/20, EU:C:2022:638, punt 81).
- 84 In casu staat vast dat de administratieve maatregel voorziet in een verbod op het aangaan van zakelijke relaties met klanten die geen banden met Letland hebben en in een verplichting om een einde te maken aan bestaande zakelijke relaties met dergelijke klanten ingeval het in die maatregel vastgestelde drempelbedrag wordt bereikt.
- 85 Het staat aan de verwijzende rechter om te bepalen of deze administratieve maatregel noodzakelijk kan worden geacht, met name in het licht van het feit dat de voorwaarde van het ontbreken van banden met Letland, gelet op het ruime karakter ervan, ook van toepassing lijkt te kunnen zijn op natuurlijke personen of rechtspersonen die op grond van richtlijn 2015/849 geen bijzonder risico van witwassen van geld of de financiering van terrorisme vertonen, zoals de advocaat-generaal in punt 80 van haar conclusie heeft opgemerkt.
- 86 In dit verband kan rekening worden gehouden met de moeilijkheden van de betrokken kredietinstelling om informatie te verkrijgen van haar klanten, welke moeilijkheden volgens de opmerkingen van de FKTK ter terechtzitting voor het Hof zijn aangetoond, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan. In het bijzonder staat het aan deze rechter om na te gaan of de tekortkomingen in de cliëntenonderzoeksmaatregelen dan wel de uitvoering daarvan het noodzakelijk maakten om een ruime maatregel vast te stellen die indirecte discriminatie inhoudt.
- 87 Voorts moet ook rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de nationale autoriteiten overeenkomstig artikel 59, leden 1 en 2, van richtlijn 2015/849 administratieve sancties en maatregelen kunnen opleggen aan meldingsplichtige entiteiten in geval van ernstige, herhaalde of

stelselmatige inbreuken op de op deze entiteiten rustende verplichtingen, waaronder de in de artikelen 10 tot en met 24 van deze richtlijn bedoelde verplichtingen op het gebied van cliëntenonderzoek.

- 88 Op grond van artikel 59, lid 2, onder c), van richtlijn 2015/849 behoren tot deze sancties en maatregelen, naast administratieve geldboeten, ook de intrekking of schorsing van de vergunning indien de betrokken meldingsplichtige entiteit vergunningsplichtig is.
- 89 Zoals in herinnering is gebracht in punt 65 van het onderhavige arrest bepaalt artikel 59, lid 4, van richtlijn 2015/849 bovendien dat de lidstaten de bevoegde autoriteiten kunnen machtigen om andere soorten administratieve sancties op te leggen dan die genoemd in lid 2, onder a) tot en met d), van dit artikel.
- 90 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 85 van haar conclusie, is een administratieve maatregel als die in het hoofdgeding, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, minder beperkend dan de intrekking of schorsing van de vergunning bedoeld in artikel 59, lid 2, onder c), van richtlijn 2015/849.
- 91 Voorts heeft de Letse regering ter terechtzitting aangegeven dat PrivatBank in het verleden een verplichting tot verscherpt cliëntenonderzoek is opgelegd, hetgeen minder afbreuk doet aan de fundamentele vrijheden dan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel, maar dat deze verplichting niet voldoende doeltreffend was om de vastgestelde risico's te bestrijden.
- 92 Uit het voorgaande volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel onder voorbehoud van door de verwijzende rechter te verrichten verificaties de minst beperkende optie is om het risico van witwassen van geld en terrorismefinanciering waaraan PrivatBank was blootgesteld, doeltreffend tegen te gaan.
- 93 In de derde plaats moet worden bepaald of een administratieve maatregel ter voorkoming en bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, zoals die in het hoofdgeding, niet buitensporig inbreuk maakt op de overeenkomstig de artikelen 56 en 63 VWEU beschermde rechten en belangen van de betrokken kredietinstelling en haar klanten.
- 94 In dit verband blijkt ten eerste uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel bedoeld is voor een beperkte periode, namelijk in afwachting van de uitvoering – en de goedkeuring daarvan door de FKTK – van de andere maatregelen in het in punt 19 van het onderhavige arrest vermelde besluit. Dat betekent dat PrivatBank de opheffing van de beperkingen zelf kon beïnvloeden, zoals de advocaat-generaal in punt 89 van haar conclusie heeft opgemerkt.
- 95 Ten tweede lijkt de intensiteit van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel niet onevenredig aan het nagestreefde legitieme doel, te weten de voorkoming en bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, zoals de advocaat-generaal in punt 90 van haar conclusie heeft opgemerkt. Omdat deze administratieve maatregel pas is toegepast vanaf de vaststelling van het besluit in het hoofdgeding, heeft PrivatBank namelijk de zakelijke betrekkingen die zij vóór deze vaststelling had aangeknoopt kunnen handhaven, ook met klanten die geen banden met Letland hadden en waarvan de

maandelijkse creditomzet hoger was dan de in die maatregel vastgestelde drempels. Daarnaast kon deze kredietinstelling nieuwe zakelijke relaties blijven aangaan met personen die geen enkele band met Letland hadden, mits hun maandelijkse creditomzet onder deze drempels bleef.

- 96 Ten derde was de vaststelling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel volgens de FKTK noodzakelijk wegens de stelselmatige en herhaalde inbreuken van PrivatBank op de nationale wet- en regelgeving inzake de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Zo blijkt dat PrivatBank zelf onrechtmatig heeft bijgedragen aan het ontstaan van een risico op dit gebied, waarop de bevoegde nationale autoriteit moest reageren.
- 97 Ten vierde, en zoals opgemerkt door de advocaat-generaal in punt 92 van haar conclusie, impliceert het vrije verkeer van kapitaal weliswaar dat de klant vrij kan kiezen aan welke kredietinstelling hij onder meer het beheer van zijn bankrekeningen wil toevertrouwen, maar verleent deze fundamentele vrijheid geen recht om met een bepaalde kredietinstelling zakelijke relaties aan te gaan ongeacht de concrete omstandigheden, zoals de niet-naleving door deze instelling van de wet- en regelgeving inzake de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.
- 98 Tegen deze achtergrond, en onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, lijkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve maatregel niet buitensporig inbreuk te maken op de overeenkomstig de artikelen 56 en 63 VWEU beschermde rechten en belangen van de betrokken kredietinstelling en haar klanten.
- 99 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de derde en de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 56, eerste alinea, en artikel 63, lid 1, VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een administratieve maatregel waarbij de bevoegde autoriteit van een lidstaat een kredietinstelling verbiedt zakelijke relaties aan te gaan met natuurlijke personen die geen banden hebben met de lidstaat waar deze instelling is gevestigd en wier maandelijkse creditomzet meer dan 15 000 EUR bedraagt, of met rechtspersonen waarvan de economische activiteit geen verband houdt met die lidstaat en waarvan de maandelijkse creditomzet meer dan 50 000 EUR bedraagt, en voorts die instelling verplicht een einde te maken aan dergelijke zakelijke relaties wanneer deze na de vaststelling van die maatregel zijn aangegaan, voor zover deze administratieve maatregel, ten eerste, kan worden gerechtvaardigd door de doelstelling van voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme of door de noodzaak om overtredingen tegen te gaan van de nationale wet- en regelgeving met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen dan wel op grond van de openbare orde in de zin van artikel 65, lid 1, onder b), VWEU; ten tweede, geschikt is om de verwezenlijking van deze doelstellingen te waarborgen; ten derde, niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze doelstellingen te verwezenlijken, en, ten vierde, niet buitensporig inbreuk maakt op de overeenkomstig de artikelen 56 en 63 VWEU beschermde rechten en belangen van de betrokken kredietinstelling en haar klanten.

Kosten

- 100 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Financiële leningen en kredieten alsook verrichtingen in rekeningen-courant en depositorekeningen bij financiële instellingen, in het bijzonder kredietinstellingen, vormen kapitaalverkeer in de zin van artikel 63, lid 1, VWEU.**
- 2) **Artikel 56, eerste alinea, en artikel 63, lid 1, VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat een administratieve maatregel waarbij de bevoegde autoriteit van een lidstaat, ten eerste, een kredietinstelling verbiedt om zakelijke relaties aan te gaan met natuurlijke personen of rechtspersonen die geen banden hebben met de lidstaat waar deze instelling is gevestigd en van wie de maandelijkse creditomzet een bepaald bedrag overschrijdt, en, ten tweede, die kredietinstelling verplicht om een einde te maken aan dergelijke zakelijke relaties wanneer deze na de vaststelling van die maatregel zijn aangegaan, een beperking vormt van het vrij verrichten van diensten in de zin van die eerste bepaling en een beperking van het kapitaalverkeer in de zin van die tweede bepaling.**
- 3) **Artikel 56, eerste alinea, en artikel 63, lid 1, VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een administratieve maatregel waarbij de bevoegde autoriteit van een lidstaat een kredietinstelling verbiedt zakelijke relaties aan te gaan met natuurlijke personen die geen banden hebben met de lidstaat waar deze instelling is gevestigd en wier maandelijkse creditomzet meer dan 15 000 EUR bedraagt, of met rechtspersonen waarvan de economische activiteit geen verband houdt met die lidstaat en waarvan de maandelijkse creditomzet meer dan 50 000 EUR bedraagt, en voorts die instelling verplicht een einde te maken aan dergelijke zakelijke relaties wanneer deze na de vaststelling van die maatregel zijn aangegaan, voor zover deze administratieve maatregel, ten eerste, kan worden gerechtvaardigd door de doelstelling van voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme of door de noodzaak om overtredingen tegen te gaan van de nationale wet- en regelgeving met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen dan wel op grond van de openbare orde in de zin van artikel 65, lid 1, onder b), VWEU; ten tweede, geschikt is om de verwezenlijking van deze doelstellingen te waarborgen; ten derde, niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze doelstellingen te verwezenlijken, en, ten vierde, niet buitensporig inbreuk maakt op de overeenkomstig de artikelen 56 en 63 VWEU beschermde rechten en belangen van de betrokken kredietinstelling en haar klanten.**

ondertekeningen