



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

25 april 2013 *

„Voorkoming van gebruik van financieel stelsel voor witwassen van geld en financiering van terrorisme — Richtlijn 2005/60/EG — Artikel 22, lid 2 — Besluit 2000/642/JBZ — Verplichting van kredietinstellingen tot melding van verdachte financiële transacties — Instelling die werkzaam is onder regeling van vrij verkeer van diensten — Identificatie van nationale financiële-inlichtingeneenheid die informatie moet verzamelen — Artikel 56 VWEU — Belemmering van vrij verrichten van diensten — Dwingende vereisten van algemeen belang — Evenredigheid”

In zaak C-212/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Tribunal Supremo (Spanje) bij beslissing van 21 maart 2011, ingekomen bij het Hof op 9 mei 2011, in de procedure

Jyske Bank Gibraltar Ltd

tegen

Administración del Estado,

wijst HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, waarnemend voor de president van de Derde kamer, K. Lenaerts, E. Juhász, J. Malenovský en D. Šváby (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 september 2012,

gelet op de opmerkingen van:

- Jyske Bank Gibraltar Ltd, vertegenwoordigd door M. Rubio de Casas, J. M. Olivares Blanco en J. de la Calle y Peral, abogados, en D. Bufalá Balmaseda, procurador,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Rubio González en N. Díaz Abad als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door N. Rouam en G. de Bergues als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. Urbani Neri, avvocato dello Stato,

* Procestaal: Spaans.

- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Czech en M. Szpunar als gemachtigden,
- de Roemeense regering, vertegenwoordigd door R.H. Radu, A. Wellman en R. Nitu als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz, E. Traversa, S. La Pergola en C. Vrignon als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 oktober 2012,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PB L 309, blz. 15).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Jyske Bank Gibraltar Ltd (hierna: „Jyske”), een te Gibraltar gevestigde kredietinstelling die in Spanje werkzaam is onder de regeling van het vrije verkeer van diensten, en de Administración del Estado over het besluit van de Consejo de Ministros (ministerraad) van 23 oktober 2009 houdende afwijzing van het bezwaar tegen het besluit van de Consejo de Ministros van 17 april 2009 waarbij aan Jyske twee geldboeten van in totaal 1 700 000 EUR zijn opgelegd en twee publieke waarschuwingen zijn gegeven ingevolge een weigering of gebrek aan bekwame spoed om door de Servicio Ejecutivo de la Comisión para la Prevención de Blanqueo de Capitales (uitvoerende dienst voor de bestrijding van het witwassen van geld; hierna: „Servicio Ejecutivo”) gevraagde inlichtingen te verstrekken.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PB L 166, blz. 77), zoals gewijzigd bij richtlijn 2001/97/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2001 (PB L 344, blz. 76; hierna: „richtlijn 91/308”), bepaalde:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen alsmede de leiding en de werknemers daarvan ten volle samenwerken met de voor de bestrijding van het witwassen van geld verantwoordelijke autoriteiten:

- a) door die autoriteiten uit eigen beweging ieder feit te melden dat zou kunnen wijzen op witwassen van geld;
- b) door die autoriteiten op hun verzoek alle vereiste inlichtingen te verstrekken overeenkomstig de volgens het geldende recht vastgestelde procedures.

2. De in lid 1 bedoelde inlichtingen worden verstrekt aan de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van het witwassen van geld in de lidstaat op het grondgebied waarvan de instelling of persoon die de inlichtingen heeft verstrekt, zich bevindt. De inlichtingen worden normaliter verstrekt door de persoon of personen die overeenkomstig de procedures van artikel 11, lid 1, sub a, is of zijn aangewezen door de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen.”

- 4 Richtlijn 91/308 is ingetrokken en vervangen door richtlijn 2005/60, waarvan punt 40 van de considerans luidt:

„Gezien het internationale karakter van witwassen van geld en financiering van terrorisme, moet de coördinatie en samenwerking tussen de [financiële-inlichtingeneenheden (hierna: ‚FIE’s’)] als bedoeld in besluit 2000/642/JBZ van de Raad van 17 oktober 2000 inzake een regeling voor samenwerking tussen de financiële-inlichtingeneenheden van de lidstaten bij de uitwisseling van gegevens [(PB L 271, blz. 4)], alsook de instelling van een EU-netwerk van [FIE’s], zo veel mogelijk worden aangemoedigd. Daartoe moet de Commissie de nodige bijstand verlenen om die coördinatie te vergemakkelijken, waaronder financiële bijstand.”

- 5 Volgens artikel 5 van deze richtlijn kunnen de „lidstaten [...] op het door deze richtlijn bestreken gebied strengere bepalingen aannemen of handhaven om het witwassen van geld en financiering van terrorisme te voorkomen”.

- 6 Artikel 7 van deze richtlijn luidt:

„De onder deze richtlijn vallende instellingen en personen passen in de volgende gevallen de klantenonderzoeksvereisten toe:

- a) wanneer zij een zakelijke relatie aangaan;
- b) wanneer zij occasionele transacties ten bedrage van 15 000 EUR of meer verrichten, ongeacht of een dergelijke transactie plaatsvindt in één verrichting of via meer verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan;
- c) wanneer er een vermoeden van witwassen of financiering van terrorisme bestaat, ongeacht of er sprake is van enigerlei derogatie, vrijstelling of drempel;
- d) wanneer wordt betwijfeld of de eerder verkregen cliëntidentificatiegegevens waarheidsgetrouw of adequaat zijn.”

- 7 Artikel 21 van deze richtlijn luidt:

„1. Elke lidstaat richt een FIE op om het witwassen van geld en financiering van terrorisme effectief te bestrijden.

2. Deze FIE wordt opgezet als een centrale, nationale eenheid. Zij is verantwoordelijk voor de ontvangst (en, voor zover toegestaan, het opvragen), het analyseren en het verspreiden onder de bevoegde autoriteiten van informatie die betrekking heeft op vermoedelijke gevallen van witwassen van geld of van financiering van terrorisme, of die krachtens een nationale wetgeving of regeling is vereist. Zij beschikt over adequate middelen om haar taken naar behoren te vervullen.

3. De lidstaten zien erop toe dat de FIE rechtstreeks of onrechtstreeks, en tijdig, toegang krijgt tot de financiële, administratieve en wetshandavingsinformatie die zij nodig heeft om haar taken naar behoren te vervullen.”

8 Artikel 22 van richtlijn 2005/60 luidt:

„1. De lidstaten vereisen dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen en, in voorkomend geval, de leiding en werknemers daarvan ten volle samenwerken:

- a) door de FIE, rechtstreeks en onmiddellijk, uit eigen beweging, op de hoogte te brengen wanneer de onder deze richtlijn vallende instelling of persoon weet, vermoedt of goede redenen heeft om te vermoeden dat geld wordt of werd witgewassen of dat gepoogd wordt of gepoogd werd geld wit te wassen of terrorisme te financieren,
- b) door de FIE op haar verzoek onmiddellijk alle vereiste inlichtingen te verstrekken, overeenkomstig de volgens het geldende recht vastgestelde procedures.

2. De in lid 1 bedoelde inlichtingen worden verstrekt aan de FIE van de lidstaat op het grondgebied waarvan de instelling of persoon die de inlichtingen heeft verstrekt, zich bevindt. De inlichtingen worden normaliter verstrekt door de persoon of personen die volgens de procedures van artikel 34 is of zijn aangewezen.”

9 Blijkens artikel 3, lid 1 en lid 2, sub f, van richtlijn 2005/60 omvatten de in artikel 22 van deze richtlijn bedoelde instellingen ook de bijkantoren in de zin van artikel 1, punt 3, van richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB L 126, blz. 1). Een bijkantoor wordt in deze laatste bepaling omschreven als een bedrijfszetel welke een deel zonder juridische zelfstandigheid vormt van een kredietinstelling en welke rechtstreeks, geheel of gedeeltelijk de handelingen verricht die eigen zijn aan de werkzaamheden van een kredietinstelling.

10 Artikel 1 van besluit 2000/642 luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de FIE's die zijn opgezet of aangewezen om financiële informatie ter bestrijding van het witwassen van geld te ontvangen, in overeenstemming met hun nationale bevoegdheden samenwerken om binnen de FIE de relevante informatie te verzamelen, te analyseren en te onderzoeken over ieder feit dat op het witwassen van geld zou kunnen wijzen.

2. Daartoe zorgen de lidstaten ervoor dat de FIE's, hetzij overeenkomstig de bepalingen van dit besluit, hetzij overeenkomstig de onderling gesloten of te sluiten memoranda van overeenstemming, uit eigen beweging of op verzoek overgaan tot de uitwisseling van alle beschikbare gegevens die van belang kunnen zijn voor de verwerking of de analyse van informatie of het onderzoek door FIE's inzake financiële transacties die verband houden met het witwassen van geld en de betrokken natuurlijke of rechtspersonen.

3. Wanneer een lidstaat een politieautoriteit als zijn FIE heeft aangewezen, kan hij de informatie welke bij die FIE berust, voor uitwisseling overeenkomstig dit besluit verstrekken aan een daartoe aangewezen autoriteit van de lidstaat van ontvangst die bevoegd is op de in lid 1 genoemde gebieden.”

11 Artikel 4 van dit besluit luidt:

„1. Elk verzoek uit hoofde van dit besluit gaat vergezeld van een beknopte samenvatting van de relevante feiten die aan de verzoekende FIE bekend zijn. Daarbij wordt aangegeven hoe de verlangde informatie zal worden gebruikt.

2. Wanneer overeenkomstig dit besluit een verzoek wordt gedaan, verstrekt de aangezochte FIE alle relevante informatie, waaronder de in het verzoek verlangde beschikbare financiële informatie en vereiste wetshandavingsgegevens, zonder dat hiervoor een formeel schriftelijk verzoek uit hoofde van toepasselijke verdragen of overeenkomsten tussen lidstaten nodig is.

3. Een FIE is niet verplicht informatie te verspreiden die een in de aangezochte lidstaat in uitvoering zijnd strafrechtelijk onderzoek kan schaden of, in uitzonderlijke gevallen, wanneer de verspreiding van die informatie duidelijk niet in verhouding zou staan tot de legitieme belangen van een natuurlijke of rechtspersoon of de betrokken lidstaat dan wel anderszins niet in overeenstemming zou zijn met fundamentele beginselen van het nationale recht. Een dergelijke weigering wordt tegenover de verzoekende FIE op passende wijze toegelicht.”

- 12 Volgens artikel 10 ervan is dit besluit van toepassing op Gibraltar en kan het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland te dien einde, niettegenstaande het bepaalde in artikel 2 van dit besluit, bij het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie een FIE in Gibraltar aanmelden.

Nationaal recht

- 13 Richtlijn 91/308 is in Spaans recht omgezet bij Ley 19/1993 sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales (wet 19/1993 houdende bepaalde maatregelen ter voorkoming van het witwassen van geld) van 28 december 1993 (BOE nr. 311 van 29 december 1993, blz. 37327).

- 14 Artikel 2, lid 1, tweede alinea, van wet 19/1993 bepaalde:

„De in deze wet vastgestelde verplichtingen gelden voor:

- a) kredietinstellingen

[...]

Onder deze opsomming vallen ook buitenlandse personen of instellingen die door middel van een bijkantoor of, zonder vaste inrichting bij wege van dienstverrichting in Spanje soortgelijke activiteiten uitoefenen als de bovengenoemde personen of instellingen.

De in deze wet vastgestelde verplichtingen gelden voor de genoemde personen eveneens met betrekking tot transacties die worden uitgevoerd door agenten of andere natuurlijke of rechtspersonen die als tussenpersoon voor hen optreden.”

- 15 Met betrekking tot de informatieverplichtingen bepaalde artikel 3 van wet 19/1993 het volgende:

„Voor degenen op wie volgens het voorgaande artikel verplichtingen rusten, blijven de volgende verplichtingen gelden:

[...]

4. Samenwerken met de Servicio Ejecutivo [...] en te dien einde:

- a) uit eigen beweging ieder feit of iedere transactie melden waarvoor aanwijzingen bestaan waarvan zeker is dat er een verband bestaat met het witwassen van geld afkomstig uit de in artikel 1 genoemde activiteiten. De melding wordt in beginsel gedaan door de persoon of personen die degenen op wie de verplichting rust hebben aangewezen overeenkomstig de in artikel 1, lid 7, uiteengezette procedures. Deze persoon of personen verschijnen in alle soorten bestuurlijke en gerechtelijke procedures betreffende gegevens in de melding of welke hierop betrekking hebbende aanvullende informatie dan ook.

Deze gevallen of specifieke transacties die in ieder geval aan de Servicio Ejecutivo moeten worden gemeld, worden vastgesteld bij besluit.

Transacties die kennelijk niet overeenkomen met de aard, de omvang van de activiteiten of het bedrijfsverleden van de cliënten worden ook gemeld, op voorwaarde dat bij het in lid 2 bedoelde bijzondere onderzoek geen beoordeling wordt gegeven van de economische, zakelijke of commerciële motivering van de uitvoering van transacties met betrekking tot de in artikel 1 van deze wet genoemde activiteiten.

- b) de voor de uitoefening van zijn bevoegdheden door de Servicio Ejecutivo vereiste informatie verstrekken.

[...]"

- 16 Artikel 16, lid 3, van deze wet bepaalde:

„In overeenstemming met de richtsnoeren van de Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, werken de Servicio Ejecutivo en, in voorkomend geval, het secretariaat van [deze] Comisión samen met de autoriteiten van andere staten die soortgelijke bevoegdheden uitoefenen, waarbij in het bijzonder wordt samengewerkt met de autoriteiten van de staten waarvan de soevereiniteit zich uitstrekt over aan Spanje grenzende gebieden. [...]"

- 17 Wet 19/1993 is ingetrokken bij Ley 10/2010 de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (wet 10/2010 inzake de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme) van 28 april 2010 (BOE nr. 103 van 29 april 2010, blz. 37458), waarbij richtlijn 2005/60 in Spaans recht is omgezet. Ingevolge artikel 48, lid 3, van deze wet werkt de Servicio Ejecutivo samen met de autoriteiten van andere staten die soortgelijke bevoegdheden uitoefenen. De uitwisseling van gegevens dient te gebeuren overeenkomstig met name besluit 2000/642 en de beginselen die zijn aangenomen door de informele groep waarin de FIE's van meerdere staten, waaronder die van de lidstaten, bijeenkomen en die ook dienst doet als forum voor de uitwisseling van gegevens en de samenwerking tussen de verschillende FIE's, de zogenoemde „Egmont-groep”.

- 18 Ingevolge artikel 5, lid 2, sub c, van Real Decreto 925/1995 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales (koninklijk wetsbesluit 925/1995 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van wet 19/1993 van 28 december 1993 houdende bepaalde maatregelen ter voorkoming van het witwassen van geld) van 9 juni 1995 (BOE nr. 160 van 6 juli 1995, blz. 20521) moeten overmakingen van of naar rekeningen in belastingparadijzen aan de Servicio Ejecutivo worden gemeld.

- 19 Artikel 7, lid 2, sub b, van dit koninklijk wetsbesluit bepaalt:

„In ieder geval melden de personen en instellingen op wie de verplichtingen rusten, maandelijks aan de Servicio Ejecutivo:

[...]

- b) transacties met of van natuurlijke of rechtspersonen die ingezetenen zijn van gebieden of landen als aangewezen bij besluit van de minister van Economische Zaken en Financiën, of die voor rekening van dergelijke ingezetenen optreden, en transacties die geldovermakingen van of naar deze gebieden of landen inhouden, ongeacht de woonplaats van de betrokken personen, indien het bedrag van die transacties hoger is dan 30 000 EUR of de tegenwaarde ervan in vreemde valuta.”

- 20 De gebieden die als belastingparadijzen en niet-coöperatief worden gekwalificeerd, waren reeds aangewezen bij koninklijk wetsbesluit 1080/1991 van 5 juli 1991 (BOE nr. 167 van 13 juli 1991, blz. 233371) en bij Orden ECO/2652/2002 por la que se desarrollan las obligaciones de comunicación

de operaciones en relación con determinados países al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (besluit ECO/2652/2002 tot uitvoering van de verplichting tot melding van transacties met betrekking tot bepaalde staten aan de Servicio Ejecutivo van de commissie voor de preventie van het witwassen van geld en monetaire delicten) van 24 oktober 2002 (BOE nr. 260 van 30 oktober 2002, blz. 38033). Gibraltar staat op deze lijst.

- 21 Volgens het Tribunal Supremo moet ingevolge artikel 5 van de Crime (Money Laundering and Proceeds) Act 2007 (wet van 2007 inzake het witwassen van geld en de opbrengsten uit misdaad), waarbij richtlijn 2005/60 in het recht van Gibraltar is omgezet, het bankgeheim worden geëerbiedigd.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 22 Jyske, een dochteronderneming van de Deense bank NS Jyske Bank, is een kredietinstelling die is gevestigd in Gibraltar, waar zij onder het toezicht valt van de Financial Services Commission (commissie voor financiële diensten).
- 23 Volgens de verwijzingsbeslissing handelde Jyske ten tijde van de feiten van het hoofdgeding in Spanje in het kader van de vrijheid van dienstverrichting, dat wil zeggen zonder er een vestiging te hebben.
- 24 Op 30 januari 2007 heeft de Spaanse FIE, te weten de Servicio Ejecutivo, Jyske meegedeeld dat, omdat zij geen vertegenwoordiger bij deze eenheid had aangewezen, haar organisatiestructuur en procedures zouden worden onderzocht wat haar activiteiten in Spanje in het kader van de vrijheid van dienstverrichting betreft. Bij die gelegenheid heeft de Servicio Ejecutivo Jyske verzocht om vóór 1 maart 2007 documenten en informatie te verstrekken over met name de identiteit van haar cliënten.
- 25 Dit verzoek is gedaan in vervolg op een rapport van de Servicio Ejecutivo van 24 januari 2007, volgens hetwelk Jyske in Spanje activiteiten van aanzienlijke omvang uitoefende, bestaande in onder andere het verstrekken van hypothecaire leningen voor de verwerving van onroerend goed in Spanje. Volgens dit rapport beschikte de instelling „voor de ontplooiing van deze activiteiten in Spanje over hulp en ondersteuning van twee kanten, te weten van het Spaanse bijkantoor van haar moedermaatschappij en van, onder andere, twee advocatenkantoren uit Marbella [(Spanje)]. Blijkens openbare informatie is het hoofd van een van deze twee advocatenkantoren aangehouden op verdenking van het witwassen van geld, en zijn naam alsook die van het andere bovengenoemde advocatenkantoor duiken op bij talrijke transacties die bij de Servicio Ejecutivo zijn gemeld door anderen die verplicht zijn aanwijzingen over het witwassen van geld te melden”. Op grond hiervan was de Servicio Ejecutivo van mening dat er een zeer groot risico bestond dat Jyske bij het uitoefenen van haar activiteiten in Spanje in het kader van de vrijheid van dienstverrichting werd gebruikt voor het witwassen van geld. Volgens het rapport van de Servicio Ejecutivo van 24 januari 2007 bestond het hiertoe gebruikte mechanisme in het oprichten in Gibraltar van „vennootschappen die per saldo ertoe dienden om te voorkomen dat de identiteit van de uiteindelijke en werkelijke eigenaar van in Spanje – voornamelijk aan de Costa del Sol – gekocht vastgoed alsmede [...] de herkomst van de middelen voor deze aankoop bekend zouden worden”.
- 26 Op 23 februari 2007 heeft Jyske de Servicio Ejecutivo meegedeeld dat zij haar toezichthoudende instantie, de Financial Services Commission, om advies had gevraagd over de vraag of zij deze informatie kon verstrekken zonder de wettelijke regeling van Gibraltar inzake het bankgeheim en de bescherming van persoonsgegevens te schenden. Op 14 maart 2007 heeft deze commissie de Servicio Ejecutivo uitgenodigd tot wederzijdse samenwerking. Bij brief van 2 april 2007 heeft de Servicio Ejecutivo deze commissie laten weten dat Jyske aan verplichtingen was onderworpen uit hoofde van haar activiteiten op het Spaanse grondgebied.

- 27 Op 12 juni 2007 heeft Jyske de Servicio Ejecutivo een deel van de gevraagde informatie toegezonden. Zij heeft evenwel onder verwijzing naar het in Gibraltar geldende bankgeheim geweigerd om gegevens over de identiteit van haar cliënten te verstrekken. Deze informatie omvatte evenmin kopieën van verdachte transacties die Jyske sinds 1 januari 2004 had uitgevoerd in de uitoefening van haar activiteiten in het kader van de vrijheid van dienstverrichting in Spanje.
- 28 Bijgevolg heeft het secretariaat van de Servicio Ejecutivo op 25 oktober 2007 een onderzoek ingesteld tegen Jyske, met name op grond dat zij wet 19/1993 had geschonden.
- 29 Na afloop van dat onderzoek heeft de Consejo de Ministros zich op 17 april 2009 op het standpunt gesteld dat Jyske, door niet te voldoen aan de krachtens Ley 19/1993 op haar rustende informatieverplichtingen, een zeer zware inbreuk had gemaakt, die is omschreven als „de weigering of weerstand om door de Servicio Ejecutivo [...] schriftelijk gevraagde concrete informatie te verstrekken” en de „niet-nakoming van de verplichting tot melding van de bij besluit bepaalde specifieke gevallen (systematisch rapporteren)”. Bijgevolg heeft hij tegen Jyske twee publieke waarschuwingen uitgesproken en haar twee geldboeten opgelegd van in totaal 1 700 000 EUR.
- 30 Op 30 april 2009 heeft Jyske bij de Consejo de Ministros een verzoek tot wijziging van dit besluit ingediend, die dit verzoek op 23 oktober 2009 heeft afgewezen. Jyske heeft daarop bij het Tribunal Supremo administratief beroep ingesteld. Ter ondersteuning van dit beroep betoogt zij dat zij krachtens richtlijn 2005/60 enkel een meldingsplicht heeft ten opzichte van de autoriteiten van Gibraltar en dat de Spaanse wettelijke regeling, voor zover zij deze verplichting uitbreidt tot kredietinstellingen die in Spanje in het kader van de vrijheid van dienstverrichting actief zijn, niet in overeenstemming is met deze richtlijn.
- 31 Daarop heeft het Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Kan een lidstaat op grond van artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60[...] eisen dat de informatie die moet worden verstrekt door de kredietinstellingen die op zijn grondgebied actief zijn zonder er een vaste inrichting te hebben, dwingend en rechtstreeks wordt verstrekt aan zijn eigen autoriteiten die bevoegd zijn voor de bestrijding van het witwassen van geld, of moet in plaats daarvan het informatieverzoek worden ingediend bij de [FIE] van de lidstaat op het grondgebied waarvan de aangezochte kredietinstelling zich bevindt?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

- 32 Het Koninkrijk Spanje is van mening dat de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is omdat zij louter hypothetisch is en geen verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding, aangezien zij de uitlegging betreft van artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60, die uiterlijk op 15 december 2007 moest zijn omgezet, terwijl de aan Jyske gerichte verzoeken om informatie dateren van tussen 30 januari en 12 juni 2007.
- 33 In dit verband zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de prejudiciële vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 15 januari 2013, Križan e.a., C-416/10, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 34 Daaruit volgt dat er een vermoeden van relevantie rust op vragen betreffende het Unierecht. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arresten van 1 juni 2010, Blanco Pérez en Chao Gómez, C-570/07 en C-571/07, Jurispr. blz. I-4629, punt 36, en 5 juli 2012, Geistbeck, C-509/10, punt 48).
- 35 Richtlijn 2005/60, waarvan om uitlegging wordt verzocht, is in werking getreden op 15 december 2005, dat wil zeggen vóór de op 30 januari en 12 juni 2007 door de Servicio Ejecutivo aan Jyske gerichte verzoeken om informatie. Voorts is de termijn voor omzetting van deze richtlijn weliswaar pas op 15 december 2007 verstreken, maar het hoofdgeding heeft betrekking op de rechtmatigheid van het besluit dat de Consejo de Ministros jegens Jyske heeft vastgesteld op 23 oktober 2009, dat wil zeggen na het verstrijken van deze omzettingstermijn.
- 36 Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Ten gronde

- 37 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling van een lidstaat volgens welke kredietinstellingen die in het kader van de vrijheid van dienstverrichting op het grondgebied van deze lidstaat actief zijn, de voor de bestrijding van het witwassen van geld vereiste gegevens rechtstreeks aan de FIE van deze lidstaat moeten verstrekken.
- 38 Vooraf zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het Hof, om de rechterlijke instantie die een prejudiciële vraag heeft voorgelegd, een bruikbaar antwoord te geven, bepalingen van het Unierecht in aanmerking kan nemen waarvan de nationale rechter in de formulering van zijn vraag geen melding heeft gemaakt (arrest van 3 april 2008, Militzer & Münch, C-230/06, Jurispr. blz. I-1895, punt 19).
- 39 In casu hangt het antwoord op de prejudiciële vraag niet uitsluitend van de uitlegging van artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60 af, maar vereist het eveneens dat rekening wordt gehouden met alle bepalingen van deze richtlijn en met besluit 2000/642, en voorts met artikel 56 VWEU.

Richtlijn 2005/60

- 40 Uit de tekst van artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60 blijkt uitdrukkelijk dat de instellingen en personen die zijn onderworpen aan de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen, de voor de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme noodzakelijke gegevens moeten verstrekken aan de FIE van de lidstaat op het grondgebied waarvan zij zich bevinden.
- 41 Anders dan de Spaanse regering betoogt, kunnen de woorden „de lidstaat op het grondgebied waarvan de instelling of de persoon die deze inlichtingen verstrekt, zich bevindt”, niet aldus worden uitgelegd dat zij, in geval van een door de betrokken entiteit in het kader van de vrijheid van dienstverrichting uitgeoefende activiteit, betrekking hebben op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst waar de activiteit wordt uitgeoefend.
- 42 Deze lezing komt immers niet overeen met de gewone betekenis van de betrokken woorden. Voorts maakt artikel 22, lid 2, van deze richtlijn geen onderscheid tussen diensten die worden verricht in de lidstaat waar de entiteit zich bevindt en diensten die in het kader van de vrijheid van dienstverrichting in andere lidstaten worden verricht. A fortiori bepaalt het, met betrekking tot diensten die worden verricht in het kader van de vrijheid van dienstverrichting, evenmin dat de bevoegde FIE die moet zijn van de lidstaat waar deze diensten worden verricht.

- 43 Bijgevolg moet artikel 22, lid 2, van deze richtlijn aldus worden uitgelegd dat het bepaalt dat de bedoelde entiteiten de vereiste gegevens moeten verstrekken aan de FIE van de lidstaat op het grondgebied waarvan zij zich bevinden. In geval van transacties in het kader van de vrijheid van dienstverrichting wil dat zeggen aan de FIE van de lidstaat van herkomst.
- 44 Niettemin dient te worden onderzocht of deze bepaling zich ertegen verzet dat de lidstaat van ontvangst eist dat een kredietinstelling die in het kader van de vrijheid van dienstverrichting op zijn grondgebied actief is, de bedoelde inlichtingen rechtstreeks aan zijn eigen FIE verstrekt.
- 45 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de tekst van artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60 deze mogelijkheid niet uitdrukkelijk uitsluit.
- 46 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat richtlijn 2005/60 weliswaar op een dubbele rechtsgrondslag is gebaseerd, te weten artikel 47, lid 2, EG (thans artikel 53, lid 1, VWEU) en artikel 95 EG (thans artikel 114 VWEU), en derhalve eveneens de waarborging van de goede werking van de interne markt beoogt, maar hoofdzakelijk tot doel heeft te voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, zoals blijkt uit zowel de titel en de considerans van deze richtlijn als het feit dat zij, zoals haar voorgangster, richtlijn 91/308, is vastgesteld in een internationale context om de aanbevelingen van de internationale financiële actiegroep (FATF), het belangrijkste internationale orgaan voor de bestrijding van het witwassen van geld, ten uitvoer te leggen en bindend te maken in de Unie.
- 47 Derhalve wordt met een regeling als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, die de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst de mogelijkheid wil bieden de informatie te verkrijgen die noodzakelijk is om het witwassen van geld en de financiering van terrorisme doeltreffender te bestrijden, een doel nagestreefd dat vergelijkbaar is met dat van richtlijn 2005/60.
- 48 In de derde plaats ontnemt richtlijn 2005/60 de autoriteiten van de lidstaat van uitvoering van de verdachte verrichtingen of transacties niet hun bevoegdheid om strafbare feiten inzake witwassen van geld te onderzoeken en te vervolgen. Dat is het geval wanneer de verrichtingen zijn uitgevoerd in het kader van de vrijheid van dienstverrichting.
- 49 Bijgevolg verzet artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60 zich in beginsel niet tegen de regeling van een lidstaat volgens welke kredietinstellingen die in het kader van de vrijheid van dienstverrichting op zijn grondgebied actief zijn, de vereiste gegevens rechtstreeks aan zijn eigen FIE moeten verstrekken, mits met deze regeling wordt beoogd met eerbiediging van het Unierecht de doeltreffendheid van de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te vergroten.
- 50 Derhalve mag een dergelijke regeling geen afbreuk doen aan de in richtlijn 2005/60 vastgelegde beginselen inzake de meldingsplicht van de hieraan onderworpen entiteiten noch de doeltreffendheid schaden van de bestaande vormen van samenwerking en uitwisseling van gegevens tussen de FIE's, zoals vastgelegd in besluit 2000/642.
- 51 Dienaangaande zij opgemerkt dat de vaststelling door een lidstaat van een regeling volgens welke financiële instellingen die zich in een andere lidstaat bevinden en in het kader van de vrijheid van dienstverrichting op zijn grondgebied actief zijn, de voor de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme noodzakelijke gegevens rechtstreeks aan zijn eigen FIE moeten verstrekken, de in richtlijn 2005/60 bedoelde kredietinstellingen niet mag ontslaan van hun verplichting de vereiste gegevens overeenkomstig artikel 22 van deze richtlijn te verstrekken aan de FIE van de lidstaat op het grondgebied waarvan zij zich bevinden.

- 52 Wat voorts de coördinatie en samenwerking tussen de FIE's betreft, als bedoeld in richtlijn 2005/60 en besluit 2000/642, blijkt uit punt 40 van de considerans van deze richtlijn dat „[g]ezien het internationale karakter van witwassen van geld en financiering van terrorisme, [...] de coördinatie en samenwerking tussen de FIE's als bedoeld in besluit 2000/642[...], alsook de instelling van een EU-netwerk van FIE's, zo veel mogelijk [moeten] worden aangemoedigd”.
- 53 Dienaangaande zij allereerst opgemerkt dat richtlijn 2005/60 weliswaar voorziet in talrijke concrete en gedetailleerde verplichtingen tot uitvoering van een klantenonderzoek, tot melding en tot bewaring van documenten, die de lidstaten moeten opleggen aan de bedoelde financiële instellingen, maar met betrekking tot de samenwerking tussen de FIE's zichzelf daarentegen niet in een verplichting of procedure voorziet, maar in artikel 38 slechts bepaalt dat de „Commissie [...] de bijstand [verleent] die nodig is om de coördinatie te vergemakkelijken, met inbegrip van de uitwisseling van gegevens tussen FIE's in de Gemeenschap”.
- 54 Vervolgens moet worden vastgesteld dat een nationale regeling als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, geen enkele bepaling van besluit 2000/642 schendt indien de FIE van de lidstaat die deze regeling vaststelt, niet wordt ontslagen van haar verplichting tot samenwerking met de FIE's van de andere lidstaten en, omgekeerd, ongewijzigd het recht behoudt om hun te verzoeken documenten of inlichtingen te verstrekken voor de bestrijding van het witwassen van geld.
- 55 Een dergelijke regeling doet immers geen afbreuk aan het in besluit 2000/642 vervatte mechanisme van samenwerking tussen de FIE's, maar voorziet in het kader van dit mechanisme in een middel voor de FIE van de betrokken lidstaat om rechtstreeks inlichtingen te verkrijgen in het specifieke geval van een in het kader van de vrijheid van dienstverrichting op haar grondgebied uitgeoefende activiteit.
- 56 Uit het voorgaande volgt dat artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60 zich niet verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, indien zij voldoet aan de in de punten 49 tot en met 51 en 54 van het onderhavige arrest uiteengezette voorwaarden.

Artikel 56 VWEU

- 57 Om na te gaan of het Unierecht is nageleefd in de zin van punt 49 van het onderhavige arrest, moet voorts worden onderzocht of artikel 56 VWEU zich verzet tegen een nationale regeling als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, volgens welke een kredietinstelling die diensten verricht op het grondgebied van de betrokken lidstaat zonder er gevestigd te zijn, haar meldingen van verdachte transacties en de gegevens waarom de FIE van deze lidstaat van ontvangst haar verzoekt, rechtstreeks aan deze autoriteit moet doen toekomen.
- 58 Het is vaste rechtspraak van het Hof dat artikel 56 VWEU niet alleen de afschaffing verlangt van elke discriminatie van een dienstverrichter op grond van diens nationaliteit of de omstandigheid dat hij in een andere lidstaat is gevestigd dan die van de dienstverrichting, maar tevens de opheffing van elke beperking – ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten – die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig soortgelijke diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (arresten van 23 november 1999, *Arblade* e.a., C-369/96 en C-376/96, *Jurispr.* blz. I-8453, punt 33, en 19 december 2012, *Commissie/België*, C-577/10, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 59 Een regeling van een eerste lidstaat als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, volgens welke een kredietinstelling die in het kader van de vrijheid van dienstverrichting op het grondgebied van deze eerste lidstaat actief is vanaf het grondgebied van een andere lidstaat, informatie rechtstreeks aan de FIE van de eerste lidstaat moet verstrekken, beperkt het vrij verrichten van diensten, doordat zij moeilijkheden en extra kosten ten gevolge heeft voor de in het kader van de vrijheid van

dienstverrichting uitgevoerde activiteiten en boven op de controles kan komen die reeds worden verricht in de lidstaat waar de betrokken vestiging zich bevindt, waardoor deze vestiging wordt ontmoedigd om deze activiteiten uit te voeren.

60 Niettemin kan een nationale regeling op een gebied dat op het niveau van de Unie niet volledig is geharmoniseerd, die zonder onderscheid geldt voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken lidstaat actief is, volgens vaste rechtspraak van het Hof, ondanks het feit dat zij het vrij verrichten van diensten beperkt, gerechtvaardigd zijn voor zover zij beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang en dat belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels die voor de dienstverrichter gelden in de lidstaat waar deze is gevestigd, en zij geschikt is om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie reeds aangehaald arrest *Arblade* e.a., punten 34 en 35, en arrest van 21 september 2006, *Commissie/Oostenrijk*, C-168/04, *Jurispr.* blz. I-9041, punt 37).

61 De bestrijding van het witwassen van geld is op het niveau van de Unie niet volledig geharmoniseerd. Richtlijn 2005/60 voorziet immers in een minimale harmonisatie. In het bijzonder biedt artikel 5 ervan de lidstaten de mogelijkheid om strengere bepalingen aan te nemen, indien met deze bepalingen wordt beoogd de bestrijding van het witwassen van geld of de financiering van terrorisme te versterken.

– Dwingende reden van algemeen belang

62 De voorkoming en de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme vormen legitieme doelstellingen die de lidstaten zowel op internationaal niveau als op het niveau van de Unie hebben onderschreven.

63 Zoals is aangegeven in punt 1 van de considerans van richtlijn 2005/60, die beoogt de aanbevelingen van de FATF ten uitvoer te leggen op het niveau van de Unie, kunnen „[m]assale stromen crimineel geld [...] de stabiliteit en de reputatie van de financiële sector schaden en de interne markt bedreigen; terrorisme tast onze samenleving aan in haar fundamentele zelf”. Voorts benadrukt punt 3 van de considerans van deze richtlijn dat „[t]er vergemakkelijking van hun criminele activiteiten, [...] witwassers van geld en financiers van terrorisme [zouden] kunnen profiteren van de liberalisering van het kapitaalverkeer en van het vrij verrichten van financiële diensten”.

64 Voorts 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 het vrij verrichten van diensten (zie in die zin arrest van 30 juni 2011, *Zeturf*, C-212/08, *Jurispr.* blz. I-5633, punten 45 en 46).

– Geschiktheid van de betrokken nationale regeling om haar doelstellingen te bereiken

65 Aangezien de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst beschikken over de uitsluitende bevoegdheid ter zake van de strafbaarstelling, vervolging en bestraffing van op het grondgebied van deze lidstaat gepleegde strafbare feiten zoals het witwassen van geld of de financiering van terrorisme, is het gerechtvaardigd dat de gegevens over de op het grondgebied van deze lidstaat uitgevoerde verdachte transacties worden verstrekt aan de FIE van deze lidstaat. Een nationale regeling als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, biedt de betrokken lidstaat de mogelijkheid om telkens wanneer er sprake is van gerede twijfel met betrekking tot de rechtmatigheid van een financiële transactie, te eisen dat de gegevens worden verstrekt die hij nuttig acht voor de vervulling door de nationale autoriteiten van hun taak en, in voorkomend geval, voor de vervolging en bestraffing van de verantwoordelijken.

66 Voorts verschaft deze regeling, zoals de advocaat-generaal in punt 109 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de betrokken lidstaat de mogelijkheid toezicht uit te oefenen op alle op zijn grondgebied door kredietinstellingen uitgevoerde financiële transacties, ongeacht de door hen gekozen vorm voor

het verrichten van hun diensten, via de oprichting van een hoofdkantoor of een bijkantoor dan wel in het kader van de vrijheid van dienstverrichting. Op deze wijze gelden, volgens de vaste rechtspraak van het Hof dat een nationale wettelijke regeling slechts geschikt is om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen wanneer de verwezenlijking ervan coherent en systematisch wordt nagestreefd (arrest van 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, Jurispr. blz. I-1721, punt 55), voor alle marktdeelnemers gelijksoortige verplichtingen indien zij hun activiteiten op hetzelfde nationale grondgebied uitoefenen en soortgelijke financiële diensten aanbieden die, op kleinere of grotere schaal, kunnen worden gebruikt voor het witwassen van geld of de financiering van terrorisme.

- 67 Bijgevolg is een nationale regeling als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, volgens welke aan de FIE van de lidstaat van ontvangst inlichtingen moeten worden verstrekt over transacties die op het grondgebied van deze lidstaat worden verricht in het kader van de vrijheid van dienstverrichting verrichte, een maatregel die geschikt is om het door deze nationale regeling nagestreefde doel doeltreffend en coherent te bereiken.

– Evenredigheid

- 68 Volgens vaste rechtspraak is een maatregel die de vrijheid van dienstverrichting beperkt, slechts evenredig wanneer hij geschikt is om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen te waarborgen en niet verder gaat dan voor de bereiking van deze doelstellingen noodzakelijk is (zie in die zin arrest van 15 juni 2006, Commissie/Frankrijk, C-255/04, Jurispr. blz. I-5251, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 69 Om het witwassen van geld en de financiering van terrorisme doeltreffend te bestrijden, moet een lidstaat de vereiste gegevens kunnen verkrijgen aan de hand waarvan hij de eventuele gevallen van inbreuk dienaangaande op zijn grondgebied of waarbij op zijn grondgebied gevestigde personen betrokken zijn, kan opsporen en vervolgen.
- 70 Een nationale regeling als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, volgens welke kredietinstellingen die in het kader van de vrijheid van dienstverrichting op het grondgebied van een lidstaat actief zijn, deze inlichtingen rechtstreeks aan zijn eigen FIE moeten verstrekken, is echter slechts evenredig indien het mechanisme dat is vervat in artikel 22 van richtlijn 2005/60 juncto besluit 2000/642 die FIE niet reeds in staat stelt die inlichtingen te verkrijgen via de FIE van de lidstaat waar de kredietinstelling zich bevindt, en het witwassen van geld en de financiering van terrorisme even doeltreffend te bestrijden.
- 71 De verkrijging door de FIE van de lidstaat van ontvangst van de noodzakelijke gegevens van de FIE van de lidstaat van herkomst brengt voor de betrokken kredietinstelling immers een lagere administratieve en financiële last mee dan de verplichting om deze gegevens rechtstreeks aan de FIE van de lidstaat van ontvangst te verstrekken. Het is mogelijk dat de FIE van de lidstaat van herkomst de verlangde inlichtingen reeds bezit, aangezien de kredietinstelling haar de gegevens overeenkomstig artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60 moet verstrekken. Voorts zou de administratieve last ook lager zijn indien de FIE van de lidstaat waar de kredietinstelling zich bevindt, de gegevens op haar beurt aan deze instelling moest vragen, aangezien de kredietinstelling aan slechts één gesprekspartner antwoord zou moeten geven.
- 72 Derhalve moet worden onderzocht of het bij besluit 2000/642 ingestelde mechanisme van samenwerking en van uitwisseling van gegevens de lidstaat van ontvangst in staat stelt het witwassen van geld en de financiering van terrorisme in verband met door kredietinstellingen in het kader van de vrijheid van dienstverrichting op zijn grondgebied verrichte activiteiten in alle omstandigheden doeltreffend te bestrijden.

- 73 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat dit mechanisme van samenwerking tussen FIE's bepaalde leemtes vertoont.
- 74 Allereerst moet worden opgemerkt dat besluit 2000/642 voorziet in belangrijke uitzonderingen op de verplichting voor de aangezochte FIE om de verlangde gegevens aan de verzoekende FIE te verstrekken. Zo bepaalt artikel 4, lid 3, van dat besluit dat een FIE kan weigeren inlichtingen te verstrekken die in de aangezochte lidstaat een gerechtelijk onderzoek kunnen belemmeren, of wanneer de verstrekking van de inlichtingen duidelijk niet in verhouding zou staan tot de legitieme belangen van een natuurlijke of rechtspersoon of de betrokken lidstaat, of nog wanneer met die verstrekking de fundamentele beginselen van het nationale recht zouden worden geschonden, zonder evenwel deze begrippen te definiëren.
- 75 Ook staat vast dat de autoriteiten inzake de bestrijding van de fenomenen van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en a fortiori met betrekking tot het voorkomen van deze fenomenen, zo snel mogelijk moeten reageren. Artikel 22, lid 1, van richtlijn 2005/60 bepaalt overigens uitdrukkelijk dat de bedoelde inlichtingen door de kredietinstellingen onmiddellijk moeten worden verstrekt, ongeacht of het gaat om spontane meldingen van verdachte transacties of om door de bevoegde FIE gevraagde noodzakelijke gegevens. Bijgevolg lijkt de rechtstreekse verstrekking van de vereiste inlichtingen aan de FIE van de lidstaat op het grondgebied waarvan de transacties worden uitgevoerd, het geschiktste middel om een doeltreffende bestrijding van het witwassen van geld of de financiering van terrorisme te verzekeren.
- 76 Voorts voorziet besluit 2000/642 niet in een termijn waarbinnen de aangezochte FIE de inlichtingen moet verstrekken, noch in een sanctie in geval van niet-verstrekking of ongerechtvaardigde weigering door de aangezochte FIE om de verlangde gegevens te verstrekken.
- 77 Ten slotte moet worden vastgesteld dat gebruikmaking van het mechanisme van samenwerking tussen de FIE's om de voor de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme noodzakelijke gegevens te verkrijgen, leidt tot bijzondere moeilijkheden met betrekking tot in het kader van de vrijheid van dienstverrichting uitgevoerde activiteiten.
- 78 In deze context heeft de FIE van de lidstaat van ontvangst op het grondgebied waarvan de geïncrimineerde financiële transacties worden uitgevoerd de meest uitgebreide kennis van de risico's die verbonden zijn aan het witwassen van geld en de financiering van terrorisme op het nationale grondgebied. Zij wordt immers geïnformeerd over alle feiten die mogelijk verband houden met financiële criminaliteit op dat grondgebied, niet alleen door de in richtlijn 2005/60 bedoelde instellingen en personen, maar ook door alle met de vervolging en de bestraffing van financiële criminaliteit belaste nationale autoriteiten, ongeacht of het gaat om bestuursrechtelijke, gerechtelijke of politieautoriteiten of de organen die toezicht houden op de effectenbeurzen of afgeleide financiële producten.
- 79 Voorts kan de FIE slechts om inlichtingen verzoeken via het bij besluit 2000/642 ingestelde mechanisme van samenwerking tussen de FIE's, indien zij reeds over gegevens beschikt die vermoedens van witwassen van geld of financiering van terrorisme doen ontstaan. Aangezien meldingen van verdachte transacties krachtens artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60 bij de FIE van de lidstaat van herkomst moeten gebeuren en besluit 2000/642 niet voorziet in de verplichting om deze meldingen ambtshalve te doen toekomen aan de FIE van de lidstaat van ontvangst, beschikt deze laatste FIE slechts zelden over gegevens die vermoedens ondersteunen die noodzakelijk zijn om de FIE van de lidstaat van herkomst om gegevens te verzoeken.

- 80 Bovendien veroorzaakt een verplichting tot melding aan de FIE van de lidstaat van ontvangst weliswaar extra kosten en administratieve lasten voor kredietinstellingen die in het kader van de vrijheid van dienstverrichting actief zijn, maar die zullen vrij beperkt zijn, aangezien deze kredietinstellingen reeds ertoe verplicht zijn de infrastructuur op te zetten die noodzakelijk is om gegevens te verstrekken aan de FIE van de lidstaat waar zij zich bevinden.
- 81 Derhalve voldoet een nationale regeling van een lidstaat van ontvangst als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, aan het evenredigheidsvereiste, voor zover zij kredietinstellingen die zich in een andere lidstaat bevinden, slechts bij gebreke van een doeltreffend mechanisme ter verzekering van een volledige samenwerking tussen de FIE's dat de mogelijkheid biedt het witwassen van geld en de financiering van terrorisme even doeltreffend te bestrijden, verplicht om met betrekking tot transacties in het kader van de vrijheid van dienstverrichting de voor de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme vereiste inlichtingen rechtstreeks aan de FIE van de lidstaat van ontvangst te verstrekken.
- 82 In casu verplicht de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Spaanse regeling kredietinstellingen die via bijkantoren of in het kader van de vrijheid van dienstverrichting zonder vaste inrichting in Spanje actief zijn, om transacties die geldovermakingen van of naar bepaalde gebieden inhouden, rechtstreeks aan de Spaanse FIE mee te delen, mits het bedrag van deze transacties hoger is dan 30 000 EUR.
- 83 Deze regeling, volgens welke niet alle transacties die in het kader van de vrijheid van dienstverrichting op het Spaanse grondgebied worden uitgevoerd, moeten worden gemeld, maar alleen die welke volgens door de nationale wetgever vastgestelde objectieve criteria als verdacht moeten worden aangemerkt, lijkt niet onevenredig te zijn.
- 84 Ten slotte lijkt deze regeling, zoals de advocaat-generaal in punt 115 van zijn conclusie heeft opgemerkt, geen onderscheid te maken, aangezien de hierbij opgelegde verplichtingen gelden voor alle kredietinstellingen en alle personen of buitenlandse entiteiten die in Spanje actief zijn via een hoofdvestiging, bijkantoren of in het kader van de vrijheid van dienstverrichting.
- 85 Gelet op een en ander moet de prejudiciële vraag als volgt worden beantwoord:
- artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60 moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de regeling van een lidstaat die kredietinstellingen verplicht om de voor de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme vereiste informatie rechtstreeks aan de FIE van deze staat te verstrekken wanneer deze instellingen hun activiteiten op het nationale grondgebied in het kader van de vrijheid van dienstverrichting uitoefenen, mits deze regeling het nuttige effect van deze richtlijn en besluit 2000/642 niet in gevaar brengt;
 - artikel 56 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een dergelijke regeling, mits zij door een dwingende reden van algemeen belang gerechtvaardigd wordt, geschikt is om het ermee nagestreefde doel te verwezenlijken, niet verder gaat dan nodig is om dit doel te bereiken en op niet-discriminerende wijze wordt toegepast, hetgeen de nationale rechter dient na te gaan rekening houdend met de volgende overwegingen:
 - een dergelijke regeling is geschikt om de doelstelling van bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te bereiken, wanneer zij de betrokken lidstaat in staat stelt doeltreffend toezicht uit te oefenen op verdachte financiële transacties door kredietinstellingen die hun diensten op het nationale grondgebied verrichten, de uitvoering van deze transacties daadwerkelijk op te schorten en, in voorkomend geval, de verantwoordelijke personen te vervolgen en te bestraffen;

- de verplichting die bij deze regeling wordt opgelegd aan kredietinstellingen die hun activiteiten in het kader van de vrijheid van dienstverrichting uitoefenen, kan een evenredige maatregel ter bereiking van dit doel zijn bij gebreke, ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, van een doeltreffend mechanisme ter verzekering van een volledige samenwerking tussen de FIE's.

Kosten

- ⁸⁶ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 22, lid 2, van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de regeling van een lidstaat die kredietinstellingen verplicht om de voor de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme vereiste informatie rechtstreeks aan de financiële-inlichtingeneenheid van deze staat te verstrekken wanneer deze instellingen hun activiteiten op het nationale grondgebied in het kader van de vrijheid van dienstverrichting uitoefenen, mits deze regeling het nuttige effect van deze richtlijn en besluit 2000/642/JBZ van de Raad van 17 oktober 2000 inzake een regeling voor samenwerking tussen de financiële-inlichtingeneenheden van de lidstaten bij de uitwisseling van gegevens, niet in gevaar brengt.

Artikel 56 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een dergelijke regeling, mits zij door een dwingende reden van algemeen belang gerechtvaardigd wordt, geschikt is om het ermee nagestreefde doel te verwezenlijken, niet verder gaat dan nodig is om dit doel te bereiken en op niet-discriminerende wijze wordt toegepast, hetgeen de nationale rechter dient na te gaan rekening houdend met de volgende overwegingen:

- een dergelijke regeling is geschikt om de doelstelling van bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te bereiken, wanneer zij de betrokken lidstaat in staat stelt doeltreffend toezicht uit te oefenen op verdachte financiële transacties door kredietinstellingen die hun diensten op het nationale grondgebied verrichten, de uitvoering van deze transacties daadwerkelijk op te schorten en, in voorkomend geval, de verantwoordelijke personen te vervolgen en te bestraffen;
- de verplichting die bij deze regeling wordt opgelegd aan kredietinstellingen die hun activiteiten in het kader van de vrijheid van dienstverrichting uitoefenen, kan een evenredige maatregel ter bereiking van dit doel zijn bij gebreke, ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, van een doeltreffend mechanisme ter verzekering van een volledige samenwerking tussen de financiële-inlichtingeneenheden.

ondertekeningen