



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 4 października 2012 r.¹

Sprawa C-212/11

Jyske Bank Gibraltar Ltd
przeciwko
Administración del Estado

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal Supremo (Hiszpania)]

Zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu — Dyrektywa 2005/60/WE —
Obowiązek przekazywania przez instytucje kredytowe informacji o podejrzanych transakcjach
finansowych — Podmiot działający na zasadach swobodnego świadczenia usług — Ustalenie krajowej
jednostki analityki finansowej odpowiedzialnej za gromadzenie informacji — Wykładnia art. 22 ust. 2
dyrektywy 2005/60 — Ograniczenie swobody świadczenia usług — Nadrzędne względy interesu
ogólnego — Zdolność ustawodawstwa krajowego do osiągnięcia wyznaczonych celów —
Proporcjonalność

1. Czy instytucja kredytowa jest obowiązana przekazywać informacje wymagane w związku ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu jednostce analityki finansowej państwa członkowskiego, w którym świadczy swoje usługi, czy państwa członkowskiego, w którym mieści się jej siedziba?

2. W niniejszym odesłaniu prejudycjalnym wystąpiono do Trybunału o wskazanie jednostki analityki finansowej odpowiedzialnej za gromadzenie, analizowanie, a następnie przekazywanie właściwym krajowym organom ścigania i zwalczania przestępczości finansowej (zwanym dalej „właściwymi organami krajowymi”) informacji dotyczących podejrzanych transakcji finansowych. Problem jest ważny, ponieważ chodzi o zapewnienie skutecznej i spójnej realizacji działań nie tylko w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, o których mowa w dyrektywie 2005/60/WE², lecz także współpracy podjętej przez państwa członkowskie w ramach decyzji 2000/642/WSiSW³ w zakresie wymiany informacji finansowych. Cel jest prosty, ponieważ chodzi o pozbawienie osób zajmujących się praniem pieniędzy możliwości wykorzystywania i czerpania korzyści ze swobody świadczenia usług w celu ułatwiania sobie prowadzenia działalności przestępczej ze szkodą dla integralności systemu finansowego Unii Europejskiej i państw członkowskich.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.U. L 309, s. 15), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/20/WE z dnia 11 marca 2008 r. (Dz.U. L 76, s. 46) (zwana dalej „dyrektywą 2005/60”). Dyrektywa 2005/60 została ostatnio zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. (Dz.U. L 331, s. 120), która jednak nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

3 — Decyzja Rady z dnia 17 października 2000 r. dotycząca uzgodnień w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego państw członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji (Dz.U. L 271, s. 4).

3. Kwestia ta pojawiła się w ramach sporu toczącego się początkowo pomiędzy Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias⁴, który jest hiszpańską jednostką analityki finansowej, a Jyske Bank Gibraltar Ltd⁵, instytucją kredytową, która prowadzi działalność w Hiszpanii na zasadach swobodnego świadczenia usług, a której siedziba znajduje się na Gibraltarze. Jyske została ukarana przez hiszpańską radę ministrów grzywną w wysokości 1 700 000 EUR, ponieważ odmówiła przekazania informacji dotyczących niektórych podejrzanych transakcji finansowych, wymaganych przez Servicio Ejecutivo. Przed organami krajowymi Jyske utrzymywała, że podlega obowiązkowi przekazywania informacji tylko wobec jednostki analityki finansowej na terytorium, na którym ma siedzibę, tzn. Gibraltar, zgodnie z art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60.

4. W niniejszej sprawie Tribunal Supremo (Hiszpania), przed którym Jyske odwołała się od nałożonej na nią grzywny, zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy jego ustawodawstwo krajowe jest zgodne z prawem Unii, jeżeli wymaga ono od instytucji kredytowych wykonujących swoją działalność na terytorium krajowym w ramach swobody świadczenia usług, żeby przekazywały informacje wymagane w związku ze zwalczaniem przestępczości finansowej bezpośrednio krajowej jednostce analityki finansowej.

5. W niniejszej opinii zamierzam przedstawić stanowisko, że art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się on takiemu ustawodawstwu. Swoją ocenę oprę nie tylko na brzmieniu wyżej wymienionego przepisu, lecz także na systematyce dyrektywy oraz celach, jakie prawodawca Unii zamierza osiągnąć.

6. Na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielał powyższej wykładni, przedstawię pomocniczo argument, że państwo członkowskie może na podstawie art. 5 wyżej wymienionej dyrektywy wprowadzić bardziej rygorystyczne przepisy w celu zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu pod warunkiem, że będą one zgodne z prawem Unii. W tym względzie wyjaśnię, iż ustawodawstwo to stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług, i zbadam, w jakim zakresie może być ono uzasadnione.

7. Wskażę poniżej, iż art. 56 TFUE nie stoi na przeszkodzie rzeczonemu ustawodawstwu, jeżeli spełnia ono następujące warunki, których zbadanie należy do sądu odsyłającego: ustawodawstwo krajowe powinno być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, powinno być odpowiednie dla zagwarantowania realizacji celów, którym służy, nie powinno wykroczać poza to, co konieczne do ich osiągnięcia, oraz powinno być stosowane w sposób niedyskryminujący. Przedstawię też wyjaśnienia na temat poszczególnych warunków.

I – Ramy prawne

A – Prawo Unii

1. Dyrektywa 2005/60

8. Dyrektywa 2005/60 uchyliła dyrektywę 91/308/EWG⁶. Jej celem jest przeciwdziałanie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu poprzez wymaganie od państw członkowskich, z jednej strony, wprowadzenia zakazu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a równocześnie nałożenia na instytucje kredytowe w szczególności

4 — Organ wykonawczy Komisji ds. zapobiegania praniu brudnych pieniędzy i przestępstwom finansowym, zwany dalej „Servicio Ejecutivo”.

5 — Zwany dalej „Jyske”.

6 — Dyrektywa Rady z dnia 10 czerwca 1991 r. w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (Dz.U. L 166, s. 77).

obowiązku zachowania czujności wobec klientów oraz obowiązku przekazywania informacji na temat realizowania podejrzanych transakcji. Środki te stanowią minimalne wymogi wspólne dla wszystkich państw członkowskich i pozostawiające im, zgodnie z art. 5 dyrektywy 2005/60, pewien zakres swobody pozwalający na wydawanie lub utrzymywanie w mocy w krajowym porządku prawnym bardziej rygorystycznych przepisów.

9. Charakter oraz zakres obowiązku przekazywania informacji został ustalony w rozdziale III dyrektywy 2005/60.

10. Zgodnie z art. 20 tej dyrektywy państwa członkowskie powinny zobowiązać instytucje kredytowe do zwracania szczególnej uwagi na każdą działalność, która według nich może mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, w szczególności zaś na transakcje skomplikowane, nietypowe lub transakcje o wyjątkowo dużej wartości.

11. Na mocy art. 21 omawianej dyrektywy państwa członkowskie powinny ustanowić jednostki analityki finansowej, których obowiązkiem jest gromadzenie, analizowanie i przekazywanie właściwym organom krajowym informacji dotyczących występowania podejrzanych transakcji finansowych.

12. Artykuł 22 dyrektywy 2005/60 – którego treść ma być tu interpretowana – stanowi, jak następuje:

„1. Państwa członkowskie zobowiązują instytucje i osoby objęte niniejszą dyrektywą, a w stosownych przypadkach także ich kierownictwo i pracowników do pełnej współpracy polegającej na:

[...]

b) niezwłocznym dostarczaniu jednostce analityki finansowej, na jej żądanie, wszelkich niezbędnych informacji, zgodnie z procedurami określonymi w mających zastosowanie przepisach.

2. Informacje określone w ust. 1 są przekazywane jednostce analityki finansowej państwa członkowskiego, na którego terytorium mieści się dana instytucja lub osoba przekazująca informacje [...]”.

13. Wreszcie, na podstawie art. 39 ust. 2 tej dyrektywy, państwa członkowskie mogą nakładać na instytucje kredytowe sankcje administracyjne w razie naruszenia przepisów krajowych przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą. Sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające.

2. Decyzja 2000/642

14. Decyzja 2000/642 ustala zasady wymiany informacji pomiędzy krajowymi jednostkami analityki finansowej, celem stworzenia ścisłej i skutecznej współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami⁷. Decyzja ta ma zastosowanie do Gibraltaru, przy czym jednostkę analityki finansowej dla jego terytorium powołuje Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej⁸.

15. Artykuł 1 tej decyzji stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby jednostki wywiadu finansowego [analityki finansowej], które zostały powołane lub uprawnione do zbierania informacji finansowych do celów zwalczania prania brudnych pieniędzy, działając w oparciu o swoje krajowe uprawnienia, mogły współpracować w celu zbierania, analizowania i badania informacji związanych z jakimkolwiek zdarzeniem, które mogłoby wskazywać na pranie brudnych pieniędzy.

7 — Zobacz motywy 3 i 4 tej decyzji.

8 — Artykuł 10 decyzji 2000/642.

2. Do celów ust. 1 państwa członkowskie zapewniają, aby jednostki wywiadu finansowego [analitiky finansowej] dokonywały między sobą, z własnej inicjatywy lub na wniosek, w oparciu o niniejszą decyzję lub w oparciu o istniejące lub przyszłe protokoły ustaleń, wymiany wszelkich dostępnych informacji, które mogłyby dotyczyć przetwarzania lub analizowania informacji, bądź podjęcia dochodzenia dotyczącego transakcji finansowych związanych z praniem brudnych pieniędzy oraz zaangażowanych w to osób fizycznych lub prawnych.

[...]”.

16. Zgodnie z art. 4 wyżej wymienionej decyzji:

„1. Do każdego wniosku złożonego zgodnie z niniejszą decyzją dołącza się krótkie oświadczenie dotyczące stanu faktycznego znanego jednostce wywiadu finansowego [analitiky finansowej]. Jednostka wywiadu finansowego [analitiky finansowej] określa w takim wniosku sposób, w jaki zostanie wykorzystana otrzymana informacja.

2. W przypadku złożenia wniosku zgodnie z niniejszą decyzją jednostka wywiadu finansowego [analitiky finansowej], będąca adresatem wniosku, udziela wszelkich istotnych informacji, wraz z dostępnymi informacjami finansowymi oraz danymi o stosowaniu prawa, których taki wniosek dotyczy. Jednostka taka nie wymaga oficjalnego podania o udzielenie informacji, zgodnego z odpowiednimi konwencjami lub porozumieniami zawartymi między państwami członkowskimi.

3. Jednostka wywiadu finansowego [analitiky finansowej] może odmówić udzielenia informacji, których ujawnienie mogłoby przynieść szkodę prowadzonemu w państwie członkowskim dochodzeniu w sprawie karnej, albo w szczególnych przypadkach, gdy ujawnienie takiej informacji byłoby wyraźnie niewspółmierne z uzasadnionymi roszczeniami osoby fizycznej lub prawnej, lub zainteresowanego państwa członkowskiego, lub w inny sposób nie byłoby to zgodne z podstawowymi zasadami prawa krajowego. Każda taka odmowa jest odpowiednio uzasadniana jednostce wywiadu finansowego [analitiky finansowej], która wystąpiła z wnioskiem o takie informacje”.

B – Prawo krajowe

17. Po pierwsze, transpozycji dyrektywy 91/308 do prawa hiszpańskiego dokonano Ley 19/1993 sobre determinadas medidas de prevención de blanqueo de capitales (ustawą 19/1993 w sprawie określonych środków zapobiegania praniu brudnych pieniędzy) z dnia 28 grudnia 1993 r.⁹ w wersji obowiązującej w okresie, w którym miały miejsce okoliczności sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym (zwaną dalej „ustawą 19/1993”).

18. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy 19/1993:

„Obowiązkom ustanowionym w niniejszej ustawie podlegają:

a) instytucje kredytowe.

[...]

Powyższy wykaz obejmuje również osoby lub podmioty zagraniczne, które prowadzą w Hiszpanii działalność o takim samym charakterze jak osoby lub podmioty wskazane powyżej, za pośrednictwem swoich oddziałów *albo w ramach swobody świadczenia usług* [¹⁰] bez posiadania stałego zakładu.

9 — BOE nr 311 z dnia 29 grudnia 1993 r., s. 37327.

10 — Wyróżnienie moje.

Osoby, o których mowa, będą także podlegać obowiązkom ustalonym w niniejszej ustawie w zakresie operacji przeprowadzanych za pośrednictwem agentów albo innych osób fizycznych lub prawnych działających w charakterze ich pośredników”.

19. Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy 19/1993 te osoby i podmioty są zobowiązane współpracować z Servicio Ejecutivo i w tym celu powinny z własnej inicjatywy informować go o każdym zdarzeniu lub każdej operacji, co do których istnieje podejrzenie lub pewność, że są związane z praniem brudnych pieniędzy pochodzących z działalności, o których mowa w art. 1 tej ustawy [lit. a)], oraz przekazywać informacje, jakich zażąda Servicio Ejecutivo w ramach wykonywania swoich kompetencji [lit. b)].

20. Uchybienie powyższym obowiązkom stanowi bardzo poważne wykroczenie, wyraźnie określone w art. 5 ust. 3 lit. b) i d) ustawy 19/1993.

21. Artykuł 16 ust. 3 akapit pierwszy tej ustawy stanowi wreszcie, iż Servicio Ejecutivo i, w odpowiednim zakresie, sekretariat generalny Komisji ds. zapobiegania praniu brudnych pieniędzy i przestępstwom finansowym współpracują z organami innych państw członkowskich, wykonującymi analogiczne funkcje, starając się w szczególności zapewnić współpracę z organami państw, których władza suwerenna rozciąga się na obszary graniczące z terytorium Królestwa Hiszpanii.

22. Ustawa 19/1993 została uchylona Ley de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (ustawą 10/2010 w sprawie zapobiegania praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu) z dnia 28 kwietnia 2010 r.¹¹. Celem tej ustawy jest transponowanie dyrektywy 2005/60. Zgodnie z art. 48 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy Servicio Ejecutivo zobowiązuje się współpracować ze swoimi zagranicznymi odpowiednikami. Ustalono, że wymiana informacji odbywa się zgodnie z zasadami określonymi przez grupę Egmont oraz decyzją 2000/642 w szczególności.

23. Po drugie, należy zaznaczyć, iż art. 5 ust. 2 akapit drugi lit. c) dekretu królewskiego 925/1995 z dnia 9 czerwca 1995 r. zawierający przepisy wykonawcze do ustawy 19/1993¹² nakłada obowiązek informowania Servicio Ejecutivo o obrotach na rachunkach przy przelewach z lub do rajów podatkowych.

24. Artykuł 7 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 925/1995, zmienionego dekretem królewskim 54/2005, stanowi:

„W każdym przypadku podmioty obowiązane przekazują Servicio Ejecutivo comiesięczne sprawozdania obejmujące:

[...]

b) operacje przeprowadzone przez albo z udziałem osób fizycznych lub prawnych będących rezydentami, lub też z udziałem osób, które działają na ich rzecz, na terytoriach lub w państwach objętych wykazem ustanowionym w drodze zarządzenia ministra gospodarki i finansów, jak również operacje, które skutkują przepływem środków w kierunku tych terytoriów lub państw, czy też pochodzących z tych terytoriów lub państw, niezależnie od tego, jaki status rezydenta mają osoby biorące w nich udział, pod warunkiem iż wartość tych operacji przekracza 30 000 EUR lub ich równowartość w walucie obcej”.

11 — BOE nr 103 z dnia 29 kwietnia 2010 r., s. 37458.

12 — BOE nr 160 z dnia 6 lipca 1995 r., s. 20521. Dekret królewski w brzmieniu zmienionym dekretem królewskim nr 54/2005 z dnia 21 stycznia 2005 r. (BOE nr 19 z dnia 22 stycznia 2005 r., s. 2573).

25. Terytoria uznawane za raje podatkowe oraz terytoria odmawiające współpracy zostały wcześniej określone w dekrete królewskim 1080/1991 z dnia 5 lipca 1991 r. oraz zarządzeniu ECO/2652/2002 z dnia 24 października 2002 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku zgłaszania operacji związanych z niektórymi państwami Servicio Ejecutivo Komisji ds. zapobiegania praniu brudnych pieniędzy i przestępstwom finansowym¹³. Gibraltar figuruje na tej liście.

26. Według Tribunal Supremo, art. 5 Crime (Money Laundering and Proceeds) Act 2007 (ustawy z 2007 r. w sprawie prania pieniędzy i dochodów pochodzących z przestępstwa), transponującej dyrektywę 2005/60, nakłada obowiązek zachowania tajemnicy bankowej.

II – Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

27. Jyske jest jednostką zależną Jyske Bank z siedzibą w Danii¹⁴. Została utworzona w formie instytucji kredytowej z siedzibą w Gibraltarze, a swoją działalność w Hiszpanii wykonuje, korzystając ze swobody świadczenia usług. Jyske podlega kontroli ze strony komisji usług finansowych Gibraltar (Financial Services Commission).

28. W dniu 30 stycznia 2007 r. Servicio Ejecutivo poinformował Jyske, że wobec niewyznaczenia przez nią przedstawiciela upoważnionego do kontaktów z tym organem, jest on zmuszony skontrolować jej strukturę organizacyjną oraz procedury związane z działalnością prowadzoną w Hiszpanii w ramach swobody świadczenia usług. Z tej okazji Servicio Ejecutivo zażądał od Jyske przekazania do dnia 1 marca 2007 r. dokumentów oraz informacji dotyczących tożsamości jej klientów.

29. To żądanie zostało sformułowane w związku ze sprawozdaniem Servicio Ejecutivo z dnia 24 stycznia 2007 r., według którego Jyske prowadzi w Hiszpanii działalność na dużą skalę, na zasadach swobodnego świadczenia usług, polegającą w szczególności na udzielaniu pożyczek hipotecznych na zakup nieruchomości w Hiszpanii. W sprawozdaniu tym jest powiedziane, że „przy prowadzeniu takiej działalności w Hiszpanii instytucja korzysta z pomocy lub wsparcia z dwóch stron, a mianowicie hiszpańskiego oddziału swojej spółki matki oraz ze strony, zwłaszcza, dwóch kancelarii adwokackich z Marbella [Hiszpania]. Według informacji publicznych, przeciwko współnikowi jednej z tych dwóch kancelarii wszczęto śledztwo w związku z podejrzeniem o pranie pieniędzy, a jego nazwisko, podobnie jak i nazwa drugiej kancelarii adwokackiej, pojawia się przy wielu operacjach zgłoszonych Servicio Ejecutivo przez inne podmioty podlegające obowiązkowi przekazywania informacji dotyczących poszlak wskazujących na pranie pieniędzy”. W świetle tych okoliczności Servicio Ejecutivo uznał, iż istnieje bardzo duże ryzyko, że Jyske jest wykorzystywana do operacji prania pieniędzy w ramach swojej działalności prowadzonej w Hiszpanii na zasadach swobodnego świadczenia usług. Do tego celu wykorzystywana jest metoda polegająca na tworzeniu w Gibraltarze „struktur korporacyjnych mających ostatecznie na celu uniemożliwienie poznania tożsamości końcowego i rzeczywistego właściciela nieruchomości nabywanych w Hiszpanii, głównie na Costa del Sol, a także [...] pochodzenia środków wykorzystanych do ich nabycia”.

30. W dniu 23 lutego 2007 r. Jyske poinformowała pisemnie Servicio Ejecutivo o tym, iż zwróciła się do swojego organu nadzoru, to jest do komisji usług finansowych z wnioskiem o opinię w celu ustalenia, czy wolno jej udzielać takich informacji bez naruszenia obowiązujących na Gibraltarze przepisów dotyczących tajemnicy bankowej i ochrony danych. W dniu 14 marca 2007 r. komisja usług finansowych poinformowała Servicio Ejecutivo, że mechanizmem odpowiednim do uzyskania tych informacji jest współpraca pomiędzy organami nadzoru, na co Servicio Ejecutivo odpowiedział jej pismem z dnia 2 kwietnia 2007 r., że Jyske podlega pewnym obowiązkom z tytułu działalności, jaką prowadzi na terytorium Hiszpanii.

13 — BOE nr 260 z dnia 30 października 2002 r., s. 38033.

14 — W skład grupy Jyske Bank wchodzi między innymi spółka matka z siedzibą w Danii oraz pięć oddziałów w Niemczech, we Francji, w Niderlandach, na Gibraltarze oraz w Szwajcarii (zob. informacje dostępne na stronie internetowej grupy <http://www.jyskebank.dk>).

31. W dniu 12 czerwca 2007 r. Jyske przekazała Servicio Ejecutivo część żądanych informacji. Natomiast odmówiła przekazania danych dotyczących tożsamości swoich klientów, powołując się na przepisy dotyczące tajemnicy bankowej obowiązujące w Gibraltarze. Informacje te nie zawierały również kopii raportów sporządzonych przez Jyske od dnia 1 stycznia 2004 r., dotyczących szczegółowej analizy operacji skomplikowanych, nietypowych lub pozbawionych wyraźnego celu gospodarczego lub widocznego celu zgodnego z prawem, wymienionych wprost w art. 20 dyrektywy 2005/60, ani kopii związanych z podejrzanymi operacjami przeprowadzonymi przez Jyske od dnia 1 stycznia 2004 r. w ramach działalności prowadzonej na zasadzie swobodnego świadczenia usług w Hiszpanii.

32. W konsekwencji w dniu 25 października 2007 r. sekretariat generalny Komisji ds. zapobiegania praniu brudnych pieniędzy i przestępstwom finansowym wszczął dochodzenie przeciwko Jyske, zarzucając jej w szczególności naruszenie przepisów ustawy 19/1993.

33. W wyniku tego dochodzenia w dniu 17 kwietnia 2009 r. hiszpańska rada ministrów uznała, że Jyske popełniła bardzo poważne wykroczenie, uchybiając obowiązkowi przekazania informacji, jaki na niej spoczywał zgodnie z ustawą 19/1993. W związku z czym wydała w stosunku do Jyske dwa pouczenia publiczne oraz nałożyła na nią kary finansowe o łącznej wysokości 1 700 000 EUR.

34. W dniu 30 kwietnia 2009 r. Jyske złożyła od tej decyzji wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy, oddalone przez radę ministrów w dniu 23 października 2009 r. W związku z tym Jyske wniosła odwołanie w trybie sądowno-administracyjnym do Tribunal Supremo. Jyske utrzymuje, że na mocy dyrektywy 2005/60 podlega obowiązkowi przekazywania informacji tylko wobec władz Gibraltarów oraz że hiszpańskie ustawodawstwo w zakresie, w jakim rozszerza ten obowiązek na instytucje kredytowe działające w Hiszpanii w ramach swobody świadczenia usług, jest niezgodne z przepisami tej dyrektywy.

35. W tych okolicznościach Tribunal Supremo postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy na podstawie art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60[...] państwo członkowskie może wymagać, by informacje, jakich powinny udzielać instytucje kredytowe, które działają na jego obszarze, nie posiadając stałego zakładu, były przekazywane bezwzględnie i bezpośrednio jego własnym organom odpowiedzialnym za zapobieganie praniu brudnych pieniędzy, czy też przeciwnie, żądanie udzielenia informacji powinno być skierowane do jednostki analityki finansowej tego państwa członkowskiego, na którego obszarze mieści się wezwana instytucja kredytowa?”

III – Analiza rzecznika generalnego

A – W przedmiocie dopuszczalności pytania prejudycjalnego

36. Rząd hiszpański podaje w wątpliwość dopuszczalność pytania prejudycjalnego, twierdząc, że jest ono hipotetyczne. Zwraca bowiem uwagę, iż państwa członkowskie miały obowiązek przetransponować wymogi dyrektywy 2005/60 w terminie do dnia 15 grudnia 2007 r. Natomiast – jak zaznacza – żądania przekazania informacji skierowane przez Servicio Ejecutivo do Jyske noszą daty z dnia 30 stycznia oraz z dnia 12 czerwca 2007 r.

37. Nie uważam, żeby zadane pytanie można było uznać za niedopuszczalne.

38. Przypominam, iż zgodnie z jej art. 46 dyrektywa 2005/60 weszła w życie w grudniu 2005 r., natomiast państwa członkowskie miały obowiązek, na podstawie jej art. 45 ust. 1 akapit pierwszy, przetransponować ją do krajowych porządków prawnych do dnia 15 grudnia 2007 r., co – jak przypominam – stanowiło ostateczny termin. Wprawdzie okoliczności sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym miały miejsce w okresie sięgającym faktycznie aż do dnia 30 stycznia 2007 r., jednak sam przedmiot sporu wiąże się ze zgodnością z prawem decyzji wydanej przez hiszpańską radę ministrów w dniu 17 kwietnia 2009 r., w której uznano Jyske za winną uchybienia obowiązkowi, jakie na niej spoczywały w związku ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, i nałożono na nią karę. Przedmiotowy spór powstał więc zdecydowanie po terminie, w którym rząd hiszpański był obowiązany przetransponować dyrektywę 2005/60 do krajowego porządku prawnego. Pytanie zadane przez sąd odsyłający jest zatem jak najbardziej dopuszczalne.

39. Ponadto przypominam, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sąd krajowy jest wyłącznie właściwy, by ocenić zarówno potrzebę wydania orzeczenia prejudycjalnego, jak i zasadność pytań, które zadaje Trybunałowi¹⁵.

B – *Co do istoty sprawy*

40. Zgodnie z art. 22 ust. 1 dyrektywy 2005/60 państwa członkowskie powinny wymagać od instytucji kredytowych, żeby niezwłocznie przekazywały swoim jednostkom analityki finansowej informacje, które uważają za potrzebne w związku ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

41. Artykuł 22 ust. 2 tej dyrektywy – którego treść ma być tu interpretowana – precyzuje, iż informacje te powinny być przekazywane „jednostce analityki finansowej państwa członkowskiego, na którego terytorium mieści się dana instytucja lub osoba przekazująca informacje”.

42. Za pomocą swojego pytania sąd odsyłający chce ustalić, co do istoty, czy na mocy art. 22 ust. 2 wyżej wymienionej dyrektywy państwo członkowskie może wymagać od instytucji kredytowej, żeby przekazywała informacje wymagane w związku ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu bezpośrednio jednostce analityki finansowej tego państwa w przypadku, gdy ta instytucja prowadzi swoją działalność na terytorium krajowym, korzystając ze swobody świadczenia usług.

43. Inaczej rzecz ujmując, czy taka instytucja ma obowiązek przekazywania informacji jednostce analityki finansowej państwa członkowskiego, w którym świadczy swoje usługi, czy jednostce państwa członkowskiego, w którym mieści się jej siedziba?

44. Kwestia nie jest jasna, ponieważ Jyske ma swoją siedzibę w Gibraltarze i nie posiada żadnego oddziału w Hiszpanii. Z informacji przekazanych przez rząd hiszpański, a także z rocznego sprawozdania z działalności komisji usług finansowych Gibraltar¹⁶ wynika, iż Jyske jest instytucją kredytową, która uzyskała zezwolenie na prowadzenie działalności w swoim państwie członkowskim pochodzenia. Zezwolenie to, w moim rozumieniu, opiera się na dyrektywie 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnoszącej się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe¹⁷, która później została zastąpiona dyrektywą 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r.¹⁸. Dyrektywy te ustanawiają system „jednolitego

15 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie C-613/10 *Debiasi*, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo.

16 — Zobacz roczne sprawozdanie z działalności w roku 2002 komisji usług finansowych Gibraltar dostępne na stronie internetowej <http://www.fsc.gi>.

17 — Dz.U. L 126, s. 1.

18 — Dz.U. L 177, s. 1. Zobacz także dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych, zmieniająca dyrektywy Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz.U. L 145, s. 1), zmieniona ostatnio dyrektywą 2010/78 (zwana dalej „dyrektywą 2004/39”). Dyrektywa 2004/39 ma umożliwić przedsiębiorstwom inwestycyjnym, bankom i giełdom papierów wartościowych oferowanie swoich usług za granicą na podstawie zezwolenia wydanego przez właściwy organ państwa członkowskiego pochodzenia.

paszportu europejskiego” oparty na zasadzie wzajemnego uznawania zezwoleń wydanych przez państwo członkowskie pochodzenia. Rzeczony „paszport” umożliwi instytucji kredytowej wykonywanie działalności, na którą uzyskała zezwolenie, we wszystkich państwach członkowskich – albo poprzez utworzenie oddziału, albo w ramach swobody świadczenia usług. W sprawie rozpoznawanej w postępowaniu głównym formą, na jaką zdecydowała się Jyske w celu wykonywania działalności finansowej w Hiszpanii, było właśnie korzystanie ze swobody świadczenia usług¹⁹.

45. W tych okolicznościach z powodów, które teraz przedstawię, uważam, iż państwo członkowskie może wymagać od instytucji kredytowych, przeprowadzających swoje operacje finansowe na jego terytorium krajowym nie poprzez utworzenie oddziału, lecz w ramach swobody świadczenia usług, przekazywania informacji o podejrzanych operacjach finansowych krajowej jednostce analityki finansowej. Moim zdaniem, taka wykładnia art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 wprost się narzuca, jeśli wziąć pod uwagę systematykę dyrektywy 2005/60 oraz cele, do jakich dąży prawodawca Unii, i jest całkowicie zgodna z brzmieniem tego przepisu.

1. W przedmiocie wykładni art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60

46. W art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 prawodawca Unii identyfikuje jednostkę analityki finansowej odpowiedzialną za gromadzenie, analizowanie oraz przekazywanie właściwym organom krajowym informacji dotyczących podejrzanych transakcji finansowych. W tym względzie z treści tego przepisu wynika wyraźnie, że właściwą jednostką jest jednostka państwa członkowskiego, na którego terytorium „mieści się dana instytucja” lub jednostka państwa członkowskiego, na którego terytorium „mieści się [...] osoba”, która przekazuje takie informacje.

47. Wykładnia tych zapisów wymaga w pierwszej kolejności zbadania systematyki oraz celów dyrektywy 2005/60.

a) Systematyka i cele dyrektywy 2005/60

48. Aby dobrze zrozumieć konstrukcję, w jaką wpisuje się przepis, którego wykładni Trybunał ma tu dokonać, oraz cele, jakie zamierza osiągnąć prawodawca Unii, trzeba koniecznie umieścić analizę dyrektywy 2005/60 w kontekście okoliczności, w jakich została wydana.

49. Walka z przestępczością finansową w Unii obejmuje bowiem trzy obszary działań.

50. Pierwszy obszar to kryminalizacja w prawie państw członkowskich prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

51. Działania w tym zakresie zostały zainicjowane na szczycie Rady Europejskiej w Tampere, która wezwała wszystkie państwa europejskie do poszukiwania porozumienia w kwestii ustalenia definicji przestępstwa prania pieniędzy oraz przestępstwa finansowania terroryzmu, a także w sprawie ich kryminalizacji oraz zagrożenia karą w krajowych porządkach prawnych.

19 — Zgodnie z art. 299 ust. 4 WE postanowienia traktatu WE stosują się do Gibraltaru – stanowiącego terytorium europejskie, za którego stosunki zewnętrzne odpowiedzialne jest Zjednoczone Królestwo – z zastrzeżeniem wyłączeń przewidzianych w Akcie dotyczącym warunków przystąpienia Królestwa Danii, Irlandii oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz dostosowań w traktatach (Dz.U. 1972, L 73, s. 14). Zatem mają do niego zastosowanie postanowienia traktatu dotyczące swobody świadczenia usług, a także akty prawne prawa wtórnego wydane w celu zapewnienia realizacji tej swobody. Podmiot gospodarczy taki jak Jyske, z siedzibą w Gibraltarze, ma więc prawo powoływać się na wyżej wymienione przepisy.

52. Przestępstwa te są dzisiaj zdefiniowane w wielu aktach prawnych międzynarodowych i europejskich, do których zalicza się Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa. Prawodawca Unii również podaje definicję tych przestępstw w art. 1 dyrektywy 2005/60, który wymaga od państw członkowskich zapewnienia, żeby pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu było zabronione na ich terytorium.

53. Jeśli chodzi o kryminalizację i penalizację takich przestępstw, należy odwołać się do decyzji ramowej Rady 2001/500/WSiSW z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa²⁰. Decyzja ramowa 2001/500 ustala standardy minimalne, ale wspólne dla wszystkich państw członkowskich w zakresie zagrożenia karą tego typu przestępstw, nakładając w art. 2 wymóg, aby państwa członkowskie podjęły niezbędne środki w celu zapewnienia, żeby przestępstwa te były zagrożone karą pozbawienia wolności wynoszącą co najmniej 4 lata.

54. Zatem aktualnie w Unii rzeczywiście istnieje wspólna definicja przestępstw prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, a także istnieją minimalne wymogi w zakresie ich kryminalizacji i zagrożenia karą w krajowych porządkach prawnych. Niemniej jednak należy mieć na uwadze, iż kompetencje do wykrywania tych przestępstw finansowych oraz ścigania ich sprawców wciąż należą do kompetencji wyłącznych państwa członkowskiego, na obszarze którego przeprowadzane są podejrzane operacje finansowe.

55. Drugi obszar działania to zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

56. Działania w tym aspekcie opierają się na przedmiotowej dyrektywie, tj. dyrektywie 2005/60, która wprowadza przepisy wspólne dla wszystkich państw członkowskich w zakresie kontroli operacji finansowych dokonywanych przez instytucje kredytowe oraz wykrywania przestępstw finansowych. Celem jest tu zapobieganie zagrożeniom mogącym negatywnie wpływać na integralność i prawidłowe funkcjonowanie systemu finansowego w wyniku wprowadzenia do tego systemu środków pochodzących z przestępstwa oraz wykorzystywania pieniędzy z legalnego źródła do celów terrorystycznych.

57. Jak wskazuje jej tytuł, dyrektywa 2005/60 ustanawia więc system kontroli prewencyjnej wdrażany na szczeblu krajowym. Podstawą tego systemu jest podejście oparte na ryzyku. Państwa członkowskie są w związku z tym obowiązane identyfikować i oceniać ryzyko oraz rozumieć zagrożenia związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w taki sposób, żeby te zjawiska ograniczać, a w razie potrzeby zamrażać, zajmować i konfiskować dochody pochodzące z przestępstwa. W tym celu powinny wymagać od instytucji oraz osób, które obejmuje ta dyrektywa, wypełnienia dwóch obowiązków.

58. Pierwszy z nich, o którym mowa w rozdziale II dyrektywy 2005/60, to obowiązek zachowania czujności wobec klientów. Dyrektywa wymaga zatem od instytucji kredytowych, żeby opierając się na własnej ocenie ryzyka, stosowały środki bardziej lub mniej wzmożonego nadzoru, w zależności zwłaszcza od typu klienta i stosunków gospodarczych. Środki te obejmują ustalenie tożsamości klienta, przedmiotu i charakteru stosunku gospodarczego, przechowywania rejestrów i dokumentów, a także zakaz prowadzenia anonimowych rachunków lub fikcyjnych książeczek oszczędnościowych.

59. Drugi obowiązek to przekazywanie informacji o podejrzanych operacjach finansowych, których charakter oraz zakres zostały określone w rozdziale III dyrektywy 2005/60. Zatem, zgodnie z art. 20 tej dyrektywy, państwa członkowskie powinny wymagać od instytucji kredytowych zwracania szczególnej uwagi na operacje finansowe, które według nich mogą mieć związek z działalnością przestępczą, zwłaszcza zaś na operacje, które mogą sprawiać wrażenie skomplikowanych, nietypowych, pozbawionych wyraźnego celu gospodarczego lub widocznego celu zgodnego z prawem albo

20 — Dz.U. L 182, s. 1.

o wyjątkowo dużej wartości. Z kolei zgodnie z art. 22 wyżej wymienionej dyrektywy instytucje kredytowe są obowiązane informować o nich niezwłocznie jednostkę analityki finansowej specjalnie w tym celu utworzoną przez państwo członkowskie. Przypominam, że to właśnie w następstwie uchybienia temu obowiązkowi powstał spór rozpoznawany w postępowaniu głównym.

60. W celu zapewnienia wypełniania tych obowiązków prawodawca Unii uznaje, że właściwym organom krajowym przysługują zwiększone kompetencje nadzorcze i kontrolne, o których mowa w art. 36 i 37 dyrektywy 2005/60. Organy te mogą zatem wymagać od instytucji kredytowych, żeby przekazywały im wszystkie istotne informacje związane z wypełnianiem ciążących na nich obowiązków, a w szczególności mogą przeprowadzać kontrole i inspekcje na miejscu. Ponadto uzupełnienie tych kompetencji stanowi powinność, po stronie państw członkowskich, wprowadzenia sankcji za uchybienie przedmiotowym obowiązkom, które to sankcje zgodnie z art. 39 ust. 1 tej dyrektywy muszą być nie tylko skuteczne i proporcjonalne, lecz także odstrasżające.

61. Wszystkie te środki – zarówno obowiązki ciążące na instytucjach kredytowych, jak i uprawnienia kontrolne oraz do stosowania sankcji, uznane za przysługujące właściwym organom krajowym – stanowią środki równocześnie zapobiegawcze i odstrasżające, które faktycznie wprowadzone w życie we wszystkich państwach członkowskich, powinny umożliwić skuteczne zwalczanie prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz zapewnić kondycję i integralność systemu finansowego.

62. Jednakże należy zaznaczyć, że prawodawca Unii dokonuje na tym etapie jedynie minimalnej harmonizacji. Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2005/60 pozostawia państwom członkowskim swobodę w kwestii wydawania lub utrzymywania w mocy dużo bardziej rygorystycznych przepisów w celu wykrywania i zapobiegania zagrożeniom ze strony przestępczości finansowej.

63. Wreszcie trzeci obszar działań to współpraca i wymiana informacji w obrębie Unii.

64. W okresie, w którym miały miejsce okoliczności sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym, działania w tym obszarze opierały się na decyzji 2000/642 oraz na art. 38 dyrektywy 2005/60.

65. Decyzja 2000/642 dąży do wzmocnienia oraz intensyfikacji wymiany informacji pomiędzy krajowymi jednostkami analityki finansowej, wprowadzonej w ramach dyrektywy 91/308, w taki sposób, żeby właściwe organy krajowe współpracowały ze sobą ściśle i bezpośrednio. Decyzja ta ustala normy wspólne dla państw członkowskich w odniesieniu do kompetencji ich jednostek analityki finansowej, treści wniosków o udzielenie informacji, a także zakresu wymiany informacji.

66. Natomiast państwa członkowskie zachowują szeroki margines uznania w zakresie wprowadzenia w życie tego mechanizmu współpracy. Z jednej strony, art. 1 wyżej wymienionej decyzji wyraźnie przewiduje, że jednostki analityki finansowej współpracują ze sobą, działając w oparciu o swoje krajowe uprawnienia. Natomiast państwa członkowskie zachowały dużą swobodę, jeśli chodzi o określanie statusu swoich jednostek krajowych, ponieważ taką jednostką może równie dobrze być organ administracyjny albo sądowy, a nawet może ona zostać utworzona w formie organu policyjnego, przy czym każda z nich podlega w związku z tym całkowicie różnym zasadom organizacyjnym, wymogom proceduralnym oraz normom kompetencyjnym, w zależności od państwa członkowskiego. Z drugiej strony, art. 4 i 5 decyzji 2000/642 pozwalają państwom członkowskim na wprowadzenie określonych ograniczeń co do zakresu wymiany informacji oraz wykorzystania tych informacji. Na przykład jednostki analityki finansowej mogą odmówić przekazania niektórych informacji, jeżeli mają one związek z dochodzeniem lub śledztwem prowadzonym w państwie członkowskim albo też jeśli ich ujawnienie byłoby niezgodne „z podstawowymi zasadami prawa krajowego” lub groziłoby naruszeniem interesów państwa członkowskiego, osoby fizycznej lub osoby prawnej. Otóż bez trudu można sobie wyobrazić, że takie ograniczenia mogą utrudnić działanie, a nawet sparaliżować mechanizm

współpracy, jeśli wziąć pod uwagę wykładnię omawianych przepisów oraz, przede wszystkim, zróżnicowanie krajowych przepisów prawnych wydanych w dziedzinie regulacji i nadzoru rynków czy ochrony tajemnicy zawodowej i ochrony danych osobowych. Tak się składa, że niniejszy spór znakomicie ilustruje ten ostatni aspekt.

67. Ponadto należy zaznaczyć, iż decyzja 2000/642 nie wprowadza żadnego mechanizmu nadzoru nad działaniami państw członkowskich ani mechanizmu przymusu na wypadek beczynności krajowej jednostki analityki finansowej. Wprawdzie przepisy ustanowione przez prawodawcę Unii w ramach tej decyzji mają na celu zharmonizowanie podstawowych elementów współpracy pomiędzy jednostkami analityki finansowej, jednakże przebiega to na poziomie minimalnym i pozostawia państwom członkowskim dużą swobodę manewru, jeśli chodzi o zakres ich współpracy.

68. Tego mechanizmu nie wzmocniono w ramach dyrektywy 2005/60, mimo iż została ona wydana pięć lat później. Wprawdzie prawodawca Unii w motywie 40 tej dyrektywy mówi o współpracy powstałej na podstawie decyzji 2000/642, ale jedynie po to, by zachęcać w najszerszym możliwym wymiarze do ustanowionej w tej decyzji koordynacji między jednostkami analityki finansowej określonej w tej decyzji.

69. Co prawda w art. 38 dyrektywy 2005/60 prawodawca Unii zamierzał wyjść poza zwykłe ramy współpracy międzyrządowej przez włączenie do tego systemu Komisji Europejskiej, jednakże był to zamiar nieśmiały, a rola tej instytucji pozostała stosunkowo skromna. W istocie bowiem, zgodnie z tym przepisem, „Komisja udziela wsparcia, jakie może być potrzebne do ułatwienia współpracy, włączając w to wymianę informacji między jednostkami analityki finansowej w obrębie Wspólnoty”. Omawiany przepis jest jedynym artykułem w pojedynczej sekcji zatytułowanej „Współpraca” i żaden inny element tego artykułu nie precyzuje, w jaki sposób wsparcie to powinno się przejawiać w praktyce. Motyw 40 tej dyrektywy uściśla z kolei, że wspomniane wsparcie powinno być realizowane w szczególności poprzez pomoc finansową. Zatem prawodawca Unii nie uznaje, jakoby Komisji przysługiwały uprawnienia do podejmowania decyzji ani też do stosowania przymusu w stosunku do państw członkowskich oraz ich jednostek analityki finansowej, niekiedy niezbędne do zapewnienia skuteczności współpracy.

70. W związku z powyższym należy stwierdzić, że w okresie, w którym miały miejsce okoliczności sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym, współpraca stworzona przez prawodawcę Unii w zakresie wymiany informacji w dziedzinie przestępczości finansowej była dopiero w powijakach i w dużym stopniu opierała się na dobrej woli państw członkowskich.

71. Ten system miał więc swoje ograniczenia, które prawodawca Unii zamierza teraz usunąć przez ustanowienie w ramach rozporządzenia (UE) nr 1093/2010²¹ Europejskiego Urzędu Nadzoru, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego. Należy podkreślić, że rozporządzenie nr 1093/2010 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie ze względu na termin jego wejścia w życie. Jednakże warto zwrócić uwagę na przyświecające mu dążenia, aby lepiej zrozumieć ograniczenia współpracy zorganizowanej pod rządami dyrektywy 2005/60 oraz lepiej pojąć, jakie kompetencje – w okresie, w którym miały miejsce okoliczności sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym – należało przyznać krajowym jednostkom analityki finansowej.

21 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz.U. L 331, s. 12).

72. Zgodnie z treścią jego art. 1, rozporządzenie nr 1093/2010 ma na celu ustanowienie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, którego zadaniem jest między innymi zapewnianie integralności rynków finansowych oraz skuteczności współpracy krajowych organów nadzoru, co pokrywa się z zakresem stosowania dyrektywy 2005/60. W motywach 8 i 9 tego rozporządzenia prawodawca Unii stwierdził, co następuje:

- „(8) Unia wyczerpała możliwości działań w ramach obecnej formuły Komitetów Nadzorców Europejskich. Unia nie może trwać w sytuacji, w której brakuje mechanizmów zapewniających podejmowanie przez krajowe organy nadzoru najlepszych możliwych decyzji nadzorczych dotyczących instytucji finansowych działających transgranicznie; nie ma wystarczającej współpracy ani wymiany informacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru; wspólne działanie podejmowane przez krajowe organy wymaga skomplikowanych ustaleń, aby uwzględnić mozaikę wymogów regulacyjnych i nadzorczych; *krajowe rozwiązania są najczęściej jedynym wykonalnym wariantem odpowiedzi na problemy na poziomie unijnym*^[22]; istnieje wiele różnych interpretacji tych samych tekstów prawnych. Europejski System Nadzoru Finansowego (zwany dalej »ESNF«) powinien zostać zaprojektowany w taki sposób, aby zaradzić tym brakom i stworzyć system zgodny z celem, jakim jest stabilny i jednolity unijny rynek usług finansowych łączący krajowe organy nadzoru w silną sieć unijną.
- (9) ESNF powinien stanowić zintegrowaną sieć krajowych i unijnych organów nadzoru finansowego, w ramach której *bieżący nadzór sprawowany jest na poziomie krajowym*^[23] [...]”.

73. W ramach ESNF prawodawca Unii stworzył więc Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, który nie tylko pełni rolę polegającą na inicjowaniu i koordynowaniu wymiany informacji, lecz dysponuje także uprawnieniami do nadzoru i stosowania przymusu w odniesieniu do działań krajowych organów nadzoru oraz działalności instytucji kredytowych. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego powinien więc zagwarantować wypełnianie przez krajowe jednostki analityki finansowej obowiązków w zakresie nadzoru i współpracy, jakie na nich ciążyą na podstawie dyrektywy 2005/60, a także decyzji 2000/642²⁴, oraz zapewniać rozwiązywanie sporów, jakie mogą pomiędzy nimi powstawać w kwestiach proceduralnych lub braku współpracy²⁵.

74. Na koniec należy zaznaczyć, iż dyrektywa 2006/48, która ustala zasady o charakterze przekrojowym dotyczące działalności instytucji kredytowych w Unii, również przewiduje wymianę informacji między państwem członkowskim pochodzenia a państwem członkowskim przyjmującym. Natomiast ta wymiana ogranicza się do nadzoru ostrożnościowego nad instytucją finansową²⁶.

75. W świetle tych wywodów uważam, że Królestwo Hiszpanii miało prawo nałożyć obowiązek przekazywania informacji na instytucje kredytowe działające na jego terytorium w ramach swobody świadczenia usług.

76. Po pierwsze, stwierdziłem, że podejście zastosowane do kryminalizacji czynów prania pieniędzy i finansowania terroryzmu wciąż ma charakter w dużym stopniu międzyrządowy. Wprawdzie istnieje wspólna dla Unii definicja tych przestępstw, a także minimalne wymogi, jeśli chodzi o ich kryminalizację i zagrożenie karą w krajowych porządkach prawnych, niemniej jednak kompetencje do wykrywania tych przestępstw finansowych oraz ścigania ich sprawców nadal należą do kompetencji wyłącznych państwa członkowskiego, na obszarze którego przeprowadzane są podejrzane operacje

22 — Wyróżnienie moje.

23 — Idem.

24 — Zobacz motywy 27 i 28 oraz art. 17 rozporządzenia nr 1093/2010.

25 — Zobacz motyw 32 i art. 19 tego rozporządzenia.

26 — Zobacz w szczególności tytuł V rozdział I sekcje I i II tej dyrektywy.

finansowe. W konsekwencji uważam za uzasadnione i spójne, żeby zainteresowane państwo członkowskie mogło uzyskiwać od wszystkich instytucji kredytowych oferujących swoje usługi na jego terytorium krajowym informacje, jakie państwo to uważa za potrzebne do celów prowadzonych przez siebie czynności dochodzeniowo-śledczych.

77. Ponadto zauważyłem, że pod rządami dyrektywy 2005/60 system nadzoru i wykrywania podejrzanych transakcji finansowych został utworzony wyłącznie na szczeblu krajowym.

78. Przypominam, iż system ten opiera się przede wszystkim na obowiązku zachowania czujności oraz obowiązku przekazywania informacji, zaś za realizację tych obowiązków wyłączną odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie, na terytorium których mieszczą się instytucje kredytowe, przy czym te ostatnie powinny stosować podejście oparte na ryzyku. Skuteczność tych środków jest zapewniona dzięki uznaniu, że właściwym organom krajowym przysługują zwiększone kompetencje nadzorcze i dochodzeniowo-śledcze, umożliwiające im w szczególności przeprowadzanie inspekcji na miejscu w instytucjach kredytowych, a także uprawnienia do nakładania sankcji²⁷.

79. Kolejnym podstawowym elementem omawianego systemu jest powołanie jednostek analityki finansowej stanowiących centralne jednostki krajowe, których status prawny jest ustalany przez państwo członkowskie. Do czasu wydania rozporządzenia nr 1093/2010 ich działalność nie podlegała żadnemu nadzorowi ani też żadnej kontroli na szczeblu Unii, ponieważ nie były jeszcze połączone w ramach zintegrowanej sieci europejskiej.

80. Otóż uważam za niezbędne do zapewnienia skuteczności takiego systemu nadzoru i wykrywania, na którym opiera się dyrektywa 2005/60, żeby jednostki analityki finansowej mogły uzyskiwać informacje wymagane w związku ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu od wszystkich instytucji kredytowych, które prowadzą swoją działalność na terytorium krajowym niezależnie od tego, czy działają one za pośrednictwem oddziału, czy korzystają ze swobody świadczenia usług.

81. Przede wszystkim jednostka analityki finansowej państwa członkowskiego przyjmującego, w odróżnieniu od jednostki analityki finansowej państwa członkowskiego pochodzenia, znajduje się najbliżej rynku krajowego i lepiej od innych jednostek zna zagrożenia związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu występujące na terytorium krajowym. Jest informowana o wszystkich zdarzeniach, które mogą mieć związek z przestępczością finansową na tym obszarze, nie tylko przez podmioty i osoby, o których mowa w dyrektywie 2005/60, lecz także przez wszystkie krajowe organy ścigania i zwalczania przestępczości finansowej, bez względu na to, czy chodzi o organy administracyjne, sądowe czy ścigania, czy też organy nadzorcze rynku giełdowego lub rynku pochodnych instrumentów finansowych²⁸. Zatem dzięki temu, że bezpośrednio otrzymuje informacje o nietypowych operacjach finansowych, analizuje je oraz ma możliwość zarządzenia w razie potrzeby dodatkowych czynności dochodzeniowo-śledczych, jednostka analityki finansowej państwa członkowskiego przyjmującego gromadzi wszystkie poszlaki związane z istnieniem podejrzanych transakcji finansowych i umożliwia niezwłoczne podjęcie działań w celu zastosowania środków takich jak zamrożenie, zajęcie lub konfiskata mienia, które może stanowić dochód z przestępstwa.

82. Ponadto skuteczność podejścia opartego na ryzyku wymaga, by ocena tegoż ryzyka była przeprowadzana nie tylko przez jednostkę analityki finansowej, która jest w stanie najlepiej ocenić zagrożenia związane z rynkiem krajowym, lecz także przez jednostkę, która umożliwi państwu członkowskiemu, na którego terytorium dokonywana jest podejrzana transakcja finansowa, szybką reakcję przez polecenie wstrzymania jej wykonania, zgodnie z art. 24 dyrektywy 2005/60. Nie należy bowiem zapominać, że administracja w swoich działaniach jest powolniejsza od sektora finansowego.

27 — Zobacz art. 37 i 39 tej dyrektywy.

28 — Artykuł 25 tej dyrektywy.

83. Wreszcie wydaje mi się, że wyłącznie taka wykładnia pozwala zagwarantować skuteczność (effet utile) zwiększonych kompetencji nadzorczych i dochodzeniowo-śledczych przysługujących właściwym organom krajowym zgodnie z art. 37 dyrektywy 2005/60, a także skuteczność sankcji, jakie organy te mogą nakładać na instytucje kredytowe, które uchybiają swoim obowiązkom zachowania czujności i przekazywania informacji, na podstawie art. 39 tej dyrektywy.

84. Po drugie, ryzykujemy zniweczeniem skuteczności (effet utile) dyrektywy 2005/60, jeżeli wprowadzamy odmienne zasady postępowania w zależności od kanału dystrybucji wybranego przez instytucję kredytową w celu świadczenia usług finansowych, tzn. od tego, czy wykonuje je, korzystając z tradycyjnego kanału w postaci oddziału – który, przypominam, nie jest niczym więcej niż zakładem nieposiadającym osobowości prawnej – czy dla odmiany postanowi świadczyć swoje usługi, korzystając ze swobody świadczenia usług.

85. Nie powinniśmy bowiem dopuścić do sytuacji, w której instytucje kredytowe wybierałyby reżim swobodnego świadczenia usług, żeby uniknąć ściślejszego nadzoru sprawowanego przez państwo członkowskie przyjmujące, lokalizując swoją siedzibę lub oddział w państwie członkowskim, w którym kontrola jest być może słabsza. W takim przypadku chęć zapewnienia dominującej roli organu państwa członkowskiego pochodzenia nie tylko mogłaby spowodować poważne utrudnienie dla zwalczania przestępczości finansowej, lecz także prowadziłaby do umożliwienia rozwoju nielegalnego handlu i finansowania, którego celem jest destabilizowanie samych państw członkowskich, co – jak się wydaje – ilustruje niniejsza sprawa.

86. Ponadto zróżnicowanie w zależności od kanału dystrybucji usług finansowych skutkuje wprowadzeniem różnicy w traktowaniu, która – moim zdaniem – jest sztuczna i nieuzasadniona. W istocie instytucje kredytowe, które oferują swoje usługi finansowe za pośrednictwem oddziału albo na zasadach swobodnego świadczenia usług, działają nie tylko na tym samym rynku geograficznym, lecz także na tym samym rynku produktowym, ponieważ asortyment oferowanych usług może być obecnie równie szeroki i w jednym, i w drugim przypadku, z uwagi na nowe środki technologiczne. Niemniej jednak, świadcząc podobne usługi, pierwsze z nich byłyby w efekcie obowiązane zgłaszać podejrzane transakcje finansowe jednostce analityki finansowej państwa członkowskiego, w którym mają oddział, podczas gdy drugie byłyby z tego obowiązku zwolnione. Taka sytuacja z całą pewnością źle wpływałaby na skuteczność nadzoru stworzonego w ramach dyrektywy 2005/60 i osoby zajmujące się praniem pieniędzy mogłyby wykorzystywać taką sytuację i czerpać z niej korzyści, aby ułatwić sobie prowadzenie działalności przestępczej.

87. W konsekwencji wydaje mi się oczywiste, że instytucja kredytowa, która prowadzi działalność na obszarze państwa członkowskiego, korzystając ze swobody świadczenia usług, powinna być objęta systemem nadzoru równie skutecznego jak ten, któremu podlega instytucja kredytowa działająca na tym samym terytorium krajowym przez założenie tam oddziału, i powinno się to odbywać w taki sposób, żeby zagwarantować, by wszyscy wypełniali ciężące na nich obowiązki na takich samych zasadach.

88. Po trzecie, uważam, że przepisy zawarte w dyrektywie 2000/642 oraz w dyrektywie 2005/60 nie są wystarczające, aby zapewnić wzmożoną współpracę, która mogłaby skutecznie służyć do zwalczania przestępczości finansowej w sytuacji takiej, jak występująca w sprawie rozpoznawanej w postępowaniu głównym. W istocie, jeśli dana instytucja kredytowa nie przekaze potrzebnych informacji z własnej inicjatywy, a jednostka analityki finansowej państwa członkowskiego pochodzenia ich nie zażąda z powodu braku poszlak albo braku wiedzy o zagrożeniach związanych z rynkiem, na którym instytucja kredytowa świadczy swoje usługi, to nie istnieją żadne środki pozwalające zmusić ten organ, żeby zażądał od instytucji kredytowej przekazania takich informacji i przekazał je jednostce analityki finansowej państwa członkowskiego przyjmującego.

89. Jak widzieliśmy, w okresie, w którym miały miejsce okoliczności sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym, współpraca i wymiana informacji opierały się raczej na dobrej woli państw członkowskich, a nie na zintegrowanej sieci krajowych i europejskich organów nadzoru, których działania podlegałyby kontroli, a zaniechania byłyby karane, co obecnie zostało wprowadzone w nowym Europejskim Systemie Urzędów Nadzoru Finansowego.

90. Po czwarte, nie sądzę, by przepisy zawarte w dyrektywach dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, a mianowicie w dyrektywach 2000/12 i 2006/48 oraz w dyrektywie 2004/39 w sprawie rynków instrumentów finansowych – w wersji, w jakiej obowiązywały w okresie, w którym miały miejsce okoliczności sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym – mogły uzasadnić kompetencje jednostki analityki finansowej państwa członkowskiego pochodzenia w okolicznościach takich, jak występujące w sprawie w postępowaniu głównym. W istocie bowiem zasady wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania, na których opierają się te akty prawne, obejmują jedynie zezwolenia dla instytucji kredytowych oraz nadzór ostrożnościowy nad nimi. Świadczy o tym – moim zdaniem – okoliczność, iż na podstawie art. 31 dyrektywy 2006/48 państwo członkowskie przyjmujące, pomimo zezwolenia wydanego przez państwo członkowskie pochodzenia, może podejmować wobec instytucji kredytowej wszelkie właściwe środki celem zapobieżenia lub wymierzenia kary za czyny popełnione na jego terytorium z naruszeniem przepisów prawnych wydanych ze względów interesu ogólnego, do których zwalczanie przestępczości finansowej jak najbardziej się zalicza.

91. W konsekwencji, wzięwszy pod uwagę konstrukcję, w jaką wpisuje się przedmiotowy przepis oraz cele, do jakich chce dążyć prawodawca Unii, jestem zdania, iż art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on instytucje kredytowe, których działalność finansowa jest wykonywana nie tylko poprzez założenie siedziby lub oddziału, lecz także w ramach swobody świadczenia usług.

92. Właśnie w ten sposób należy interpretować samo brzmienie tego przepisu.

b) Brzmienie art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60

93. Przypominam, iż z brzmienia art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 wynika wyraźnie, że właściwą jednostką analityki finansowej jest jednostka państwa członkowskiego, na terytorium którego „mieści się dana instytucja” lub jednostka państwa członkowskiego, na którego terytorium „mieści się [...] osoba”, która przekazuje takie informacje.

94. Pierwsza hipoteza odnosi się oczywiście do sytuacji, w której instytucja kredytowa ma siedzibę lub oddział w państwie członkowskim. Niemniej w świetle wywodów przedstawionych powyżej uważam, iż wyrażenie użyte przez prawodawcę Unii pozwala również uwzględnić sytuację, w której instytucja kredytowa *jest obecna na rynku krajowym*, oferując swoje usługi finansowe w inny sposób niż przez utworzenie zakładu, tzn. wykonuje działalność, korzystając ze swobody świadczenia usług.

95. Jeśli chodzi o drugą hipotezę, stwierdzam, że została sformułowana bardzo niejasno i szeroko. Odnosi się niewątpliwie do osób wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 3 dyrektywy 2005/60, wśród których znajdujemy usługodawców mających takie same obowiązki przekazywania informacji, jakie ciążą na instytucjach finansowych. Poza tym nie ma żadnych podstaw do wykluczenia, że ta hipoteza może również obejmować sytuację, w której podmiot świadczący usługi w zakresie transferu środków pieniężnych lub innych walorów działa na terytorium krajowym poprzez agentów.

96. W konsekwencji stwierdzam, iż wyrażenia użyte przez prawodawcę Unii nie stoją na przeszkodzie, aby art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 był interpretowany w ten sposób, że informacje wymagane w związku ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu mogą być przekazywane jednostce analityki finansowej państwa członkowskiego, na terytorium którego instytucja kredytowa świadczy swoje usługi. Przeciwnie, uważam, że taka wykładnia wręcz się narzuca w świetle celów, jakie sobie zakłada prawodawca Unii w ramach tego uregulowania, i przy uwzględnieniu jego systematyki.

97. Właśnie w świetle wszystkich tych argumentów uważam w konsekwencji, iż art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 powinien być interpretowany w ten sposób, że nie sprzeciwia się ustawodawstwu państwa członkowskiego, które wymaga od instytucji kredytowych, żeby przekazywały informacje wymagane w związku ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu bezpośrednio jednostce analityki finansowej tego państwa w przypadku, gdy instytucje te prowadzą swoją działalność na terytorium krajowym, korzystając ze swobody świadczenia usług.

98. Taka wykładnia, według mnie, umożliwia poszanowanie uprawnień, jakimi dysponują państwa członkowskie w zakresie wykrywania, nadzoru oraz zwalczania przestępczości finansowej na swoim terytorium. Natomiast muszę zaznaczyć, że nie wyklucza ona oczywiście wymiany informacji między państwem członkowskim przyjmującym a państwem członkowskim pochodzenia, wręcz przeciwnie, ponieważ to ostatnie może dysponować niezwykle przydatnymi informacjami z tej racji, że mieści się w nim siedziba instytucji kredytowej.

99. Na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielał mojej wykładni tego przepisu, zwracam uwagę, iż zgodnie z art. 5 dyrektywy 2005/60 państwo członkowskie może przyjąć bardziej rygorystyczne przepisy w dziedzinie regulowanej niniejszą dyrektywą, aby zapobiegać praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Ustawodawstwo krajowe, takie jak będące przedmiotem sporu rozpoznawanego w postępowaniu głównym, rozszerzające obowiązek przekazywania informacji, o którym mowa w art. 20 i nast. dyrektywy 2005/60, bezspornie wpisuje się w ramy art. 5 tej dyrektywy.

100. Niemniej Trybunał powinien upewnić się, czy takie ustawodawstwo jest zgodne z przepisami prawa Unii, a w szczególności z zasadą swobody świadczenia usług potwierdzoną w art. 56 TFUE. Jak bowiem wskazałem, Jyske ma siedzibę na Gibraltarze i prowadzi działalność finansową w Hiszpanii, korzystając ze swobody świadczenia usług. W związku z tym zgodność spornego ustawodawstwa powinno się badać w świetle tego ostatniego przepisu.

101. Ponieważ są to argumenty, które przedstawiam pomocniczo, ograniczę się do kilku następujących uwag.

2. W przedmiocie zgodności spornego ustawodawstwa krajowego ze swobodą świadczenia usług

102. Na wstępie przypominam, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 56 TFUE wymaga nie tylko wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na jego przynależność państwową, lecz także zniesienia wszelkich ograniczeń – nawet jeżeli ograniczenia te są stosowane bez różnicy w stosunku do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich – w przypadku gdy są one w stanie uniemożliwić, utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym świadczy on zgodnie z prawem analogiczne usługi²⁹.

29 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie C-244/04 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-885, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

a) Istnienie ograniczenia

103. Nie można zaprzeczyć – i nikt zresztą tego nie kwestionuje – że sporne ustawodawstwo stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług.

104. W istocie bowiem przepisy te wymagają od usługodawcy mającego siedzibę w państwie członkowskim innym niż Królestwo Hiszpanii, żeby niezwłocznie informował krajową jednostkę analityki finansowej, z własnej inicjatywy lub na jej żądanie, o wszystkich transakcjach finansowych, w toku realizacji lub zakończonych, które mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Z całą pewnością takie ustawodawstwo jest w stanie utrudnić i uczynić mniej atrakcyjną działalność instytucji kredytowej, do której się odnosi, zwłaszcza jeśli świadczone usługi wymagają pewnej szybkości działania. Obowiązek przekazywania informacji może bowiem powodować opóźnienia w realizacji niektórych transakcji, a nawet ich całkowite zablokowanie oraz stanowić źródło dodatkowych kosztów. Ponadto taki obowiązek może osłabić ochronę danych, a także naruszać tajemnicę handlową i poufność innych informacji, jakimi dysponuje instytucja kredytowa. Tych kilka przykładów wykazuje, o ile w ogóle było to potrzebne, że sporne ustawodawstwo krajowe rzeczywiście może ograniczać swobodne świadczenie usług finansowych.

105. Jednak takie ograniczenie jest zgodne z art. 56 TFUE, jeżeli spełnia następujące warunki, których zbadanie należeć będzie do obowiązków sądu odsyłającego: takie ustawodawstwo musi być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, powinno być odpowiednie do zagwarantowania realizacji celów, którym służy, powinno być proporcjonalne i wreszcie powinno być stosowane w sposób niedyskryminujący³⁰. W tym miejscu mam do dodania kilka uwag odnoszących się do zagadnienia spełnienia tych warunków w ramach sporu rozpoznawanego w postępowaniu głównym.

b) Uzasadnienie ograniczenia

106. W niniejszej sprawie sporne ustawodawstwo powinno umożliwiać organom krajowym sprawdzenie, czy instytucje kredytowe świadczące usługi na danym terytorium nie przeprowadzają transakcji finansowych w celach innych niż te, na które uzyskały zezwolenie w państwie członkowskim pochodzenia, związanych z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Obowiązek przekazywania informacji wprowadzony przez ustawodawstwo krajowe powinien umożliwiać wykonywanie zadania określonego przez prawo Unii, a mianowicie zwalczania przestępczości finansowej i ochrony integralności systemu finansowego przez zapobieganie realizacji podejrzanych transakcji finansowych.

107. Otóż przypominam, że cel, jakim jest walka z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału jest nadrzędnym względem interesu ogólnego, który może uzasadniać ograniczenie swobody świadczenia usług³¹.

c) Zdolność spornego ustawodawstwa do osiągnięcia celów, którym służy

108. Przypominam, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, ustawodawstwo krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu, tylko jeśli odzwierciedla ono rzeczywiste dążenie do jego osiągnięcia w sposób spójny i systematyczny³². Badanie to powinno być przeprowadzone z uwzględnieniem kontekstu, w jakim uregulowanie zostało przyjęte – i jeśli chodzi o sporne uregulowanie, uważam, że spełnia ono wyżej wymienione warunki.

30 — Zobacz wyrok z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-470/11 Garkalns, pkt 35 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo.

31 — Wyrok z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie C-212/08 Zeturf, Zb.Orz. s. I-5633, pkt 45, 46.

32 — Ibidem, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo.

109. W istocie bowiem uregulowanie to umożliwia państwu członkowskiemu nadzorowanie wszystkich transakcji finansowych realizowanych na jego obszarze przez instytucje kredytowe i to bez względu na sposób, w jaki postanowiły one świadczyć swoje usługi – czy przez założenie siedziby lub oddziału, czy przez swobodne świadczenie usług. W ten sposób wszyscy podlegają podobnym obowiązkom, co moim zdaniem jest całkowicie spójne, skoro wykonują swoją działalność na tym samym rynku i oferują podobne usługi finansowe, które na większą lub mniejszą skalę mogą być wykorzystywane do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Ponadto przedmiotowe uregulowanie pozwala państwu członkowskiemu, dzięki większym kompetencjom nadzorczym i dochodzeniowo-śledczym, jakie mu przyznaje dyrektywa 2005/60, na wstrzymanie realizacji takich transakcji. Wreszcie, ponieważ państwo członkowskie posiada kompetencje wyłączne w zakresie kryminalizacji, ścigania i zwalczania przestępczości finansowej na swoim terytorium, to ustawodawstwo to pozwala mu wymagać w każdym przypadku, gdy istnieje uzasadniona wątpliwość co do legalności transakcji finansowej, przekazania informacji, jakie uważa za potrzebne do wypełnienia swojego zadania, a w razie potrzeby pozwala ścigać i karać winnych.

110. Te elementy mogą zatem – według mnie – posłużyć do wykazania, że sporne ustawodawstwo rzeczywiście pozwala zwalczać przestępczość finansową w sposób skuteczny i spójny.

d) Proporcjonalność spornego ustawodawstwa

111. Na tym etapie należy ocenić, czy cele zakładane przez sporne uregulowanie hiszpańskie mogą w oczywisty sposób zostać osiągnięte za pomocą środka w mniejszym stopniu ograniczającego swobodę świadczenia usług. Nie jestem przekonany, czy było to możliwe w okresie, w którym miały miejsce okoliczności sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym.

112. Po pierwsze, ustawodawstwo to wpisuje się w ramy kontroli prewencyjnej, która wymaga szybkiego przekazania informacji przed zrealizowaniem podejrzanej transakcji finansowej i w odpowiednich przypadkach kontroli tej powinna towarzyszyć niezwykle szybka reakcja ze strony właściwych organów krajowych od momentu, gdy podejrzenia zostaną potwierdzone. W konsekwencji osiągnięcie takiego celu może nastąpić, tylko jeśli współpraca pomiędzy krajowymi jednostkami analityki finansowej rzeczywiście pozwala państwu członkowskiemu przyjmującemu na wypełnienie jego zadania przez podjęcie interwencji przed realizacją podejrzanej transakcji finansowej. Tymczasem w okresie, w którym miały miejsce okoliczności sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym, wymiana informacji pomiędzy tymi jednostkami była niewystarczająca – jak to przyznał prawodawca Unii, sparaliżowana między innymi brakiem zaufania oraz brakiem spójności w stosowaniu przepisów prawa Unii³³.

113. Po drugie, należy przypomnieć, iż sporne ustawodawstwo odnosi się tylko do informacji, które dotyczą podejrzanych transakcji finansowych, uważanych przez jednostkę analityki finansowej za potrzebne do celów wykonywania jej zadania, a nie danych na temat wszystkich transakcji finansowych realizowanych przez instytucje kredytowe. Jest to zatem wymóg nadzwyczaj celowy. Ponadto nie jestem przekonany, czy przyznanie jednostce analityki finansowej państwa członkowskiego pochodzenia wyłącznej kompetencji do zbierania tych informacji byłoby równie efektywne, ponieważ nie jest ona – według mnie – najbardziej odpowiednią do określenia, które informacje są najistotniejsze w odniesieniu do transakcji finansowych przeprowadzanych na terytorium państwa członkowskiego przyjmującego.

33 — Zobacz w szczególności motyw 1 rozporządzenia nr 1093/2010.

114. Wziąwszy pod uwagę brak skutecznego mechanizmu zapewniającego pełną współpracę jednostek analityki finansowej, a także negatywne skutki, jakie ów brak mógł mieć dla skuteczności zwalczania przestępczości finansowej oraz integralności systemu finansowego na szczeblu europejskim i krajowym, w konsekwencji jestem zdania, iż państwo członkowskie miało prawo uważać, że obowiązki spoczywające na nim na mocy dyrektywy 2005/60 są lepiej zabezpieczone przez ustawodawstwo krajowe takie, jak będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

e) Stosowanie bez dyskryminacji

115. Na podstawie informacji, jakimi dysponuję, sporne ustawodawstwo nie wydaje się dyskryminujące. W istocie bowiem przepisy te – przez to, że podlegają im wszystkie instytucje kredytowe oraz wszystkie osoby lub podmioty zagraniczne, które prowadzą działalność w Hiszpanii za pośrednictwem oddziałów albo w ramach swobody świadczenia usług – wydają się obejmować instytucje kredytowe niezależnie od tego, czy mają siedzibę na terytorium krajowym, czy w innym państwie członkowskim. Na sądzie krajowym spoczywa jednak obowiązek sprawdzenia, czy przy wykonywaniu wyżej wspomnianych przepisów stosuje się je również w sposób niedyskryminujący.

116. W świetle całości powyższych wywodów oraz przy założeniu, że Trybunał nie podzielił mojej wykładni art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60, uważam, że art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on ustawodawstwu państwa członkowskiego, które wymaga od instytucji kredytowych, żeby przekazywały informacje wymagane w związku ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu bezpośrednio jednostce analityki finansowej tego państwa w przypadku, gdy instytucje te prowadzą swoją działalność na terytorium krajowym, korzystając ze swobody świadczenia usług, jeżeli ustawodawstwo to jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, jeśli jest odpowiednie dla zagwarantowania realizacji celu, któremu służy, jeśli nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia, oraz jeśli jest stosowane w sposób niedyskryminujący.

117. Na sądzie krajowym spoczywa obowiązek sprawdzenia, czy te warunki są spełnione, z uwzględnieniem następujących uwag:

- Ze względu na zagrożenia dla integralności rynku finansowego, jakie stwarza przestępczość finansowa, państwo członkowskie ma prawo wymagać od instytucji kredytowych, świadczących usługi na terytorium krajowym, przekazywania informacji na temat realizowania podejrzanych transakcji finansowych w celu zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.
- Takie ustawodawstwo jest odpowiednie dla osiągnięcia powyższego celu, jeśli pozwala państwu członkowskiemu na nadzorowanie i skuteczne wstrzymywanie podejrzanych transakcji finansowych przeprowadzanych przez instytucje kredytowe świadczące swoje usługi na terytorium krajowym, a w razie potrzeby na ściganie i karanie winnych.
- Obowiązek nałożony na instytucje kredytowe, które prowadzą swoją działalność w ramach swobody świadczenia usług, może stanowić środek proporcjonalny dla realizacji tego celu przy braku – w okresie, w którym miały miejsce okoliczności sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym – skutecznego mechanizmu zapewniającego pełną współpracę pomiędzy jednostkami analityki finansowej.
- Takie uregulowanie samo w sobie nie jest dyskryminujące.

IV – Wnioski

118. Na podstawie powyższych rozważań proponuję, by Trybunał udzielił Tribunal Supremo następujących odpowiedzi:

- 1) Artykuł 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/20/WE z dnia 11 marca 2008 r., należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które wymaga od instytucji kredytowych, żeby przekazywały informacje wymagane w związku ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu bezpośrednio jednostce analityki finansowej tego państwa w przypadku, gdy instytucje te prowadzą swoją działalność na terytorium krajowym, korzystając ze swobody świadczenia usług.
- 2)
 - a) W każdym razie art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się takiemu ustawodawstwu, jeżeli jest ono uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, jeśli jest odpowiednie dla zagwarantowania realizacji celu, któremu służy, jeśli nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia, oraz jeśli jest stosowane w sposób niedyskryminujący.
 - b) Na sądzie krajowym spoczywa obowiązek sprawdzenia, czy te warunki są spełnione, z uwzględnieniem następujących uwag:
 - Ze względu na zagrożenia dla integralności rynku finansowego, jakie stwarza przestępczość finansowa, państwo członkowskie ma prawo wymagać od instytucji kredytowych, świadczących usługi na terytorium krajowym, przekazywania informacji na temat realizowania podejrzanych transakcji finansowych w celu zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.
 - Takie ustawodawstwo jest odpowiednie dla osiągnięcia powyższego celu, jeśli pozwala państwu członkowskiemu na nadzorowanie i skuteczne wstrzymywanie podejrzanych transakcji finansowych przeprowadzanych przez instytucje kredytowe świadczące swoje usługi na terytorium krajowym, a w razie potrzeby na ściganie i karanie winnych.
 - Obowiązek nałożony na instytucje kredytowe, które prowadzą swoją działalność w ramach swobody świadczenia usług, może stanowić środek proporcjonalny dla realizacji tego celu przy braku – w okresie, w którym miały miejsce okoliczności sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym – skutecznego mechanizmu zapewniającego pełną współpracę pomiędzy jednostkami analityki finansowej.
 - Takie ustawodawstwo samo w sobie nie jest dyskryminujące.