



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 29. septembra 2022¹

Vec C-78/21

AS „PrivatBank“,

A,

B,

Unimain Holdings Limited

proti

Finanšu un kapitála tirgus komisija

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Administratīvā apgabaltiesa (Krajský správny súd, Lotyšsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Články 56 a 63 ZFEÚ – Sloboda poskytovať služby – Voľný pohyb kapitálu a platieb – Finančné služby – Obmedzenia – Zákaz, aby úverová inštitúcia nadväzovala alebo udržiavala obchodné vzťahy s osobami, ktoré nie sú prepojené s Lotyšskom – Odôvodnenie – Predchádzanie využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu – Článok 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ – Smernica (EÚ) 2015/849 – Proporcionalita“

I. Úvod

1. Systém na predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu v Európskej únii ukladá určité požiadavky na systémy riadenia rizík bánk. Patrí k nim okrem iného povinnosť overiť totožnosť klientov pred založením obchodného vzťahu alebo uskutočnením transakcie a vyžiadať si informácie o účele obchodného vzťahu. Ak to nie je možné, predmetné transakcie a obchodné vzťahy sa nesmú uskutočniť, resp. založiť. Rozsah povinnej starostlivosti pritom závisí od rizikového profilu klienta, pri určovaní ktorého sa má podľa odôvodnenia 22 smernice (EÚ) 2015/849² používať holistický prístup založený na hodnotení rizík.

2. V prejednávanej veci lotyšský dozorný orgán zodpovedný za boj proti praniu špinavých peňazí, Finanšu un kapitála tirgus komisija (Komisia pre finančný a kapitálový trh, Lotyšsko; ďalej len „FKTK“), zistil nedostatky v systéme riadenia rizík určitej úverovej inštitúcie so sídlom v Lotyšsku, ktoré trvali počas určitého obdobia. Táto inštitúcia zjavne nebola schopná plniť si

¹ Jazyk prednesu: nemčina.

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES (Ú. v. EÚ L 141, 2015, s. 73), naposledy zmenená smernicou (EÚ) 2019/2177 (Ú. v. EÚ L 334, 2019, s. 155). Pokiaľ ide o znenie tejto smernice, ktoré sa uplatní v prejednávanej veci, pozri bod 6 nižšie.

nevyhnutné povinnosti starostlivosti vo vzťahu k svojim klientom. Preto jej FKTK uložila povinnosť nezakladať žiadne obchodné vzťahy, resp. ich okamžite ukončiť, ak sa zistí, že osoba, s ktorou bol po vydaní rozhodnutia FKTK založený obchodný vzťah, nie je prepojená s Lotyšskou republikou a jej mesačný objem úverov prekračuje určitú minimálnu hodnotu. To vyvoláva otázku, či, a ak áno, za akých okolností a podmienok je také opatrenie zlučiteľné so základnými slobodami.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

1. ZFEÚ

3. Podľa článku 56 prvého odseku ZFEÚ sú v rámci nasledujúcich ustanovení zakázané obmedzenia slobody poskytovať služby v Únii vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom členskom štáte ako príjemca služieb.

4. Podľa článku 63 ods. 1 ZFEÚ sú zakázané všetky obmedzenia pohybu kapitálu medzi členskými štátmi navzájom a členskými štátmi a tretími krajinami.

5. Článok 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ stanovuje, že článkom 63 ZFEÚ nie je dotknuté právo členských štátov prijať všetky potrebné opatrenia, najmä v oblasti daňového systému a dohľadu nad finančnými inštitúciami, aby sa zabránilo porušovaniu vnútroštátnych predpisov, alebo stanoviť postupy na ohlasovanie kapitálových pohybov na štatistické alebo správne účely alebo prijať opatrenia, ktoré možno odôvodniť verejným záujmom či verejnou bezpečnosťou.

2. Smernica 2015/849

6. Prostredníctvom štvrtej smernice EÚ o praní špinavých peňazí 2015/849 bola prepracovaná tretia smernica EÚ o praní špinavých peňazí 2005/60/ES³. Piata smernica EÚ o praní špinavých peňazí 2018/843⁴ sa v prejednáwanej veci z časového hľadiska ešte neuplatní.

7. Odôvodnenie 22 smernice 2015/849 znie takto:

„Riziko prania špinavých peňazí a financovania terorizmu nie je vo všetkých prípadoch rovnaké. Z toho dôvodu by sa mal používať holistický prístup založený na hodnotení rizík. Pre členské štáty a povinné subjekty nie je prístup založený na hodnotení rizík neprimerane liberálnou možnosťou. Zahŕňa využívanie rozhodovania sa na základe dôkazov s cieľom účinnejšie sa zamerať na riziká prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, ktorým čelí Únia a subjekty, ktoré v nej fungujú.“

³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. októbra 2005 o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu (Ú. v. EÚ L 309, 2005, s. 15).

⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ (Ú. v. EÚ L 156, 2018, s. 43). Zmeny vykonané prostredníctvom smernice (EÚ) 2019/2177 (Ú. v. EÚ L 334, 2019, s. 155) sa v prejednáwanej veci z časového hľadiska tiež ešte neuplatnia.

8. V článku 1 ods. 1 a 2 smernice 2015/849 je uvedený predmet úpravy tejto smernice:

„1. Táto smernica má za cieľ zabrániť používaniu finančného systému Únie na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu.

2. Členské štáty zabezpečia, aby pranie špinavých peňazí a financovanie terorizmu boli zakázané.“

9. Článok 5 smernice 2015/849 stanovuje:

„Členské štáty môžu prijať alebo ponechať v účinnosti prísnejšie ustanovenia v oblasti, na ktorú sa vzťahuje táto smernica, aby sa predišlo praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, a to v rámci práva Únie.“

10. Článok 7 ods. 1 smernice 2015/849 sa týka hodnotenia rizík členskými štátmi:

„1. Každý členský štát prijme primerané opatrenia na to, aby identifikoval, hodnotil, pochopil a zmierňoval riziká prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, ktoré ho ovplyvňujú, a tiež akékoľvek obavy týkajúce sa ochrany údajov v uvedenej súvislosti. Členský štát vykonáva aktualizáciu tohto hodnotenia rizík.“

11. Predmetom článku 8 ods. 1 smernice 2015/849 je hodnotenie rizík finančnými inštitúciami:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby povinné subjekty prijali potrebné kroky na určenie a hodnotenie rizík prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, a zároveň zohľadnia rizikové faktory vrátane tých, ktoré súvisia s ich klientmi, krajinami alebo geografickými oblasťami, produktmi, službami, transakciami alebo distribučnými kanálmi. Tieto kroky musia byť primerané povahe a veľkosti povinných subjektov.“

12. Kapitola II smernice 2015/849 upravuje povinnú starostlivosť vo vzťahu ku klientovi. V oddiele 1, ktorý je nazvaný „Všeobecné ustanovenia“, sa nachádzajú články 13 a 14, ktoré stanovujú opatrenia štandardnej povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientovi. Podľa článku 13 ods. 1 tieto opatrenia spočívajú v identifikácii klienta [písmeno a)] a konečného užívateľa výhod [písmeno b)], v posúdení a v prípade potreby získaní informácií o účele a plánovanej povahe obchodného vzťahu [písmeno c)] a vo vykonávaní priebežného monitorovania obchodného vzťahu [písmeno d)].

13. Článok 14 ods. 4 prvý pododsek smernice 2015/849 upravuje dôsledky nemožnosti splniť požiadavky na povinnú starostlivosť uvedené v článku 13 tejto smernice:

„4. V prípade, že povinný subjekt nie je schopný splniť požiadavky na povinnú starostlivosť vo vzťahu ku klientovi stanovené v článku 13 ods. 1 prvom pododseku písm. a), b) alebo c), členské štáty vyžadujú, aby nesmel vykonať transakciu prostredníctvom bankového účtu, založiť obchodný vzťah ani vykonať transakciu, a aby ukončil obchodný vzťah a zväzil predloženie hlásenia o podozrivej transakcii FIU vo vzťahu ku klientovi v súlade s článkom 33.“

14. Oddiely 2 a 3 kapitoly II smernice 2015/849 upravujú zjednodušenú a zvýšenú povinnú starostlivosť vo vzťahu ku klientovi.

15. Pokiaľ ide o zjednodušenú povinnú starostlivosť, z článku 15 ods. 1 a 2 smernice 2015/849 vyplýva, že ak členský štát alebo povinný subjekt určí oblasti s nižším rizikom, alebo ak sa povinný subjekt uistil, že obchodný vzťah alebo transakcia predstavujú riziko nižšieho stupňa, povinnému subjektu možno povoliť, aby uplatňoval opatrenia zjednodušenej povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientovi. V súvislosti s príslušným hodnotením rizík článok 16 smernice odkazuje na faktory situácií s možným nižším rizikom stanovené v prílohe II.

16. Pokiaľ ide o zvýšenú povinnú starostlivosť, z článku 18 ods. 1 smernice 2015/849 vyplýva, že v prípadoch uvedených v článkoch 19 až 24 a v prípade fyzických osôb alebo právnických subjektov usadených v tretích krajinách, ktoré Komisia určila ako vysokorizikové tretie krajiny, ako aj v iných prípadoch s vyšším rizikom, ktoré sú určené členskými štátmi alebo povinnými subjektmi, povinné subjekty musia uplatňovať opatrenia zvýšenej povinnej starostlivosti s cieľom primerane riadiť a zmierňovať tieto riziká. V súvislosti s hodnotením rizík článok 18 ods. 3 odkazuje na faktory situácií s možným vyšším rizikom stanovené v prílohe III.

17. Oddiel 4 kapitoly VI smernice 2015/849, ktorá je nazvaná „Politiky, postupy a dohľad“, upravuje sankcie. Podľa článku 58 ods. 1 druhej vety musia byť sankcie alebo opatrenia vyplývajúce z prebratia tejto smernice účinné, primerané a odrádzajúce. V článku 59 ods. 2 tejto smernice sú vymenované minimálne správne sankcie a opatrenia, ktoré členské štáty môžu uplatniť, pričom podľa písmena c) tohto ustanovenia k nim patrí najmä odňatie alebo pozastavenie povolenia, ak povinný subjekt podlieha povoleniu.

18. Článok 59 ods. 4 smernice 2015/849 ďalej umožňuje uložiť správne sankcie, ktoré nie sú stanovené v tejto smernici:

„4. Členské štáty môžu splnomocniť príslušné orgány, aby okrem správnych sankcií uvedených v odseku 2 písm. a) až d) ukladali ďalšie typy správnych sankcií, alebo aby ukladali správne peňažné sankcie presahujúce sumy uvedené v odseku 2 písm. e) a v odseku 3.“

19. Prílohy II a III k smernici 2015/849 obsahujú informatívny zoznam faktorov a druhov dôkazov o potenciálne nižšom, resp. vyššom riziku. Podľa bodu 1 písm. c) v spojení s bodom 3 písm. a) prílohy II sa členské štáty nachádzajú v geografickej oblasti s nižším rizikom. Podľa bodu 3 písm. b) prílohy III sú medzi faktormi týkajúcimi sa potenciálne vyššieho geografického rizika uvedené „krajiny určené na základe dôveryhodných zdrojov ako krajiny s významnou mierou korupcie alebo inej trestnej činnosti“.

B. Lotyšské právo

20. V § 6 ods. 1 a § 6 ods. 1² bode 2 Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums (zákon o predchádzaní praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a šíreniu jadrových zbraní, ďalej len „zákon proti praniu špinavých peňazí“) zo 17. júla 2008 (*Latvijas Vēstnesis*, 2008, č. 116) sa stanovuje, že úverová inštitúcia vykoná a zdokumentuje hodnotenie rizík prania špinavých peňazí a financovania terorizmu a šírenia jadrových zbraní a na základe tohto hodnotenia zavedie systém vnútornej kontroly na predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a šíreniu jadrových zbraní, pričom zohľadní najmä vnútroštátne a geografické riziká, konkrétne riziko, že klient alebo konečný užívateľ výhod klienta je prepojený s krajinou alebo územím, ktorých hospodárske, sociálne, právne alebo politické okolnosti môžu naznačovať vysoké riziko prania špinavých peňazí a financovania terorizmu a šírenia jadrových zbraní v tejto krajine alebo na tomto území.

21. V § 5, § 6 bode 13 a § 7 ods. 1 bode 3 Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums (zákon o Komisii pre finančný a kapitálový trh z 1. júna 2000, *Latvijas Vēstnesis*, 2000, č. 230/232), § 45 ods. 1 bode 1 zákona proti praniu špinavých peňazí, ako aj § 99¹ a § 113 ods. 1 bode 4 Kredítstāžu likums (zákon o úverových inštitúciách z 5. októbra 1995, *Latvijas Vēstnesis*, 1995, č. 163) sa ďalej stanovuje, že FKTK monitoruje a kontroluje, či subjekty na finančnom a kapitálovom trhu dodržiavajú zákon proti praniu špinavých peňazí, a je oprávnená uložiť obmedzenia práv a obchodných činností úverovej inštitúcie vrátane úplného alebo čiastočného pozastavenia finančných služieb, ako aj uložiť obmedzenia pri plnení povinností.

III. Skutkový stav a návrh na začatie prejudiciálneho konania

22. Spoločnosť AS „PrivatBank“ (ďalej len „PrivatBank“) je úverová inštitúcia so sídlom v Lotyšsku. Akcionármi spoločnosti PrivatBank sú cyperskí štátni príslušníci A a B, ako aj cyperská spoločnosť Unimain Holdings Limited.

23. FKTK vykonala v období od 17. do 30. októbra 2017 kontrolu obchodnej činnosti spoločnosti PrivatBank týkajúcu sa dodržiavania právnych predpisov na predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu pri výkone jej povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientom, ktorí sú prepojení s jej akcionármi, a dohľade nad ich transakciami.

24. Pri tejto kontrole FKTK zistila, že PrivatBank porušila najmä požiadavky v oblasti predchádzania praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu stanovené v lotyšskom zákone o úverových inštitúciách, ako aj v zákone proti praniu špinavých peňazí. Podľa názoru FKTK systém vnútornej kontroly banky, pokiaľ ide o povinnú starostlivosť vo vzťahu ku klientom a dohľad nad transakciami, nebol už dlhšie obdobie dostatočne účinný na zabezpečenie toho, aby banka dodržiavala všetky právne predpisy v oblasti predchádzania praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, ani na zabezpečenie účinného riadenia príslušných rizík v rámci banky. PrivatBank podľa názoru FKTK najmä uplatňovala priaznivejšie podmienky v prípade časti klientov, ktorých konečnými užívateľmi výhod sú jej akcionári, a to tak pri dohľade nad transakciami existujúcich klientov, ako aj pri prijímaní nových klientov do tejto skupiny.

25. FKTK rozhodnutím z 13. septembra 2019 (ďalej len „sporné rozhodnutie“) uložila spoločnosti PrivatBank pokutu, ako aj viacero povinností. Banke bola okrem iného do vykonania opatrení stanovených v spornom rozhodnutí a do získania súhlasu FKTK uložená povinnosť nezakladať žiadne obchodné vzťahy, resp. ich okamžite ukončiť, ak sa zistí, že osoba, s ktorou bol po vydaní sporného rozhodnutia založený obchodný vzťah, spĺňa jedno z nasledujúcich kritérií:

- fyzická osoba nie je prepojená s Lotyšskou republikou a jej mesačný objem úverov je vyšší ako 15 000 eur alebo ekonomická činnosť právnickej osoby nesúvisí s Lotyšskou republikou a jej mesačný objem úverov je vyšší ako 50 000 eur (bod 4.4.1.2 sporného rozhodnutia),
- konečnými užívateľmi výhod spoločnosti sú akcionári banky alebo osoby, ktoré sú s nimi prepojené (bod 4.4.1.3 sporného rozhodnutia).

26. Okrem toho bola spoločnosti PrivatBank uložená povinnosť zabezpečiť, aby mesačný objem úverov klientov, ktorých konečnými užívateľmi výhod sú akcionári banky alebo osoby, ktoré sú s nimi prepojené, ako aj klientov patriacich do skupiny klientov, ktorí sú prepojení s týmito klientmi, nepresiahol priemerný mesačný objem úverov dotknutého klienta za rok 2019 podľa údajov poskytnutých bankou (bod 4.4.2 sporného rozhodnutia).

27. PrivatBank podala na Administratīvā apgabaltiesa (Krajský správny súd, Lotyšsko) žalobu o zrušenie sporného rozhodnutia, pokiaľ ide o konštatované porušenie a uloženú pokutu. A, B, ako aj Unimain Holdings Limited podali na tom istom súde žalobu o zrušenie povinností uložených v bodoch 4.4.1.2, 4.4.1.3 a 4.4.2 sporného rozhodnutia. Podľa názoru akcionárov spoločnosti PrivatBank sporné rozhodnutie porušuje články 18 a 63 ZFEÚ. Obmedzenia pohybu kapitálu uložené v spornom rozhodnutí nie sú založené na vykonávaní protiprávnej činnosti ani na ustanoveniach stanovujúcich zákazy v oblasti predchádzania praniu špinavých peňazí platných v EÚ vrátane Lotyšska. Tieto obmedzenia boli uložené a majú účinky voči všetkým fyzickým alebo právnickým osobám, aj keď tieto osoby konajú v súlade so zákonom. V dôsledku povinnosti spolupracovať výhradne so štátnymi príslušníkmi Lotyšskej republiky a spoločnosťami so sídlom v Lotyšskej republike musí banka automaticky považovať všetky ostatné osoby, t. j. aj štátnych príslušníkov členských štátov Európskej únie a spoločnosti so sídlom v Európskej únii, za osoby, ktoré sú nebezpečné a potenciálne vysokorizikové. Ako banka nie je oprávnená rozhodnúť inak a začať spolupracovať s takými osobami.

28. FKTK naopak tvrdí, že sporné rozhodnutie nemožno považovať za obmedzenie voľného pohybu kapitálu, keďže toto rozhodnutie po prvé platí len pre určitú úverovú inštitúciu a po druhé sa týka len obmedzenej skupiny klientov tejto úverovej inštitúcie. Sporné rozhodnutie nezbavuje týchto klientov práva uložiť finančné prostriedky v akejkoľvek inej úverovej inštitúcii, ktorej bolo udelené povolenie v Lotyšskej republike. Cieľom sporných povinností je ukončiť porušenia právnych predpisov, ktorých sa banka dopustila, a zabrániť prípadným budúcim porušeniam, ktoré by mohli mať závažné dôsledky, nielen pokiaľ ide o riziko účasti banky na praní špinavých peňazí alebo pokuse o pranie špinavých peňazí, obchádzaní alebo nedodržiavani medzinárodných sankcií, ale aj pokiaľ ide o riziko ohrozenia dôvery vo finančný sektor ako celok. Toto rozhodnutie preto predstavuje prípustné a primerané obmedzenie v zmysle článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ.

29. Za týchto okolností Administratīvā apgabaltiesa (Krajský správny súd) rozhodol prerušiť konanie a uznesením z 11. januára 2021 položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

- „1. Možno za pohyb kapitálu v zmysle článku 63 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie považovať aj finančné pôžičky a úvery, ako aj operácie s bežnými a vkladovými účtami vo finančných inštitúciách (vrátane bánk) uvedené v prílohe I k smernici Rady 88/361/EHS z 24. júna 1988, ktorou sa vykonáva článok 67 zmluvy [o EHS]⁵?
2. Predstavuje obmedzenie (ktoré nevyplýva priamo z právnych predpisov členského štátu) uložené príslušným orgánom členského štátu konkrétnej úverovej inštitúcii, ktorým sa jej zakazuje zakladať obchodné vzťahy a ukladá povinnosť ukončiť už existujúce obchodné vzťahy s osobami, ktoré nie sú štátnymi príslušníkmi Lotyšskej republiky, opatrenie členského štátu v zmysle článku 63 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a ako také predstavuje obmedzenie zásady voľného pohybu kapitálu medzi členskými štátmi, ktorú tento článok zamýšľa chrániť?
3. Je obmedzenie voľného pohybu kapitálu zaručeného článkom 63 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie odôvodnené cieľom zabrániť používaniu finančného systému Únie na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, ktorý je uvedený v článku 1 smernice [2015/849]?

⁵ Smernica Rady, ktorou sa vykonáva článok 67 zmluvy (Ú. v. ES L 178, 1988, s. 5; Mim. vyd. 10/001, s. 10).

4. Je prostriedok zvolený členským štátom – povinnosť uložená určitej úverovej inštitúcii nezakladať obchodné vzťahy a ukončiť už existujúce obchodné vzťahy s osobami, ktoré nie sú štátnymi príslušníkmi určitého členského štátu (Lotyšskej republiky) – vhodný na dosiahnutie cieľa uvedeného v článku 1 smernice [2015/849], a preto predstavuje výnimku v zmysle článku 65 ods. 1 písm. b) Zmluvy o fungovaní Európskej únie?“

30. Vnútroštátny súd na základe žiadosti Súdneho dvora o vysvetlenie poskytol 10. marca 2022 doplňujúce údaje týkajúce sa skutkového stavu a vysvetlil, že opatrenie uvedené v bode 4.4.1.2 sporného rozhodnutia nie je založené na kritériu lotyšskej štátnej príslušnosti, ale na kritériu prepojenia s Lotyšskom.

31. PrivatBank, ako aj lotyšská a talianska vláda a Európska komisia predložili v konaní na Súdnom dvore písomné pripomienky týkajúce sa otázok vnútroštátneho súdu. Na pojednávaní konanom 27. apríla 2022 predniesli ústne pripomienky A a i., lotyšská vláda, FKTK a Európska komisia.

IV. Právne posúdenie

32. Predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania je zákonnosť povinnosti spoločnosti PrivatBank nezakladať žiadne obchodné vzťahy, resp. ich okamžite ukončiť, ak sa zistí, že druhým účastníkom obchodného vzťahu je osoba, ktorá nie je prepojená s Lotyšskom. Tieto obmedzenia platia len od určitého mesačného objemu úverov: v prípade fyzických osôb od objemu úverov vo výške 15 000 eur a v prípade právnických osôb od 50 000 eur.⁶

33. Na základe žiadosti Súdneho dvora o vysvetlenie vnútroštátny súd potvrdil, že sporné rozhodnutie nie je založené na kritériu štátnej príslušnosti dotknutých klientov, ale na kritériu ich prepojenia s Lotyšskom.

34. V nasledujúcich bodoch najprv zaujmem stanovisko k otázke uplatniteľných základných slobôd (časť A) a následne k ich obmedzeniu (časť B). Napokon preskúmam, či cieľ týkajúci sa predchádzania využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu môže odôvodniť také obmedzenie (časť C).

A. Prvá otázka: uplatniteľné základné slobody

35. Vnútroštátny súd sa v prvom rade pýta, či sa finančné pôžičky a úvery, ako aj operácie s bežnými a vkladovými účtami vo finančných inštitúciách a najmä bankách majú považovať za „pohyb kapitálu“ v zmysle článku 63 ods. 1 ZFEÚ.

36. Keďže v Zmluvách sa nenachádza definícia pojmu „pohyb kapitálu“, Súdny dvor uznal indikatívnu hodnotu nomenklatúry pohybu kapitálu uvedenej v prílohe I k smernici 88/361.⁷ Podľa úvodu tejto prílohy sa kapitálové pohyby uvedené v tejto nomenklatúre týkajú najmä všetkých operácií potrebných na účely kapitálových pohybov, ako aj operácií zameraných na splácanie úverov alebo pôžičiek, pričom táto nomenklatúra nepredstavuje úplný zoznam vysvetlení pojmu kapitálové pohyby. V oddiele VI prílohy I sú uvedené „operácie s bežnými

⁶ Bod 4.4.1.2 sporného rozhodnutia.

⁷ Pozri rozsudky z 15. februára 2017, X (C-317/15, EU:C:2017:119, bod 27), a zo 16. septembra 2020, Romenergo a Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, bod 32).

a vkladovými účtami vo finančných inštitúciách“ a v oddiele VIII sú uvedené „finančné pôžičky a úvery“. Okrem toho v oddiele tejto prílohy nazvanom „Vysvetľujúce poznámky“ sa uvádza, že za „finančné inštitúcie“ sa považujú okrem iného banky. Súdny dvor navyše už spresnil, že činnosť spočívajúca v poskytovaní úverov na komerčnom základe sa v zásade týka voľného pohybu kapitálu.⁸

37. Na prvú otázku treba preto odpovedať tak, že finančné pôžičky a úvery, ako aj operácie s bežnými a vkladovými účtami vo finančných inštitúciách, ako sú banky, sa majú považovať za „pohyb kapitálu“ v zmysle článku 63 ods. 1 ZFEÚ.

38. Ako Súdny dvor už rozhodol, činnosť spočívajúca v poskytovaní úverov je navyše službou v zmysle článku 56 ZFEÚ. V zásade sa týka tak slobodného poskytovania služieb v zmysle článku 56 ZFEÚ a nasl., ako aj voľného pohybu kapitálu v zmysle článku 63 ZFEÚ a nasl.⁹

39. Preto vzniká otázka, či sa majú preskúmať obe základné slobody, alebo či má za okolností konania vo veci samej jedna základná sloboda prednosť pred druhou.

40. Z článku 57 ods. 1 ZFEÚ, podľa ktorého „v zmysle zmlúv sa za služby považujú plnenia, ktoré sa bežne poskytujú za odplatu, pokiaľ ich neupravujú ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb“, sa totiž podľa názoru Súdneho dvora nedá vyvodiť všeobecná subsidiárnosť slobodného poskytovania služieb vo vzťahu k voľnému pohybu kapitálu.¹⁰

41. Súdny dvor naopak skúma opatrenie, ktoré sa týka zároveň slobodného poskytovania služieb a voľného pohybu kapitálu, v zásade len z hľadiska jednej z týchto dvoch slobôd, ak sa ukáže, že za okolností, o ktoré ide vo veci samej, je jedna z nich úplne sekundárna vo vzťahu k druhej a možno ju k nej priradiť.¹¹ Naproti tomu, ak nie je zrejmé, že jedna z týchto dvoch základných slobôd je vo vzťahu k druhej úplne sekundárna, treba preskúmať obe základné slobody.¹²

42. Za určitých okolností Súdny dvor konštatoval, že činnosť spočívajúca v poskytovaní úverov sa prednostne týkala slobodného poskytovania služieb. Zníženie objemu cezhraničných peňažných tokov, ktoré súviseli s týmito službami, pritom bolo len nevyhnutným dôsledkom obmedzenia slobodného poskytovania služieb. Preto sa skúmalo len slobodné poskytovanie služieb.¹³

43. V prejednávanej veci to však tak nie je.

⁸ Rozsudky z 3. októbra 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, bod 43); z 22. novembra 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, bod 23), a zo 14. februára 2019, Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, bod 53).

⁹ Rozsudky z 3. októbra 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, body 39 a 43); z 22. novembra 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, bod 23), a zo 14. februára 2019, Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, bod 53). Pozri tiež rozsudky zo 14. novembra 1995, Svensson a Gustavsson (C-484/93, EU:C:1995:379, bod 11), a z 9. júla 1997, Parodi (C-222/95, EU:C:1997:345, bod 17).

¹⁰ Pozri rozsudok z 3. októbra 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, body 31 a 32).

¹¹ Rozsudky z 3. októbra 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, bod 34); z 12. júla 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, bod 70); z 22. novembra 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, bod 24), a zo 14. februára 2019, Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, bod 54).

¹² Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. novembra 1995, Svensson a Gustavsson (C-484/93, EU:C:1995:379, body 8 až 19); zo 7. februára 2002, Komisia/Taliano (C-279/00, EU:C:2002:89, bod 36 a nasl.); zo 4. marca 2004, Komisia/Francúzsko (C-334/02, EU:C:2004:129, body 25 a 34), a z 11. júna 2009, X a Passenheim-van Schoot (C-155/08 a C-157/08, EU:C:2009:368, bod 40).

¹³ Rozsudky z 3. októbra 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, bod 48); z 12. júla 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, bod 71); z 22. novembra 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, bod 25), a zo 14. februára 2019, Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, bod 55).

44. V tomto prípade sa zamedzenie určitým obchodným vzťahom¹⁴ naopak týka v rovnakej miere tak využívania finančných služieb spoločnosti PrivatBank, ako aj pohybu kapitálu ako takého. Toto rozhodnutie sa totiž po prvé priamo týka pohybu kapitálu, keďže vychádza z kritéria objemu úverov nezávisle od využívania určitých poradenských služieb. Po druhé cieľom uložených obmedzení je zabrániť cezhraničným peňažným tokom, ktorých účelom je zastrieť transakcie spočívajúce v praní špinavých peňazí. Po tretie toto rozhodnutie tým, že vychádza z kritéria objemu úverov, nezakazuje len úverové transakcie, ale aj všetky ostatné obchodné vzťahy spoločnosti PrivatBank, ktoré sú spojené s pohybom kapitálu na účtoch dotknutých klientov, v prípade ktorých sa nedá všeobecne určiť, či sa týkajú slobodného poskytovania služieb alebo voľného pohybu kapitálu alebo oboch týchto slobôd. Napokon aj smernica 2015/849 stanovuje, že v oblasti predchádzania praniu špinavých peňazí sa uplatnia obe základné slobody.¹⁵

45. Z týchto dôvodov súhlasím s názorom Komisie a talianskej vlády, že na sporné obmedzenie obchodných vzťahov spoločnosti PrivatBank sa uplatnia tak ustanovenia týkajúce sa slobodného poskytovania služieb, ako aj ustanovenia týkajúce sa voľného pohybu kapitálu. Preto v nasledujúcich bodoch odpoviem na otázky vnútroštátneho súdu so zreteľom na obe základné slobody.

46. Preto tiež nie je potrebné určiť, či – a prípadne do akej miery – by mohlo byť ľahšie uložiť obmedzenia voľného pohybu kapitálu, ak sa uplatní len voľný pohyb kapitálu, čo naznačuje najmä znenie článku 65 ZFEÚ.¹⁶

B. Druhá otázka: obmedzenie slobody poskytovať služby a voľného pohybu kapitálu

47. Povinnosť banky ukončiť, resp. nezakladať obchodné vzťahy s klientmi, ktorí nie sú prepojení s členským štátom, v ktorom má táto banka sídlo, nie je viazaná na štátnu príslušnosť dotknutých klientov. Preto nejde o priamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti, ale len o nepriamu diskrimináciu, ktorá je podľa článku 56 prvého odseku a článku 63 ods. 1 ZFEÚ rovnako zakázaná.¹⁷

48. Ako uviedla lotyšská vláda, prepojenie s Lotyšskom sa pritom chápe ako súvislosť ekonomickej alebo osobnej povahy. Taká súvislosť môže byť založená na bydlisku, vlastníctve majetku v danej krajine alebo iných faktoroch. Lotyšskí štátni príslušníci tiež nemusia mať prepojenie s Lotyšskom, napríklad ak žijú v zahraničí a neudržiavajú žiadne vzťahy so svojou vlasťou.

49. Treba však vychádzať z toho, že lotyšskí štátni príslušníci majú potrebné prepojenie s Lotyšskom podstatne častejšie než iní štátni príslušníci. Stanovenie kritéria prepojenia s Lotyšskom tiež vedie k tomu, že sporné obmedzenie sa týka prevažne klientov, ktorí nie sú lotyšskými štátnymi príslušníkmi.

¹⁴ Bod 4.4.1.2 sporného rozhodnutia.

¹⁵ Pozri odôvodnenie 2 smernice 2015/849.

¹⁶ Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré som predniesla vo veciach Q (C-133/13, EU:C:2014:2255, bod 48), a Allianzgi-Fonds Aevn (C-545/19, EU:C:2021:372, body 64 až 71 a 107), ako aj KOKOTT, J.: *EU Tax Law*. München: Beck, 2022, s. 150 a 151, bod 85, s. 152 a 153, bod 88. Pokiaľ ide o prípady týkajúce sa len tretích štátov, pozri rozsudky z 12. decembra 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation* (C-446/04, EU:C:2006:774, body 170 a 171), a z 18. decembra 2007, *A* (C-101/05, EU:C:2007:804, body 37 a 60).

¹⁷ Pozri rozsudok z 18. júna 2020, *Komisija/Maďarsko (Transparentnosť združení)* (C-78/18, EU:C:2020:476, body 52 a 53).

50. Tento nepriamo diskriminačný účinok nemôže spochybniť ani názor FKTK, že osoby, ktoré majú väzby na Lotyšsko, a osoby, ktoré nemajú také väzby, sa nenachádzajú v porovnateľnej situácii. Súdny dvor do určitej miery už prestal skúmať kritérium objektívne porovnateľnej situácie ako dodatočnú podmienku diskriminácie.¹⁸ Už vo viacerých iných veciach som navyše vyjadrila pochybnosti o uplatnení tohto kritéria, keďže toto kritérium má v konečnom dôsledku za následok len to, že odôvodnenie sa skúma v skoršej fáze.¹⁹

51. Je teda zjavné, že osoby, ktoré majú prepojenie s Lotyšskom, a osoby, ktoré nemajú také prepojenie, sa nenachádzajú v rovnakej situácii. To však nemôže byť rozhodujúce pre skúmanie existencie obmedzenia slobody poskytovať služby a voľného pohybu kapitálu. Ak by sa totiž konštatovalo, že chýbajúce prepojenie s dotknutým členským štátom automaticky postačuje na objektívne odlišenie situácií, v dôsledku čoho by bola vylúčená existencia diskriminácie, *de facto* by to znamenalo, že základné slobody by boli zbavené svojej podstaty. Základné slobody totiž majú práve umožniť cezhraničné využívanie služieb a realizáciu pohybu kapitálu do iných členských štátov a tretích krajín. Preto zakazujú obmedzenia založené na chýbajúcom vzťahu s určitým členským štátom, pokiaľ tieto obmedzenia nie sú odôvodnené.

52. Otázkou je skôr to, či predmetné obmedzenie môže byť odôvodnené na základe rozdielov medzi tuzemskými a zahraničnými klientmi. Plnenie povinností starostlivosti, ktoré má banka, je totiž v prípade zahraničných klientov ťažšie než v prípade tuzemských klientov, pričom na túto skutočnosť poukázala FKTK na pojednávaní. To sa však týka odôvodnenia opatrenia, a nie otázky, či toto opatrenie predstavuje obmedzenie slobody poskytovať služby a voľného pohybu kapitálu.

53. Presvedčivé nie je ani tvrdenie lotyšskej vlády, že dotknutí klienti môžu využívať služby ktorejkoľvek inej úverovej inštitúcie, ktorá má povolenie na vykonávanie činnosti v Lotyšsku, ktorým táto vláda spochybňuje existenciu obmedzenia. K samotnej podstate slobody poskytovať služby a voľného pohybu kapitálu totiž patrí, že oprávnené osoby sa samy môžu rozhodnúť, s ktorou bankou nadviažu vzťahy, aby napríklad mohli využívať určité podmienky alebo produkty.

54. Tvrdenie, že sporné opatrenie sa týka len malého počtu klientov, konkrétne klientov spoločnosti PrivatBank, ktorí nemajú prepojenie s Lotyšskom a ktorí prekračujú stanovený minimálny objem úverov, alebo že opatrenie platí len počas určitého obdobia, tiež nemôže spochybniť obmedzujúci účinok opatrenia. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je zakázané dokonca aj nevýznamné obmedzenie základnej slobody.²⁰ Okrem toho sa opatrenie môže uplatniť na všetky osoby, ktoré nemajú prepojenie s Lotyšskom a ktoré chcú so spoločnosťou PrivatBank uzatvárať transakcie od stanoveného objemu úverov. Takých klientov môže byť veľa.

55. Taká povinnosť zamedziť obchodným vzťahom teda obmedzuje tak slobodu poskytovať služby, ako aj voľný pohyb kapitálu.

¹⁸ Rozsudky z 15. mája 2008, Lidl Belgium (C-414/06, EU:C:2008:278, body 18 až 26); z 23. októbra 2008, Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt (C-157/07, EU:C:2008:588, body 27 až 39), a zo 4. júla 2013, Argenta Spaarbank (C-350/11, EU:C:2013:447, body 18 až 34).

¹⁹ Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci Vodafone Magyarország (C-75/18, EU:C:2019:492, bod 105).

²⁰ Rozsudok zo 6. októbra 2021, ECOTEX BULGARIA (C-544/19, EU:C:2021:803, bod 65).

C. Tretia a štvrtá otázka: odôvodnenie obmedzenia, najmä jeho proporcionalita

56. Svojou treťou a štvrtou otázkou, ktoré možno preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd pýta, či predmetné obmedzenie možno odôvodniť cieľom týkajúcim sa predchádzania praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu,²¹ a to ako výnimku stanovenú v článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ.

57. Podľa ustálenej judikatúry je obmedzenie základných slobôd prípustné len pod podmienkou, že je v prvom rade odôvodnené niektorým z výslovne uvedených dôvodov alebo naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, a v druhom rade, že je v súlade so zásadou proporcionality. Musí byť najmä vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa, a to koherentne a systematicky, a nesmie ísť nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné.²²

1. O cieľi týkajúcom sa predchádzania praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu

58. Podľa názoru FKTK a lotyšskej vlády je cieľom obmedzenia obchodných vzťahov spoločnosti PrivatBank najmä ukončiť jej konania odporujúce právnym predpisom v oblasti predchádzania praniu špinavých peňazí a zabrániť budúcim protiprávnym konaniam. Tieto právne predpisy majú zabezpečiť dosiahnutie cieľa týkajúceho sa zabránenia používaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu podľa článku 1 ods. 1 smernice 2015/849.

59. Boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu predstavuje legitímny cieľ, ktorý môže odôvodniť obmedzenie základných slobôd zaručených Zmluvou.²³ Keďže smernica 2015/849 stanovuje minimálnu harmonizáciu²⁴, členské štáty môžu v tejto súvislosti prijať prísnejšie vnútroštátne predpisy.²⁵

60. Obmedzenie, o ktoré ide v prejednávanej veci, sleduje nielen cieľ týkajúci sa predchádzania praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, ale má tiež zabezpečiť dodržiavanie právnych predpisov týkajúcich sa finančného dohľadu v oblasti predchádzania praniu špinavých peňazí. Preto sleduje aj cieľ opatrenia, ktoré má zabrániť porušovaniu vnútroštátnych predpisov v oblasti dohľadu nad finančnými inštitúciami, vyžadovaný podľa článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ.²⁶

2. O vhodnosti opatrenia

61. Vnútroštátne opatrenie je vhodné na dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje, len vtedy, ak zodpovedá úsiliu dosiahnuť ho koherentne a systematicky.²⁷

²¹ Pozri článok 1 smernice 2015/849.

²² Pozri rozsudky z 25. apríla 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, bod 60); zo 6. marca 2018, SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2018:157, bod 76 a nasl.), a z 18. júna 2020, Komisia/Maďarsko (Transparentnosť združení) (C-78/18, EU:C:2020:476, bod 76 a tam citovaná judikatúra).

²³ Rozsudky z 25. apríla 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, bod 64), a z 31. mája 2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, bod 38).

²⁴ Pozri napríklad článok 5, ako aj článok 59 ods. 4 smernice 2015/849.

²⁵ Pozri rozsudok z 18. júna 2020, Komisia/Maďarsko (Transparentnosť združení) (C-78/18, EU:C:2020:476, bod 89 a tam citovaná judikatúra).

²⁶ Rozsudok zo 7. júna 2012, VBV – Vorsorgekasse (C-39/11, EU:C:2012:327, bod 30).

²⁷ Pozri rozsudky z 10. marca 2016, Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, bod 104), a zo 6. októbra 2021, ECOTEX BULGARIA (C-544/19, EU:C:2021:803, bod 73 a tam citovaná judikatúra).

62. Ako lotyšská vláda vysvetlila na pojednávaní, jednou zo základných zásad smernice 2015/849 je, že banky musia poznať svojich klientov (zásada „know your customer“). Z tohto dôvodu článok 8 uvedenej smernice stanovuje všeobecné povinnosti týkajúce sa starostlivosti bánk, na dodržiavanie ktorých podľa článku 7 tejto smernice dohliadajú členské štáty.

63. Smernica 2015/849 síce vychádza z predpokladu, že klienti z iných členských štátov nepredstavujú zvýšené riziko.²⁸ V konkrétnom prípade však môže byť pre finančné inštitúcie ťažké získať informácie o klientoch, ktorí v krajine, v ktorej si založia bankový účet, nevykonávajú nijakú ekonomickú činnosť, nemajú tam bydlisko ani majetok a tiež neudržiavajú významné vzťahy s touto krajinou. Keďže pre banky je ťažšie získať informácie o pôvode finančných prostriedkov a transakciách klientov v zahraničí, vznikajú potenciálne zvýšené riziká. Skutočnosť, že klient sa nachádza ďaleko od banky, môže konkrétne podporovať anonymitu transakcií, čo zasa môže viesť k zvýšenému riziku prania špinavých peňazí.²⁹

64. Vzhľadom na predtým zistené nedostatky systému riadenia rizík spoločnosti PrivatBank a riziko, ktoré konštatovala FKTK, pokiaľ ide o plnenie povinnej starostlivosti banky vo vzťahu ku klientom so sídlom v zahraničí,³⁰ sa preto domnievam, že sporná povinnosť je vhodným opatrením na zníženie rizika prania špinavých peňazí a financovania terorizmu.

65. FKTK navyše na pojednávaní poukázala na to, že skutočnosť, že osoby, ktoré nie sú nijako prepojené s Lotyšskom, majú značné mesačné objemy úverov, už sama osebe predstavuje rizikový faktor. FKTK mohla tým, že naviazala sporné opatrenie na kritérium mesačného objemu úverov, tiež zohľadniť toto riziko.

66. V rozpore s tým, čo tvrdí Komisia, skutočnosť, že FKTK v dôsledku kritéria objemu úverov neuplatňuje sporné opatrenie na klientov spoločnosti PrivatBank, ktorí nie sú prepojení s Lotyšskom a ktorí majú malý mesačný objem úverov, pričom títo klienti by tiež mohli predstavovať riziko prania špinavých peňazí, neznamená, že toto opatrenie nesleduje cieľ, ktorý sa má dosiahnuť, koherentne a systematicky.

67. Po prvé, ako vyplýva z príloh II a III k smernici 2015/849, členské štáty majú určitú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o výber rizikových faktorov, ktoré sa majú zohľadniť. Výslovne sa uvádza, že zoznamy faktorov a druhov dôkazov o potenciálne nižšom, resp. vyššom riziku, ktoré sa nachádzajú v týchto prílohách, sú informatívne. Potvrďuje to aj článok 5 tejto smernice, podľa ktorého členské štáty môžu prijať prísnejšie predpisy, aby sa predišlo praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, a to v rámci práva Únie.

68. Po druhé v odôvodnení 22 smernice 2015/849 sa poukazuje na to, že riziko prania špinavých peňazí a financovania terorizmu nie je vo všetkých prípadoch rovnaké. Preto táto smernica stanovuje zjednodušenú povinnú starostlivosť, ak je riziko malé³¹ alebo ak sa transakcie vykonávajú len príležitostne alebo vo veľmi obmedzenom rozsahu³². Okrem toho hodnota 15 000 eur je stanovená ako minimálna hodnota na uplatnenie opatrení povinnej starostlivosti pri vykonávaní príležitostných transakcií.³³ Stanovenie mesačného objemu úverov v minimálnej výške

²⁸ Bod 1 písm. c) v spojení s bodom 3 písm. a) prílohy II k smernici 2015/849.

²⁹ Pozri článok 13 ods. 6 smernice 2005/60, ktorá bola nahradená smernicou 2015/849 (poznámka pod čiarou 3 vyššie).

³⁰ Pozri bod 24 vyššie.

³¹ Články 15 až 17 smernice 2015/849.

³² Pozri napríklad článok 2 ods. 3 smernice 2015/849.

³³ Pozri článok 11 písm. b) bod i) smernice 2015/849.

15 000 eur v prípade fyzických osôb, resp. 50 000 eur v prípade právnických osôb preto nie je neprimerané a je navyše miernejšie než v prípade, ak by sa sporné opatrenie uplatňovalo na všetky transakcie.

69. Z vyššie uvedeného vyplýva, že obmedzenie obchodných vzťahov, o aké ide v prejednávanej veci, môže byť vhodné na koherentné a systematické dosiahnutie cieľa týkajúceho sa predchádzania praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Na tento účel musí byť preukázané, že banka z dôvodu vzdialenosti klienta nie je schopná plniť si povinnosti starostlivosti a že vymedzenie skupiny klientov, na ktorú sa opatrenie vzťahuje, zodpovedá zistenému riziku prania špinavých peňazí.

3. O nevyhnutnosti opatrenia

70. Členský štát musí navyše preukázať, že uvádzaný cieľ nie je možné dosiahnuť prostredníctvom menej obmedzujúcich opatrení.³⁴

71. Komisia vyjadrila pochybnosti, pokiaľ ide o nevyhnutnosť všeobecného zákazu obchodných vzťahov s klientmi, ktorí nie sú prepojení s Lotyšskom, a povinnosti ukončiť také obchodné vzťahy. Podľa jej názoru tomuto opatreniu nepredchádzalo individuálne hodnotenie rizík so zreteľom na konkrétneho klienta, pričom do úvahy prichádzajú miernejšie opatrenia, ako napríklad zvýšená povinná starostlivosť podľa článku 18 smernice 2015/849.

72. Ako som vysvetlila vyššie, systém preventívnych opatrení podľa smernice 2015/849 vychádza z holistického prístupu založeného na hodnotení rizík. Ako nedávno poznamenal generálny advokát Pitruzzella, toto hodnotenie rizík predstavuje predpoklad prijatia vhodných preventívnych opatrení – čiže opatrení povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientovi –, ktorých cieľom je predísť alebo aspoň v čo najväčšej miere zabrániť praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Pri neexistencii hodnotenia rizík totiž nie je možné, aby sa dotknutý členský štát a prípadne zainteresovaná strana v konkrétnom prípade rozhodli, ktoré opatrenia majú uplatniť.³⁵

73. V tejto súvislosti sa v smernici 2015/849 rozlišujú tri typy povinnej starostlivosti³⁶, ktorú musia povinné subjekty uplatňovať vo vzťahu k svojim klientom podľa zistenej úrovne rizika: štandardná, zjednodušená a zvýšená povinná starostlivosť.³⁷

74. Všetky tieto typy povinnej starostlivosti však majú spoločné to, že si vyžadujú hodnotenie rizík so zreteľom na konkrétneho klienta, a preto si vyžadujú individuálne opatrenia. Hodnotenie rizík sa teda vzťahuje na konkrétne situácie a nevykonáva sa abstraktne.³⁸

75. Opatrenie, o ktoré ide v prejednávanej veci, je síce podobné uloženiu povinnosti ukončiť obchodné vzťahy, ktoré je uvedené v článku 14 ods. 4 prvom pododseku smernice 2015/849. Podmienkou jej uloženia však je, že banka nie je schopná v konkrétnom prípade splniť jednu z požiadaviek na povinnú starostlivosť uvedených v článku 13 ods. 1 prvom pododseku písm. a) až

³⁴ Rozsudok zo 14. marca 2000, *Église de scientologie* (C-54/99, EU:C:2000:124, bod 18).

³⁵ Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Pitruzzella vo veci *Rodl & Partner* (C-562/20, EU:C:2022:381, bod 36).

³⁶ Štandardná povinná starostlivosť je upravená v článkoch 13 a 14 smernice 2015/849, zjednodušená povinná starostlivosť v jej článkoch 15 až 17 a zvýšená povinná starostlivosť v článku 18 a nasl. tejto smernice.

³⁷ Pokiaľ ide o vysvetlenie týchto rôznych typov povinnej starostlivosti, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Pitruzzella vo veci *Rodl & Partner* (C-562/20, EU:C:2022:381, bod 38 a nasl.).

³⁸ Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Pitruzzella vo veci *Rodl & Partner* (C-562/20, EU:C:2022:381, body 60 a 71).

c) tejto smernice. Vyžaduje sa teda, aby splnenie požiadaviek povinnej starostlivosti nebolo možné vo vzťahu ku konkrétnemu klientovi. To potvrdzuje systematika smernice 2015/849, keďže v jej článku 14 ods. 4 prvom pododseku na konci, ktorý sa týka predloženia hlásenia o podozrivej transakcii, je výslovne uvedená formulácia „vo vzťahu ku klientovi“. Podľa odôvodnenia týkajúceho sa vloženia tohto ustanovenia do tretej smernice o praní špinavých peňazí 2005/60³⁹ sa malo týmto návrhom zabezpečiť, aby sa obchodný vzťah s klientom ukončil, ak postup identifikácie klienta nemožno uspokojivo dokončiť.⁴⁰

76. Rovnako ako Komisia sa preto domnievam, že sporné opatrenie nemôže byť založené na článku 14 ods. 4 prvom pododseku smernice 2015/849. Nevzťahuje sa totiž na určitého klienta, ale stanovuje sporné povinnosti paušálne pre skupinu klientov vymedzenú na základe všeobecných kritérií.

77. Toto opatrenie vo všeobecnosti nezapadá do systému povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientovi podľa smernice 2015/849. Aj v prípade zvýšenej povinnej starostlivosti, ktorá je v nej stanovená, sa totiž posilňuje rozsah a typ dohľadu nad určitým obchodným vzťahom. To sa týka napríklad zisťovania pôvodu majetku, ktorý sa používa v rámci obchodného vzťahu alebo transakcie. Predpokladom uplatnenia tejto povinnej starostlivosti je teda vždy konštatovanie zvýšeného rizika v konkrétnom prípade.⁴¹

78. Smernica 2015/849 síce umožňuje zohľadniť aj geografické faktory. V bode 3 písm. b) prílohy III k tejto smernici sú napríklad „krajiny určené na základe dôveryhodných zdrojov ako krajiny s významnou mierou korupcie alebo inej trestnej činnosti“ uvedené ako faktor, ktorý spôsobuje zvýšené riziko.⁴² Sporné obmedzenie sa aspoň potenciálne vzťahuje na klientov z takých krajín.

79. Nevyhnutne však zahŕňa aj územia iných členských štátov, ktoré sa podľa koncepcie smernice 2015/849 nachádzajú v geografickej oblasti s nižším rizikom [bod 1 písm. c) v spojení s bodom 3 písm. a) prílohy II k tejto smernici].

80. Kľúčovou otázkou preto zostáva, či opatrenie, ktoré sa v dôsledku široko formulovaného kritéria „chýbajúceho prepojenia“ s Lotyšskom môže týkať aj klientov, ktorí by podľa smernice 2015/849 a *priori* nemali predstavovať zvýšené riziko prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, stále treba považovať za nevyhnutné.

81. Lotyšská vláda uvádza, že v prejednávanej veci boli v minulosti už nariadené miernejšie opatrenia, ktoré však neboli dostatočne účinné na to, aby sa eliminovali zistené riziká. To musí overiť vnútroštátny súd.

82. Podľa systematiky smernice 2015/849 by bolo ďalším krokom v prípade vážneho, opakovaného alebo systematického porušovania povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientovi uloženie správnych sankcií podľa článku 59 ods. 1 tejto smernice.

³⁹ Poznámka pod čiarou 3 vyššie.

⁴⁰ Pozri návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí vrátane financovania terorizmu, predložený Európskou komisiou, KOM(2004) 448 v konečnom znení, s. 5.

⁴¹ Pozri napríklad odôvodnenia 22, 29 a 31 smernice 2015/849, ako aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Pitruzzella vo veci Rodl & Partner (C-562/20, EU:C:2022:381, bod 41).

⁴² V nemeckom znení smernice sa hovorí o tretích krajinách („Drittländer“), avšak v iných jazykových verziách sa hovorí len o krajinách (pozri napríklad v lotyšskom znení „valstis“, vo francúzskom znení „pays“ alebo v anglickom znení „countries“). Tento rozdiel je však irelevantný, keďže členské štáty sa podľa prílohy II k tejto smernici nachádzajú v geografickej oblasti s nižším rizikom (pozri bod 79 vyššie).

83. Členské štáty majú v tejto súvislosti širokú mieru voľnej úvahy. Môžu stanoviť vyššiu úroveň ochrany, než akú zvolil normotvorca Únie, povoliť alebo vyžadovať odlišné opatrenia povinnej starostlivosti voči klientovi, než sú opatrenia stanovené v smernici 2015/849, alebo v rámci miery voľnej úvahy, ktorú im priznáva táto smernica, vymedziť ďalšie situácie predstavujúce vysoké riziko.⁴³ Z článku 59 ods. 4 tejto smernice ďalej vyplýva, že okrem správnych sankcií, ktoré sú uvedené v tomto článku, sú prípustné ďalšie typy správnych sankcií.

84. Podľa článku 59 ods. 2 písm. c) smernice 2015/849 prichádza do úvahy aj odňatie alebo pozastavenie povolenia, ak povinný subjekt podlieha povoleniu.

85. V porovnaní s tým sa zákaz obchodných vzťahov s klientmi, ktorí nie sú prepojení s Lotyšskom, resp. povinnosť ukončiť tieto vzťahy, javí ako miernejší prostriedok.

86. Okrem toho tak Komisia, ako aj lotyšská vláda na pojednávaní potvrdili, že finančné inštitúcie v Lotyšsku sú mimoriadne často konfrontované s rizikom prania špinavých peňazí. Lotyšská vláda poukázala na to, že Lotyšská republika v dôsledku týchto okolností využila možnosť zaviesť ďalšie opatrenia.

87. Podľa informácií, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, sa preto situácia vyznačuje tým, že boli zistené osobitné rizikové faktory a dotknutej banke hrozí odňatie licencie. Zrejme neexistuje miernejší, rovnako účinný prostriedok, čo musí overiť vnútroštátny súd. Za týchto okolností považujem také dočasné zamedzenie obchodným vzťahom s klientmi, ktorí nie sú prepojení s členským štátom vykonávajúcim finančný dohľad, za nevyhnutné.⁴⁴

4. O *proporcionalite v užšom zmysle*

88. Okrem vhodnosti a nevyhnutnosti treba napokon ešte preskúmať proporcionality v užšom zmysle.⁴⁵ Jej účelom je zabezpečiť, aby zamedzenie obchodných vzťahov s klientmi, ktorí nie sú prepojení s Lotyšskom, nevedlo k nadmernému narušeniu oprávnených záujmov spoločnosti PrivatBank a jej (potenciálnych) klientov. V tejto súvislosti je potrebné starostlivo vyvážiť záujmy banky a dotknutých klientov s cieľom týkajúcim sa predchádzania praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.

89. Lotyšský orgán dohľadu nariadil spoločnosti PrivatBank, aby ukončila, resp. nenadviazala obchodné vzťahy s dotknutými klientmi, len na určité obdobie. Zákaz nadväzovania obchodných vzťahov platil až od vydania sporného rozhodnutia. Okrem toho sa museli ukončiť len tie obchodné vzťahy, ktoré boli nadviazané po vydaní tohto rozhodnutia, teda v rozpore s ním. Obe povinnosti navyše platili len do uskutočnenia ostatných opatrení, ktoré boli nariadené súčasne a ktoré boli zamerané na odstránenie nedostatkov v riadení rizík zo strany spoločnosti PrivatBank.⁴⁶ Toto časové obmedzenie malo pre banku disciplinárny charakter, keďže sama mohla ovplyvniť ukončenie obmedzení. Podľa údajov, ktoré poskytla FKTK, obmedzenia už neplatia.

⁴³ Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Pitruzzella vo veci Rodl & Partner (C-562/20, EU:C:2022:381, bod 50).

⁴⁴ Pokiaľ ide o rozdelenie úloh medzi Súdny dvor a vnútroštátne súdy, pozri v tejto súvislosti rozsudky z 11. septembra 2018, IR (C-68/17, EU:C:2018:696, bod 56), a zo 6. októbra 2021, ECOTEX BULGARIA (C-544/19, EU:C:2021:803, bod 72).

⁴⁵ Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, bod 112).

⁴⁶ Pozri bod 25 vyššie.

90. Okrem toho intenzita opatrenia voči spoločnosti PrivatBank nie je neprimeraná vo vzťahu k sledovanému cieľu týkajúcemu sa predchádzania praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Po prvé PrivatBank mohla naďalej udržiavať existujúce obchodné vzťahy dokonca aj s klientmi, ktorí neboli prepojení s Lotyšskom a ktorí mali veľký mesačný objem úverov, keďže zákaz platil pre obchodné vzťahy založené až po vydaní sporného rozhodnutia. Po druhé mohla nadviazať nové obchodné vzťahy s klientmi, ktorí neboli prepojení s Lotyšskom a ktorí mali menší objem úverov, než aký bol stanovený v tomto rozhodnutí. V porovnaní s týmito obmedzeniami by bolo odňatie licencie banke podstatne intenzívnejším opatrením, ktorému sa vďaka spornému obmedzeniu práve možno vyhnúť.⁴⁷

91. Okrem toho PrivatBank tým, že podľa zistení FKTK sa počas dlhého obdobia dopúšťala porušovania právnych predpisov týkajúcich sa predchádzania praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, čiastočne sama zavinila rizikovú situáciu, na ktorú musel lotyšský orgán finančného dohľadu reagovať.⁴⁸

92. Ani z pohľadu klientov nevýhody spojené so zamedzením určitých obchodných vzťahov neprevažujú nad výhodami vyplývajúcimi z účinného boja proti praniu špinavých peňazí. Voľný pohyb kapitálu síce chráni slobodný výber úverovej inštitúcie, ale nepriznáva právo nadviazať obchodné vzťahy s určitou bankou bez ohľadu na konkrétne okolnosti.

5. Záver týkajúci sa tretej a štvrtej otázky

93. Z vyššie uvedeného vyplýva, že zamedzenie obchodných vzťahov s klientmi, ktorí nie sú prepojení s členským štátom, v ktorom má banka sídlo, nie je v rozpore so slobodou poskytovať služby a s voľným pohybom kapitálu, pokiaľ je toto opatrenie so zreteľom na cieľ týkajúci sa boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu primerané. Vnútroštátny súd to musí posúdiť s prihliadnutím na všetky okolnosti daného prípadu. K týmto okolnostiam patria najmä zistené riziko prania špinavých peňazí, opakované porušovanie predpisov týkajúcich sa predchádzania praniu špinavých peňazí bankou a opatrenia, ktoré už boli neúspešne prijaté v minulosti, ako aj dĺžka trvania obmedzenia a jeho intenzita v porovnaní s inými rovnako účinnými prostriedkami.

V. Návrh

94. Na základe vyššie uvedených úvah navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré mu položil Administratīvā apgabaltiesa (Krajský správny súd, Lotyšsko), takto:

1. Finančné pôžičky a úvery, ako aj operácie s bežnými a vkladovými účtami vo finančných inštitúciách, ako sú banky, predstavujú „pohyb kapitálu“ v zmysle článku 63 ods. 1 ZFEÚ.
2. Príkaz, ktorým príslušný orgán členského štátu uloží určitej úverovej inštitúcii zákaz zakladať obchodné vzťahy s osobami, ktoré nie sú prepojené s týmto členským štátom, a povinnosť ukončiť obchodné vzťahy s takými osobami založené pred vydaním tohto príkazu, obmedzuje slobodu poskytovať služby v zmysle článku 56 prvého odseku ZFEÚ, ako aj voľný pohyb kapitálu v zmysle článku 63 ods. 1 ZFEÚ.

⁴⁷ Pozri body 84, 85 a 87 vyššie.

⁴⁸ Pozri bod 24 vyššie.

3. Také obmedzenie môže byť odôvodnené cieľom týkajúcim sa predchádzania praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a patriť do pôsobnosti výnimky stanovenej v článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ. To vyžaduje, aby si banka z dôvodu, že dotknutí klienti nie sú prepojení s daným členským štátom, nemohla plniť svoje povinnosti starostlivosti a aby vymedzenie skupiny klientov, na ktorú sa toto opatrenie vzťahuje, zodpovedalo zistenému riziku prania špinavých peňazí. Okrem toho sa musí dodržať zásada proporcionality.
4. Pri skúmaní proporcionality treba zohľadniť najmä:
 - zistené riziko prania špinavých peňazí,
 - opakované porušovanie predpisov týkajúcich sa predchádzania praniu špinavých peňazí bankou a opatrenia, ktoré už boli neúspešne prijaté v minulosti,
 - intenzitu a dĺžku trvania obmedzenia.