

Дело C-562/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

28 октомври 2020 г.

Запитваща юрисдикция:Administratīvā rajona tiesa (Първоинстанционен
административен съд, Латвия)**Дата на акта за преюдициално запитване:**

12 октомври 2020 г.

Жалбоподател:

SIA Rodl & Partner

Отвeтник:Valsts ieņēmumu dienests (Държавна данъчна администрация,
Латвия)**Предмет на главното производство**

Искане (i) за отмяна на решение на Държавната данъчна администрация (наричана по-нататък „ответникът“), с което на жалбоподателя се налага санкция за извършена от него неправилна оценка на риска по отношение на негови клиенти съгласно Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums (Закон за превенция на изпирането на пари и финансирането на тероризма и на разпространението на ядрени оръжия), и ii) за разпореждане на ответника да оттегли публикуваната на неговия уебсайт информация за налагането на посочената санкция.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

На основание член 267 ДФЕС запитващата юрисдикция иска да се даде тълкуване на член 18 от Директива 2015/849, както и на приложение III,

точка 3, буква б), член 13, параграф 1, букви в) и г), член 14, параграф 5 и член 60, параграфи 1 и 2 от посочената директива, за да се изясни в кои случаи трябва да се предприемат мерки за разширена комплексна проверка на клиента, как трябва да се получава информация за дейността на клиента и как трябва да се публикува информация за наложени санкции на задължени субекти.

Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли член 18, параграфи 1 и 3 от Директива 2015/849 във връзка с точка 3, буква б) от приложение III към нея да се тълкуват в смисъл, че посочените разпоредби: i) изискват автоматично от доставчик на външни счетоводни услуги да предприеме мерки за разширена комплексна проверка на клиента поради факта, че клиентът е неправителствена организация и че нает и упълномощен от клиента служител е гражданин на трета държава с висок риск от корупция, в случая Руската федерация, притежаващ разрешение за пребиваване в Латвия, и ii) изискват автоматично за този клиент да бъде определена по-висока степен на риск?
- 2) При утвърдителен отговор на предходния въпрос, може ли посоченото тълкуване на член 18, параграфи 1 и 3 от Директива 2015/849 да се счита за пропорционално и следователно в съответствие с член 5, параграф 4, първа алинея от Договора за Европейския съюз?
- 3) Трябва ли член 18 от Директива 2015/849 във връзка с точка 3, буква б) от приложение III към нея да се тълкува в смисъл, че установява автоматично задължение за предприемане на мерки за разширена комплексна проверка на клиента във всички случаи, в които търговски партньор на клиента, но не и самият клиент, е свързан по някакъв начин с трета държава с висока степен на корупция, в случая Руската федерация?
- 4) Трябва ли член 13, параграф 1, букви в) и г) от Директива 2015/849 да се тълкува в смисъл, че посочените разпоредби предвиждат, че при предприемането на мерки за разширена комплексна проверка на клиента задълженият субект трябва да получи от клиента копие от договора, сключен между клиента и трето лице, и следователно се счита, че проверката на договора на място е недостатъчна?
- 5) Трябва ли член 14, параграф 5 от Директива 2015/849 да се тълкува в смисъл, че задълженият субект трябва да приложи мерки за разширена комплексна проверка на съществуващите търговски клиенти, включително когато не могат да се установят значителни промени в обстоятелствата на клиента и когато определеният от компетентния орган на държавите членки срок за предприемане на нови мерки за

наблюдение не е изтекъл и посоченото задължение е приложимо само във връзка с клиенти, за които е определен висок риск?

- б) Трябва ли член 60, параграфи 1 и 2 от Директива 2015/849 да се тълкува в смисъл, че при публикуване на информация за решение за налагане на административна санкция или мярка за нарушение на националните разпоредби за транспониране на посочената директива, което не може да бъде обжалвано, компетентният орган е длъжен да гарантира точното съответствие на публикуваната информация с установената в решението информация?

Правна уредба на Съюза

Договор за Европейския съюз, член 5, параграф 4, първа алинея

Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията: член 13, параграф 1, букви в) и г), член 14, параграфи 1 и 5, член 18, член 60, параграфи 1 и 2 и приложение III

Разпоредби от националното право, на които се прави позоваване

Закон за превенция на изпирането на пари и финансирането на тероризма и на разпространението на ядрени оръжия: член 6, параграфи 1, 1¹ и 1², член 7, параграф 1, точки 5, 7 и 11, член 8, параграф 2, член 11, параграф 1, точки 1 и 2, член 11¹, параграфи 1 и 3, точка 2, букви а), б) и с), член 20, параграфи 1 и 2, член 22, параграф 2, точка 5 и член 46, параграфи 1² и 1³.

Практика на Съда

Решение на Съда от 25 април 2013 г., Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, т. 71

Решение на Съда от 10 март 2016 г., Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, т. 77, 87 и 107

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Жалбоподателят е регистрирано в Република Латвия търговско дружество с предмет на дейност предоставяне на счетоводни и одиторски услуги и данъчни консултации. В съответствие с член 3, параграф 1, точка 3 от Закона за превенция на изпирането на пари и финансирането на тероризма и на

разпространението на ядрени оръжия (наричан по-нататък „Законът за превенция“) същият се прилага по отношение на жалбоподателя.

- 2 Между 3 април и 6 юни 2019 г. служителите на ответника извършват проверка на жалбоподателя срещу изпиране на пари, за която на 3 април 2019 г. е съставен първоначален протокол (продължен с друг от 6 юни 2019 г.).
- 3 В първоначалния протокол за проверка се посочва, че системата за вътрешен контрол на жалбоподателя има редица недостатъци и че жалбоподателят не е извършил и документирал оценка на риск от изпиране на пари и финансиране на тероризма във връзка със своята икономическа дейност съгласно член 6, параграф 1 от Закона за превенция; по-конкретно, по делото е налице спор относно оценката на риска по отношение на определени клиенти на жалбоподателя: една конкретна фондация (наричана по-нататък „фондацията“) и едно конкретно търговско дружество (наричано по-нататък „търговското дружество“).
- 4 Фондацията е установена в Република Латвия и целта ѝ е да популяризира и насърчава сектора на информационните технологии в областта на образованието.
- 5 Фондацията става клиент на жалбоподателя на 25 октомври 2016 г. Документът с идентификационните данни на клиента е подписан на 7 март 2017 г. от упълномощено от фондацията физическо лице (гражданин на Руската федерация), което в същото време ръководи фондацията (като нает служител). За действителен бенефициер на фондацията се посочва латвийското общество като цяло (което противоречи на действащата правна уредба).
- 6 Жалбоподателят оценява риска по отношение на клиента като нисък. Ответникът посочва, че според информация на Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas dienests (Служба за превенция на изпирането на пари) основните заплахи от финансиране на тероризма са свързани с възможното използване на НПО и на бизнес средата за финансиране на тероризма, и че международната практика и опитът на правоприлагащите органи в различни държави показват, че НПО са особено уязвими и могат да бъдат използвани неправомерно за финансиране на тероризма. Затова ответникът счита, че тъй като жалбоподателят попада в обхвата на Закона за превенция, той е длъжен да извърши подробна проверка на клиента, ако е налице оценка за повишен риск, отчитайки обстоятелството, че клиентът на жалбоподателя е свързан с Руската федерация (трета държава с висок риск от корупция).
- 7 На свой ред търговското дружество също е установено в Република Латвия и предметът му на дейност се състои в предоставянето на услуги в областта на връзките с обществеността и комуникацията.

- 8 Търговското дружество става клиент на жалбоподателя на 28 декември 2017 г. Едноличен съдружник и едноличен действителен бенефициер на търговското дружество е латвийски гражданин.
- 9 Жалбоподателят оценява риска по отношение на търговското дружество като нисък. Като анализира извлеченията от текущата сметка на търговското дружество, ответникът установява, че по нея ежесечно постъпват преводи в размер на 25 000 EUR от Nord Stream 2 AG — дружество, установено в Швейцария, което е дъщерно на руското предприятие „Газпром“ („Газпром“ притежава 51 % от дружествения капитал). От друга страна, въз основа на издадените фактури е установено, че те са издадени съгласно подписания на 1 януари 2018 г. договор между търговското дружество и Nord Stream 2 AG. Ответникът изисква от жалбоподателя да представи копие от договора, но жалбоподателят не го предоставя, като твърди, че е проверил оригинала на договора на място в помещенията на клиента. С оглед на изложеното ответникът стига до заключението, че при осъществяването на надзор върху деловите взаимоотношения жалбоподателят не е обърнал особено внимание на сделките на неговия клиент (търговското дружество) с Nord Stream 2 AG — предприятие, принадлежащо на субект, установен в трета държава с висок риск от корупция.
- 10 Към датата на съставяне на продължението на протокола за проверка (6 юни 2019 г.) недостатъците в системата за вътрешен контрол са били отстранени, поради което не са установени нарушения.
- 11 С решение от 11 юли 2019 г. на директора на администрацията за борба с изпирането на пари на ответника, на жалбоподателя се налага парична глоба в размер на 3000 EUR за неспазване на изискванията на Закона за превенция, установено по време на проверката.
- 12 Въз основа на посоченото решение, на 11 август 2019 г. ответникът публикува на своя уебсайт информация за твърдените нарушения на изискванията на Закона за превенция, извършени от жалбоподателя.
- 13 Споменатото решение от 11 юли 2019 г. е обжалвано от жалбоподателя, но е потвърдено с решение от 13 ноември 2019 г. на генералния директор на ответника (наричано по-нататък „обжалваното решение“).
- 14 На 13 декември 2019 г. жалбоподателят подава пред запитващата юрисдикция искане за отмяна на обжалваното решение и за задължаване на ответника да оттегли публикуваната на уебсайта му информация за санкциите, наложени на жалбоподателя като субект, попадащ в обхвата на Закона за превенция.

Основни доводи на страните в главното производство

- 15 Основните доводи на страните в главното производство са включени в мотивите на запитващата юрисдикция.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

Задължение за предприемане на мерки за разширена комплексна проверка на клиента, дори ако формата, структурата и дейността на клиента не сочат, че съществува риск

- 16 Член 18, параграф 1 от Директива 2015/849 предвижда възможността държавите членки да установяват други „ситуации с по-висок риск“, при които трябва да се предприемат „мерки за разширена комплексна проверка на клиента“.
- 17 Запитващата юрисдикция има съмнения дали всяка неправителствена организация би трябвало да се разглежда като ситуация с повишен риск и поради тази причина за нея да бъдат прилагани критериите за разширена комплексна проверка. Нито Директива 2015/849, нито Законът за превенция предвиждат, че поради правната си форма неправителствените организации следва сами по себе си да бъдат считани за субекти с повишен риск. Според жалбоподателя, ако ответникът като национален надзорен орган счита, че трябва да се извършва подробна проверка на клиента във всички случаи, в които клиентът на задължения субект е неправителствена организация или в които един от служителите на клиента произхожда от трета държава с висок риск от корупция, възниква въпросът дали това изискване не е прекомерно, дали е пропорционално, и дали в такъв случай не би трябвало да се предвиди със закон *expressis verbis*.
- 18 По настоящото дело е установено, че Руската федерация не е високорискова държава, т.е. не е включена в списъка на високорисковите държави, публикуван от Групата за финансово действие срещу изпирането на пари (FATF) или в списъка на Европейската комисия на трети държави, които не се борят в достатъчна степен срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, въпреки че съгласно приложение III, точка 3, буква б) от Директива 2015/849 и член 11¹, параграф 3, точка 2, буква в) от Закона за превенция е възможно да се приеме, че тя е държава, в която съществува висок риск от корупция. Същевременно разпоредбите на Закона за превенция и на Директива 2015/849 не изискват пряко спрямо клиента да бъдат прилагани мерки за разширена комплексна проверка, когато гражданин на Руската федерация е просто служител на клиента, а именно, ако не е действителният бенефициер или действителният собственик на този клиент за целите на Директива 2015/849.
- 19 В съображение 4 от Директива 2015/849 се посочва, че при определяне на действията на Съюза следва да продължи да се обръща специално внимание

на препоръките и инструментите на FATF. В точка 71 от „Насоки на FATF относно основан на риска подход за лицата, упражняващи счетоводна професия“ (наричани по-нататък „насоките на FATF“) се посочват редица критерии, които могат да сочат по-висок риск в зависимост от географското разположение. Нито един от тези критерии обаче не е свързан с гражданството на служител на клиента. Според жалбоподателя всеки извод за възможния по-висок риск по отношение на въпросната фондация, направено въз основа на гражданството на лице, което е служител на този клиент и което е упълномощено от този клиент, е несъвместимо с насоките на FATF.

- 20 Практиката на Съда сочи, че държавите членки трябва да гарантират, че приложимите мерки за засилена комплексна проверка се основават на оценката за съществуването и степента на риска от изпиране на пари или финансиране на тероризъм по отношение на клиент, делови взаимоотношения, сметка, продукт или сделка в зависимост от случая. Без подобна оценка съответната държава членка или, евентуално, обхванатите от [Директива 2015/849] институции или лица не могат да решат какви мерки да приложат в отделния случай. Накрая, превантивни мерки не могат да се предприемат на такова основание, когато не е налице риск от изпиране на пари или финансиране на тероризъм (решение *Safe Interenvíos*, т. 107). Съдът е посочил също, че в това отношение подобни мерки трябва да имат конкретна връзка с риска от изпиране на пари и финансиране на тероризъм и да бъдат съизмерими с него (решение *Safe Interenvíos*, т. 87). Следователно ако такъв риск не може да бъде установен, не трябва и не би било пропорционално да се изисква във всички случаи разширена комплексна проверка.
- 21 Принципът на пропорционалност, установен в член 5 от Договора за Европейския съюз, се прилага както за правото на Съюза, така и за вътрешното право в ситуации, в които държавите членки упражняват правото си на преценка и своята компетентност в области [от компетентността] на Съюза, които са били предмет на хармонизация от Съюза (включително областта, обхваната от Директива 2015/849). Практиката на Съда показва, че критерият за пропорционалност е съществен във връзка с допълнителните мерки, въведени от държавите членки за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма. Възможно е формалното изискване всяка неправителствена организация да се класифицира във всички случаи като високорисков клиент да не е пропорционално на целта, защото ползата за обществото не е по-голяма от вредата, причинена на законните права и интереси на лицето.
- 22 Съгласно практиката на Съда, когато се прилага националното право и едно положение попада в приложното поле на дадена директива, националното право следва да се тълкува, доколкото е възможно, в съответствие с буквата и духа на съответната директива (решение *Asociația Ascept*, т. 71). В случая са налице съмнения относно тълкуването на член 18, параграфи 1 и 3 от

Директива 2015/849 във връзка с приложение III, точка 3, буква б) от нея и по-конкретно дали посочената разпоредба предвижда автоматично задължение за предприемане на мерки за разширена комплексна проверка на клиента, ако е възможно да се установи риск във връзка с правноорганизационната форма на клиента (клиентът е неправителствена организация) и риск във връзка с икономическата дейност на клиента (наетият и упълномощен от клиента служител е гражданин на трета държава с висок риск от корупция, в случая Руската федерация, с разрешение за пребиваване в Латвия), и дали посочената разпоредба предвижда, че за такъв клиент може да се приложи автоматично по-висока степен на риск. В допълнение, ако се стигне до такъв извод относно тълкуването на въпросните разпоредби на Директива 2015/849, би трябвало да се прецени дали подобно изискване трябва да се счита за пропорционално.

Предприемане на мерки за разширена комплексна проверка на клиента, ако търговски партньор на клиента е свързан с трета държава с висока степен на корупция, в случая Руската федерация

- 23 Обстоятелството, че самият клиент или неговият действителен бенефициер са установени в Руската федерация — която не е високорискова държава, но навярно би могла да се оцени като държава или територия, в която съществува висок риск от корупция — би могло да бъде фактор, който повишава риска по отношение на клиента, а това на свой ред би могло да бъде основание за подробна проверка на клиента.
- 24 Според ответника фактът, че образуванието Nord Stream 2 AG, което принадлежи (на 51 %) на руското предприятие „Газпром“, е партньор на търговското дружество, е фактор, който повишава риска по отношение на клиента. От друга страна фактът, че търговското дружество ежесечно получава 25 000 EUR от Nord Stream 2 AG, би могъл да сочи, че тези субекти осъществяват нетипична по своя обем и сложност сделка, която изглежда няма явна икономическа или законна цел.
- 25 Поради това ответникът счита, че жалбоподателят е нарушил член 20, параграф 1, точки 1 и 2, и член 22, параграф 2, точка 5 от Закона за превенция, които съответстват на член 13, параграф 1, букви в) и г), и член 18, параграф 1 от Директива 2015/849.
- 26 Член 5 от Директива 2015/849 предвижда, че държавите членки могат да приемат или да запазят в сила по-строги разпоредби в областта, обхваната от директивата, за да предотвратят изпирането на пари и финансирането на тероризма, в рамките на правото на Съюза. Практиката на Съда на Европейския съюз обявява, че „по-строгите разпоредби“ по член 5 от Директива 2015/849 може да са свързани със ситуации, за които тази директива предвижда някакъв вид комплексна проверка на клиента, както и с други ситуации, които държавите членки считат за рискови. Следователно Република Латвия може да приеме и по-строги разпоредби, за да

предотврати изпирането на пари и финансирането на тероризма, ако е налице риск по нейна преценка. Въпреки това запитващата юрисдикция има съмнение дали в конкретния случай при прилагането на разпоредбите на Закона за превенция ответникът не преминава отвъд законовите изисквания, като приема по-специално, че обстоятелството, че партньор на търговското дружество е дъщерно дружество на предприятие от Руската федерация само по себе си е фактор, който повишава риска по отношение на клиента, дори когато такава презумпция не е предвидена нито в Закона за превенция, нито в Директива 2015/849.

- 27 Член 13, параграф 1 от Директива 2015/849 определя мерките за разширена комплексна проверка на клиента, сред които в букви в) и г) от него се посочват оценяване и когато е приложимо получаване на информация за целта и планираното естество на деловите взаимоотношения, както и осъществяване на постоянно наблюдение върху деловите взаимоотношения. Тази разпоредба на директивата обаче не посочва конкретно методите и средствата за оценка и получаване на информацията.
- 28 Трябва да се отбележи, че разпоредбите на Закона за превенция, както и член 13, параграф 1 от Директива 2015/849, не изискват да се получават копия на документите за сделките, особено когато сделката не е необичайна или не се установява повишен риск по отношение на клиента. Вследствие на това запитващата юрисдикция има съмнения дали ответникът не е превишил законовите си правомощия, като е изискал копие от договора, сключен между търговското дружество и Nord Stream 2 AG.
- 29 С оглед на изложеното е необходимо да се установи дали разпоредбите на Директива 2015/849 предвиждат, че ако партньор на клиента е свързан с трета държава с висок риск от корупция, в случая Руската федерация, трябва да се предприемат мерки за разширена комплексна проверка на клиента и дали тези разпоредби изискват да се получи копие от договора, сключен между клиента и третото лице, и следователно се счита, че проверката на договора на място е недостатъчна.

Актуализиране на информацията за клиента

- 30 В член 14, параграф 5 от Директива 2015/849 се посочва, че задължението за актуализиране на информацията за клиента се изпълнява „при отчитане на риска“. С други думи, когато клиентът е нискорисков и обстоятелствата на клиента не са се променили значително, член 14, параграф 5 от Директива 2015/849 не изисква да се предприемат мерки за разширена комплексна проверка на клиента. Като се има предвид, че според ответника жалбоподателят е нарушил член 8, параграф 2 от Закона за превенция, съгласно който лице, попадащо в обхвата на закона, актуализира информацията за клиента периодично и във всички случаи най-малко веднъж на 18 месеца, и като се има предвид, че към момента на настъпване на фактите по делото, когато ответникът започва проверка на

жалбоподателя, все още не са изминали 18 месеца от датата, на която търговското дружество става клиент на жалбоподателя, трябва да се установи дали разпоредбите на Директива 2015/849 предвиждат — и дали това е обосновано и пропорционално — че задълженият субект трябва да прилага мерки за разширена комплексна проверка на съществуващи клиенти, включително в ситуация, в която не са установени значителни промени в обстоятелствата на клиента, и дали такова задължение се прилага само във връзка с клиенти, по отношение на които е установен висок риск.

Публикуване на информация на уебсайта на Държавната данъчна администрация

- 31 Член 60, параграф 1 от Директива 2015/849 предвижда задължението за публикуване на информация относно всяко решение за налагане на административна санкция или мярка за нарушение на националните разпоредби за транспониране на Директива 2015/849, което не може да бъде обжалвано. Параграф 2 от същия член позволява на държавата членка да публикува и решения, които се обжалват, при условие че се публикува и информация за обжалването и за резултата от него.
- 32 [Запитващата] юрисдикция стига до извода, че при транспонирането на Директива 2015/849 Република Латвия е въвела най-строгите условия — тези по член 60, параграф 2 — и че съгласно член 46, параграф 1² от Закона за превенция на уебсайта се публикуват и решения на надзорния орган, които се обжалват (все още не са влезли в сила).
- 33 Член 60, параграф 1 от Директива 2015/849 предвижда, че при публикуването се дава най-малкото информация за вида и естеството на нарушението и за самоличността на отговорните лица. Жалбоподателят отбелязва, че в своята публикация ответникът неправилно е посочил първоначално (на 11 август 2019 г.) естеството на нарушението (системата за вътрешен контрол на жалбоподателя е неразработена), въпреки че жалбоподателят е бил разработил система за вътрешен контрол, макар и да са установени недостатъци. Според жалбоподателя публикацията е създавала сред широката общественост погрешно впечатление относно естеството на извършеното от жалбоподателя нарушение, което оказва негативно влияние върху репутацията на жалбоподателя.
- 34 Запитващата юрисдикция отбелязва, че включително към момента на приемане на настоящото решение, в публикацията също се посочва по отношение на жалбоподателя, че неговата система за вътрешен контрол не е напълно разработена; че не е извършена и документирана оценка на риска; че обхватът на проверката на клиента не съответства на съществуващите рискове; че не е установен действителният бенефициер; че не е осъществен достатъчен надзор върху сделките, въпреки че в продължението на протокола за проверка (от 6 юни 2019 г.) не е установено наличие на

нарушения, с други думи нарушенията са били отстранени по време на проверката.

- 35 При това положение на Съда на Европейския съюз се поставя въпроса дали член 60, параграфи 1 и 2 от Директива 2015/849 трябва да се тълкува в смисъл, че при публикуването на информация относно дадено решение компетентният орган е длъжен да гарантира точното съответствие на публикуваната информация с установената в решението информация.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ