

Mål C-671/23

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

13 november 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litauen)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

8 november 2023

Klagande i första instans:

M

Motpart i första instans:

Lietuvos Bankas

Saken i det nationella målet

Det nationella målet avser upphävande av det beslut som har fattats av finansmarknadsavdelningen vid Lietuvos Bankas (Litauens centralbank) och av ett beslut om att vidta åtgärder.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av artikel 59 i direktiv 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism; artikel 267 tredje stycket FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 59 i direktiv 2015/849 tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken vart och ett av de åsidosättanden som den behöriga nationella myndigheten, under en och samma inspektion, konstaterar har gjorts av olika uppsättningar krav enligt artikel 59.1 a–d i direktiv 2015/849 ska

anses utgöra en separat, systematisk överträdelse, varvid var och en av dessa överträdelser ska bli föremål för separata böter med beaktande av det högsta bötesbelopp som anges i den nationella lag som genomför direktiv 2015/849?

2. Ska artikel 59 i direktiv 2015/849 tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken vart och ett av de åsidosättanden som den behöriga nationella myndigheten, vid en och samma inspektion, konstaterar har gjorts av samma uppsättning krav enligt artikel 59.1 a–d i direktiv 2015/849 ska anses utgöra en separat, systematisk överträdelse, varvid var och en av dessa överträdelser ska bli föremål för separata böter med beaktande av det högsta bötesbelopp som anges i den nationella lag som genomför direktiv 2015/849?

3. Om åtminstone en av föregående frågor besvaras jakande, vilka kriterier ska beaktas vid fastställandet av huruvida en överträdelse enligt artikel 59 i direktiv 2015/849 är systematisk?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Skäl 59 samt artiklarna 5 och 59 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 2015, s. 73) (nedan kallat direktiv 2015/849).

Dom av den 24 oktober 2013, kommissionen/Italien (C-151/12, EU:C:2013:690, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

Dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 60).

Dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 111).

Dom av den 26 mars 2020, ERG m.fl. (C-496/18 och C-497/18, EU:C:2020:240, punkt 93 och där angiven rättspraxis).

Dom av den 12 maj 2022, U.I. (Indirekt tullombud) (C-714/20, EU:C:2022:374, punkterna 59–61).

Anförda nationella bestämmelser

Artiklarna 2.7, 9.1, 9.13, 9.14, 9.16, 9.17, 10.1, 11.1.4, 11.3, 14.1.4, 14.3.2, 14.3.3, 14.5, 16.2, 22.1, 22.2, 29.1.2, 29.1.3, 29.1.4, 29.1.8, 29.1.9, 29.1.10, 29.2, 29.3.4, 29.7, 34 och 39.1.2 i Republiken Litauens lag om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism) (ändrad genom lag nr XIII-1440 av den 30 juni 2018) (nedan kallad penningtvättslagen).

Artikel 43³.7–43³.10 i Republiken Litauens lag om Litauens centralbank (ändrad genom lag nr XIII-1854 av den 20 december 2018) (nedan kallad lagen om Litauens centralbank).

Punkt 18.1 i förfarandet för beräkning av böter antaget genom Litauens centralbanksstyrelses resolution nr 03-126 av den 10 juli 2018 (nedan kallat förfarandet).

Punkterna 4, 30, 31.3.4 och 33 i anvisningarna till finansmarknadsaktörer om förhindrande av penningtvätt och/eller finansiering av terrorism, antagna genom Litauens centralbanksstyrelses resolution nr 03-17 av den 12 februari 2015 (den ursprungliga versionen) (nedan kallade anvisningarna).

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 I det beslut som direktören för finansmarknadsavdelningen vid Litauens centralbank fattade den 13 november 2020 ”Påförande av en sanktion mot M” (nedan kallat det omtvistade beslutet) anges att klaganden M (nedan kallad klaganden), som är ett institut för elektroniska pengar, har begått åtta överträdelser av penningtvättslagen och anvisningarna. Översynsperioden avser den 1 april 2019–31 mars 2020.
- 2 Det konstaterades att klaganden under översynsperioden inte hade infört något förfarande för att bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i all sin verksamhet och att klaganden inte hade gjort någon riskbedömning på detta område av hela verksamheten. Vidare konstaterades att de förfaranden för kundriskbedömning som klaganden hade inrättat och genomfört omöjliggjorde en korrekt klassificering av kunderna i riskgrupper. Klaganden åsidosatte därmed kraven i artikel 29.1.2, 29.3.4 och 29.7 i penningtvättslagen och punkterna 4 och 30 i anvisningarna (den första överträdelsen).
- 3 Klagandens identifiering av sina kunder på distans var mycket bristfällig och några av de fysiska personer som ingick i klientelet identifierades på ett felaktigt sätt, vilket innebar att klaganden åsidosatte kraven i artiklarna 9.1, 10.1, 11.1.4 och 11.3 (den andra överträdelsen).
- 4 Det uppdagades att klaganden inte hade säkerställt att den utökade kundidentifieringen vad gäller högrisk kunder tillämpades på vederbörligt sätt och att klaganden därför åsidosatte kraven i artikel 14.1.4 och 14.1.5 i penningtvättslagen. Klaganden ingick en affärsförbindelse med en person i politiskt utsatt ställning utan en högre chefs godkännande och vidtog inte några lämpliga åtgärder för att identifiera ursprunget för de tillgångar och medel som ingick i affärsförbindelsen eller affärstransaktionen. Klaganden åsidosatte därmed artikel 14.3.2 och 14.3.3 i penningtvättslagen (den tredje överträdelsen).

- 5 Klagandens förfarande för att identifiera kunder och kontrollera deras identitet säkerställde inte att syftet med och arten av kundernas affärsförbindelser framgick på ett tydligt och begripligt sätt i samtliga fall, och klaganden fullgjorde inte alltid sin skyldighet att ta reda på arten av kundens verksamhet i egenskap av juridisk person. Detta innebar att klaganden åsidosatte kraven i artikel 9.13 och 9.14 i penningtvättslagen (den fjärde överträdelsen).
- 6 Vidare uppdagades att klaganden inte på vederbörligt sätt hade uppdaterat uppgifter om kunders och förmånstagares identitet under översynsperioden, i strid med artiklarna 9.17 och 29.1.8 i penningtvättslagen samt med punkt 33 i anvisningarna (den femte överträdelsen).
- 7 Det noterades att klaganden inte hade försäkrat sig om att de transaktioner som genomfördes inom ramen för affärsförbindelsen överensstämde med kundens affärs- och riskprofil. Eftersom det inte hade gjorts någon fullständig analys av kundens transaktioner och betalningar hade klaganden inte tillräcklig kännedom om kundens beteende för att på vederbörligt sätt kunna identifiera misstänkta transaktioner och betalningar. Klaganden åsidosatte därmed kravet i artikel 9.16 i penningtvättslagen. De åtgärder som klaganden vidtog för att övervaka kundförbindelser och transaktioner var otillräckliga för att på lämpligt sätt kunna hantera risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta innebar att klaganden åsidosatte artiklarna 29.1.3 och 16.2 i penningtvättslagen (den sjätte överträdelsen).
- 8 Klagandens interna kontroller och förfaranden säkerställde inte i samtliga fall ett korrekt genomförande av kraven i fråga om internationella ekonomiska sanktioner och restriktiva åtgärder. Därmed agerade klaganden i strid med artikel 29.1.4 i penningtvättslagen och punkt 31.3.4 i anvisningarna (den sjunde överträdelsen).
- 9 Det konstaterades att klaganden under översynsperioden inte hade utsett någon styrelseledamot med ansvar för att genomföra de åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism som fastställs i penningtvättslagen och att klaganden därmed åsidosatte kravet i artikel 22.1 i den lagen. Klagandens interna kontroll av riskhanteringen i fråga om penningtvätt och finansiering av terrorism var inte tillräckligt effektiv. Klaganden hade inte tillräckligt med personal och utövade inte tillräcklig kontroll över processerna för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, och på grund av de brister som hade identifierats i hur utbildningen var utformad hade den personal som vidtog åtgärderna för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism bristande kännedom om vikten av kraven om att förhindra sådan verksamhet eller om deras roller och ansvarsområden, vilket innebar att artiklarna 22.2, 29.1.9 och 29.1.10 i penningtvättslagen åsidosattes (den åttonde överträdelsen).
- 10 Motparten, Litauens centralbank (nedan kallad motparten), påförde åtta böter för de konstaterade överträdelserna (55 000 euro vardera för den första, den andra, den tredje den sjätte och den sjunde överträdelsen, 35 000 euro för den

fjärde respektive den femte överträdelsen och 25 000 euro för den åttonde överträdelsen).

- 11 Motparten beräknade bötesbeloppet på grundval av i) bestämmelserna i artikel 43³.10 i lagen om Litauens centralbank och ii) förfarandet. Motparten ansåg att överträdelserna 1–7 var allvarliga och systematiska. Motparten beräknade respektive böter i enlighet med det högsta bötesbelopp som fastställs i lagen om Litauens centralbank (5 100 000 euro, eftersom 10 procent av institutets årliga bruttoomsättning understeg 5 100 000 euro). För den första, den andra, den tredje, den sjätte respektive den sjunde överträdelsen, som ansågs vara av allvarlig art, fastställde motparten grundbeloppen för böterna till 30 procent av det högsta bötesbeloppet. För den fjärde, den femte respektive den åttonde överträdelsen, som ansågs vara av mindre allvarlig art, fastställdes grundbeloppen till 20 procent av det högsta bötesbeloppet. Motparten sänkte dessa grundbelopp med motiveringen att de var oproportionerligt höga i förhållande till klagandens bruttoinkomst och att lägre böter också skulle vara effektiva för att förhindra överträdelser.
- 12 Klaganden överklagade det omtvistade beslutet vid domstolen i första instans. Genom beslut av den 21 september 2021 biföll den domstolen delvis klagandens talan och sänkte bötesbeloppet till 200 000 euro, men underkände klagandens argument att det borde ha konstaterats en enda, systematisk överträdelse av penningtvättslagen i förevarande fall.
- 13 Klaganden överklagade därefter domen från domstolen i första instans och yrkade i) att den del av domen där rätten ogillade klagandens talan skulle upphävas och ii) att samtliga av klagandens argument inom ramen för talan i första instans skulle godtas. I det överklagandet yrkade motparten att rätten skulle i) upphäva domen från domstolen i första instans och ii) ogilla klagandens överklagande.

Parternas huvudargument

- 14 Klaganden anser att enligt artikel 34 i penningtvättslagen ska överträdelser klassificeras som allvarliga eller systematiska. Klaganden har hävdats att det vid flera allvarliga överträdelser måste fastställas att det föreligger en enda, systematisk lagöverträdelse och att endast en bot, vars högsta belopp anges i lagen, får påföras för en systematisk överträdelse (artikel 39.1.2 i penningtvättslagen). Klaganden har även hävdats att enligt en bokstavstolkning av artikel 34 i penningtvättslagen ska fall av bristande efterlevnad av en uppsättning krav (exempelvis kraven om identifiering av kunden och förmånstagaren enligt artiklarna 9–15 i penningtvättslagen) anses utgöra en enda, allvarlig överträdelse. Klaganden har även vidhållit att det omtvistade beslutet strider mot principen *ne bis in idem* i och med att flera böter har påförts. Överträdelsen klassificerades inte som en enda, systematisk överträdelse, men trots detta påfördes flera böter för överträdelser av liknande krav i samma artikel.

- 15 Motparten har hävdad att enligt artikel 39.1.2 i penningtvättslagen kan en bot påföras ett finansinstitut för minst en allvarlig överträdelse av den lagen, men att det inte finns någon liknande bestämmelse vid en systematisk överträdelse. En överträdelse kan således anses vara systematiskt endast när ytterligare överträdelser av nämnda lag också har begåtts, såsom föreskrivs i artikel 34.2. Motparten har påpekat att syftet med bestämmelserna i direktiv 2015/849 var att skärpa kraven om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism för att minimera riskerna för sådan verksamhet i Europeiska unionen och de negativa effekter som detta har på ekonomin och det finansiella systemet. Enligt motparten skulle det, i princip, gå stick i stäv med direktivets syften att behandla flera allvarliga överträdelser på området penningtvätt och finansiering av terrorism som en enda, allvarlig överträdelse eller som en enda, systematisk överträdelse. Motparten anser att det då skulle ligga i de finansinstituts intresse som har begått flera överträdelser på området penningtvätt och finansiering av terrorism att dessa behandlas som systematiska och att de påförs en enda sanktion med avseende på de överträdelserna. Motparten har även vidhållit att den omständigheten att flera olika överträdelser behandlas som en enda överträdelse skulle göra det omöjligt att rikta sanktionen mot en specifik överträdelse och att en underlåtenhet att rikta böterna mot respektive överträdelse (utan att beakta deras enskilda varaktighet, allvar och andra omständigheter och utan att ange ett specifikt bötesbelopp) skulle innebära att det inte går att framställa ett ordentligt försvar.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 16 Den hänskjutande domstolen har påpekat att enligt artiklarna 59.1, 59.2 e och 59.3 a i direktiv 2015/849 kan maximala administrativa sanktionsavgifter på minst 5 000 000 euro eller 10 procent av den totala årsomsättningen påföras ett finansinstitut vid sådana överträdelser som är allvarliga, upprepade, systematiska, eller en kombination härav, av de krav som anges i artikel 59.1 a–d.
- 17 I artikel 39.1.2 i penningtvättslagen anges att Litauens centralbank har rätt att påföra ett bötesbelopp på mellan 2 000 euro och 5 100 000 euro (om 10 procent av den årliga bruttoomsättningen understiger 5 100 000 euro) på ett finansinstitut för åsidosättanden av penningtvättslagen, om finansinstitutet systematiskt bryter mot den lagen, gör en enda och allvarlig överträdelse därav eller bryter mot den upprepade gånger inom en period på ett år från den dag då en sanktion för en överträdelse av lagen påförs. Det ska påpekas att ordalydelsen i den bestämmelsen ”i fall där ett finansinstitut ... systematiskt åsidosätter denna lag eller begår en enda, allvarlig överträdelse av denna” skiljer sig från ordalydelsen i artikel 59.1 i direktiv 2015/849, där det hänvisas till ”sådana överträdelser hos ansvariga enheter som är allvarliga, upprepade, systematiska, eller en kombination härav”, medan det i artikel 39.1.2 i penningtvättslagen hänvisas till ”en enda, allvarlig överträdelse av denna”. Frågan uppkommer således huruvida artikel 59 i direktiv 2015/849 har införlivats på ett korrekt sätt genom artikel 39.1.2 i penningtvättslagen i förevarande fall och huruvida motpartens tolkning av artikel 39.1.2 i nämnda lag är förenlig med artikel 59 i direktiv 2015/849.

- 18 Den hänskjutande domstolen har påpekat att artikel 59.1 i direktiv 2015/849 avser fall där de uppsättningar krav som anges i punkterna a–d har åsidosatts på ett allvarligt sätt, samt att en allvarlig överträdelse definieras i artikel 34.1.1–34.1.3 i penningtvättslagen som ett åsidosättande av de bestämmelser i penningtvättslagen som, bland annat, genomför de krav som anges i artikel 59.1 a–d i direktiv 2015/849, utan att det närmare anges några andra kvalitativa eller kvantitativa faktorer för ett sådant åsidosättande. Vidare definieras en allvarlig överträdelse i artikel 34.1.4 i penningtvättslagen som en situation där ett finansinstitut inte har infört de interna kontrollförfaranden som avses i artikel 29 i den lagen.
- 19 Artikel 34.2.2 i penningtvättslagen, med ordalydelsen ”i fall där åsidosättanden av flera uppsättningar krav konstateras samtidigt ...”, innebär enligt den hänskjutande domstolens mening att det måste fastställas att mer än en av de uppsättningar krav som anges i den bestämmelsen har åsidosatts för att det ska kunna anses föreligga en systematisk överträdelse enligt den bestämmelsen. Artikel 59.1 i direktiv 2015/849 tycks emellertid inte kräva att en överträdelse måste anses strida mot flera uppsättningar krav för att den ska anses vara systematisk, såsom krävs enligt artikel 34.2.2 i penningtvättslagen. Den nationella domstolen har påpekat att, i förevarande fall, identifierade och behandlade motparten i) åsidosättanden av flera olika uppsättningar krav och ii) upprepade åsidosättanden av en uppsättning krav enligt artikel 34.2.2 i penningtvättslagen som separata, systematiska överträdelser, för vilka separata böter tillämpades.
- 20 Den hänskjutande domstolen har angett att bestämmelserna i penningtvättslagen, vars åsidosättanden fastställdes i det omtvistade beslutet, genomför olika bestämmelser i direktiv 2015/849. Till exempel konstaterades, vid fastställandet av den tredje överträdelsen, åsidosättanden av bland annat artikel 14.3.2 och 14.3.3 i penningtvättslagen, vilken genomför de relevanta bestämmelserna i artikel 20 i direktiv 2015/849. Vad gäller den fjärde överträdelsen konstaterades åsidosättanden av artikel 9.13 och 9.14 i penningtvättslagen, vilken genomför artikel 13.1.b och c i direktiv 2015/849. Vid fastställandet av den sjätte överträdelsen konstaterades ett åsidosättande av bland annat artikel 16.2 i penningtvättslagen, vilken genomför artiklarna 33, 34 och 35 i direktiv 2015/849.
- 21 Den nationella domstolen har påpekat att det i direktiv 2015/849 inte ges någon utförlig definition av en systematisk eller allvarlig överträdelse och att det i artikel 5 i nämnda direktiv anges att ”[f]ör förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism får medlemsstaterna, inom gränserna för unionsrätten, införa eller behålla strängare regler på det område som omfattas av detta direktiv”. I artikel 59.4 i direktiv 2015/849 anges dessutom att ”[m]edlemsstaterna får ge behöriga myndigheter befogenhet att påföra ytterligare typer av administrativa sanktioner utöver dem som anges i punkt 2 a–d eller påföra administrativa sanktionsavgifter som överstiger de belopp som avses i punkterna 2 e och 3”. Medlemsstaterna har således ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att införa strängare regler inom de gränser som fastställs i unionsrätten. Det är emellertid tveksamt om dessa bestämmelser i direktiv 2015/849 kan tolkas

så, att de ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att införa nationella bestämmelser enligt vilka den nationella behöriga myndigheten får påföra flera böter för överträdelser som upptäcks under en och samma inspektion, varvid var och en av böterna beräknas i enlighet med den högsta gräns som anges i nationell rätt (i förevarande fall 5 100 000 euro), i fall där de krav som anges i artikel 59.1 a–d i direktiv 2015/849 konstateras ha åsidosatts.

- 22 Artikel 59.1 i direktiv 2015/849 avser fall av ”sådana överträdelser hos ansvariga enheter som är allvarliga, upprepade, systematiska, eller kombination härav, av de krav som anges i” punkterna a–d i den artikeln, och vidare anges i artikel 59.3 a att medlemsstaterna ska se till att maximala administrativa sanktionsavgifter på minst 5 000 000 euro eller 10 procent av den totala årsomsättningen också kan tillämpas, om den berörda ansvariga enheten är ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut. Den hänskjutande domstolen anser således att i fall där en sådan överträdelse som avses i artikel 59.1 direktiv 2015/849 konstateras, bör denna bli föremål för en enda administrativ sanktionsavgift, vars högsta belopp anges i artikel 59.3 a i direktiv 2015/849. Om separata böter kan påföras för varje sådan överträdelse som avses i artikel 59.1 i direktiv 2015/849, skulle det totala högsta beloppet för de samtidigt påförda böterna kunna vara många gånger högre än det högsta bötesbelopp som anges i artikel 59.3 a i direktiv 2015/849, och det kan ifrågasättas huruvida en sådan situation skulle vara förenlig med principerna om rättssäkerhet och proportionalitet.