

Дело C-671/23**Резюме на преюдициалното запитване, отправено на основание член 98, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

13 ноември 2023 г.

Запитваща юрисдикция

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Литва)

Дата на акта за преюдициално запитване:

8 ноември 2023 г.

Жалбоподател в първоинстанционното производство:

М

Ответник в първоинстанционното производство:

Национална банка на Литва

Предмет на спора в главното производство

Спорът в главното производство се отнася до отмяната на решението на Надзорния орган за финансовия пазар на Националната банка на Литва и на разпоредането за предприемане на действия.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на член 59 от Директива 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма; член 267, трета алинея ДФЕС.

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли член 59 от Директива 2015/849 да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която при констатиране от компетентния национален орган на няколко нарушения на различни групи изисквания по член 59, параграф 1, букви а)—г) от Директива 2015/849 в

рамките на една проверка, всяко от тези нарушения се счита за отделно систематично нарушение и за всяко от тези нарушения се налага отделна имуществена санкция, като се взема предвид максималната санкция, предвидена в националното законодателство за транспониране на Директива 2015/849?

2. Трябва ли член 59 от Директива 2015/849 да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която при констатиране от компетентния национален орган на няколко нарушения на една и съща група изисквания по член 59, параграф 1, букви а)–г) от Директива 2015/849 в рамките на една проверка, всяко от тези нарушения се счита за отделно систематично нарушение и за всяко от тези нарушения се налага отделна имуществена санкция, като се взема предвид максималната санкция, предвидена в националното законодателство за транспониране на Директива 2015/849?

3. При утвърдителен отговор на поне един от предходните въпроси, какви критерии трябва да се вземат предвид, за да се определи дали е налице систематично нарушение по член 59 от Директива 2015/849?

Цитирани разпоредби от правото на Съюза и практика на Съда

Съображение 59 и членове 5 и 59 от 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 (ОВ L 141, 2015 г., стр. 73; наричана по-нататък „Директива 2015/849“).

Решение от 24 октомври 2013 г., Комисия/Италия (C-151/12, EU:C:2013:690, т. 26 и цитираната съдебна практика).

Решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 60).

Решение от 30 април 2019 г., Италия/Съвет (Квоти за риболов на средиземноморска риба меч) (C-611/17, EU:C:2019:332, т. 111).

Решение от 26 март 2020 г., ERG и др. (C-496/18 и C-497/18, EU:C:2020:240, т. 93 и цитираната съдебна практика).

Решение от 12 май 2022 г., U.I. (Косвен митнически представител) (C-714/20, EU:C:2022:374, т. 59—61).

Национална правна уредба

Член 2, параграф 7, член 9, параграфи 1, 13, 14, 16 и 17, член 10, параграф 1, член 11, параграф 1, точка 4 и член 11, параграф 3, член 14, параграф 1, точка 4, член 14, параграф 3, точки 2 и 3, член 14, параграф 5, член 16, параграф 2, член 22, параграфи 1 и 2, член 29, параграф 1, точки 2, 3, 4, 8, 9 и 10, член 29, параграф 2, член 29, параграф 3, точка 4 и член 29, параграф 7, член 34 и член 39, параграф 1, точка 2 от Закона на Република Литва за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма (в редакцията му след изменението със Закон № XIII-1440 от 30 юни 2018 г.; наричан по-нататък „Законът за БИП/БФТ“).

Закон на Република Литва за Националната банка на Литва (в редакцията му след изменението със Закон № XIII-1854 от 20 декември 2018 г.; наричан по-нататък „Законът за Националната банка на Литва“), член 43³, параграфи 7—10.

Точка 18.1 от Процедурата за изчисляване на имуществени санкции, одобрена с Решение № 03-126 на Управителния съвет на Националната банка на Литва от 10 юли 2018 г. (наричана по-нататък „Процедурата“).

Точки 4, 30, 31.3.4 и 33 от Указанията за участниците на финансовите пазари за предотвратяване на изпирането на пари и/или финансирането на тероризма, одобрени с Решение № 03-17 на Управителния съвет на Националната банка на Литва от 12 февруари 2015 г. (първоначална редакция; наричани по-нататък „Указанията“).

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 В решението на директора на Надзорния орган за финансовия пазар на Националната банка на Литва от 13 ноември 2020 г. „Прилагане на санкция спрямо М“ (наричано по-нататък „спорното решение“) се посочва, че жалбоподателят М (наричан по-нататък „жалбоподателят“), институция за електронни пари, е извършил осем нарушения на Закона за БИП/БФТ и на Указанията. Периодът, за който се отнася проверката, е 1 април 2019 г. — 31 март 2020 г.
- 2 Установено е, че през разглеждания период жалбоподателят не е установил процедура за оценка на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма (наричани по-нататък „ИП/ФТ“) във всички свои дейности и не е извършил оценка на рисковете от ИП/ФТ във всички свои дейности, както и че установените и въведени от жалбоподателя процедури за оценка на риска, свързан с клиентите, не позволяват правилното класифициране на клиентите в рискови групи, в следствие на което жалбоподателят е нарушил изискванията на член 29, параграф 1, точка 2, член 29, параграф 3, точка 4 и член 29, параграф 7 от Закона за БИП/БФТ и точки 4 и 30 от Указанията (нарушение 1).

- 3 Извършената от жалбоподателя дистанционна идентификация на неговите клиенти е засегната от съществен порок, жалбоподателят е извършил неправилна идентификация по отношение на някои от клиентите си физически лица и следователно е нарушил изискванията на член 9, параграф 1, член 10, параграф 1, член 11, параграф 1, точка 4 и член 11, параграф 3 от Закона за БИП/БФТ (нарушение 2).
- 4 Установено е, че жалбоподателят не е осигурил правилното прилагане на разширената идентификация по отношение на високорискови клиенти и следователно е нарушил изискванията на член 14, параграф 1, точки 4 и 5 от Закона за БИП/БФТ. Жалбоподателят не е получил одобрението на висшето ръководство, преди да встъпи в делови взаимоотношения с видна политическа личност; жалбоподателят не е взел подходящи мерки за установяване произхода на активите и средствата, които са предмет на деловите взаимоотношения или сделката и следователно е нарушил изискванията на член 14, параграф 3, точки 2 и 3 от Закона за БИП/БФТ (нарушение 3).
- 5 Процедурите на жалбоподателя за идентифициране на клиентите и проверка на тяхната самоличност не са гарантирали, че целта и естеството на деловите взаимоотношения с клиента са ясни и разбираеми във всички случаи, а жалбоподателят не винаги е изпълнявал надлежно задължението си за изясняване на естеството на дейността на клиента като юридическо лице, с което е нарушил изискванията на член 9, параграфи 13 и 14 от Закона за БИП/БФТ (нарушение 4).
- 6 Установено е, че в разглеждания период жалбоподателят не е актуализирал надлежно данните за идентификация на клиентите и бенефициерите, с което е нарушил член 9, параграф 17, член 29, параграф 1, точка 8 от Закона за БИП/БФТ и член 33 от Указанията (нарушение 5).
- 7 Посочва се, че жалбоподателят не е следил за съответствието на сделките, сключени през периода на деловите взаимоотношения, с профила на стопанската дейност и рисковия профил на клиента. Тъй като не е бил направен пълен анализ на сделките и на платежните операции на клиента, жалбоподателят не е познавал в достатъчна степен поведението на клиента, за да е в състояние да идентифицира правилно съмнителните сделки и операции, поради което жалбоподателят е нарушил изискването на член 9, параграф 16 от Закона за БИП/БФТ. Въведените от жалбоподателя мерки за наблюдение на взаимоотношенията и сделките на клиента са били недостатъчни за адекватно управление на рисковете от ИП/ФТ, поради което са нарушени член 29, параграф 1, точка 3 и член 16, параграф 2 от Закона за БИП/БФТ (нарушение 6).
- 8 Вътрешните проверки и процедури на жалбоподателя не са гарантирали във всички случаи правилното прилагане на изискванията в областта на международните финансови санкции и ограничителни мерки, поради което

жалбоподателят е нарушил изискванията на член 29, параграф 1, точка 4 от Закона за БИП/БФТ и точка 31.3.4 от Указанията (нарушение 7).

- 9 Установено е, че през разглеждания период жалбоподателят не е назначил член на управителния съвет, който да отговаря за изпълнението на превантивните мерки срещу ИП/ФТ, предвидени в Закона за БИП/БФТ, като по този начин е нарушил изискването на член 22, параграф 1 от Закона за БИП/БФТ. Вътрешният контрол на жалбоподателя по отношение управлението на риска от ИП/ФТ не е бил достатъчно ефективен, жалбоподателят не е разполагал с достатъчно човешки ресурси и не е контролирал надлежно процедурите, свързани с превенцията на ИП/ФТ, а поради установените пропуски в организацията на обучението персоналът, изпълняващ мерките за предотвратяване на ИП/ФТ, не е бил достатъчно информиран за значението на изискванията за предотвратяване на ИП/ФТ, както и за ролята и отговорностите му, което е довело до нарушение на член 22, параграф 2 и член 29, параграф 1, точки 9 и 10 от Закона за БИП/БФТ (нарушение 8).
- 10 Ответникът, Националната банка на Литва (наричана по-нататък „ответникът“), налага осем имуществени санкции за установените нарушения (съответно по 55 000 евро за всяко от нарушения 1—3, 6 и 7, по 35 000 евро за всяко от нарушения 4 и 5 и 25 000 евро за нарушение 8).
- 11 Ответникът изчислява имуществените санкции въз основа на i) разпоредбата на член 43³, параграф 10 от Закона за Националната банка на Литва и ii) Процедурата. Той счита, че нарушения 1—7 са сериозни и систематични. Ответникът изчислява всяка имуществена санкция в съответствие с максималния размер на санкцията, определен в Закона за Националната банка на Литва (5 100 000 евро, тъй като 10 % от brutния годишен оборот на институцията е под 5 100 000 евро). За всяко от нарушения 1, 2, 3, 6 и 7, сметени за сериозни, ответникът е определил основния размер на имуществената санкция на 30 % от максималния ѝ размер, а за всяко от нарушения 4, 5 и 8, които са сметнати за по-леки нарушения, ответникът е определил основния размер на имуществената санкция на 20 % от максималния ѝ размер. Ответникът е намалил тези основни размери на имуществените санкции, като е преценил, че те са непропорционално високи спрямо brutния доход на жалбоподателя и че по-ниски по размер имуществени санкции биха били също толкова ефективни за предотвратяване на нарушения.
- 12 Жалбоподателят обжалва спорното решение пред първоинстанционния съд. С решение от 21 септември 2021 г. първоинстанционният съд уважава частично жалбата на жалбоподателя и намалява имуществената санкция на 200 000 евро, но отхвърля довода на жалбоподателя, че в случая е трябвало да се установи едно-единствено систематично нарушение на Закона за БИП/БФТ.

- 13 Впоследствие жалбоподателят обжалва решението на първоинстанционния съд, като иска i) да се отмени решението на първоинстанционния съд в частта, в която се отхвърля жалбата на жалбоподателя, и ii) да се уважат изцяло доводите на жалбоподателя, изложени в първоинстанционната жалба. В производството по обжалване ответникът иска от съда i) да отмени решението на първоинстанционния съд и ii) да отхвърли жалбата на жалбоподателя.

Основни доводи на страните в главното производство

- 14 Жалбоподателят счита, че съгласно член 34 от Закона за БИП/БФТ нарушенията се квалифицират като сериозни или систематични. Според жалбоподателя в случай на множество сериозни нарушения трябва да се установи, че е налице едно единствено систематично нарушение на закона, като по отношение на систематично нарушение може да се наложи само една имуществена санкция, чийто максимален размер е определен в закона (член 39, параграф 1, точка 2 от Закона за БИП/БФТ). Жалбоподателят изтъква също, че съгласно езиковото тълкуване на член 34 от Закона за БИП/БФТ в случаите на неспазване на съвкупност от изисквания (например изискванията за идентифициране на клиента и бенефициера, посочени в членове 9—15 от Закона за БИП/БФТ) се счита, че е налице едно-единствено сериозно нарушение. Освен това жалбоподателят твърди, че спорното решение, с което се налагат няколко имуществени санкции, нарушава принципа *ne bis in idem*. Тъй като нарушението не е квалифицирано като единствено и систематично нарушение, били наложени няколко имуществени санкции във връзка с нарушения на сходни изисквания на същия член.
- 15 Ответникът твърди, позовавайки се на член 39, параграф 1, точка 2 от Закона за БИП/БФТ, че на финансова институция може да бъде наложена имуществена санкция за поне едно сериозно нарушение на закона за БИП/БФТ, но за случаите на систематично нарушение не съществува подобна разпоредба и следователно нарушението може да се счита за систематично само когато са извършени и допълнителни нарушения на Закона за БИП/БФТ, както е предвидено в член 34, параграф 2. Ответникът посочва, че разпоредбите на Директива 2015/849 имат за цел укрепване на изискванията за предотвратяване на ИП/ФТ, за да се ограничат до минимум рисковете от ИП/ФТ в Европейския съюз и отрицателните им последици за икономиката и финансовата система. Според ответника третирането на няколко сериозни нарушения на правилата в областта на ИП/ФТ като едно-единствено сериозно нарушение или като едно-единствено систематично нарушение по принцип би било несъвместимо с тези цели на Директива 2015/849. Според ответника в такъв случай би било в интерес на финансовите институции, извършили няколко нарушения на правилата в областта на ИП/ФТ, тези нарушения да се разглеждат като систематични и да им бъде наложена една-единствена санкция за тях. Освен това ответникът

твърди, че разглеждането на няколко различни нарушения като едно-единствено нарушение би направило невъзможно индивидуализирането на санкцията и че липсата на индивидуализиране на наложената за всяко нарушение имуществена санкция (без да се вземат предвид продължителността, тежестта и другите обстоятелства, свързани с всяко нарушение, и без да се посочва конкретна имуществена санкция) би означавала, че не може да се представи подходяща защита.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

- 16 Запитващата юрисдикция изтъква, че съгласно разпоредбите на член 59, параграф 1, член 59, параграф 2, буква д) и член 59, параграф 3, буква а) от Директива 2015/849 на финансова институция могат да бъдат наложени максимални административни имуществени санкции на стойност най-малко 5 000 000 евро или 10 % от общия годишен оборот в случай на нарушения, които са сериозни, повтарящи се или систематични, или комбинират няколко от посочените характеристики, по отношение на изискванията, установени в член 59, параграф 1, букви а)–г).
- 17 Съгласно член 39, параграф 1, точка 2 от Закона за БИП/БФТ Националната банка на Литва има право да налага на финансова институция имуществена санкция на стойност от 2 000 евро до 5 100 000 евро (ако 10 % от брутния годишен оборот са по-малко от 5 100 000 евро) за нарушения на Закона за БИП/БФТ, когато финансовата институция систематично нарушава този закон или извърши едно-единствено сериозно нарушение на този закон, или повтори нарушение в рамките на една година от датата на налагане на санкция за нарушение на закона. Следва да се отбележи, че текстът на тази разпоредба, „когато финансова институция [...] систематично нарушава настоящия закон или извърши едно-единствено сериозно нарушение на настоящия закон“, се различава от текста на член 59, параграф 1 от Директива 2015/849, който се отнася до „нарушения от страна на задължените субекти, които са сериозни, повтарящи се или систематични, или комбинират няколко от посочените характеристики“, тъй като член 39, параграф 1, точка 2 от Закона за БИП/БФТ се отнася до „едно-единствено сериозно нарушение на настоящия закон“. Следователно възниква въпросът дали в настоящия случай член 39, параграф 1, точка 2 от Закона за БИП/БФТ транспонира правилно член 59 от Директива 2015/849 и дали направеното от ответника тълкуване на член 39, параграф 1, точка 2 от Закона за БИП/БФТ съответства на член 59 от Директива 2015/849.
- 18 Запитващата юрисдикция отбелязва, че член 59, параграф 1 от Директива 2015/849 се отнася за случаи, в които съвкупностите от изисквания, установени в букви а)–г), са съществено нарушени, а член 34, параграф 1, точки 1–3 от Закона за БИП/БФТ определя като сериозно нарушение нарушаването на разпоредбите на Закона за БИП/БФТ, с които се изпълняват по-специално изискванията, предвидени в член 59, параграф 1,

букви а)—г) от Директива 2015/849, без да посочва други качествени или количествени елементи на това нарушение; член 34, параграф 1, точка 4 от Закона за БИП/БФТ определя като сериозно нарушение хипотезата, при която финансова институция не е въвела процедурите за вътрешен контрол, посочени в член 29 от този закон.

- 19 Запитващата юрисдикция отбелязва, че според нея текстът на член 34, параграф 2, точка 2 от Закона за БИП/БФТ „когато едновременно се констатира нарушение, обхващащо няколко групи изисквания [...]“ означава, че за да се установи систематично нарушение съгласно тази разпоредба, е необходимо да се установи, че са били нарушени повече от една от групите изисквания, предвидени в посочената разпоредба. Изглежда обаче, че за разлика от член 34, параграф 2, точка 2 от Закона за БИП/БФТ, член 59, параграф 1 от Директива 2015/849 не изисква непременно да се констатира, че дадено нарушение нарушава няколко групи изисквания, за да се приеме, че то е систематично. Националната юрисдикция отбелязва, че в настоящия случай i) нарушения на няколко различни групи изисквания и ii) повтарящи се нарушения на една група изисквания по член 34, параграф 2, точка 2 от Закона за БИП/БФТ са установени и разглеждани от ответника като отделни систематични нарушения, за които са наложени отделни имуществени санкции.
- 20 Запитващата юрисдикция посочва, че разпоредбите на Закона за БИП/БФТ, нарушения на които са установени със спорното решение, въвеждат различни разпоредби на Директива 2015/849. Например при установяването на нарушение 3 са констатирани нарушения по-специално на член 14, параграф 3, точки 2 и 3 от Закона за БИП/БФТ, с които се транспонират съответните разпоредби на член 20 от Директива 2015/849. По отношение на нарушение 4, установени са нарушения на член 9, параграфи 13 и 14 от Закона за БИП/БФТ, с които се транспонират член 13, параграф 1, букви б) и в) от Директива 2015/849. При установяването на нарушение 6 е констатирано нарушение по-специално във връзка с член 16, параграф 2 от Закона за БИП/БФТ, който транспонира членове 33, 34 и 35 от Директива 2015/849.
- 21 Националната юрисдикция отбелязва, че текстът на Директива 2015/849 не съдържа подробно определение за систематично или сериозно нарушение и че член 5 от Директива 2015/849 гласи, че „[д]ържавите членки могат да приемат или да запазят в сила по-строги разпоредби в областта, обхваната от настоящата директива, за да предотвратят изпирането на пари и финансирането на тероризма, в рамките на правото на Съюза“. Освен това член 59, параграф 4 от Директива 2015/849 предвижда, че „[д]ържавите членки могат да оправомощават компетентните органи да налагат допълнителни видове административни санкции освен предвидените в параграф 2, букви а)—г) или да налагат административни имуществени санкции, надвишаващи сумите, посочени в параграф 2, буква д) и в параграф 3“. В този смисъл държавите членки разполагат с известна свобода

по своя преценка да приемат по-строги разпоредби в определените от правото на Съюза граници. Съмнително е обаче дали тези разпоредби на Директива 2015/849 могат да се тълкуват в смисъл, че предоставят на държавите членки възможност по своя преценка да приемат национална правна уредба, съгласно която при констатирани нарушения на изискванията по член 59, параграф 1, букви а)–г) от Директива 2015/849 компетентният национален орган може да наложи няколко имуществени санкции за нарушения, установени при една и съща проверка, като всяка от санкциите се изчислява в съответствие с предвидения в националното право максимален размер (в случая 5 100 000 евро).

- 22 Тъй като, от една страна, член 59, параграф 1 от Директива 2015/849 се отнася за случаи на „нарушения от страна на задължените субекти, които са сериозни, повтарящи се или систематични, или комбинират няколко от посочените характеристики, по отношение на изискванията, установени в[...]“ (букви а)–г) от него, а от друга страна, съгласно член 59, параграф 3, буква а) държавите членки гарантират, че когато задълженият субект е кредитна институция или финансова институция, могат да се прилагат и максималните административни имуществени санкции на стойност най-малко 5 000 000 евро или 10 % от общия годишен оборот, запитващата юрисдикция е на мнение, че при установяване на нарушение като посоченото в член 59, параграф 1 от Директива 2015/849 следва да се наложи една-единствена административна имуществена санкция, чийто максимален размер е определен в член 59, параграф 3, буква а) от Директива 2015/849. Ако се допусне налагането на отделни имуществени санкции за всяко нарушение от съвкупността от нарушения, посочени в член 59, параграф 1 от Директива 2015/849, общият максимален размер на съвкупността от имуществени санкции би могъл многократно да надвиши максималната имуществена санкция, определена в член 59, параграф 3, буква а) от Директива 2015/849, при което възниква въпросът дали подобно положение би било в съответствие с принципите на правна сигурност и на пропорционалност.