



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

2 martie 2023 *

„Trimitere preliminară – Articolele 56 și 63 TFUE – Libera prestare a serviciilor – Libera circulație a capitalurilor – Măsură națională care impune unei instituții de credit să pună capăt relațiilor de afaceri sau să nu mai stabilească astfel de relații cu neresortisanții – Restricție – Articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE – Justificare – Directiva (UE) 2015/849 – Prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului – Proportionalitate”

În cauza C-78/21,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Administrativā apgabaltiesa (Curtea Administrativă Regională, Letonia), prin decizia din 11 ianuarie 2021, primită de Curte la 1 februarie 2021, în procedura

AS „PrivatBank”,

A,

B,

Unimain Holdings LTD

împotriva

Finanšu un kapitāla tīrgus komisija,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Arabadjiev, președinte de cameră, domnul L. Bay Larsen, vicepreședintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei întâi, domnii P. G. Xuereb și A. Kumin (raportor) și doamna I. Ziemele, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: doamna R. Stefanova-Kamisheva, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 27 aprilie 2022,

* Limba de procedură: letona.

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru AS „PrivatBank”, de A. Medne, advokāte;
- pentru A, B și Unimain Holdings LTD, de J. Loze, K. Loze și L. Mence, advokāti;
- pentru Finanšu un kapitāla tirgus komisija, de J. Pogiļdjakova, L. Skolmeistare și I. Skuja-Ķirķe;
- pentru guvernul leton, de J. Davidoviča, K. Pommere și I. Romanovska, în calitate de agenți;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de F. Meloncelli, avvocato dello Stato;
- pentru Comisia Europeană, de L. Malferrari, A. Sauka și T. Scharf, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatei generale în ședința din 29 septembrie 2022,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 63 alineatul (1) și a articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, a anexei I la Directiva 88/361/CEE a Consiliului din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din Tratatul [CE] [(articol abrogat prin Tratatul de la Amsterdam)] (JO 1988, L 178, p. 5, Ediție specială, 10/vol. 1, p. 10), precum și a articolului 1 din Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei (JO 2015, L 141, p. 73).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între AS „PrivatBank”, A și B, precum și Unimain Holdings LTD, pe de o parte, și Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Comisia pentru Piețe Financiare și de Capital, Letonia) (denumită în continuare „FKTK”), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea unei sancțiuni și a unor măsuri administrative impuse de aceasta din urmă împotriva PrivatBank, în scopul prevenirii riscului ca această instituție de credit să fie implicată în spălarea banilor și finanțarea terorismului.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 88/361

3 Articolul 1 alineatul (1) din Directiva 88/361 prevede:

„Fără a aduce atingere dispozițiilor de mai jos, statele membre elimină restricțiile privind mișcările de capital care se realizează între rezidenții statelor membre. Pentru a facilita aplicarea prezentei directive, mișcările de capital se clasifică în conformitate cu nomenclatorul prezentat în anexa I.”

4 Introducerea anexei I la această directivă are următorul conținut:

„Mișcările de capital sunt clasificate în prezentul nomenclator în funcție de natura economică a activelor și pasivelor la care se referă, exprimate fie în monedă națională, fie în valută.

Mișcările de capital enumerate în nomenclator acoperă:

- toate operațiunile necesare pentru realizarea circulației de capital: încheierea și executarea tranzacțiilor și transferurilor aferente. Tranzacția se realizează, în general, între rezidenții diferitelor state membre, chiar dacă unele mișcări de capital sunt efectuate de către o singură persoană, în nume propriu (de exemplu, transferuri de active aparținând emigranților);

[...]

Prezentul nomenclator nu constituie o listă exhaustivă a mișcărilor de capital – de unde rezultă titlul XIII – F «Alte mișcări de capital – diverse». Prin urmare, nu ar trebui interpretat ca limitând domeniul de aplicare al principiului liberalizării depline a mișcărilor de capital, menționat la articolul 1 din directivă.”

5 Printre mișcările de capital enumerate în această anexă I figurează, la titlul VI, „[o]perațiuni în conturile curente și în conturile de depozit la instituții financiare” și, la titlul VIII, „[î]mprumuturi și credite financiare (neincluse la punctele I, VII și XI)”.

6 În sfârșit, anexa I menționată precizează, în partea intitulată „Note explicative”, că prin, iar prin „[i]nstituții financiare” trebuie să se înțeleagă „[b]ănci, case de economii și instituții specializate în acordarea de credite pe termen scurt, mediu și lung, precum și societăți de asigurări, societăți de construcții și alte instituții cu caracter similar”, iar prin „[i]nstituții de credit” [...], „[b]ănci, case de economii și instituții specializate în acordarea de credite pe termen scurt, mediu și lung”.

Directiva 2015/849

7 Considerentul (1) al Directivei 2015/849 are următorul cuprins:

„Fluxurile de bani iliciți pot deteriora integritatea, stabilitatea și reputația sectorului financiar și pot amenința piața internă a Uniunii [Europene] precum și dezvoltarea internațională. Spălarea de bani, finanțarea terorismului și criminalitatea organizată rămân probleme semnificative care ar trebui abordate la nivelul Uniunii. Pe lângă o mai mare dezvoltare a abordării bazate pe dreptul

penal la nivelul Uniunii, prevenirea ținută și proporționată a utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului este indispensabilă și poate aduce rezultate complementare.”

8 Articolul 1 alineatele (1) și (2) din această directivă prevede:

„(1) Prezenta directivă urmărește să prevină utilizarea sistemului financiar al Uniunii în scopul spălării banilor și finanțării terorismului.

(2) Statele membre se asigură că spălarea banilor și finanțarea terorismului sunt interzise.”

9 Articolul 5 din directiva menționată prevede:

„Statele membre pot adopta sau menține în vigoare dispoziții mai stricte în domeniul reglementat de prezenta directivă pentru a preveni spălarea banilor și finanțarea terorismului, în limitele dreptului Uniunii.”

10 Articolul 8 alineatele (1) și (3) din Directiva 2015/849 are următorul cuprins:

„(1) Statele membre se asigură că entitățile obligate iau măsurile corespunzătoare pentru identificarea și evaluarea riscurilor referitoare la spălarea banilor și finanțarea terorismului, luând în considerare factorii de risc, inclusiv cei referitori la clienți, țări sau zone geografice, produse, servicii, tranzacții sau canale de distribuție. Măsurile respective sunt proporționale cu natura și dimensiunea entităților obligate.

[...]

(3) Statele membre se asigură că entitățile obligate instituie politici, controale și proceduri pentru a atenua și a gestiona cu eficacitate riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului identificate la nivelul Uniunii, al statelor membre și al entităților obligate. Politicile, controalele și procedurile respective trebuie să fie proporționale cu natura și dimensiunea entităților obligate respective.”

11 Articolul 11 din această directivă prevede:

„Statele membre se asigură că entitățile obligate aplică măsuri de precauție privind clientela în următoarele cazuri:

[...]

(b) atunci când efectuează o tranzacție ocazională:

(i) în valoare de cel puțin 15 000 [de euro], indiferent dacă tranzacția se efectuează printr-o singură operațiune sau prin mai multe operațiuni care par a avea o legătură între ele;

[...]”

12 Articolul 13 alineatul (1) din directiva menționată prevede:

„Măsurile de precauție privind clientela cuprind:

(a) identificarea clientului și verificarea identității clientului;

[...]

(c) evaluarea și, după caz, obținerea de informații privind scopul și natura dorită a relației de afaceri;

(d) realizarea unei monitorizări continue a relației de afaceri, inclusiv examinarea tranzacțiilor încheiate pe toată durata relației respective, pentru a asigura că tranzacțiile realizate sunt conforme cu informațiile entității obligate referitoare la client, la profilul activității și la profilul riscului, inclusiv, după caz, la sursa fondurilor, precum și că documentele, datele sau informațiile deținute sunt actualizate.

[...]”

13 Articolul 59 alineatele (1), (2) și (4) din Directiva 2015/849 prevede:

„(1) Statele membre se asigură că prezentul articol se aplică cel puțin pentru încălcările entităților obligate care sunt grave, repetate, sistematice sau o combinație a acestora, în ceea ce privește cerințele prevăzute în:

(a) articolele 10-24 (precauția privind clientela);

[...]

(2) Statele membre se asigură că, în cazurile menționate la alineatul (1), măsurile și sancțiunile administrative care pot fi aplicate includ cel puțin următoarele:

[...]

(c) retragerea sau suspendarea autorizației sale, în cazul unei entități obligate care face obiectul autorizării;

[...]

(4) Statele membre pot împuternici autoritățile competente să impună tipuri suplimentare de sancțiuni administrative pe lângă cele prevăzute la alineatul (2) literele (a)-(d) sau să impună sancțiuni administrative pecuniare care depășesc valorile menționate la alineatul (2) litera (e) și la alineatul (3).”

Dreptul leton

- 14 Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums (Legea privind prevenirea spălării banilor și finanțării terorismului și proliferării) din 17 iulie 2008 (*Latvijas Vēstnesis*, 2008, nr. 116, denumită în continuare „Legea privind prevenirea”) a fost modificată în special în scopul transpunerii Directivei 2015/849 în ordinea juridică letonă.
- 15 Instanța de trimitere precizează că articolul 5, articolul 6 punctul 13 și articolul 7 alineatul (1) punctul 3 din Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums (Legea privind Comisia pentru piețe financiare și de capital) din 1 iunie 2000 (*Latvijas Vēstnesis*, 2000, nr. 230/232), articolul 45 alineatul (1) punctul 1 din Legea privind prevenirea, precum și articolul 99.¹ și articolul 113 alineatul (1) punctul 4 din Kredītiestāžu likums (Legea privind instituțiile de credit) din 5 octombrie 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr. 163), în versiunile aflate în vigoare la momentul faptelor, prevedeau în esență că FKTK verifică și monitorizează respectarea de către operatorii piețelor financiare și de capital a cerințelor Legii privind prevenirea și că această autoritate are competența de a impune restricții privind drepturile și activitățile unei instituții de credit, inclusiv suspendarea totală sau parțială a furnizării de servicii financiare, precum și restricții privind executarea obligațiilor.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 16 PrivatBank este o instituție de credit cu sediul în Letonia, ai cărei acționari sunt A și B, resortisanți ciprioți, precum și Unimain Holdings, societate cu sediul în Cipru. Din decizia de trimitere reiese că acești acționari sunt de asemenea clienți ai PrivatBank.
- 17 FKTK a efectuat o inspecție a activităților PrivatBank pentru a verifica dacă această instituție de credit se conforma cerințelor legale în materie de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului și în special dacă își exercita obligația de precauție față de clienții care aveau o legătură cu acționarii săi și dacă supraveghea tranzacțiile acestora.
- 18 Cu ocazia acestei inspecții, FKTK a constatat că PrivatBank încălca anumite cerințe în materie de prevenire a spălării banilor și finanțării terorismului, stipulate în special de Legea privind prevenirea. Astfel, potrivit FKTK, sistemul de control intern al PrivatBank privind precauția în raport cu clientela și supravegherea tranzacțiilor nu permitea să garanteze că această instituție de credit asigura gestionarea eficientă a riscurilor corespunzătoare. În special, PrivatBank ar fi creat condiții mai favorabile pentru unii dintre clienți, ai căror beneficiari efectivi sunt acționarii ei, în ceea ce privește supravegherea tranzacțiilor clienților existenți, precum și înregistrarea unor clienți noi.
- 19 Prin decizia din 13 septembrie 2019, FKTK a aplicat PrivatBank o amendă și, în plus, a supus-o printre altele unei măsuri administrative care consta, până la punerea în aplicare a anumitor măsuri prevăzute de această decizie și la aprobarea dată de FKTK în această privință, în interzicerea, începând de la adoptarea deciziei menționate, de a stabili relații de afaceri, precum și în obligația de a pune imediat capăt relațiilor de afaceri stabilite după adoptarea aceleiași decizii, cu:
- persoanele fizice care nu au nicio legătură cu Republica Letonia și al căror volum lunar al operațiunilor creditoare depășește 15 000 de euro;

- persoanele juridice a căror activitate economică nu are legătură cu Republica Letonia și al căror volum lunar al operațiunilor creditoare depășește 50 000 de euro;
 - persoanele juridice ai căror beneficiari efectivi sunt acționarii PrivatBank și persoanele care au o legătură cu aceștia din urmă.
- 20 În plus, PrivatBank era obligată să se asigure că volumul lunar al operațiunilor creditoare atât ale clienților ai căror beneficiari efectivi sunt acționarii acestei instituții de credit sau persoane legate de aceștia, cât și ale persoanelor care fac parte din categoria clienților care au legătură cu clienții menționați mai sus nu depășește, potrivit datelor furnizate de respectiva instituție de credit, valoarea medie a volumului lunar al operațiunilor creditoare ale clientului în cauză pentru anul 2019.
- 21 PrivatBank a introdus la Administratīvā apgabaltiesa (Curtea Administrativă Regională, Letonia), instanța de trimitere, o acțiune în anularea deciziei din 13 septembrie 2019 în măsura în care această decizie privește constatarea încălcării și obligarea la plata amenzii. La rândul lor, A, B și Unimain Holdings au sesizat această instanță cu o acțiune având ca obiect anularea măsurii administrative prevăzute de aceeași decizie.
- 22 În acțiunea formulată, A, B și Unimain Holdings susțin că măsura administrativă în discuție în litigiul principal încalcă articolele 18 și 63 TFUE. Aceștia subliniază că restricțiile privind circulația capitalurilor ce rezultă din această măsură nu ar fi nici legate de exercitarea unor activități ilegale, nici întemeiate pe dispozițiile referitoare la prevenirea spălării banilor în vigoare în cadrul Uniunii. Ei afirmă că restricțiile au fost impuse oricărei persoane, fizică sau juridică, și produc efecte față de persoana respectivă, chiar dacă aceasta acționează în mod legal. Mai mult, impunând PrivatBank obligația de a coopera numai cu resortisanții letoni și societățile comerciale stabilite în Letonia, FKTK ar constrânge-o să considere în mod automat toate celelalte persoane, inclusiv resortisanții statelor membre și întreprinderile stabilite în Uniune, ca fiind persoane periculoase cu un risc potențial sporit.
- 23 În apărare, FKTK susține că măsura administrativă în discuție în litigiul principal nu poate fi considerată o restricție privind libera circulație a capitalurilor, dat fiind că aceasta se aplică numai unei instituții de credit în special, în speță PrivatBank, și privește numai o categorie circumscrisă de clienți. Astfel, acești clienți ar putea depune fonduri la orice altă instituție de credit autorizată în Letonia. Obiectivul acestei măsuri administrative ar fi în special de a pune capăt încălcărilor săvârșite de PrivatBank și de a împiedica toate eventualele încălcări viitoare în domeniul spălării banilor. În orice caz, măsura administrativă menționată ar constitui o restricție justificată și proporțională, în sensul articolului 65 alineatul (1) litera (b) TFUE.
- 24 În acest context, Administratīvā apgabaltiesa (Curtea Administrativă Regională) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Împrumuturile și creditele financiare, precum și operațiunile în cont curent și în cont de depozit la instituțiile financiare (inclusiv bănci), menționate în anexa I la Directiva [88/361], pot fi de asemenea considerate circulație de capitaluri, în sensul articolului 63 alineatul (1) TFUE?

- 2) O restricție (care nu rezultă în mod direct din legislația statului membru) impusă de autoritatea competentă a unui stat membru unei anumite instituții de credit, prin care i se interzice să stabilească relații de afaceri și prin care este obligată să înceteze relațiile deja existente cu persoane care nu sunt resortisanți ai Republicii Letonia, constituie o măsură a unui stat membru în sensul articolului 63 alineatul (1) TFUE și, prin urmare, aduce atingere principiului liberei circulații a capitalurilor între statele membre recunoscut în dispoziția menționată?
- 3) Restricția privind libera circulație a capitalurilor, garantată de articolul 63 alineatul (1) TFUE este justificată de obiectivul de prevenire a utilizării sistemului financiar al Uniunii în scopul spălării banilor și finanțării terorismului, enunțat la articolul 1 din Directiva [2015/849]?
- 4) Mijlocul ales de statul membru – obligația impusă unei anumite instituții de credit de a nu stabili relații de afaceri și de a înceta relațiile deja existente cu persoane care nu sunt resortisanți ai unui anumit stat membru (Republica Letonia) – este adecvat pentru realizarea obiectivului enunțat la articolul 1 din Directiva [2015/849] și, prin urmare, constituie o excepție prevăzută la articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 25 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă împrumuturile și creditele financiare, precum și operațiunile în conturi curente și de depozit la instituții financiare, în special la instituții de credit, constituie circulație a capitalurilor, în sensul articolului 63 alineatul (1) TFUE.
- 26 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, articolul 63 alineatul (1) TFUE interzice în mod general restricțiile privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe [Hotărârea din 21 decembrie 2021, Finanzamt V (Succesiuni – Reducere parțială și deducere a rezervelor succesoriale), C-394/20, EU:C:2021:1044, punctul 28].
- 27 În lipsa unei definiții în Tratatul FUE a noțiunii „circulație a capitalurilor”, în sensul articolului 63 alineatul (1) TFUE, Curtea a recunoscut o valoare indicativă nomenclatorului mișcărilor de capital care figurează în anexa I la Directiva 88/361 pentru a defini această noțiune, înțelegându-se că, în conformitate cu ceea ce se amintește în introducerea acestei anexe, nomenclatorul respectiv nu prezintă un caracter exhaustiv (Hotărârea din 15 februarie 2017, X, C-317/15, EU:C:2017:119, punctul 27 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 16 septembrie 2020, Capital, Romengo și Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, punctul 32).
- 28 Or, această anexă I menționează, în titlul VI, „operațiunile în conturile curente și de depozit la instituții financiare”, precum și, în titlul VIII, „creditele și creditele financiare”. Pe de altă parte, aceeași anexă, în partea intitulată „Note explicative”, precizează că termenii „instituții financiare” desemnează printre altele băncile.
- 29 În sfârșit, Curtea a statuat deja că activitatea de acordare de credite cu titlu profesional se raportează de asemenea la libera circulație a capitalurilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2006, Fidium Finanz, C-452/04, EU:C:2006:631, punctul 43, precum și Hotărârea din 14 februarie 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punctul 53 et jurisprudența citată).

- 30 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că împrumuturile și creditele financiare, precum și operațiunile în conturi curente și de depozit la instituții financiare, în special la instituții de credit, constituie circulație a capitalurilor, în sensul articolului 63 alineatul (1) TFUE.

Cu privire la a doua întrebare

Observații introductive

- 31 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă o măsură administrativă prin care autoritatea națională competentă impune unei instituții de credit, pe de o parte, interdicția de a stabili relații de afaceri cu persoane care nu sunt resortisanți letoni și, pe de altă parte, obligația de a pune capăt relațiilor de afaceri existente cu astfel de persoane constituie o restricție în sensul articolului 63 alineatul (1) TFUE.
- 32 Or, în primul rând, trebuie precizat că, la 10 martie 2022, ca răspuns la o cerere de lămuriri adresată de Curte, instanța de trimitere a precizat că identificarea persoanelor cu care PrivatBank nu poate stabili sau întreține relații de afaceri în temeiul măsurii administrative în discuție în litigiul principal se întemeiază, pe de o parte, pe criteriul legăturii pe care o au unele persoane fizice sau juridice cu Letonia și, pe de altă parte, pe cel al valorii lunare a operațiunilor creditoare. Prin urmare, această măsură nu afectează în mod necesar numai relațiile dintre această instituție de credit și persoanele fizice care nu au cetățenia letonă.
- 33 În al doilea rând, în cadrul aceleiași a doua întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la aspectul dacă o măsură care nu decurge în mod direct din legislația națională, dar care a fost impusă de o autoritate competentă a unui stat membru, precum FKTK, constituie „o măsură a unui stat membru în sensul articolului 63 alineatul (1) TFUE și, prin urmare, aduce atingere principiului liberei circulații a capitalurilor între statele membre”.
- 34 În această privință, trebuie amintit, pe de o parte, că revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia compatibilitatea unei astfel de măsuri administrative cu dispozițiile naționale de ordin superior. Pe de altă parte, așa cum susține Comisia Europeană în observațiile sale scrise, articolul 63 alineatul (1) TFUE urmărește să determine eliminarea printre altele a obstacolelor administrative care sunt susceptibile să împiedice libera circulație a capitalurilor între statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 octombrie 2005, Trapeza tis Ellados, C-329/03, EU:C:2005:645, punctul 25 și jurisprudența citată). Prin urmare, o măsură administrativă cuprinsă într-o decizie prudentțială adoptată de o autoritate publică precum FKTK poate constitui o restricție în sensul acestei dispoziții.
- 35 În al treilea rând, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, pentru a oferi un răspuns util instanței care i-a adresat o întrebare preliminară, Curtea poate fi determinată să ia în considerare norme de drept al Uniunii la care instanța națională nu a făcut trimitere în cuprinsul întrebării sale [Hotărârea din 2 septembrie 2021, LG și MH (Autospălare), C-790/19, EU:C:2021:661, punctul 43 și jurisprudența citată].
- 36 În speță, părțile din litigiul principal, guvernele italian și leton, precum și Comisia au susținut, în observațiile lor scrise sau orale, că măsura administrativă în discuție în litigiul principal poate fi analizată nu numai în raport cu libera circulație a capitalurilor, prevăzută la articolul 63 alineatul (1) TFUE, ci și cu libera prestare a serviciilor, garantată la articolul 56 TFUE.

- 37 În această privință, din jurisprudența Curții rezultă că activitatea unei instituții de credit care constă în acordarea de credite constituie un serviciu în sensul articolului 56 TFUE (Hotărârea din 14 februarie 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punctul 58 și jurisprudența citată).
- 38 Astfel, ținând seama și de jurisprudența citată la punctul 29 din prezenta hotărâre, operațiunile de acordare de credite cu titlu profesional se raportează în principiu atât la libera prestare a serviciilor, în sensul articolului 56 TFUE și următoarelor, cât și la libera circulație a capitalurilor, în sensul articolului 63 TFUE și următoarelor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 februarie 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punctul 53 și jurisprudența citată).
- 39 Atunci când o măsură națională se raportează în același timp la libera prestare a serviciilor și la libera circulație a capitalurilor, trebuie analizat în ce măsură este afectată exercitarea acestor libertăți fundamentale și dacă, în împrejurările din speță, una dintre acestea prevalează în raport cu cealaltă. Curtea examinează măsura în cauză, în principiu, numai din perspectiva uneia dintre aceste două libertăți dacă, în împrejurările speței, una dintre ele este cu totul secundară în raport cu cealaltă și poate fi legată de aceasta (Hotărârea din Hotărârea din 14 februarie 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punctul 54 și jurisprudența citată).
- 40 În speță, rezultă că, așa cum a arătat doamna avocată generală la punctele 44 și 45 din concluziile prezentate, măsura administrativă în discuție în litigiul principal privește atât recurgerea la serviciile financiare ale PrivatBank, cât și fluxul circulației capitalurilor ca atare.
- 41 Astfel, în primul rând, această măsură administrativă, întrucât este întemeiată în special pe criteriul valorii lunare a operațiunilor creditoare, afectează în mod direct circulația capitalurilor, indiferent dacă clientul în cauză a recurs sau nu la servicii de consultanță furnizate de PrivatBank. În al doilea rând, o măsură administrativă care interzice stabilirea relațiilor de afaceri și obligă să se pună capăt relațiilor de afaceri existente cu anumiți clienți afectează libera prestare a serviciilor a acestei instituții de credit.
- 42 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se reformuleze a doua întrebare adresată în sensul că, prin intermediul acesteia, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 56 primul paragraf și articolul 63 alineatul (1) TFUE trebuie interpretate în sensul că o măsură administrativă prin care autoritatea competentă a unui stat membru, pe de o parte, interzice unei instituții de credit să stabilească relații de afaceri cu orice persoană fizică sau juridică ce nu are legătură cu statul membru în care are sediul această instituție și al cărei volum lunar de operațiuni creditoare depășește o anumită valoare, precum și, pe de altă parte, impune instituției respective să pună capăt unor asemenea relații de afaceri atunci când au fost stabilite după adoptarea acestei măsuri constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor și libera circulație a capitalurilor, în sensul primei dintre aceste dispoziții, precum și o restricție privind circulația capitalurilor, în sensul celei de a doua dintre dispozițiile menționate.

Cu privire la existența unei restricții privind libera prestare a serviciilor și libera circulație a capitalurilor

- 43 În primul rând, trebuie amintit că articolul 56 TFUE se opune aplicării oricărei reglementări naționale al cărei efect este de a face ca prestarea de servicii între state membre să fie mai dificilă decât prestarea de servicii realizată exclusiv în cadrul unui stat membru. Astfel, conform jurisprudenței Curții, articolul 56 TFUE prevede eliminarea oricăror restricții privind libertatea

de a presta servicii impuse în temeiul faptului că prestatorul este stabilit într-un alt stat membru decât cel în care se efectuează prestația (Hotărârea din 22 noiembrie 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, punctul 28, precum și jurisprudența citată).

- 44 Constituie restricții privind libera prestare a serviciilor măsurile naționale care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea acestei libertăți (Hotărârea din 22 noiembrie 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, punctul 29, precum și jurisprudența citată).
- 45 În plus, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, articolul 56 TFUE conferă drepturi nu numai prestatorului de servicii însuși, ci și destinatarului respectivelor servicii (Hotărârea din 30 ianuarie 2020, Anton van Zantbeek, C-725/18, EU:C:2020:54, punctul 24 și jurisprudența citată).
- 46 În speță, din dosarul aflat la dispoziția Curții reiese că măsura administrativă în discuție în litigiul principal se opune ca PrivatBank să poată oferi, pentru sume mai mari decât cele pe care le prevede, anumite servicii bancare în raport, de exemplu, cu furnizarea de credite sau cu primirea de fonduri persoanelor fizice care nu au legătură cu Letonia sau persoanelor juridice fără activitate economică legată de acest stat membru. Această măsură poate face, așadar, mai dificilă prestarea de servicii între statele membre decât prestarea de servicii realizată exclusiv în cadrul Republicii Letonia.
- 47 Prin urmare, în temeiul jurisprudenței citate la punctele 43-45 din prezenta hotărâre, o măsură administrativă precum cea în discuție în litigiul principal constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, interzisă în principiu de articolul 56 primul paragraf TFUE.
- 48 În al doilea rând, rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții că noțiunea de „restricție” care figurează la articolul 63 TFUE acoperă, în general, orice obstacol în calea circulației capitalurilor care intervine atât între statele membre, cât și între statele membre și țările terțe (Hotărârea din 6 octombrie 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punctul 62 și jurisprudența citată).
- 49 În special, această noțiune include măsurile de stat care sunt de natură discriminatorie prin faptul că instituie, direct sau indirect, o diferență de tratament între circulația națională a capitalurilor și circulația transfrontalieră a capitalurilor, care nu corespunde unei diferențe obiective a situațiilor și care sunt, prin urmare, de natură să descurajeze persoanele fizice sau juridice din alte state membre sau din țări terțe să realizeze o circulație transfrontalieră a capitalurilor [Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria (Transparență asociativă), C-78/18, EU:C:2020:476, punctul 53 și jurisprudența citată].
- 50 În speță, așa cum a arătat doamna avocată generală la punctul 47 din concluzii, măsura administrativă în discuție în litigiul principal, care obligă PrivatBank să pună capăt relațiilor sale de afaceri cu orice persoană fizică ce nu are legătură cu Letonia și cu orice persoană juridică a cărei activitate economică nu are legătură cu acest stat membru și îi interzice să stabilească astfel de relații, constituie o discriminare indirectă pe motive de cetățenie sau naționalitate.
- 51 Astfel, deși o asemenea măsură administrativă, care se limitează să vizeze criteriul legăturii cu Letonia, nu face trimitere în mod direct la cetățenia sau naționalitatea persoanelor în cauză, ea este totuși susceptibilă să afecteze în mai mare măsură resortisanții unui alt stat membru decât

Republica Letonia și societățile cu sediul într-un asemenea stat membru, în măsura în care probabilitatea acestora de a prezenta o legătură cu Republica Letonia este cu mult mai mică decât cea a resortisanților letoni sau a societăților stabilite în Letonia.

- 52 În al treilea rând, contrar celor susținute de guvernul leton în observațiile sale scrise, faptul că clienții care pot fi afectați de măsura administrativă în discuție în litigiul principal au în continuare libertatea de a deschide un cont la orice altă instituție de credit autorizată în Letonia și să depună acolo fonduri, dat fiind că această măsură se aplică numai în privința PrivatBank, sau faptul că această măsură se aplică numai temporar nu pot înlătura caracterul restrictiv al măsurii menționate.
- 53 În această privință, pe de o parte, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, chiar și o restricție de mică întindere sau de importanță minoră privind o libertate fundamentală este, în principiu, interzisă de Tratatul FUE (Hotărârea din 22 septembrie 2022, Admiral Gaming Network și alții, C-475/20-C-482/20, EU:C:2022:71, punctul 40 și jurisprudența citată).
- 54 Pe de altă parte, așa cum a arătat doamna avocată generală la punctul 53 din concluzii, faptul că o persoană fizică sau juridică poate decide în mod liber cu ce instituție de credit dorește să stabilească o relație de afaceri pentru a beneficia, de exemplu, de anumite condiții sau produse ține de esența însăși a liberei prestări a serviciilor și a liberei circulații a capitalurilor.
- 55 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că articolul 56 primul paragraf și articolul 63 alineatul (1) TFUE trebuie interpretate în sensul că o măsură administrativă prin care autoritatea competentă a unui stat membru, pe de o parte, interzice unei instituții de credit să stabilească relații de afaceri cu orice persoană fizică sau juridică ce nu are legătură cu statul membru în care are sediul această instituție și al cărei volum lunar de operațiuni creditoare depășește o anumită valoare, precum și, pe de altă parte, impune instituției respective să pună capăt unor asemenea relații de afaceri atunci când au fost stabilite după adoptarea acestei măsuri constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, în sensul primei dintre aceste dispoziții, precum și o restricție privind circulația capitalurilor, în sensul celei de a doua dintre dispozițiile menționate.

Cu privire la a treia și la a patra întrebare

- 56 Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă o restricție privind libera prestare a serviciilor și libera circulație a capitalurilor impusă printr-o măsură administrativă prin care autoritatea competentă a unui stat membru, pe de o parte, interzice unei instituții de credit să stabilească relații de afaceri cu orice persoană fizică ce nu are legătură cu statul membru în care are sediul această instituție și al cărei volum lunar de operațiuni creditoare depășește 15 000 de euro sau cu orice persoană juridică a cărei activitate economică nu prezintă legătură cu acest stat membru și al cărei volum de lunar de operațiuni creditoare depășește 50 000 de euro, precum și, pe de altă parte, impune instituției respective să pună capăt unor asemenea relații de afaceri atunci când au fost stabilite după adoptarea acestei măsuri poate fi justificată de obiectivul prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului, prevăzut la articolul 1 din Directiva 2015/849, și, în caz afirmativ, dacă această măsură este acoperită de articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE.

Cu privire la existența unei justificări

- 57 În ceea ce privește, în primul rând, libera circulație a capitalurilor, conform unei jurisprudențe constante a Curții, aceasta nu poate fi limitată printr-o măsură de stat decât dacă este justificată de unul dintre motivele menționate la articolul 65 TFUE sau de motive imperative de interes general în sensul jurisprudenței Curții, atât timp cât nu există o măsură de armonizare la nivelul Uniunii care să asigure protecția acestor interese (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punctul 67 și jurisprudența citată).
- 58 Din decizia de trimitere reiese că măsura administrativă în discuție în litigiul principal a fost adoptată în scopul, *primo*, de a pune capăt încălcărilor actelor cu putere de lege în domeniul combaterii spălării banilor și finanțării terorismului săvârșite de PrivatBank și, *secundo*, pentru a împiedica în viitor reiterarea de către aceeași instituție de credit a unor asemenea încălcări, acestea putând avea drept consecință nu numai implicarea PrivatBank înseși în spălarea banilor sau într-o tentativă de spălare a banilor, precum și eludarea sau încălcarea unor sancțiuni internaționale, ci și faptul că, prin astfel de încălcări, totalitatea sectorului financiar național este expus unor riscuri semnificative pentru reputația sa.
- 59 În această privință, mai întâi, articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE prevede că articolul 63 TFUE nu aduce atingere dreptului statelor membre, în particular, de a adopta toate măsurile necesare pentru a combate încălcarea actelor lor cu putere de lege și a normelor lor administrative, în special în domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare ori de a adopta măsuri justificate de motive de ordine publică sau siguranță publică.
- 60 Curtea a precizat că, pentru a putea fi considerată o „măsură necesară”, în sensul acestui articol 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, măsura în cauză trebuie să aibă tocmai ca obiect combaterea încălcării actelor cu putere de lege și a normelor administrative în domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2012, VBV – Vorsorgekasse, C-39/11, EU:C:2012:327, punctul 30).
- 61 Apoi, Curtea a admis deja că combaterea spălării banilor, care are legătură cu obiectivul de protecție a ordinii publice, constituie un obiectiv legitim care poate justifica un obstacol în calea libertăților fundamentale garantate de tratat (Hotărârea din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punctul 38 și jurisprudența citată).
- 62 Conform unei jurisprudențe constante, motivele de ordine publică nu pot fi invocate decât în cazul unei amenințări reale și suficient de grave care afectează un interes fundamental al societății și, în plus, nu pot servi unor scopuri pur economice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 septembrie 2020, Romenergo și Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, punctul 40 și jurisprudența citată).
- 63 În sfârșit, după cum a arătat deja Curtea, legiuitorul Uniunii a efectuat numai o armonizare parțială a măsurilor care urmăresc combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, astfel încât statele membre continuă să aibă dreptul să invoce combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului pentru a justifica dispozițiile naționale care restrâng libertatea de circulație a capitalurilor, ca motive legate de ordinea publică [Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria (Transparență asociativă), C-78/18, EU:C:2020:476, punctul 89].

- 64 În această privință, trebuie amintit, pe de o parte, că Directiva 2015/849 nu realizează decât o armonizare minimă, întrucât articolul 5 din aceasta autorizează statele membre să adopte sau să mențină în vigoare dispoziții mai stricte, dacă aceste dispoziții urmăresc să consolideze combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, în limitele dreptului Uniunii (Hotărârea din 17 noiembrie 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, punctul 46).
- 65 Pe de altă parte, conform articolului 59 alineatul (4) din această directivă, statele membre pot împuternici autoritățile competente să impună tipuri suplimentare de sancțiuni administrative, pe lângă cele prevăzute în acest articol, sau să impună sancțiuni administrative pecuniare care depășesc valorile prevăzute la articolul menționat.
- 66 Ținând seama de considerațiile care precedă, o restricție privind libera circulație a capitalurilor, instituită printr-o măsură administrativă, poate fi justificată, pe de o parte, în temeiul articolului 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, atunci când această măsură este necesară pentru a combate încălcarea actelor cu putere de lege și a normelor administrative naționale, în special în domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare. Pe de altă parte, o astfel de restricție poate fi justificată și prin necesitatea de a preveni și de a combate spălarea banilor și finanțarea terorismului.
- 67 Or, ținând seama de obiectivele urmărite astfel de măsura administrativă în discuție în litigiul principal, menționate la punctul 58 din prezenta hotărâre, o atare măsură îndeplinește condițiile prevăzute la punctul anterior, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.
- 68 În ceea ce privește, în al doilea rând, libera prestare a serviciilor, este suficient să se arate că Curtea a admis deja că combaterea spălării banilor, care are legătură cu obiectivul de protecție a ordinii publice, constituie un obiectiv legitim care poate justifica de asemenea un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor (Hotărârea din 25 aprilie 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punctul 64).
- 69 Din considerațiile care precedă rezultă că, sub rezerva verificărilor care sunt de competența instanței de trimitere, măsura administrativă în discuție în litigiul principal poate fi justificată, atât prin obiectivul legitim care constă în prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, cât și în temeiul articolului 65 alineatul (1) litera (b) TFUE din moment ce această măsură administrativă urmărește unul dintre obiectivele vizate de această din urmă dispoziție.
- 70 În aceste condiții, mai este necesar ca măsura administrativă menționată, conform jurisprudenței constante a Curții, să respecte principiul proporționalității, ceea ce presupune ca aceasta să fie de natură să asigure, în mod coerent și sistematic, realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a-l atinge [Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria (Transparență asociativă), C-78/18, EU:C:2020:476, punctul 76 și jurisprudența citată].
- 71 Deși revine, în definitiv, instanței naționale, care este singura competentă să aprecieze faptele și să interpreteze legislația națională, sarcina de a stabili dacă aceste cerințe sunt îndeplinite în speță, Curtea este competentă, în cadrul unei trimiteri preliminare, pe baza dosarului cauzei principale, precum și a observațiilor scrise și orale care i-au fost prezentate, să furnizeze instanței de trimitere indicații utile, de natură să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată (Hotărârea din 6 octombrie 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punctul 72 și jurisprudența citată).

Cu privire la respectarea principiului proporționalității

- 72 În ceea ce privește, în primul rând, problema dacă măsura administrativă în discuție în litigiul principal este de natură să garanteze realizarea obiectivului urmărit, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o măsură națională nu este de natură să garanteze realizarea obiectivului invocat decât dacă răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punctul 73 și jurisprudența citată).
- 73 În plus, Curtea a precizat că, în cazul în care obiectivul unei măsuri naționale este prevenirea spălării banilor și finanțării terorismului, această măsură trebuie privită ca fiind adecvată pentru a garanta realizarea obiectivului de prevenție astfel invocat dacă contribuie la reducerea riscului de spălare de bani și finanțare a terorismului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 martie 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punctul 104).
- 74 În speță, din dosarul aflat la dispoziția Curții reiese că măsura administrativă în discuție în litigiul principal a fost adoptată în special ca urmare a încălcării de către PrivatBank a anumitor cerințe în materie de prevenire a spălării banilor și finanțării terorismului, prevăzute de reglementarea națională. Mai precis, după cum s-a arătat la punctul 18 din prezenta hotărâre și așa cum au precizat FKTK și guvernul leton în ședință, s-a considerat că sistemul de control intern instituit de PrivatBank în ceea ce privește precauția față de clientelă și monitorizarea tranzacțiilor nu permite să se garanteze că această instituție de credit asigură gestionarea eficientă a riscurilor corespunzătoare. În special, în cazul în care PrivatBank nu poate obține informații cu privire la clienții săi, i-ar fi imposibil să îi cunoască și, pe cale de consecință, să se conformeze obligațiilor de precauție care îi revin.
- 75 În această privință, trebuie amintit că dispozițiile Directivei 2015/849, care au un caracter preventiv, urmăresc să pună în aplicare, potrivit unei abordări bazate pe risc, un ansamblu de măsuri preventive și disuasive care să permită combaterea cu eficacitate a spălării banilor și finanțării terorismului, pentru a evita, astfel cum reiese din considerentul (1) al acestei directive, posibilitatea ca fluxuri de bani iliciti să deterioreze integritatea, stabilitatea și reputația sectorului financiar al Uniunii și să amenințe piața sa internă, precum și dezvoltarea internațională (Hotărârea din 17 noiembrie 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, punctul 34, precum și jurisprudența citată).
- 76 Printre aceste măsuri preventive și disuasive care permit combaterea cu eficacitate a spălării banilor și finanțării terorismului figurează cele prevăzute la articolul 8 alineatele (1) și (3) și la articolul 11 din Directiva 2015/849, care impun obligații entităților impozabile în ceea ce privește identificarea și gestionarea riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului legate de clienții lor și identificarea acestora din urmă în cadrul adoptării de măsuri de precauție.
- 77 Entitățile obligate trebuie în special să aplice măsurile de precauție normale privind clientela în cazul în care au identificat, în cadrul evaluării riscurilor legate de un client, un grad normal de risc de spălare a banilor și finanțare a terorismului (Hotărârea din 17 noiembrie 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, punctul 68).
- 78 În ceea ce privește măsurile de precauție propriu-zise pe care entitățile obligate trebuie să le pună în aplicare, articolul 13 alineatul (1) din directiva în cauză menționează o serie dintre acestea, printre care figurează identificarea clientului și verificarea identității acestuia, [litera (a)], evaluarea și, după caz, obținerea de informații privind scopul și natura dorită a relației de afaceri

[litera (c)] sau realizarea unei monitorizări continue a relației de afaceri, inclusiv examinarea tranzacțiilor încheiate pe toată durata relației respective, pentru a asigura că tranzacțiile realizate sunt conforme cu informațiile entității obligate referitoare la client, la profilul activității și la profilul riscului, inclusiv, după caz, la sursa fondurilor, precum și că documentele, datele sau informațiile deținute sunt actualizate [litera (d)].

- 79 În această privință, trebuie arătat, mai întâi, că pragul lunar de operațiuni creditoare de 15 000 de euro stabilit prin măsura administrativă în discuție în litigiul principal pentru persoanele fizice, care corespunde, pe de altă parte, pragului care declanșează aplicarea măsurilor de precauție prevăzute la articolul 11 litera (b) punctul (i) din Directiva 2015/849, vizează o situație în care este legitim să se considere că există un risc de spălare a banilor și de finanțare a terorismului. De asemenea, caracterul rezonabil al volumului lunar de operațiuni creditoare de 50 000 de euro pentru persoanele juridice stabilit prin această măsură administrativă, care, potrivit FKTK, a fost stabilit în temeiul legislației naționale, nu a fost repus în discuție în cadrul procedurii principale.
- 80 Trebuie observat, apoi, așa cum s-a amintit la punctul 74 din prezenta hotărâre, că din dosarul aflat la dispoziția Curții reiese că FKTK a considerat că sistemul de control intern instituit de PrivatBank în ceea ce privește precauția față de clientelă și monitorizarea tranzacțiilor nu permite să se garanteze că această instituție de credit asigură gestionarea eficientă a riscurilor în acest domeniu. Or, în cadrul aprecierii capacității măsurii administrative în discuție în litigiul principal de a garanta obiectivul legitim de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului, trebuie să se țină seama de o astfel de deficiență a sistemului de gestionare a riscurilor instituit de PrivatBank.
- 81 Având în vedere considerațiile care precedă, rezultă că măsura administrativă în discuție în litigiul principal, întrucât obligă PrivatBank să pună capăt relațiilor sale de afaceri și să nu stabilească astfel de relații, dincolo de o anumită valoare, cu orice persoană fizică sau juridică care nu are legătură cu Letonia, este adecvată pentru a garanta că această instituție de credit se poate conforma obligațiilor de identificare care îi revin în cadrul, pe de o parte, al evaluării riscurilor legate de client și, pe de altă parte, al adoptării eventuale a măsurilor de precauție.
- 82 În consecință, având în vedere funcționarea insuficientă a sistemului de gestionare a riscurilor instituit de PrivatBank, astfel cum a fost evidențiată chiar de instanța de trimitere și necontestată de părțile din litigiul principal, precum și riscul ca această instituție de credit să nu se poată conforma printre altele obligațiilor sale de precauție privind clientela care nu are legătură cu Letonia și care realizează operațiuni creditoare de amploare, măsura administrativă în discuție în litigiul principal este adecvată pentru a reduce, în mod coerent și sistematic, riscul de spălare a banilor și finanțare a terorismului.
- 83 În ceea ce privește, în al doilea rând, caracterul necesar al măsurii administrative în discuție în litigiul principal, trebuie amintit că măsurile care restrâng o libertate fundamentală nu pot fi justificate decât dacă obiectivul urmărit nu poate fi atins prin măsuri mai puțin restrictive (Hotărârea din 7 septembrie 2022, Cilevičs și alții, C-391/20, EU:C:2022:638, punctul 81).
- 84 În speță, este cert că măsura administrativă în discuție în litigiul principal instituie o interdicție de a stabili relații de afaceri și o obligație de a pune capăt relațiilor de afaceri existente cu clienții care nu au legături cu Letonia, în cazul în care pragul valorilor prevăzute de măsura menționată este atins.

- 85 Revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă această măsură administrativă poate fi considerată necesară, luând în considerare în special faptul că, așa cum a arătat doamna avocată generală la punctul 80 din concluziile prezentate, condiția privind lipsa de legătură cu Letonia pare susceptibilă, având în vedere caracterul ei larg, să vizeze și persoane fizice sau juridice care, în conformitate cu Directiva 2015/849, nu prezintă un risc deosebit de spălare a banilor și finanțare a terorismului.
- 86 În această privință, se poate ține seama de dificultățile respectivei instituții de credit de a obține informațiile de la clienții săi, dificultăți care, potrivit observațiilor prezentate de FKTK în ședința în fața Curții, ar fi dovedite, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere. În special, revine acestei instanțe sarcina de a verifica dacă deficiențele măsurilor de precauție sau punerea lor în aplicare au fost de natură să facă necesară adoptarea unei măsuri cu caracter larg care instituie o discriminare indirectă.
- 87 În plus, trebuie să se țină seama și de împrejurarea că, în conformitate cu articolul 59 alineatele (1) și (2) din Directiva 2015/849, în cazul unor încălcări grave, repetate sau sistematice ale obligațiilor ce revin entității obligate în cauză, în special ale obligațiilor de precauție privind clientela prevăzute la articolele 10-24 din directiva menționată, autoritățile naționale pot impune sancțiuni și măsuri administrative acestor entități.
- 88 Printre aceste sancțiuni și măsuri figurează, pe lângă sancțiunile administrative pecuniare, în conformitate cu articolul 59 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2015/849, retragerea sau suspendarea autorizației, în cazul în care entitatea obligată în discuție face obiectul unei asemenea autorizări.
- 89 Pe de altă parte, așa cum s-a amintit la punctul 65 din prezenta hotărâre, articolul 59 alineatul (4) din Directiva 2015/849 prevede că statele membre pot împuternici autoritățile competente să impună tipuri suplimentare de sancțiuni administrative pe lângă cele prevăzute la alineatul (2) literele (a)-(d) al acestui articol.
- 90 Or, după cum a arătat doamna avocată generală la punctul 85 din concluziile prezentate, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, o măsură administrativă precum cea în discuție în litigiul principal este aparent mai puțin restrictivă decât retragerea sau suspendarea autorizației, prevăzute la articolul 59 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2015/849.
- 91 În plus, în ședință, guvernul leton a arătat că, în trecut, au fost impuse PrivatBank obligații sporite de precauție care afectează libertățile fundamentale mai puțin decât cele prevăzute de măsura administrativă în discuție în litigiul principal, dar aceste măsuri nu au fost suficient de eficiente pentru a combate riscurile identificate.
- 92 Din cele ce precedă rezultă că, sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, măsura administrativă în discuție în litigiul principal este în aparență măsura administrativă cea mai puțin restrictivă pentru a preveni în mod eficient riscul de spălare a banilor și finanțare a terorismului la care era expusă PrivatBank.
- 93 În al treilea rând, este necesar să se stabilească dacă o măsură administrativă care urmărește prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum cea în discuție în litigiul principal, nu aduce o atingere excesivă drepturilor și intereselor protejate în conformitate cu articolele 56 și 63 TFUE de care beneficiază instituția de credit în cauză și clienții săi.

- 94 În această privință, *primo*, reiese din dosarul aflat la dispoziția Curții că măsura administrativă în discuție în litigiul principal a fost prevăzută pentru a se aplica o perioadă limitată, și anume până la punerea în aplicare a altor măsuri prevăzute în decizia menționată la punctul 19 din prezenta hotărâre și la aprobarea acestei puneri în aplicare de către FKTK. În consecință, așa cum a arătat doamna avocată generală la punctul 89 din concluziile prezentate, PrivatBank era ea însăși în măsură să influențeze sfârșitul restricțiilor.
- 95 *Secundo*, după cum a considerat doamna avocată generală la punctul 90 din concluziile prezentate, intensitatea măsurii administrative în discuție în litigiul principal nu pare a fi disproporționată în raport cu obiectivul legitim urmărit, și anume prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului. Astfel, pe de o parte, dat fiind că această măsură administrativă a fost aplicată numai de la adoptarea deciziei în discuție în litigiul principal, PrivatBank a putut menține relațiile de afaceri pe care le stabilise înainte de această adoptare, inclusiv cu clienți care nu aveau legătură cu Letonia și al căror volum lunar de operațiuni creditoare era mai ridicat decât pragurile fixate de această măsură. Pe de altă parte, această instituție de credit a putut continua să stabilească noi relații de afaceri cu persoane care nu au nicio legătură cu Letonia, cu condiția ca volumul lor lunar de operațiuni creditoare să fie mai mic decât aceste praguri.
- 96 *Tertio*, potrivit FKTK, adoptarea măsurii administrative în discuție în litigiul principal era necesară din cauza încălcărilor sistematice și repetate, săvârșite de PrivatBank, a actelor cu putere de lege naționale în domeniul prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului. Astfel, rezultă că PrivatBank însăși a contribuit, în mod culpabil, la o situație de risc în acest domeniu, la care autoritatea națională competentă era obligată să reacționeze.
- 97 *Quarto*, așa cum a arătat doamna avocată generală la punctul 92 din concluzii, deși libera circulație a capitalurilor implică posibilitatea clientului de a alege liber instituția de credit căreia intenționează să îi încredințeze printre altele gestionarea conturilor sale bancare, această libertate fundamentală nu conferă însă dreptul de a stabili relații de afaceri cu o anumită instituție de credit, fără a ține seama de circumstanțele concrete, precum nerespectarea de către această instituție a actelor cu putere de lege în domeniul prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului.
- 98 În aceste condiții și sub rezerva verificărilor pe care trebuie să le efectueze instanța de trimitere, măsura administrativă în discuție în litigiul principal nu pare să aducă o atingere excesivă drepturilor și intereselor protejate în conformitate cu articolele 56 și 63 TFUE, de care beneficiază instituția de credit în cauză și clienții săi.
- 99 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la a treia și la a patra întrebare că articolul 56 primul paragraf și articolul 63 alineatul (1) TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei măsuri administrative prin care autoritatea competentă a unui stat membru, pe de o parte, interzice unei instituții de credit să stabilească relații de afaceri cu orice persoană fizică ce nu are legătură cu statul membru în care are sediul această instituție și al cărei volum lunar de operațiuni creditoare depășește 15 000 de euro sau cu orice persoană juridică a cărei activitate economică nu prezintă legătură cu acest stat membru și al cărei volum lunar de operațiuni creditoare depășește 50 000 de euro, precum și, pe de altă parte, impune instituției respective să pună capăt unor asemenea relații de afaceri atunci când ele au fost stabilite după adoptarea acestei măsuri, atât timp cât această măsură administrativă, *primo*, poate fi justificată de obiectivul prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului sau în calitate de măsură necesară având ca obiect combaterea încălcării actelor cu putere de lege și a normelor administrative în

domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare ori în calitate de măsură justificată de motive de ordine publică, prevăzute la articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, *secundo*, este adecvată pentru a garanta realizarea acestor obiective, *tertio*, nu depășește ceea ce este necesar pentru îndeplinirea lor și, *quarto*, nu aduce o atingere excesivă a drepturilor și intereselor protejate în conformitate cu articolele 56 și 63 TFUE, de care beneficiază instituția de credit în cauză și clienții săi.

Cu privire la cheltuielile de judecată

100 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

- 1) **Împrumuturile și creditele financiare, precum și operațiunile în conturile curente și de depozit la instituții financiare, în special la instituții de credit, constituie circulație a capitalurilor, în sensul articolului 63 alineatul (1) TFUE.**
- 2) **Articolul 56 primul paragraf și articolul 63 alineatul (1) TFUE trebuie interpretate în sensul că o măsură administrativă prin care autoritatea competentă a unui stat membru, pe de o parte, interzice unei instituții de credit să stabilească relații de afaceri cu orice persoană fizică sau juridică ce nu are legătură cu statul membru în care are sediul această instituție și al cărei volum lunar de operațiuni creditoare depășește o anumită valoare, precum și, pe de altă parte, impune instituției respective să pună capăt unor asemenea relații de afaceri atunci când au fost stabilite după adoptarea acestei măsuri constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, în sensul primei dintre aceste dispoziții, precum și o restricție privind circulația capitalurilor, în sensul celei de a doua dintre dispozițiile menționate.**
- 3) **Articolul 56 primul paragraf și articolul 63 alineatul (1) TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei măsuri administrative prin care autoritatea competentă a unui stat membru, pe de o parte, interzice unei instituții de credit să stabilească relații de afaceri cu orice persoană fizică ce nu are legătură cu statul membru în care are sediul această instituție și al cărei volum lunar de operațiuni creditoare depășește 15 000 de euro sau cu orice persoană juridică a cărei activitate economică nu prezintă legătură cu acest stat membru și al cărei volum lunar de operațiuni creditoare depășește 50 000 de euro, precum și, pe de altă parte, impune instituției respective să pună capăt unor asemenea relații de afaceri atunci când ele au fost stabilite după adoptarea acestei măsuri, atât timp cât această măsură administrativă, *primo*, poate fi justificată de obiectivul prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului sau în calitate de măsură necesară având ca obiect combaterea încălcării actelor cu putere de lege și a normelor administrative în domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare ori în calitate de măsură justificată de motive de ordine publică, prevăzute la articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, *secundo*, este adecvată pentru a garanta realizarea acestor obiective, *tertio*, nu depășește ceea ce este necesar pentru îndeplinirea lor și, *quarto*, nu aduce o atingere excesivă a drepturilor și intereselor protejate în conformitate cu articolele 56 și 63 TFUE, de care beneficiază instituția de credit în cauză și clienții săi.**

Semnături