



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

10 martie 2016 *

„Trimitere preliminară — Prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și al finanțării terorismului — Directiva 2005/60/CE — Măsuri de precauție privind clientela — Directiva 2007/64/CE — Servicii de plată în cadrul pieței interne”

În cauza C-235/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Audiencia Provincial de Barcelona (Curtea de Apel Provincială din Barcelona, Spania), prin decizia din 7 mai 2014, primită de Curte la 13 mai 2014, în procedura

Safe Interenvíos SA

împotriva

Liberbank SA,

Banco de Sabadell SA,

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul T. von Danwitz, președintele Camerei a patra, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a cincea, și domnii D. Šváby, A. Rosas (raportor), E. Juhász și C. Vajda, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 6 mai 2015,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Safe Interenvíos SA, de A. Selas Colorado și de D. Solana Giménez, abogados;
- pentru Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA, de J. M. Rodríguez Cárcamo și de B. García Gómez, abogados;
- pentru guvernul spaniol, de A. Rubio González și de A. Gavela Llopis, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: spaniola.

- pentru guvernul portughez, de L. Inez Fernandes, de M. Rebelo și de G. Miranda, în calitate de agenți;
 - pentru Comisia Europeană, de J. Rius și de I. V. Rogalski, în calitate de agenți,
- după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 3 septembrie 2015,
- pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului (JO L 309, p. 15, Ediție specială, 09/vol. 2, p. 214), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2010/78/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 (JO L 331, p. 120, denumită în continuare „Directiva privind spălarea banilor”), coroborat cu articolele 5, 7 și 13 din această directivă.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Safe Interenvíos SA (denumită în continuare „Safe”), o instituție de plată, pe de o parte, și Liberbank SA (denumită în continuare „Liberbank”), Banco de Sabadell SA (denumită în continuare „Sabadell”) și Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (denumită în continuare „BBVA”), trei instituții de credit (denumite în continuare, împreună, „băncile”), pe de altă parte, în legătură cu închiderea de către bănci a conturilor deținute de Safe întrucât aveau suspiciuni legate de spălarea banilor.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva privind spălarea banilor

- 3 După cum reiese din considerentul (5) al Directivei privind spălarea banilor, măsurile adoptate în domeniul spălării banilor și al finanțării terorismului „ar trebui să fie compatibile cu acțiuni întreprinse în cadrul altor foruri internaționale” și, în special, „să țină seama în continuare de recomandările Grupului de Acțiune Financiară (denumit în continuare GAFI), care constituie principalul organism internațional activ în lupta împotriva spălării banilor și finanțării terorismului. Deoarece recomandările GAFI au fost revizuite și extinse în mod substanțial în anul 2003, prezenta directivă ar trebui să fie armonizată cu noile standarde internaționale”.
- 4 Considerentul (10) al directivei menționate are următorul cuprins:

„Instituțiile și persoanele reglementate de prezenta directivă ar trebui să identifice și să verifice identitatea beneficiarului efectiv [...]. Pentru îndeplinirea acestei cerințe, respectivele instituții și persoane trebuie să aprecieze singure dacă vor recurge la evidențele publice ale beneficiarilor efectivi, dacă vor solicita clienților lor date relevante sau dacă vor obține informațiile în alt mod, ținând seama de faptul că amploarea măsurilor de precauție privind clientela este legată de riscul spălării banilor și finanțării terorismului, care depinde de tipul clientelei, relația de afaceri, produs sau tranzacție.”

5 Considerentele (22) și (24) ale aceleiași directive enunță:

„(22) Trebuie recunoscut faptul că riscul spălării banilor și al finanțării terorismului nu este același în toate cazurile. În conformitate cu o abordare în funcție de risc, trebuie introdus în legislația comunitară principiul potrivit căruia în cazurile adecvate este permisă precauția simplificată privind clientela.

[...]

(24) De asemenea, legislația comunitară trebuie să recunoască faptul că anumite situații prezintă un risc mai mare de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului. Deși trebuie stabilite identitatea și profilul comercial al tuturor clienților, există cazuri în care sunt necesare proceduri deosebit de riguroase de identificare și verificare a clientelei.”

6 Considerentul (33) al Directivei privind spălarea banilor arată că divulgarea informațiilor menționate la articolul 28 din aceasta trebuie să se efectueze în conformitate cu normele privind transferul datelor personale către țări terțe prevăzute de Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (JO L 281, p. 31, Ediție specială, 13/vol. 17, p. 10, denumită în continuare „Directiva privind datele cu caracter personal”) și că, în plus, acest articol 28 nu poate interfera cu legislația națională privind protecția datelor și secretul profesional.

7 Considerentul (48) al Directivei privind spălarea banilor arată că această directivă respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și nu trebuie interpretată sau aplicată în vreun mod care nu respectă Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950.

8 Articolul 1 din Directiva privind spălarea banilor prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Statele membre se asigură că spălarea banilor și finanțarea terorismului sunt interzise.

(2) În sensul prezentei directive, următoarele comportamente sunt considerate spălare a banilor, atunci când sunt comise intenționat:

(a) conversia sau transferul de bunuri, cunoscând că acele bunuri provin dintr-o activitate infracțională sau dintr-un act de participare la astfel de activități, cu scopul ascunderii sau disimulării originii ilicite a bunurilor sau al sprijinirii oricărei persoane implicate în comiterea activităților respective pentru a se sustrage consecințelor legale ale acțiunilor sale;

(b) ascunderea sau denaturarea naturii, provenienței, amplasării, dispunerii, circulației și drepturilor referitoare la proprietate sau la dreptul de proprietate în legătură cu care autorul știe că provin dintr-o activitate criminală sau din participarea la o astfel de activitate;

(c) achiziția, deținerea sau utilizarea de bunuri, cunoscând, la data primirii lor, că acestea provin dintr-o activitate infracțională sau dintr-un act de participare la astfel de activități;

(d) participarea, asocierea în vederea comiterii, tentativele de comitere și sprijinirea, incitarea, facilitarea și consilierea pentru comiterea oricăreia dintre acțiunile menționate la literele anterioare.”

9 În conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor, aceasta se aplică instituțiilor de credit, instituțiilor financiare și anumitor persoane fizice sau juridice, în exercitarea activităților lor profesionale.

- 10 Noțiunea „instituție de credit” este definită la articolul 3 punctul 1 din directiva menționată prin trimitere la definiția aceleiași sintagme de la articolul 1 punctul (1) primul paragraf din Directiva 2000/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 martie 2000 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit (JO L 126, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 3, p. 198), și anume în sensul că înseamnă „o întreprindere a cărei activitate constă în primirea de depozite sau de alte fonduri rambursabile din partea cetățenilor și acordarea unor credite în nume propriu”.
- 11 Potrivit articolului 3 punctul 2 litera (a) din Directiva privind spălarea banilor, definiția unei „instituții financiare” include „o întreprindere, alta decât o instituție de credit, care exercită una sau mai multe dintre activitățile prevăzute la punctele 2-12 și 14-15 din anexa I la Directiva 2006/48/CE” a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit (JO L 177, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 9, p. 3), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/111/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 septembrie 2009 (JO L 302, p. 97). Această listă de activități include, la punctul 4 din această anexă, „«servicii de plată», astfel cum sunt definite în articolul 4 punctul 3 din Directiva 2007/64/CE” a Parlamentului European și a Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE și 2006/48/CE și de abrogare a Directivei 97/5/CE (JO L 319, p. 1), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/111 (denumită în continuare „Directiva privind serviciile de plată”), și, la punctul 5 din anexa menționată, „[e]miterea și gestionarea altor mijloace de plată [...] în măsura în care această activitate nu este reglementată de punctul 4”.
- 12 Articolul 5 din Directiva privind spălarea banilor prevede că „[s]tatele membre pot adopta sau menține în vigoare dispoziții mai stricte în domeniul reglementat de prezenta directivă, pentru a preveni fenomenul spălării banilor și finanțării terorismului”.
- 13 Capitolul II din Directiva privind spălarea banilor, intitulat „Precauția privind clientela”, conține, la articolele 6-10 din această directivă, dispoziții generale referitoare la precauția standard privind clientela, la articolele 11 și 12 din directiva menționată, dispoziții speciale referitoare la precauția simplificată privind clientela, precum și, la articolul 13 din aceeași directivă, dispoziții speciale referitoare la precauția sporită privind clientela.
- 14 În temeiul articolului 7 din Directiva privind spălarea banilor, instituțiile și persoanele reglementate de această directivă aplică măsuri de precauție privind clientela la stabilirea unei relații de afaceri, la efectuarea unor tranzacții ocazionale în valoare de cel puțin 15 000 de euro, atunci când există o suspiciune de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului, independent de orice derogare, scutire sau prag, și atunci când există îndoieli privind veridicitatea sau relevanța datelor de identificare a clientului obținute anterior.
- 15 În temeiul articolului 8 din Directiva privind spălarea banilor:
- „(1) Măsurile de precauție privind clientela cuprind:
- (a) identificarea clientului și verificarea identității clientului pe baza documentelor, datelor sau informațiilor obținute dintr-o sursă fiabilă și independentă;
 - (b) identificarea, după caz, a beneficiarului efectiv și adoptarea unor măsuri adecvate și bazate pe risc pentru a verifica identitatea acestuia [...];
 - (c) 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 [...].

(2) Instituțiile și persoanele reglementate de prezenta directivă aplică fiecare dintre cerințele de precauție privind clientela prevăzute la alineatul (1), dar pot stabili amploarea acestor măsuri în funcție de riscul asociat tipului de client, relației de afaceri, produsului sau tranzacției. Instituțiile și persoanele reglementate de prezenta directivă trebuie să fie în măsură să demonstreze autorităților competente [...] că amploarea măsurilor este adecvată, având în vedere riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului.”

16 Articolul 9 alineatele (1), (5) și (6) din directiva menționată prevede:

„(1) Statele membre solicită ca verificarea identității clientului și a beneficiarului efectiv să aibă loc înainte de stabilirea unei relații de afaceri sau de desfășurarea tranzacției.

[...]

(5) Statele membre solicită ca, în cazul în care instituția sau persoana în cauză nu este în măsură să respecte dispozițiile articolului 8 alineatul (1) literele (a), (b) și (c), aceasta să nu poată realiza o tranzacție prin cont bancar, stabili o relație de afaceri sau realiza o tranzacție sau să încheie relația de afaceri și să aibă în vedere întocmirea unui raport privind clientul către [unitatea de informații financiare], în conformitate cu articolul 22.

[...]

(6) Statele membre solicită ca instituțiile și persoanele reglementate de prezenta directivă să aplice procedurile de precauție privind clientela nu numai tuturor clienților noi, ci și clienților existenți, la date adecvate, în funcție de risc.”

17 Articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor prevede:

„Prin derogare de la articolul 7 literele (a), (b) și (d), articolul 8 și articolul 9 alineatul (1), instituțiile și persoanele reglementate de prezenta directivă nu se supun cerințelor prevăzute la articolele respective, în cazul în care clientul este o instituție de credit sau o instituție financiară reglementată de prezenta directivă sau o instituție de credit sau instituție financiară situată într-o țară terță care impune cerințe echivalente celor prevăzute de prezenta directivă, a căror respectare este supravegheată.”

18 Articolul 11 alineatul (2) din Directiva privind spălarea banilor stabilește alte împrejurări în care, prin derogare de la articolul 7 literele (a), (b) și (d), de la articolul 8 și de la articolul 9 alineatul (1) din această directivă, statele membre pot permite instituțiilor și persoanelor reglementate de directiva respectivă să nu aplice precauția standard privind clientela. Potrivit articolului 11 alineatul (3) din aceeași directivă, instituțiile și persoanele reglementate de aceasta strâng, în orice caz, informații suficiente pentru a stabili dacă clientul îndeplinește condițiile pentru a beneficia de derogarea menționată la alineatele (1) și (2) ale acestui articol.

19 În temeiul articolului 13 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor:

„Statele membre solicită instituțiilor și persoanelor reglementate de prezenta directivă să aplice, în funcție de risc, măsuri de precauție sporită privind clientela, pe lângă măsurile prevăzute la articolele 7 și 8 și la articolul 9 alineatul (6), în situațiile care prin natura lor pot prezenta un risc mai mare de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului și cel puțin în situațiile prevăzute la alineatele (2), (3), (4) și în alte situații prezentând un risc ridicat de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului, care îndeplinesc criteriile tehnice stabilite în conformitate cu articolul 40 alineatul (1) litera (c).”

- 20 Articolul 13 alineatele (2)-(4) din Directiva privind spălarea banilor vizează situațiile în care clientul nu este prezent fizic în scopul identificării sale, cazul relațiilor bancare transfrontaliere cu instituții corespondente din țări terțe, precum și tranzacțiile sau relațiile de afaceri cu persoanele expuse politic, rezidente în alt stat membru decât statul membru respectiv sau într-o țară terță. Pentru astfel de situații sunt enumerate măsuri de precauție sporită privind clientela sau exemple de măsuri adecvate.
- 21 În conformitate cu articolul 20 din Directiva privind spălarea banilor, statele membre trebuie să solicite instituțiilor și persoanelor reglementate de această directivă să acorde o atenție specială oricărei activități pe care o consideră în mod deosebit susceptibilă, prin natura sa, de a avea legătură cu spălarea banilor sau cu finanțarea terorismului.
- 22 Articolul 22 din Directiva privind spălarea banilor, care, împreună cu articolul 23 din aceasta, conține obligații de raportare, impune instituțiilor și persoanelor reglementate de această directivă și, după caz, directorilor și angajaților acestora să coopereze pe deplin, printre altele informând prompt unitatea de informații financiare, din proprie inițiativă, în cazul în care au cunoștință, suspectează sau au motive temeinice să suspecteze că se comite ori că s-a comis ori că a avut loc o tentativă de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului.
- 23 Articolul 28 din Directiva privind spălarea banilor interzice instituțiilor și persoanelor reglementate de această directivă, precum și directorilor și angajaților acestora să divulge clientului în cauză sau unor terțe persoane faptul că s-au transmis informații în conformitate cu articolele 22 și 23 din directiva menționată sau că se desfășoară ori că se poate desfășura o anchetă privind spălarea banilor sau finanțarea terorismului.
- 24 Potrivit articolului 34 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor, statele membre trebuie să solicite ca instituțiile și persoanele reglementate de această directivă să stabilească politici și proceduri adecvate și corespunzătoare în materie de precauție privind clientela, în materie de declarare, de păstrare a evidențelor, de control intern, de evaluare a riscurilor, de gestionare a riscurilor, de management de conformitate și de comunicare, pentru a preîntâmpina și pentru a împiedica operațiunile legate de spălarea banilor sau finanțarea terorismului.
- 25 Articolul 37 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor, care, împreună cu articolul 36 din aceasta, se referă la supraveghere, prevede că statele membre solicită autorităților competente cel puțin să monitorizeze efectiv și să adopte măsurile necesare pentru a asigura respectarea cerințelor directivei menționate de către instituțiile și de către persoanele reglementate de aceasta.

Directiva privind serviciile de plată

- 26 Directiva privind serviciile de plată stabilește, printre altele, normele care permit să se distingă șase categorii de prestatori de servicii de plată, dintre care fac parte instituțiile de credit în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2006/48, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/111, și instituțiile de plată în sensul Directivei privind serviciile de plată.
- 27 Potrivit articolului 4 din directiva menționată, intitulat „Definiții”:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

3. prin «serviciu de plată» se înțelege una dintre activitățile comerciale enumerate în anexă [care presupune efectuarea unor operațiuni de plată];

4. prin «instituție de plată» se înțelege persoana juridică care a fost autorizată, în conformitate cu articolul 10 [care impune întreprinderilor care intenționează să presteze servicii de plată să obțină o autorizație în calitate de instituție de plată înainte de a începe să presteze servicii de plată], să furnizeze și să presteze servicii de plată în întreaga Comunitate;

[...]

22. prin «agent» se înțelege o persoană fizică sau juridică care furnizează servicii de plată în numele unei instituții de plată;

[...]”

- 28 Conform articolului 5 primul paragraf litera (f) din Directiva privind serviciile de plată, o cerere de obținere a unei autorizații în calitate de instituție de plată trebuie să fie însoțită de o serie de documente, printre care și „o descriere a mecanismelor de control intern instituite de solicitant pentru a se conforma obligațiilor în materie de spălare a banilor și de finanțare a terorismului în conformitate cu dispozițiile [Directivei privind spălarea banilor]”. Articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind serviciile de plată prevede că o autorizație se acordă „dacă informațiile și documentele care însoțesc cererea respectă toate cerințele prevăzute la articolul 5 și dacă, după examinarea dosarului, autoritățile competente își dau avizul favorabil”. Conform articolului 12 alineatul (1) din această directivă, autorizațiile pot fi retrase doar în anumite împrejurări, printre care, potrivit literei (c) din această dispoziție, atunci când instituția de plată nu mai îndeplinește condițiile de acordare a autorizației.
- 29 Potrivit articolului 17 alineatul (1) din Directiva privind serviciile de plată, o instituție de plată care intenționează să presteze servicii de plată prin intermediul unui agent trebuie să comunice autorităților competente ale statului său membru de origine anumite informații care să permită înscrierea agentului respectiv în registrul public al instituțiilor de plată autorizate și al agenților și sucursalelor acestora, prevăzut la articolul 13 din directiva amintită. Aceste informații includ denumirea și adresa agentului respectiv și o descriere a mecanismului de control intern care urmează să fie folosit de agenți pentru a se conforma obligațiilor în materie de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului prevăzute de Directiva privind spălarea banilor.
- 30 Conform articolului 20 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind serviciile de plată, statele membre desemnează în calitate de autorități competente responsabile în special pentru autorizarea și supravegherea prudențială a instituțiilor de plată „fie autorități publice, fie organisme recunoscute de legislația națională sau de autoritățile publice special abilitate în acest scop de legislația națională, inclusiv de băncile centrale naționale”. Potrivit celui de al doilea paragraf al acestui articol 20 alineatul (1), respectivele „[a]utorități competente garantează independența față de organismele economice și evită orice conflict de interese. Fără a aduce atingere primului paragraf, instituțiile de plată, instituțiile de credit, instituțiile emitente de monedă electronică sau instituțiile de cecuri poștale nu pot fi desemnate în calitate de autorități competente”.
- 31 Articolul 21 din Directiva privind serviciile de plată, intitulat „Supravegherea”, prevede:
- „(1) Statele membre se asigură că autoritățile competente efectuează controale proporționale, adecvate și adaptate riscurilor la care sunt expuse instituțiile de plată, în vederea verificării conformității continue cu prezentul titlu [denumit «Prestatorii de servicii de plată»].
- Pentru verificarea conformității cu prezentul titlu, autoritățile competente sunt abilitate să adopte următoarele măsuri, în special:
- (a) să solicite instituției de plată să furnizeze orice informație necesară pentru supravegherea respectării condițiilor;

- (b) să efectueze inspecții la fața locului în cadrul instituției de plată, al oricărui agent sau sucursală care prestează servicii de plată sub răspunderea instituției de plată sau în cadrul oricărei entități către care se externalizează servicii de plată;
- (c) să emită recomandări, orientări și, dacă este cazul, dispoziții administrative cu caracter obligatoriu și
- (d) să suspende sau să retragă autorizația în cazurile prevăzute la articolul 12.

(2) [...] statele membre dispun ca autoritățile lor competente respective să poată aplica sau impune instituțiilor de plată sau celor care controlează efectiv activitățile instituțiilor de plată și care încalcă actele cu putere de lege sau actele administrative privind supravegherea sau exercitarea activității lor de prestatori de servicii de plată sancțiuni sau măsuri care să vizeze în mod specific încetarea încălcărilor constatate sau a cauzelor acestora.

[...]"

- 32 Articolul 79 din directiva menționată, intitulat „Protecția datelor”, prevede că „[s]tatele membre permit procesarea datelor personale de către sisteme de plăți și prestatorii de servicii de plată în cazul în care acest lucru este necesar pentru a garanta prevenirea, anchetarea și detectarea fraudelor în domeniul plăților. Procesarea unor astfel de date personale se realizează în conformitate cu [Directiva privind datele cu caracter personal]”.

Dreptul spaniol

- 33 Legea 10/2010 privind prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului din 28 aprilie 2010 (Ley 10/2010 de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, BOE nr. 103 din 29 aprilie 2010, p. 37458), prin care s-a transpus Directiva privind spălarea banilor în ordinea juridică spaniolă, face distincție între trei tipuri de măsuri de precauție privind clientela, și anume, la articolele 3-6 din această lege, măsuri standard de precauție privind clientela, la articolul 9 din legea menționată, măsuri simplificate de precauție privind clientela și, la articolul 11 din aceeași lege, măsuri sporite de precauție privind clientela.
- 34 Măsurile standard de precauție privind clientela includ, astfel cum prevăd articolele 3-6 din Legea 10/2010, identificarea în mod formal a persoanelor în cauză, identificarea beneficiarului real, obținerea de informații referitoare la obiectul și la natura relației de afaceri avute în vedere și monitorizarea constantă a relației de afaceri.
- 35 Articolul 7 alineatul 1 din Legea 10/2010 prevede:

„Persoanele reglementate de prezenta lege aplică toate măsurile de precauție prevăzute la articolele precedente, însă pot stabili gradul de aplicare al măsurilor cuprinse în articolele 4, 5 și 6 în funcție de risc și de tipul de client, de raportul de afaceri, de produs sau de operațiune, aceste informații fiind incluse în politica expresă de admitere a clienților [...].

Persoanele care intră sub incidența prezentei legi trebuie să poată demonstra autorităților competente că măsurile adoptate au un conținut adecvat în raport cu riscul spălării banilor și al finanțării terorismului, printr-o analiză prealabilă a riscului, care trebuie, în orice caz, să fie scrisă.

Persoanele reglementate de prezenta lege aplică în mod sistematic măsurile de precauție atunci când există indicii de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului, independent de orice scutire, derogare ori prag sau atunci când există îndoieli privind veridicitatea sau caracterul adecvat al datelor obținute anterior.”

36 Potrivit articolului 7 alineatul 3 din Legea 10/2010, persoanele reglementate de această lege nu pot să înceapă o relație de afaceri sau să efectueze o tranzacție dacă nu pot aplica măsurile de precauție privind clientela prevăzute de legea menționată. Dacă o asemenea imposibilitate intervine pe parcursul relației de afaceri, ele trebuie să înceteze relația respectivă.

37 Articolul 9 din Legea 10/2010 prevede:

„1. Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 7 alineatul 1 al treilea paragraf, persoanelor reglementate de prezenta lege li se permite să nu aplice măsurile de precauție prevăzute la articolul 3 alineatul 2 și la articolele 4, 5 și 6 cu privire la următorii clienți:

[...]

b) Instituțiile financiare stabilite în Uniunea Europeană sau în țări terțe echivalente, care fac obiectul unui control ce urmărește garantarea respectării măsurilor de precauție.

[...]

Ministrul economiei și finanțelor poate exclude prin ordin aplicarea măsurilor simplificate de precauție față de anumiți clienți.

2. Aplicarea măsurilor simplificate de precauție față de alți clienți care prezintă un risc scăzut de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului va putea fi autorizată pe cale normativă.

3. Persoanele reglementate de prezenta lege trebuie, în orice caz, să strângă suficiente informații pentru a stabili dacă clientul se poate încadra în una dintre excepțiile prevăzute de acest articol.”

38 Articolul 11 din Legea 10/2010 arată:

„Persoanele reglementate de prezenta lege aplică, în plus față de măsurile standard de precauție, măsuri sporite în cazurile care intră sub incidența prezentei secțiuni și în toate celelalte cazuri care intră sub incidența reglementării din cauza riscului ridicat de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului pe care îl prezintă.

Persoanele reglementate de prezenta lege aplică de asemenea, în funcție de o analiză a riscului, măsuri sporite de precauție în situațiile care, prin natura lor, pot prezenta un risc mai mare de spălare a banilor și de finanțare a terorismului. În orice caz, se consideră că activitățile de bancă privată, serviciile de transfer de fonduri și operațiunile de schimb valutar prezintă un asemenea risc.

Măsurile sporite de precauție impuse în sectoarele sau în domeniile de activitate care prezintă un risc ridicat de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului vor putea fi stabilite pe cale normativă.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

39 Safe este o societate care gestionează transferul de fonduri către alte state membre decât cel în care este stabilită sau către state terțe prin intermediul conturilor sale deschise la instituții de credit.

40 În urma descoperirii unor nereguli cu privire la agenții care transferau fonduri prin intermediul conturilor deținute de Safe la acestea, băncile au solicitat Safe informații, în temeiul Legii 10/2010. Întrucât Safe a refuzat să le furnizeze informațiile respective, băncile au închis conturile deținute de Safe la acestea.

- 41 Din dosarul prezentat Curții reiese că, la 11 mai 2011, BBVA a comunicat aceste nereguli Departamentului executiv din cadrul Comisiei pentru prevenirea spălării banilor și a infracțiunilor monetare a Băncii Spaniei (Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias del Banco de España, denumit în continuare „Sepblac”) și i-a declarat acestuia că suspecta Safe de spălare de bani. La data de 22 iulie 2011, BBVA a notificat societății Safe închiderea irevocabilă a contului său.
- 42 Safe a atacat decizia BBVA de închidere a contului său, precum și deciziile similare ale celorlalte două bănci la Juzgado de lo Mercantil n° 5 de Barcelona (Tribunalul Comercial nr. 5 din Barcelona), pentru motivul că închiderea contului era un act de concurență neloială care împiedica desfășurarea normală a activității sale prin transferul de fonduri în alte state decât cel în care este stabilită. Astfel, Safe a arătat că era obligată prin lege să dețină un cont la o instituție bancară pentru a putea efectua asemenea transferuri de fonduri, obligație căreia i s-a conformat intrând în relație cu băncile, și că era în concurență pe piață cu acestea. De asemenea, ea a susținut că băncile îi ceruseră să furnizeze date privind clienții săi, precum și originea și destinația fondurilor, sub pretextul dispozițiilor Legii 10/2010, fapt contestat de bănci, și că furnizarea acestor informații către bănci era contrară legislației naționale privind protecția datelor cu caracter personal.
- 43 Băncile au răspuns că măsurile luate erau în conformitate cu Legea 10/2010, că acestea erau justificate în special din cauza riscului legat de transferul de fonduri de către o instituție în alte state decât cel în care este stabilită și că nu erau contrare dreptului concurenței.
- 44 La data de 25 septembrie 2012, Juzgado de lo Mercantil n° 5 de Barcelona (Tribunalul Comercial nr. 5 din Barcelona) a respins acțiunea societății Safe. Acesta a statuat că băncile aveau dreptul să solicite Safe să adopte măsuri sporite de precauție privind clientela și să pună la dispoziție date referitoare la clienții săi, cu condiția să fi identificat în conduita sa indicii cu privire la încălcarea dispozițiilor Legii 10/2010.
- 45 Instanța menționată a analizat în fiecare caz în parte dacă conduita băncilor era justificată. Astfel, ea a considerat că niciuna dintre bănci nu încălcăse vreo interdicție specifică de comportament anticoncurențial, dar că Sabadell și Liberbank, spre deosebire de BBVA, acționaseră în mod neloial pentru că nu motivaseră măsurile luate. În schimb, a considerat că conduita BBVA fusese justificată, întrucât ea s-a bazat pe controale în urma cărora s-a constatat că 22 % din transferurile efectuate prin intermediul conturilor societății Safe în perioada cuprinsă între 1 septembrie și 30 noiembrie 2010 nu fuseseră realizate de agenți autorizați de Safe și înregistrați la Banca Spaniei. Mai mult, în acea perioadă, transferurile fuseseră efectuate de 1 291 de persoane, un număr mult mai mare decât cel al agenților societății Safe. În plus, un raport de expertiză scotea în evidență riscurile pe care le prezintă transferurile nerealizate de agenți identificați.
- 46 Safe, Sabadell și Liberbank au formulat apel împotriva acestei hotărâri la Audiencia Provincial de Barcelona (Curtea de Apel Provincială din Barcelona), care judecă cele trei apeluri împreună.
- 47 Instanța de trimitere precizează că toate părțile implicate sunt supuse Legii 10/2010 întrucât se încadrează în categoriile enumerate la articolul 2 din această lege, care includ instituțiile de credit și instituțiile de plată. Mai mult, toate părțile concurează pe piață și desfășoară aceeași activitate de transfer de fonduri în alte state decât cel în care sunt stabilite. Cu toate acestea, instituțiile de plată precum Safe trebuie să desfășoare această activitate prin intermediul conturilor deschise la instituții de credit cum sunt băncile.
- 48 În fața instanței de trimitere, Safe susține, în primul rând, că BBVA nu era obligată să adopte măsuri de precauție privind clientela atunci când aceasta este constituită din instituții financiare, întrucât acestea sunt supravegheate în mod direct de autoritățile publice, în speță de Banca Spaniei. În al doilea rând, arată că, în Spania, doar Sepblac poate avea acces la datele referitoare la clienții instituțiilor de plată. În al treilea rând, chiar dacă BBVA ar fi fost obligată să adopte astfel de măsuri de precauție, ea ar fi

trebuit să realizeze în prealabil un studiu detaliat și exhaustiv referitor la politica adoptată de Safe pentru a se conforma legislației aplicabile. În cazul de față, BBVA ar fi solicitat doar un raport de expertiză, care a fost întocmit pe baza propriilor date. În al patrulea rând, Legea 10/2010 nu s-ar aplica persoanelor, cum sunt agenții, care oferă sprijin instituțiilor financiare pentru transferul de fonduri.

- 49 În fața instanței de trimitere, Sabadell invocă faptul că Juzgado de lo Mercantil n° 5 de Barcelona (Tribunalul Comercial nr. 5 din Barcelona) a admis că, în principiu, ea putea adopta măsuri sporite de precauție privind clientela, dar a considerat că nu putea face acest lucru în speță. În ceea ce privește Liberbank, aceasta arată că închiderea contului deținut de Safe era justificată, întrucât aceasta nu a furnizat informațiile solicitate.
- 50 Instanța de trimitere apreciază că se pun trei probleme principale în legătură cu interpretarea articolului 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor.
- 51 În primul rând, se pune întrebarea dacă se poate considera că, având în vedere articolul 5 din această directivă, care permite statelor membre să stabilească sau să mențină în vigoare, în domeniul reglementat prin directiva menționată, dispoziții mai stricte pentru a preveni spălarea banilor și finanțarea terorismului, legiuitorul național este autorizat să transpună excepția sau derogarea prevăzută la articolul 11 alineatul (1) din aceeași directivă în termeni diferiți de conținutul său strict. Articolul 9 alineatul 1 litera b) din Legea 10/2010 prevede că persoanelor reglementate de această lege „li se permite să nu aplice măsurile de precauție” standard cu privire la clienții care sunt instituții financiare stabilite în Uniune sau în țări terțe echivalente, care fac obiectul unui control ce urmărește garantarea respectării măsurilor de precauție privind clientela.
- 52 În al doilea rând, interpretarea articolului 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor coroborat cu articolul 7 din aceasta ridică problema dacă legiuitorul Uniunii a intenționat să stabilească o veritabilă excepție necondiționată de la obligația instituțiilor de credit de a adopta măsuri de precauție cu privire la clienții lor atunci când aceștia sunt instituții de plată reglementate, la rândul lor, de directiva menționată, datorită statutului lor de instituții financiare supuse de asemenea propriului sistem de supraveghere.
- 53 În al treilea rând, se pune întrebarea dacă excepția prevăzută de dispoziția menționată se referă doar la măsurile de precauție sau se referă și la măsurile sporite de precauție.
- 54 Se mai pun și alte probleme, cu titlu subsidiar, în cazul în care articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor ar trebui interpretat în sensul că instituțiile financiare sunt îndreptățite să adopte măsuri de precauție sau măsuri sporite de precauție sau sunt chiar obligate să facă aceasta, fie în temeiul reglementării Uniunii, fie în temeiul reglementării naționale.
- 55 Aceste alte chestiuni se referă, pe de o parte, la coroborarea articolului 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor cu articolul 21 din Directiva privind serviciile de plată și urmăresc determinarea limitelor măsurilor de precauție și ale măsurilor sporite de precauție pe care instituțiile bancare le pot eventual aplica cu privire la instituțiile de plată. Pe de altă parte, ele se referă la aspectul dacă furnizarea de către instituțiile de plată a datelor referitoare la clienții lor instituțiilor de credit este conformă cu dreptul Uniunii, în special cu Directiva privind datele cu caracter personal.

56 În aceste condiții, Audiencia Provincial de Barcelona (Curtea de Apel Provincială din Barcelona) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Cu privire la interpretarea articolului 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor:

- a) coroborat cu articolul 7 din această directivă, legiuitorul comunitar a urmărit să instituie o excepție veritabilă de la posibilitatea instituțiilor de credit de a adopta măsuri de precauție cu privire la clienții lor atunci când aceștia sunt instituții de plată supuse, la rândul lor, propriului sistem de supraveghere sau a dorit să instituie o simplă autorizare de a prevedea o excepție?
- b) coroborat cu articolul 5 din directiva menționată, legiuitorul național poate transpune excepția prevăzută de norma în discuție în alți termeni decât cei utilizați în textul acesteia?
- c) excepția prevăzută la acest articol 11 alineatul (1) este aplicabilă și măsurilor sporite de precauție în aceiași termeni ca în cazul măsurilor de precauție?

2) În subsidiar, în cazul în care răspunsul la prima întrebare literelor a)-c) este în sensul că instituțiile de credit pot adopta măsuri de precauție și măsuri sporite de precauție cu privire la instituțiile de plată:

- a) până unde se extinde posibilitatea instituțiilor de credit de a supraveghea operațiunile instituțiilor de plată? În temeiul dispozițiilor Directivei privind spălarea banilor, aceste instituții pot fi considerate ca fiind autorizate să supravegheze procedurile și măsurile de precauție adoptate de instituțiile de plată sau o astfel de competență revine exclusiv autorităților publice la care se referă Directiva privind serviciile de plată, în cazul de față Banca Spaniei?
- b) aplicarea de către instituțiile de credit a acestei posibilități de a adopta măsuri implică o justificare specială legată de actele instituției de plată sau această posibilitate poate fi exercitată cu titlu general, pentru simplul motiv că instituția de plată desfășoară o activitate care presupune riscuri, precum transferul fondurilor în străinătate?
- c) în cazul în care se apreciază că este necesară o justificare concretă pentru ca instituțiile de credit să poată adopta măsuri de precauție cu privire la instituțiile de plată:
 - i) care sunt comportamentele relevante care trebuie avute în vedere de instituția bancară în scopul adoptării măsurilor de precauție?
 - ii) instituția de credit poate fi considerată competentă să evalueze, în acest scop, măsurile de precauție pe care le aplică instituția de plată în cadrul procedurilor desfășurate?
 - iii) exercitarea acestei competențe impune ca instituția bancară să fi identificat în operațiunile unei instituții de plată un comportament care să sugereze că a avut un rol în activitățile de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului?

3) Pe de altă parte, în cazul în care s-ar aprecia că instituțiile de credit au competența de a adopta măsuri sporite de precauție cu privire la instituțiile de plată:

- a) printre măsurile menționate poate fi inclusă și solicitarea de a furniza datele de identificare ale tuturor clienților instituției de plată de la care provin fondurile transferate, precum și cele ale destinatarilor acestor fonduri?

- b) este compatibilă cu Directiva privind datele cu caracter personal obligația instituțiilor de plată de a furniza datele clienților lor instituțiilor de credit prin intermediul cărora sunt nevoite să opereze și cu care totodată concurează pe piață?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 57 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că din dosarul prezentat Curții reiese că BBVA a început să aibă suspiciuni legate de spălarea banilor sau de finanțarea terorismului după ce a descoperit nereguli în informațiile despre agenții care transferau fonduri prin intermediul contului deschis de Safe la aceasta. BBVA a solicitat Safe informații în temeiul Legii 10/2010 și, întrucât aceasta a refuzat să furnizeze informațiile respective, a închis contul societății Safe. Astfel, deși articolul 9 din această lege permite aplicarea unor măsuri simplificate de precauție privind clientela în măsura în care aceasta este constituită din instituții financiare în cazul cărora respectarea măsurilor de precauție este supusă supravegherii, în conformitate cu articolul 11 din aceeași lege, trebuie să fie luate măsuri sporite de precauție privind clientela în situațiile care, pe baza unei analize a riscurilor, pot prezenta un risc mai mare de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului. Printre aceste situații care, prin natura lor, prezintă un asemenea risc, figurează în special serviciile de transfer de fonduri.
- 58 Prin intermediul primei întrebări formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 5, articolul 7, articolul 11 alineatul (1) și articolul 13 din Directiva privind spălarea banilor trebuie să fie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care, pe de o parte, permite aplicarea de măsuri standard de precauție privind clientela în măsura în care aceasta este constituită din instituții financiare în cazul cărora respectarea măsurilor de precauție este supusă supravegherii și, pe de altă parte, impune instituțiilor și persoanelor reglementate de directiva menționată să aplice, în funcție de o analiză a riscului, măsuri sporite de precauție privind clientela în situațiile care, prin natura lor, pot prezenta un risc mai mare de spălare a banilor și de finanțare a terorismului, cum este transferul de fonduri.
- 59 Directiva privind spălarea banilor prevede, în secțiunile 1-3 din capitolul II, intitulat „Precauția privind clientela”, trei tipuri de măsuri de precauție în raport cu clientela, mai precis măsurile standard, cele simplificate și cele sporite.
- 60 În cadrul secțiunii 1 din acest capitol, intitulată „Dispoziții generale”, articolul 7 literele (a)-(d) din Directiva privind spălarea banilor stabilește situațiile în care instituțiile și persoanele reglementate de această directivă au obligația de a aplica măsuri standard de precauție privind clientela, întrucât sunt considerate că prezintă riscuri de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului, care pot fi prevenite prin luarea măsurilor prevăzute la articolele 8 și 9 din directiva menționată. Aceste situații sunt întâlnite la stabilirea unei relații de afaceri, la efectuarea unor tranzacții ocazionale în valoare de cel puțin 15 000 de euro, atunci când există o suspiciune de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului și atunci când există îndoieli privind veridicitatea sau relevanța datelor de identificare a clientului obținute anterior.
- 61 În situațiile prezentate la articolul 7, instituțiile și persoanele reglementate de această directivă trebuie să aplice măsuri standard de precauție privind clientela, care includ, conform articolului 8 alineatul (1) din directiva menționată, identificarea clientului și verificarea identității sale, identificarea, după caz, a beneficiarului efectiv, obținerea de informații privind scopul și natura dorită a relației de afaceri și realizarea unei monitorizări continue a relației de afaceri existente și a tranzacțiilor deja încheiate. După cum reiese din cuprinsul alineatului (2) al acestui articol, conținutul acestei precauții poate fi adaptat în funcție de riscul asociat tipului de client, de relație de afaceri, de produs sau de tranzacție.

- 62 În conformitate cu articolul 9 alineatul (6) din Directiva privind spălarea banilor, statele membre trebuie să solicite instituțiilor și persoanelor reglementate de această directivă să aplice procedurile de precauție privind clientela nu numai tuturor clienților noi, ci și, la momentele oportune, clientelei existente, în funcție de analiza riscurilor. Cu toate acestea, în temeiul articolului 9 alineatul (1) din directiva menționată, statele membre trebuie să solicite verificarea identității clientului și a beneficiarului efectiv înainte de stabilirea unei relații de afaceri sau de desfășurarea unei tranzacții.
- 63 În consecință, la articolele 7-9 din Directiva privind spălarea banilor, legiuitorul Uniunii a identificat împrejurările în care a considerat că reglementarea națională trebuie să prevadă măsuri standard de precauție pentru a evita un risc de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului.
- 64 În alte situații, care depind, printre altele, de tipul de client, de relație de afaceri, de produs sau de tranzacție, riscul poate fi mai ridicat sau mai scăzut, după cum rezultă din considerentele (10), (22) și (24) ale Directivei privind spălarea banilor. Articolele 11 și 13 din această directivă se referă la aceste situații și impun statelor membre să asigure aplicarea unor măsuri de precauție privind clientela de diferite grade.
- 65 În anumite condiții, prevăzute la articolul 11 din Directiva privind spălarea banilor, nu este necesară aplicarea măsurilor de precauție privind clientela prevăzute la articolul 8 și la articolul 9 alineatul (1) din această directivă în împrejurări în care, în principiu, ar trebui aplicate, potrivit articolului 7 literele (a), (b) și (d). Condițiile respective privesc situațiile în care legiuitorul Uniunii a considerat că riscul de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului era mai scăzut datorită, printre altele, identității clientului sau valorii și conținutului tranzacției sau produsului.
- 66 Această situație se regăsește în special, potrivit articolului 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor, atunci când clientul unei instituții sau al unei persoane reglementate de această directivă este el însuși o instituție de credit sau o instituție financiară reglementată de directiva menționată.
- 67 Trebuie însă arătat că articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor nu derogă de la articolul 7 litera (c) din această directivă.
- 68 În temeiul acestei dispoziții coroborate cu articolul 11 alineatul (1) din directiva menționată, măsurile de precauție privind clientela trebuie să fie aplicate în continuare atunci când există o suspiciune de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului, această noțiune nefiind, în schimb, definită în această directivă. În consecință, atunci când apare o asemenea suspiciune, un stat membru nu poate să permită sau să impună aplicarea unor măsuri simplificate de precauție privind clientela.
- 69 În plus, trebuie arătat că, contrar celor susținute de Safe, derogarea prevăzută la articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor nu împiedică existența unei reglementări naționale care prevede aplicarea de către instituțiile și de către persoanele respective a unor măsuri sporite de precauție, în temeiul articolului 13 din această directivă.
- 70 Astfel, articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor urmărește numai să deroge de la măsurile standard de precauție privind clientela prevăzute în secțiunea 1 din capitolul II din aceasta. Întrucât această dispoziție nu cuprinde nicio referire la articolul 13 din Directiva privind spălarea banilor, care face parte din secțiunea 3 din acest capitol, ea nu are nicio incidență asupra precauției privind clientela necesare atunci când riscul este mai mare, așa cum a arătat avocatul general la punctul 94 din concluzii. În plus, instituțiile și persoanele reglementate de această directivă nu sunt autorizate să aplice măsurile simplificate de precauție „în conformitate cu o abordare în funcție de risc” decât în cazuri adecvate, după cum arată considerentul (22) al directivei menționate. Or, din considerentul (24) al acestei directive reiese că există situații în care, deși trebuie stabilite identitatea și profilul comercial al tuturor clienților, sunt necesare proceduri deosebit de riguroase de identificare și de verificare a identității, din cauza riscului mai mare de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului.

- 71 În consecință, dacă există un risc mai mare de spălare a banilor și de finanțare a terorismului, astfel cum se prevede la articolul 13 din Directiva privind spălarea banilor, faptul că un client este el însuși o instituție sau o persoană reglementată de această directivă nu se opune ca un stat membru să poată impune aplicarea în privința acestui client a măsurilor sporite de precauție, în sensul articolului 13 din directiva menționată.
- 72 Articolul 13 din Directiva privind spălarea banilor impune statelor membre să prevadă că instituțiile și persoanele reglementate de această directivă aplică, în funcție de o analiză a riscului, măsuri sporite de precauție privind clientela în special în situații care, prin natura lor, pot prezenta un risc mai mare de spălare a banilor și de finanțare a terorismului și cel puțin în situațiile vizate la alineatele (2)-(4) ale acestui articol, pe lângă măsurile enumerate la articolele 7 și 8 și la articolul 9 alineatul (6) din directiva amintită.
- 73 Rezultă din expresia „cel puțin” că, deși articolul 13 din Directiva privind spălarea banilor enumeră anumite situații în care statele membre trebuie să prevadă aplicarea de măsuri sporite de precauție, această enumerare nu este totuși exhaustivă. Statele membre dispun de o marjă de apreciere semnificativă în transpunerea acestei directive, în ceea ce privește modul adecvat de punere în aplicare a obligației de a prevedea măsuri sporite de precauție și de a stabili atât situațiile în care există un risc mai mare, cât și măsurile de precauție.
- 74 Astfel, așa cum a arătat avocatul general la punctul 95 din concluzii, deși transferul de fonduri de către o instituție în alte state decât cel în care este stabilită nu este menționat la articolul 13 alineatele (2)-(4) din Directiva privind spălarea banilor, acest articol nu împiedică statele membre să precizeze în dreptul lor național, pe baza unei abordări în funcție de risc, alte situații care prin natura lor prezintă un risc mai mare și deci justifică sau chiar impun aplicarea unor măsuri sporite de precauție privind clientela, pe lângă măsurile standard de precauție.
- 75 Prin urmare, în pofida derogării de la articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor, articolele 7 și 13 din această directivă impun statelor membre să se asigure că instituțiile și persoanele reglementate de directiva menționată aplică în situațiile în care sunt implicați clienți care sunt ei înșiși instituții sau persoane reglementate de Directiva privind spălarea banilor măsuri standard de precauție privind clientela în temeiul articolului 7 litera (c) din directiva amintită și măsuri sporite de precauție privind clientela în temeiul articolului 13 din directiva respectivă în situații care, prin natura lor, pot prezenta un risc mai mare de spălare a banilor și de finanțare a terorismului.
- 76 În sfârșit, în ceea ce privește articolul 9 din Legea 10/2010, care permite aplicarea măsurilor standard de precauție în privința instituțiilor financiare chiar și în lipsa unei suspiciuni sau a unui risc mai mare de spălare a banilor și de finanțare a terorismului în sensul articolului 7 litera (c) și al articolului 13 din Directiva privind spălarea banilor, trebuie amintit că Directiva privind spălarea banilor nu realizează decât o armonizare minimă și că, și atunci când statele membre au transpus corect în dreptul lor național articolele 7, 11 și 13 din această directivă, articolul 5 din directiva amintită le permite să adopte sau să mențină în vigoare dispoziții mai stricte dacă aceste dispoziții urmăresc să consolideze combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului (a se vedea în acest sens Hotărârea Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punctul 61).
- 77 Mai este necesar să se arate că „dispoziții[le] mai stricte” menționate la articolul 5 din Directiva privind spălarea banilor se pot referi la situații pentru care această directivă prevede un anumit tip de precauție privind clientela, dar și la alte situații care, în aprecierea statelor membre, prezintă un risc.
- 78 Articolul 5 din Directiva privind spălarea banilor face parte din capitolul I din aceasta, intitulat „Obiect, domeniu de aplicare și definiții”, și se aplică tuturor dispozițiilor din domeniul reglementat de această directivă pentru a preveni fenomenul spălării banilor și finanțării terorismului. Rezultă de aici că domeniul de aplicare al acestui articol nu este limitat la dispozițiile capitolului II din directiva menționată, intitulat „Precauția privind clientela”. Astfel, un stat membru poate stabili că o instituție

de credit trebuie să aplice măsuri de precauție privind clientela în raport cu o instituție de plată chiar și atunci când condițiile prevăzute la articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor sunt îndeplinite și, așadar, chiar și atunci când nu există nicio suspiciune în sensul articolului 7 litera (c) din această directivă, precum și în alte situații decât cele enumerate la articolele 7 și 13 din directiva amintită.

79 Prevăzând că statele membre pot adopta sau menține în vigoare dispoziții mai stricte în domeniul reglementat de Directiva privind spălarea banilor, pentru a preveni fenomenul spălării banilor și al finanțării terorismului, articolul 5 din această directivă nu conferă statelor membre o posibilitate sau o obligație de a legifera în temeiul dreptului Uniunii, ci se limitează, spre deosebire de dispozițiile prevăzute în capitolul II din directiva menționată, să recunoască competența statelor membre în temeiul dreptului național de a prevedea astfel de dispoziții mai stricte în afara cadrului sistemului prevăzut de această directivă (a se vedea prin analogie Hotărârea Julián Hernández și alții, C-198/13, EU:C:2014:2055, punctul 44).

80 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare după cum urmează:

- Articolul 5, articolul 7, articolul 11 alineatul (1) și articolul 13 din Directiva privind spălarea banilor trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care, pe de o parte, permite aplicarea de măsuri standard de precauție privind clientela în măsura în care aceasta este constituită din instituții financiare în cazul cărora respectarea măsurilor de precauție este supusă supravegherii atunci când există o suspiciune de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului în sensul articolului 7 litera (c) din această directivă și, pe de altă parte, impune instituțiilor și persoanelor reglementate de directiva menționată să aplice, în funcție de o analiză a riscului, măsuri sporite de precauție privind clientela în situațiile care, prin natura lor, pot prezenta un risc mai mare de spălare a banilor și de finanțare a terorismului în sensul articolului 13 alineatul (1) din aceeași directivă, cum este transferul de fonduri.
- În plus, chiar și în lipsa unei asemenea suspiciuni sau a unui asemenea risc, articolul 5 din Directiva privind spălarea banilor le permite statelor membre să adopte sau să mențină în vigoare dispoziții mai stricte dacă aceste dispoziții urmăresc să consolideze combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului.

Cu privire la a doua întrebare litera a) și litera c) punctul ii)

81 Prin intermediul celei de a doua întrebări litera a), instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească modul în care trebuie interpretată Directiva privind spălarea banilor în ceea ce privește limitele competențelor de care dispun instituțiile de credit, în temeiul acestei directive, în raport cu instituțiile de plată care le sunt clienți și care sunt, pe de altă parte, reglementate de directiva menționată și de Directiva privind serviciile de plată. Prin intermediul celei de a doua întrebări litera c) punctul ii), ea solicită, în esență, să se stabilească dacă Directiva privind spălarea banilor trebuie să fie interpretată în sensul că o instituție de credit poate evalua măsurile de precauție privind clientela aplicate de o instituție de plată.

82 Este necesar să se arate că din decizia de trimitere reiese că aceste întrebări se referă la interpretarea comună a Directivei privind spălarea banilor și a Directivei privind serviciile de plată, în special a articolului 21 din aceasta din urmă, care definește competențele atribuite autorităților naționale în scopul supravegherii instituțiilor de plată. Instanța de trimitere ridică problema domeniului de aplicare al competenței care poate fi atribuită instituțiilor de credit în materia supravegherii operațiunilor instituțiilor de plată. Ea consideră că Directiva privind serviciile de plată nu atribuie această competență de supraveghere decât autorității naționale competente, în speță Sepblac, însă dorește să

afle dacă Directiva privind spălarea banilor nu atribuie indirect instituțiilor bancare o anumită competență de supraveghere a instituțiilor de plată prin intermediul posibilității de a adopta măsuri sporite de precauție.

- 83 În această privință, trebuie subliniat că Directiva privind spălarea banilor privește obligațiile de precauție care le revin instituțiilor și persoanelor reglementate de această directivă. Astfel, articolul 8 alineatul (1) din directiva menționată definește elementele unei relații de afaceri despre care instituțiile și persoanele reglementate de directiva amintită trebuie să obțină informații.
- 84 Potrivit articolului 9 alineatul (5) primul paragraf din Directiva privind spălarea banilor, statele membre solicită ca, în cazul în care instituția sau persoana în cauză nu este în măsură să respecte dispozițiile articolului 8 alineatul (1) literele (a)-(c) din această directivă, să nu poată realiza o tranzacție prin cont bancar, stabili o relație de afaceri sau realiza o tranzacție sau să nu poată încheia relația de afaceri. În consecință, adoptarea unei măsuri precum cea a încetării relației de afaceri, prevăzută la articolul 9 alineatul (5) primul paragraf din Directiva privind spălarea banilor, este consecința incapacității unei instituții sau a unei persoane reglementate de această directivă de a se conforma obligațiilor de precauție care îi revin în temeiul articolului 8 alineatul (1) literele (a)-(c) din directiva menționată, astfel cum au fost puse în aplicare de statele membre.
- 85 Aplicarea articolului 9 alineatul (5) din Directiva privind spălarea banilor nu depinde de motivul pentru care o instituție sau o persoană reglementată de această directivă nu se poate conforma obligațiilor de precauție prevăzute la articolul 8 alineatul (1) literele (a)-(c) din directiva menționată. În consecință, faptul că clientul unei instituții sau al unei persoane reglementate de Directiva privind spălarea banilor nu cooperează prin furnizarea de informații care să îi permită acesteia să se conformeze dreptului național care transpune articolul 8 din această directivă nu este necesar pentru a atrage consecințele prevăzute la articolul 9 alineatul (5) din directiva amintită.
- 86 Cu toate acestea, conform articolului 8 alineatul (2) din Directiva privind spălarea banilor, instituțiile și persoanele reglementate de această directivă trebuie să poată dovedi autorităților competente menționate la articolul 37 din directiva respectivă că amplasarea măsurilor luate în cadrul obligației lor de precauție privind clientela și al căror domeniu de aplicare poate fi adaptat în funcție de riscul asociat tipului respectiv de client, de relație de afaceri, de produs sau de tranzacție este adecvată în raport cu riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului.
- 87 În această privință, astfel de măsuri trebuie să prezinte o legătură concretă cu riscul de spălare a banilor și de finanțare a terorismului și să fie proporționale cu acesta. Rezultă că adoptarea unei măsuri precum încetarea unei relații de afaceri, prevăzută la articolul 9 alineatul (5) primul paragraf din Directiva privind spălarea banilor, nu trebuie să aibă loc, potrivit articolului 8 alineatul (2) din directiva menționată, în lipsa unor informații suficiente în legătură cu riscul de spălare a banilor și de finanțare a terorismului.
- 88 Pe de altă parte, articolul 37 din Directiva privind spălarea banilor impune autorităților competente să monitorizeze efectiv și să adopte măsurile necesare pentru a asigura respectarea obligațiilor prevăzute de directiva menționată de către instituțiile și persoanele reglementate de această directivă, printre care figurează instituțiile de credit și instituțiile de plată care aplică măsuri de precauție cu privire la unul dintre clienții lor.
- 89 Rezultă că obligațiile de precauție privind clientela și de raportare care le revin instituțiilor de credit, pe de o parte, și măsurile de supraveghere și de monitorizare luate de autoritățile naționale competente, pe de altă parte, constituie un ansamblu de măsuri preventive și disuasive de combatere efectivă a spălării banilor și a finanțării terorismului, precum și de apărare a solidității și integrității sistemului financiar.

- 90 Contrar celor susținute de Safe, aceasta nu înseamnă însă că, atunci când acționează în temeiul legislației naționale care transpune articolele 8 și 9 din Directiva privind spălarea banilor, instituțiile și persoanele reglementate de această directivă își asumă rolul de supraveghere care este rezervat autorităților competente.
- 91 Aceasta nu înseamnă nici că instituțiile și persoanele reglementate de Directiva privind spălarea banilor pot aduce atingere sarcinilor de supraveghere pe care autoritățile competente trebuie să le îndeplinească în conformitate cu articolul 21 din Directiva privind serviciile de plată în cazul instituțiilor de plată pentru a verifica respectarea dispozițiilor din titlul II din această directivă, denumit „Prestatorii de servicii de plată”, și pentru a se substitui autorităților de supraveghere menționate.
- 92 Deși instituțiile și persoanele reglementate de Directiva privind spălarea banilor trebuie să aplice măsurile de precauție prevăzute la articolul 8 din această directivă coroborat cu articolul 11 și, după caz, cu articolul 13 din aceeași directivă și pot fi nevoite, în acest sens, să țină seama de măsurile de precauție pe care clienții lor le aplică în cadrul procedurilor lor, măsurile de supraveghere și de control sunt rezervate, la articolele 17 și 21 din Directiva privind serviciile de plată și la articolele 36 și 37 din Directiva privind spălarea banilor, autorităților competente.
- 93 În consecință, este necesar să se răspundă la a doua întrebare litera a) și litera c) punctul ii) că Directiva privind spălarea banilor trebuie să fie interpretată în sensul că instituțiile și persoanele reglementate de această directivă nu pot aduce atingere sarcinilor de supraveghere pe care autoritățile competente trebuie să le îndeplinească în conformitate cu articolul 21 din Directiva privind serviciile de plată în cazul instituțiilor de plată și nu se pot substitui acestor autorități. Directiva privind spălarea banilor trebuie să fie interpretată în sensul că, deși o instituție financiară poate să țină seama, în cadrul obligației de supraveghere care îi revine cu privire la clientela sa, de măsurile de precauție aplicate de o instituție de plată cu privire la propria clientelă, toate măsurile de precauție pe care le adoptă trebuie să fie adaptate la riscul de spălare a banilor și de finanțare a terorismului.

Cu privire la a doua întrebare litera b) și litera c) punctele i) și iii)

- 94 Prin intermediul celei de a doua întrebări litera b) și litera c) punctele i) și iii), instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească, în cazul în care articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind spălarea banilor nu se opune ca un stat membru să poată permite aplicarea de către o instituție de credit a altor măsuri de precauție decât cele simplificate cu privire la o instituție de plată care îi este client, dacă articolele 5 și 13 din directiva amintită trebuie să fie interpretate în sensul că, atunci când un stat membru folosește fie marja de apreciere pe care i-o asigură articolul 13, fie competența prevăzută la articolul 5, aplicarea de către o instituție de credit a unor măsuri sporite de precauție cu privire la o instituție de plată care îi este client poate fi întemeiată pe tipul de activitate generală desfășurată de această instituție de plată, în cazul de față, transferul de fonduri, sau dacă este necesară identificarea în cadrul operațiunilor instituției menționate a unui anumit comportament care o face suspectă de colaborare la activități de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului.
- 95 Această întrebare este formulată în contextul unui litigiu în care sunt implicate instituții reglementate de Directiva privind spălarea banilor ale căror măsuri de precauție luate în privința clientului lor, o instituție de plată, se bazează pe dreptul național aplicabil situațiilor considerate de legiuitorul național ca prezentând un risc mai mare, în speță furnizarea serviciilor de transfer de fonduri, și care nu sunt menționate la articolul 13 din această directivă. Întrebarea respectivă se raportează la împrejurări în care un stat membru a folosit fie marja de apreciere pe care i-o asigură acest articol în ceea ce privește aplicarea măsurilor sporite de precauție luate cu privire la o instituție de plată, fie competența prevăzută la articolul 5 din Directiva privind spălarea banilor pentru a autoriza, în legislația sa națională, instituțiile de credit să aplice sau să nu aplice măsuri simplificate de precauție cu privire la clienții lor care sunt instituții de plată și să ia în privința acestora măsurile de precauție pe care le vor considera cele mai adecvate.

- 96 În această privință, trebuie arătat că, în aceste condiții, statul membru în cauză trebuie să exercite însă această competență în conformitate cu dreptul Uniunii, în special cu libertățile fundamentale garantate de tratate (a se vedea prin analogie Hotărârea Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punctul 49).
- 97 Pentru a verifica dacă dreptul Uniunii este respectat, trebuie analizat dacă articolul 56 TFUE nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede aplicarea altor măsuri de precauție decât cele simplificate cu privire la o instituție de plată precum Safe, care gestionează transferul de fonduri către alte state membre decât cel în care este stabilită, prin intermediul conturilor pe care le deține la instituții de credit.
- 98 Rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții că articolul 56 TFUE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări față de prestatorul de servicii pe motiv de cetățenie sau naționalitate ori pentru împrejurarea că este stabilit în alt stat membru decât cel în care trebuie executată prestația, ci, în egală măsură, și înlăturarea oricărei restricții, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii analoage (Hotărârea Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punctul 58 și jurisprudența citată). În plus, articolul 56 TFUE se opune aplicării oricărei reglementări naționale al cărei efect este de a face ca prestarea de servicii, în sensul articolului 57 TFUE, între state membre să fie mai dificilă decât prestarea de servicii realizată exclusiv în cadrul unui stat membru (Hotărârea Cipolla și alții, C-94/04 și C-202/04, EU:C:2006:758, punctul 57, precum și Hotărârea Comisia/Belgia, C-296/12, EU:C:2014:24, punctul 29).
- 99 O reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede aplicarea altor măsuri de precauție decât cele simplificate cu privire la o instituție de plată, presupune costuri și dificultăți suplimentare pentru prestarea serviciilor de gestionare a transferului de fonduri, care se adaugă obligațiilor de precauție pe care această instituție de plată trebuie să le îndeplinească, la rândul său, în temeiul Directivei privind spălarea banilor. Întrucât cheltuiala rezultată din aplicarea acestor măsuri de precauție suplimentare poate fi mai mare în cadrul unui transfer de fonduri transfrontalier, în special din cauza costului traducerii datelor de dimensiune transfrontalieră, aceasta este de natură să descurajeze respectiva instituție de plată să se dedice serviciilor menționate într-un asemenea context.
- 100 Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o reglementare națională într-un domeniu care nu a făcut obiectul unei armonizări complete la nivelul Uniunii și care se aplică fără deosebire oricărei persoane sau întreprinderi care exercită o activitate pe teritoriul statului membru în cauză poate, în pofida efectului său restrictiv pentru libera prestare a serviciilor, să fie justificată dacă răspunde unui motiv imperativ de interes general, acest interes nu a fost deja ocrotit prin normele aplicabile prestatorului în statul membru în care este stabilit, norma este adecvată pentru a garanta realizarea obiectivului pe care îl urmărește și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (a se vedea Hotărârea Comisia/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punctul 37, și Hotărârea Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punctul 60).
- 101 Prin urmare, trebuie analizat în ce condiții o legislație precum cea în discuție în litigiul principal îndeplinește aceste cerințe.
- 102 În această privință, trebuie amintit, în primul rând, că prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului constituie un obiectiv legitim care poate justifica un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor (Hotărârea Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punctele 62-64 și 85, precum și jurisprudența citată).

- 103 Curtea a admis deja că obiectivul combaterii utilizării sistemului financiar pentru spălarea banilor sau pentru finanțarea terorismului, care stă la baza Directivei privind spălarea banilor, trebuie pus în balanță cu protecția altor interese, printre care libera prestare a serviciilor. Astfel, în Hotărârea Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, punctele 49, 59 și 60), Curtea a statuat, în esență, că sunt permise restricții privind libera prestare a serviciilor, rezultate dintr-o obligație de informare, dacă o asemenea obligație urmărește să consolideze, cu respectarea dreptului Uniunii, eficacitatea combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului.
- 104 În al doilea rând, o legislație națională precum cea în discuție în litigiul principal este adecvată pentru a garanta realizarea obiectivului invocat dacă contribuie la reducerea riscului și răspunde preocupării privind atingerea acestui obiectiv în mod coerent și sistematic. Aceste cerințe sunt îndeplinite de o astfel de legislație națională atunci când identifică, în urma unei analize adecvate a riscurilor, inclusiv a celor legate de clienții care sunt instituții de plată, un risc ridicat referitor, printre altele, la un tip de client, de țară, de produs sau de tranzacție și care, în acest temei, permite sau chiar impune instituțiilor și persoanelor reglementate de Directiva privind spălarea banilor să aplice măsuri de precauție adecvate privind clientela, în urma propriei analize individualizate a riscurilor.
- 105 În al treilea rând, pentru a aprecia dacă o asemenea legislație națională este proporțională, trebuie să se stabilească nivelul de protecție urmărit de statul membru în cauză în raport cu nivelul de risc de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului care a fost identificat.
- 106 Din Directiva privind spălarea banilor, în special din articolul 5 și din articolul 13 alineatul (1), precum și din considerentul (24) al acesteia, reiese că statele membre fie pot stabili un nivel de protecție mai ridicat decât cel ales de legiuitorul Uniunii și să permită sau să impună alte măsuri de precauție privind clientela decât cele prevăzute de această directivă în temeiul competenței prevăzute la respectivul articol 5, fie pot identifica alte situații care prezintă un risc mai mare, în cadrul marjei de apreciere pe care le-o permite respectivul articol 13. În acest sens, statele membre pot, de exemplu, să stabilească măsurile concrete care trebuie aplicate în anumite situații specifice sau să acorde instituțiilor și persoanelor reglementate de directiva menționată o putere de apreciere pentru a aplica, pe baza unei evaluări corespunzătoare a riscurilor, măsurile considerate ca fiind proporționale cu riscul pe care îl implică o situație concretă.
- 107 În orice caz, statele membre trebuie să garanteze că măsurile sporite de precauție privind clientela care pot fi aplicate se întemeiază pe analiza existenței și a nivelului unui risc de spălare a banilor și de finanțare a terorismului legat de un client, de o relație de afaceri, de un cont, de un produs sau de o tranzacție, după caz. Fără o asemenea analiză, nici statul membru vizat, nici, după caz, instituția sau persoana reglementată de Directiva privind spălarea banilor nu au posibilitatea să decidă de la caz la caz ce măsuri să aplice. În sfârșit, atunci când nu există un risc de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului, nu pot fi luate măsuri preventive întemeiate pe aceste motive.
- 108 Această evaluare a riscului trebuie să ia în considerare cel puțin toate faptele relevante care pot demonstra riscul de a se produce unul dintre tipurile de comportament considerate ca reprezentând spălare a banilor sau finanțare a terorismului.
- 109 Pe de altă parte, problema dacă o legislație națională este proporțională depinde de asemenea de gradul în care măsurile de precauție privind clientela pe care le prevede pot interfera cu alte drepturi și interese protejate de dreptul Uniunii, cum sunt protecția datelor cu caracter personal, reglementată de articolul 8 din cartă, și principiul liberei concurențe între persoanele care își desfășoară activitatea pe aceeași piață. Astfel, atunci când un stat membru invocă motive imperative de interes general pentru a justifica o reglementare care este de natură să împiedice exercitarea liberei prestări a serviciilor, această justificare, prevăzută de dreptul Uniunii, trebuie să fie interpretată în lumina principiilor generale ale dreptului Uniunii și în special a drepturilor fundamentale garantate în prezent de cartă. Astfel, reglementarea națională în cauză nu va putea beneficia de excepțiile prevăzute decât în cazul în care este conformă cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte (a se vedea

Hotărârea ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punctul 43, precum și Hotărârea Pflieger și alții, C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 35). Trebuie să se stabilească un echilibru între obiectivele legislației menționate și aceste alte interese legitime.

- 110 În sfârșit, problema dacă o reglementare națională este proporțională depinde de existența sau de inexistența unor mijloace mai puțin restrictive de realizare a aceluiași nivel de protecție. În această privință, trebuie arătat că reglementarea națională în discuție în litigiul principal presupune, cu titlu general, că transferurile de fonduri prezintă întotdeauna un risc mai mare, fără a prevedea posibilitatea de a înlătura această prezumție de risc în cazul transferurilor de fonduri care în mod obiectiv nu prezintă un asemenea risc. Astfel, de exemplu, o legislație care prevede o asemenea posibilitate pare mai puțin restrictivă, permițând în același timp atingerea nivelului de protecție dorit de statul membru în cauză.
- 111 În consecință, trebuie să se răspundă la a doua întrebare litera b) și litera c) punctele i) și iii) că articolele 5 și 13 din Directiva privind spălarea banilor trebuie să fie interpretate în sensul că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, adoptată fie în temeiul marjei de apreciere permise statelor membre de articolul 13 din această directivă, fie în temeiul competenței prevăzute la articolul 5 din directiva respectivă, trebuie să fie compatibilă cu dreptul Uniunii și în special cu libertățile fundamentale garantate de tratate. Deși o astfel de reglementare națională, care are ca scop combaterea spălării banilor sau a finanțării terorismului, urmărește un obiectiv legitim care poate justifica o restrângere a libertăților fundamentale și deși faptul de a presupune că transferurile de fonduri efectuate de o instituție reglementată de directiva menționată în alte state decât cel în care este stabilită prezintă întotdeauna un risc mai mare de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului este adecvat pentru a asigura atingerea obiectivului vizat, această reglementare depășește totuși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului pe care îl urmărește, în măsura în care prezumția pe care o instituie se aplică oricărui transfer de fonduri, fără a prevedea posibilitatea de a o înlătura în cazul transferurilor de fonduri care în mod obiectiv nu prezintă un asemenea risc.

Cu privire la a treia întrebare

- 112 Prin intermediul celei de a treia întrebări litera b), instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă Directiva privind datele cu caracter personal trebuie interpretată în sensul că interzice statelor membre să oblige instituțiile de plată să furnizeze informații privind identitatea propriilor clienți instituțiilor de credit care sunt în concurență directă cu ele, în contextul măsurilor sporite de precauție privind clientela aplicate de acestea din urmă. A treia întrebare litera a) urmărește să se stabilească dacă măsurile sporite de precauție privind clientela pot consta în solicitarea de a furniza datele referitoare la identitatea tuturor clienților instituției de plată de la care provin fondurile transferate, precum și cele referitoare la identitatea destinatarilor acestor fonduri.
- 113 Din decizia de trimitere reiese că aceste întrebări urmăresc să se stabilească dacă, din punctul de vedere al Directivei privind datele cu caracter personal, măsurile de precauție și măsurile sporite de precauție pot constitui o ipoteză de excepție care face posibilă cesionarea de date cu caracter personal. În opinia instanței de trimitere, este necesar îndeosebi să se stabilească care sunt datele care pot fi transmise, dacă este cazul, de instituțiile de plată la cererea instituțiilor de credit, în temeiul dispozițiilor Directivei privind spălarea banilor și în ce ipoteze poate avea loc această transmitere.
- 114 După cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă, care se reflectă în articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale instituite la articolul 267 TFUE, necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului Uniunii care să îi fie utilă instanței naționale presupune definirea de către aceasta din urmă a cadrului factual și normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin explicarea ipotezelor de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări (a se vedea în acest sens Hotărârea Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” și alții, C-113/13,

EU:C:2014:2440, punctul 47). Astfel, Curtea este competentă numai să se pronunțe cu privire la interpretarea unui text al Uniunii pornind de la faptele care îi sunt prezentate de instanța națională (Ordonanța Argenta Spaarbank, C-578/14, EU:C:2015:372, punctul 14).

- 115 Instanța de trimitere trebuie de asemenea să indice motivele exacte care au determinat-o să reflecteze asupra interpretării anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii și să aprecieze ca necesar să adreseze întrebări preliminare Curții. Curtea s-a pronunțat deja în sensul că este indispensabil ca instanța națională să dea un minim de explicații cu privire la motivele alegerii dispozițiilor de drept al Uniunii a căror interpretare se solicită, precum și la legătura pe care o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului cu care este sesizată (Ordonanța Equitalia Nord, C-68/14, EU:C:2015:57, punctul 14 și jurisprudența citată, precum și Ordonanța Argenta Spaarbank, C-578/14, EU:C:2015:372, punctul 15).
- 116 Astfel, informațiile furnizate în deciziile de trimitere sunt destinate nu numai să permită Curții să dea răspunsuri utile, ci și să ofere guvernelor statelor membre, precum și celorlalte părți interesate posibilitatea de a prezenta observații, conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Revine Curții obligația de a veghea ca această posibilitate să fie asigurată, ținând seama de faptul că, în temeiul dispoziției menționate, numai deciziile de trimitere sunt notificate părților interesate (Ordonanța Argenta Spaarbank, C-578/14, EU:C:2015:372, punctul 16).
- 117 Or, trebuie arătat că, prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere are în vedere cu titlu general Directiva privind datele cu caracter personal, fără a indica suficient de precis dispozițiile acestei directive care ar putea fi relevante pentru a permite un răspuns util din partea Curții.
- 118 Pe de altă parte, a fost dezbătută problema conținutului informațiilor solicitate societății Safe în cadrul măsurilor de precauție aplicate de bănci în ceea ce o privește. În cadrul procedurii în fața Curții, BBVA a susținut că nu a solicitat niciodată date cu caracter personal referitoare la clienții societății Safe sau la destinatarii fondurilor transferate, ci a solicitat doar informații despre agenții care au acționat în numele societății Safe și au utilizat conturile acesteia.
- 119 Or, conform unei jurisprudențe consacrate, în cadrul procedurii de cooperare instituite prin articolul 267 TFUE, nu este de competența Curții, ci a instanței naționale, să stabilească faptele care au stat la baza litigiului și să tragă din acestea concluziile pentru decizia pe care trebuie să o pronunțe (a se vedea Hotărârea Accor, C-310/09, EU:C:2011:581, punctul 37 și jurisprudența citată).
- 120 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se constate că a treia întrebare este inadmisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 121 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, 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 a cincea) declară:

- 1) **Articolul 5, articolul 7, articolul 11 alineatul (1) și articolul 13 din Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2010/78/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010, trebuie să fie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care, pe de o parte, permite aplicarea de măsuri standard de precauție privind clientela în măsura în care aceasta este constituită**

din instituții financiare în cazul cărora respectarea măsurilor de precauție este supusă supravegherii atunci când există o suspiciune de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului în sensul articolului 7 litera (c) din această directivă și, pe de altă parte, impune instituțiilor și persoanelor reglementate de directiva menționată să aplice, în funcție de o analiză a riscului, măsuri sporite de precauție privind clientela în situațiile care, prin natura lor, pot prezenta un risc mai mare de spălare a banilor și de finanțare a terorismului în sensul articolului 13 alineatul (1) din aceeași directivă, cum este transferul de fonduri.

În plus, chiar și în lipsa unei asemenea suspiciuni sau a unui asemenea risc, articolul 5 din Directiva 2005/60, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2010/78, le permite statelor membre să adopte sau să mențină în vigoare dispoziții mai stricte dacă aceste dispoziții urmăresc să consolideze combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului.

- 2) Directiva 2005/60, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2010/78, trebuie să fie interpretată în sensul că instituțiile și persoanele reglementate de această directivă nu pot aduce atingere sarcinilor de supraveghere a instituțiilor de plată pe care autoritățile competente trebuie să le îndeplinească în conformitate cu articolul 21 din Directiva 2007/64/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE și 2006/48/CE și de abrogare a Directivei 97/5/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/111/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 septembrie 2009, și nu se pot substitui acestor autorități. Directiva 2005/60, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2010/78, trebuie să fie interpretată în sensul că, deși o instituție financiară poate să țină seama, în cadrul obligației de supraveghere care îi revine cu privire la clientela sa, de măsurile de precauție aplicate de o instituție de plată cu privire la propria clientelă, toate măsurile de precauție pe care le adoptă trebuie să fie adaptate la riscul de spălare a banilor și de finanțare a terorismului.
- 3) Articolele 5 și 13 din Directiva 2005/60, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2010/78, trebuie să fie interpretate în sensul că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, adoptată fie în temeiul marjei de apreciere permise statelor membre de articolul 13 din această directivă, fie în temeiul competenței prevăzute la articolul 5 din directiva respectivă, trebuie să fie compatibilă cu dreptul Uniunii și în special cu libertățile fundamentale garantate de tratate. Deși o astfel de reglementare națională, care are ca scop combaterea spălării banilor sau a finanțării terorismului, urmărește un obiectiv legitim care poate justifica o restrângere a libertăților fundamentale și deși faptul de a presupune că transferurile de fonduri efectuate de o instituție reglementată de directiva menționată în alte state decât cel în care este stabilită prezintă întotdeauna un risc mai mare de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului este adecvat pentru a asigura atingerea obiectivului vizat, această reglementare depășește totuși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului pe care îl urmărește, în măsura în care prezumția pe care o instituție se aplică oricărui transfer de fonduri, fără a prevedea posibilitatea de a o înlătura în cazul transferurilor de fonduri care în mod obiectiv nu prezintă un asemenea risc.

Semnături