



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

6 octombrie 2021*

„Trimitere preliminară – Articolul 63 TFUE – Libera circulație a capitalurilor – Directiva (UE) 2015/849 – Domeniu de aplicare – Reglementare națională care impune efectuarea plăților care depășesc un anumit quantum exclusiv prin virament sau prin depozit într-un cont de plăți – Articolul 65 TFUE – Justificare – Combaterea fraudei și a evaziunii fiscale – Proportionalitate – Sancțiuni administrative cu caracter penal – Articolul 49 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Principiile legalității și proporționalității infracțiunilor și pedepselor”

În cauza C-544/19,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunalul Administrativ din Blagoevgrad, Bulgaria), prin decizia din 5 iulie 2019, primită de Curte la 17 iulie 2019, în procedura

„ECOTEX BULGARIA” EOOD

împotriva

Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Sofia,

cu participarea:

Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, președinte de cameră, domnul L. Bay Larsen, doamna C. Toader și domnii M. Safjan și N. Jääskinen (raportor), judecători,

avocat general: domnul J. Richard de la Tour,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru guvernul bulgar, de L. Zaharieva și E. Petranova, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: bulgara.

- pentru guvernul ceh, de M. Smolek, O. Serdula și J. Vlácil, în calitate de agenți;
- pentru guvernul spaniol, de S. Jiménez García, în calitate de agent;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de F. Meloncelli, avvocato dello Stato;
- pentru guvernul maghiar, de M. Z. Fehér și R. Kissné Berta, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de H. Tserepa-Lacombe, Y. Marinova și T. Scharf, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 18 noiembrie 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 63 TFUE, a articolului 2 alineatul (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), interpretat în lumina considerentului (6) și coroborat cu articolele 4 și 5 din această directivă, precum și a articolului 58 alineatul (1) și a articolului 60 alineatul (4) din directiva menționată, interpretate în lumina articolului 47 și a articolului 49 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între „ECOTEX BULGARIA” EOOD (denumită în continuare „Ecotex”), pe de o parte, și Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia (Direcția Teritorială a Agenției Naționale a Finanțelor Publice din Sofia, Bulgaria) (denumită în continuare „autoritatea fiscală competentă”), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea sancțiunii administrative pecuniare aplicate acestei societăți pentru o încălcare a legislației naționale privind limitarea plăților în numerar.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Potrivit considerentului (1) al Directivei 2015/849:

„Fluxurile de bani iliciți pot deteriora integritatea, stabilitatea și reputația sectorului financiar și pot amenința piața internă a Uniunii, 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 țintită și proporționată a utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului este indispensabilă și poate aduce rezultate complementare.”

4 Considerentul (6) al Directivei 2015/849 are următorul cuprins:

„Utilizarea plăților mari în numerar este extrem de vulnerabilă la fenomenul spălării banilor și al finanțării terorismului. În scopul de a spori vigilența și de a atenua riscurile generate de plățile în numerar, persoanele care comercializează bunuri ar trebui să facă obiectul prezentei directive în măsura în care efectuează sau primesc plăți în numerar în valoare de cel puțin 10 000 [de euro]. Statele membre ar trebui să fie în măsură să adopte praguri inferioare, limitări generale suplimentare ale utilizării numerarului și alte dispoziții mai stricte.”

5 Considerentul (11) al directivei menționate este redactat după cum urmează:

„Este important să se evidențieze în mod expres faptul că «infrațiunile fiscale» legate de impozitele directe și indirecte sunt incluse în definiția amplă a «activității infracționale» cuprinsă în prezenta directivă, în conformitate cu recomandările revizuite ale [Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI)]. Întrucât fiecare stat membru poate desemna diferite infrațiuni fiscale ca fiind «activități infracționale», sancționabile prin sancțiunile prevăzute în articolul 3 punctul 4 litera (f) din prezenta directivă, definițiile din dreptul intern ale infrațiunilor fiscale pot diferi. Deși nu se urmărește nicio armonizare a definițiilor infracțiunilor fiscale în dreptul intern al statelor membre, statele membre ar trebui să permită într-o măsură cât mai mare, în conformitate cu dreptul lor intern, schimbul de informații sau acordarea de asistență între unitățile de informații financiare ale UE.”

6 Conform articolului 1 alineatul (1) din Directiva 2015/849, aceasta urmărește să prevină utilizarea sistemului financiar al Uniunii în scopul spălării banilor și finanțării terorismului.

7 Articolul 2 alineatul (1) din această directivă prevede:

„Prezenta directivă se aplică următoarelor entități obligate:

1. instituțiile de credit;
2. instituțiile financiare;
3. următoarele persoane fizice sau juridice, în exercitarea activităților lor profesionale:

[...]

- (e) alte persoane care comercializează bunuri, numai în măsura în care plățile sunt efectuate sau încasate în numerar și au o valoare de cel puțin 10 000 [de euro], indiferent dacă tranzacția se efectuează printr-o singură operațiune sau prin mai multe operațiuni care par a avea o legătură între ele;

[...]”

8 Articolul 3 din directiva menționată prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

4. «activitate infracțională» înseamnă orice fel de implicare infracțională în comiterea următoarelor infracțiuni grave:

[...]

(f) toate infracțiunile, inclusiv infracțiunile fiscale legate de impozitele directe și impozitele indirecte astfel cum sunt definite în dreptul intern al statelor membre, care se pedepsesc cu privarea de libertate sau cu o măsură privativă de libertate cu durata maximă de peste un an sau, în statele membre al căror sistem juridic prevede un prag minim pentru infracțiuni, toate infracțiunile care se pedepsesc cu privarea de libertate sau cu o măsură privativă de libertate cu durata minimă de peste șase luni;

[...]”

9 Articolul 4 din aceeași directivă prevede:

„(1) În conformitate cu abordarea bazată pe risc, statele membre se asigură că domeniul de aplicare al prezentei directive este extins în întregime sau parțial la profesii și categorii de întreprinderi, altele decât entitățile obligate menționate la articolul 2 alineatul (1), care desfășoară activități care sunt în mod deosebit susceptibile a fi folosite în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului.

(2) Atunci când un stat membru extinde domeniul de aplicare al prezentei directive la profesii și categorii de întreprinderi altele decât cele prevăzute la articolul 2 alineatul (1), acesta informează Comisia în această privință.”

10 Articolul 5 din Directiva 2015/849 are următorul cuprins:

„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.”

11 Articolul 58 alineatul (1) din această directivă prevede:

„Statele membre se asigură că entitățile obligate pot fi trase la răspundere pentru încălcări ale dispozițiilor naționale de transpunere a prezentei directive în conformitate cu prezentul articol și cu articolele 59-61. Orice sancțiune sau măsură rezultată este eficace, proporțională și disuasivă.”

12 Articolul 60 alineatul (4) din directiva menționată prevede:

„Statele membre se asigură că, atunci când stabilesc tipul și nivelul măsurilor sau sancțiunilor administrative, autoritățile competente iau în considerare toate circumstanțele relevante, inclusiv, după caz:

(a) gravitatea și durata încălcării;

- (b) gradul de responsabilitate a persoanei fizice sau juridice declarate responsabilă;
- (c) capacitatea financiară a persoanei fizice sau juridice declarate responsabilă, indicată de exemplu de cifra de afaceri totală a persoanei juridice declarate responsabilă sau de venitul anual al persoanei fizice declarate responsabilă;
- (d) beneficiul obținut în urma încălcării de persoana fizică sau juridică declarată responsabilă, în măsura în care acesta poate fi determinat;
- (e) pierderile produse terților prin încălcare, în măsura în care acestea pot fi determinate;
- (f) măsura în care persoana fizică sau juridică declarată responsabilă cooperează cu autoritatea competentă;
- (g) încălcările anterioare comise de persoana fizică sau juridică declarată responsabilă.”

13 Articolul 67 alineatul (1) din aceeași directivă prevede:

„Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 26 iunie 2017. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul acestor dispoziții.

Atunci când statele membre adoptă aceste acte, acestea conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.”

Dreptul bulgar

14 Potrivit articolului 1 din zakon za ogranichavane na plashtanyata v broj (Legea privind limitarea plăților în numerar, DV nr. 16 din 22 februarie 2011, denumită în continuare „ZOPB”), această lege reglementează restricțiile privind plățile în numerar pe teritoriul bulgar.

15 Potrivit articolului 2 din ZOPB:

„Legea nu se aplică:

1. retragerii de numerar și plății în numerar în contul propriu de plăți;
2. retragerii de numerar și plății în numerar în conturile persoanelor afectate de o incapacitate de exercițiu generală sau specială ori în conturile soților sau ale rudelor în linie directă;
3. operațiunilor în monede străine în numerar cu titlu comercial;
4. operațiunilor în bancnote și monede care implică Banca Națională a Bulgariei;
5. schimbului, de către bănci, de bancnote și de monede bulgare uzate;
6. plății unor remunerații salariale în sensul [Kodeks na truda (Codul muncii)];

7. [...] plății depozitelor garantate în sensul [zakon za garantirane na vlogovete v bankite (Legea privind garantarea depozitelor bancare)].”

16 Articolul 3 din ZOPB prevede:

„(1) Plățile pe teritoriul țării se efectuează exclusiv prin virament sau prin plata într-un cont de plăți atunci când acestea au:

1. [...] o valoare egală sau mai mare de 10 000 [de leva bulgărești (BGN) (aproximativ 5 110 euro)];
2. [...] o valoare mai mică de 10 000 BGN, reprezentând o parte dintr-o prestație pecuniară contractuală a cărei valoare este egală sau mai mare de 10 000 BGN.

(2) [...] Alineatul (1) se aplică și în cazul plăților în monedă străină ale căror sume convertite în BGN sunt egale sau mai mari de 10 000 BGN. Conversia în BGN se efectuează la cursul Balgarska narodna banka [Banca Națională a Bulgariei] de la data plății.”

17 Articolul 5 din ZOPB este formulat după cum urmează:

„(1) Oricărei persoane care săvârșește sau care permite săvârșirea unei încălcări a articolului 3 i se poate aplica o amendă egală cu 25 % din valoarea totală a plății achitate, în cazul în care este vorba despre o persoană fizică, sau o sancțiune pecuniară care se ridică la 50 % din valoarea totală a plății achitate, în cazul în care este vorba despre o persoană juridică.

(2) În cazul repetării încălcării prevăzute la alineatul (1), quantumul amenzii se ridică la 50 % din valoarea plății achitate, iar quantumul sancțiunii pecuniare se va ridica la 100 % din valoarea plății achitate.”

18 Potrivit articolului 6 din ZOPB:

„(1) Actele de constatare a încălcărilor vizate de prezenta lege sunt stabilite de autoritățile Natsionalna agentsia za prihodite [Agenția Națională a Finanțelor Publice, Bulgaria]. Deciziile prin care se aplică sancțiuni administrative sunt adoptate de directorul executiv al Agenției Naționale a Finanțelor Publice sau de funcționarii împuterniciți de acesta.

(2) Zakon za administrativnite narushenia i nakazania [Legea privind contravențiile și sancțiunile administrative, DV nr. 92 din 28 noiembrie 1969, denumită în continuare „ZANN”] prevede stabilirea deciziilor prin care se aplică sancțiuni administrative, adoptarea lor, căile de atac la care sunt supuse, precum și executarea acestora.”

19 Articolul 27 alineatele (1)-(5) din ZANN prevede:

„(1) Sancțiunea administrativă se stabilește în conformitate cu dispozițiile prezentei legi în limitele sancțiunii prevăzute în cazul săvârșirii contravenției.

(2) La stabilirea sancțiunii se ține seama de gravitatea contravenției, de motivele săvârșirii acesteia și de celelalte circumstanțe atenuante și agravante, precum și de situația patrimonială a autorului.

(3) Circumstanțele atenuante presupun aplicarea unei sancțiuni mai ușoare, iar circumstanțele agravante a unei sancțiuni mai severe.

[...]

(5) Nu este permisă nici stabilirea sancțiunii sub cuantumul minim prevăzut al sancțiunilor reprezentate de amendă și de privarea temporară de dreptul de a exercita o anumită profesie sau activitate.”

20 Articolul 28 litera a) din ZANN prevede că, în cazul unor încălcări administrative minore, autoritatea investită cu competența de sancționare poate să nu aplice sancțiuni, avertizându-l în același timp pe autorul încălcării, oral sau în scris, că, în cazul repetării încălcării, îi va fi aplicată o sancțiune administrativă.

21 În temeiul articolului 63 din această lege, Rayonen sad (tribunal de raion, Bulgaria), în complet de judecător unic, soluționează fondul cauzei și se pronunță printr-o hotărâre care poate confirma, modifica sau infirma fie decizia prin care se aplică o sancțiune administrativă, fie procesul-verbal în format electronic. Hotărârea poate fi atacată cu recurs la Administrativen sad (Tribunalul Administrativ, Bulgaria) pentru motivele prevăzute de nakazatelno-protsesualen kodeks (Codul de procedură penală) și potrivit normelor prevăzute în capitolul 12 din administrativnoprotsesualen kodeks (Codul de procedură administrativă).

22 Articolul 83 din ZANN prevede:

„(1) În situațiile prevăzute de legea relevantă, printr-un ordin al Consiliului de Miniștri sau printr-o ordonanță a consiliului municipal, persoanelor juridice sau comercianților individuali li se poate aplica o sancțiune pecuniară pentru încălcarea obligațiilor lor față de stat sau față de municipalitate în exercitarea activității lor.

(2) Sancțiunea prevăzută la alineatul anterior este aplicată în temeiul prezentei legi, cu excepția cazului în care actul normativ în cauză prevede altfel.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

23 Ecotex, societate comercială de drept bulgar, are ca activitate principală comerțul cu ridicata de mașini de producție și instalarea acestora. KS, de cetățenie greacă și cu reședința în Grecia, este managerul, precum și asociatul unic al acestei societăți.

24 Cu ocazia adunării generale a societății menționate din 14 martie 2018, s-a decis ca profitul nedistribuit net după aplicarea impozitului pe profit, în cuantum de 100 000 BGN (aproximativ 51 110 euro), să fie distribuit sub formă de dividende asociatului unic, KS. S-a decis de asemenea că această sumă îi va fi plătită în numerar din casa aceleiași societăți, prin intermediul unor ordine de plată.

25 Cu ocazia unui control fiscal, s-a stabilit printre altele că, în temeiul deciziei adunării generale din 14 martie 2018 privind distribuirea de dividende, în perioada cuprinsă între 14 martie 2018 și 22 martie 2018, a fost plătită în numerar o sumă de 95 000 BGN (aproximativ 48 550 de euro) către KS, în temeiul a nouă ordine de plată privind fiecare plata în numerar a sumei de 10 000 BGN (aproximativ 5 110 euro) și a unui ordin de plată pentru o sumă de 5 000 BGN (aproximativ 2 555 de euro).

- 26 La 5 iunie 2018, autoritatea fiscală competentă a anunțat deschiderea unei proceduri penale cu caracter administrativ împotriva Ecotex și a emis, la 26 iunie 2018, un proces-verbal prin care s-a constatat existența unei încălcări a dispozițiilor ZOPB, pentru motivul că, la 14 martie 2018, Ecotex plătise în numerar, prin intermediul unui ordin de plată, o sumă de 10 000 BGN în favoarea lui KS, în temeiul deciziei adoptate de adunarea generală din 14 martie 2018 de a-i distribui lui KS dividende în valoare de 100 000 BGN.
- 27 La 10 iulie 2018, Ecotex a formulat o reclamație împotriva acestui proces-verbal, susținând că plata sumei de 10 000 BGN, efectuată la 14 martie 2018, depășea numai cu 0,01 BGN (aproximativ 0,005 euro) limita referitoare la plățile în numerar prevăzută de ZOPB și, prin urmare, că încălcarea era de „importanță minoră” în sensul articolului 28 din ZANN.
- 28 La 3 septembrie 2018, pe baza procesului-verbal menționat, autoritatea fiscală competentă a adoptat o decizie prin care a impus Ecotex, în temeiul articolului 5 alineatul (1) din ZOPB, o sancțiune pecuniară pentru motivul că, la 14 martie 2018, această societate efectuase o plată în numerar în cuantum de 10 000 BGN în favoarea lui KS. Din decizia de trimitere reiese că fiecare plată în numerar de 10 000 BGN în favoarea lui KS a fost calificată drept încălcare a articolului 3 alineatul (1) punctul 1 din ZOPB și că au fost adoptate nouă sancțiuni administrative cu caracter pecuniar în temeiul articolului 5 alineatul (1) din ZOPB. În conformitate cu dispozițiile naționale, fiecare sancțiune pecuniară se ridică la 5 000 BGN, reprezentând jumătate din suma plătită în numerar.
- 29 Prin hotărârea din 14 decembrie 2018, Rayonen sad Petrich (Tribunalul de Raion din Petrich, Bulgaria) a respins acțiunea în anulare introdusă de Ecotex împotriva acestei decizii a autorității competente. Ecotex a formulat atunci recurs la instanța de trimitere, Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunalul Administrativ din Blagoevgrad, Bulgaria).
- 30 În fața acestei instanțe, Ecotex reiterează în esență argumentul care figurează la punctul 27 din prezenta hotărâre, precizând că, având în vedere importanța minoră a încălcării, o sancțiune pecuniară care corespunde unei jumătăți din suma totală percepută în numerar pare disproporționată. Ecotex susține de asemenea că dreptul de a percepe dividendele societății nu constituie o tranzacție sau un contract și, prin urmare, nu intră în sfera noțiunii de „plată”, în sensul articolului 3 alineatul (1) punctul 1 din ZOPB.
- 31 Autoritatea fiscală competentă susține că noțiunea de „plată” în sensul articolului 3 alineatul (1) punctul 1 din ZOPB trebuie înțeleasă ca desemnând, fără excepție, orice plată sau operațiune financiară, indiferent dacă este vorba despre o distribuție de dividende sau dacă aceasta are ca temei o relație contractuală, extracontractuală sau un raport de afiliere.
- 32 Instanța de trimitere arată cu titlu introductiv că ZOPB este instrumentul național de transpunere a Directivei 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 2005, L 309, p. 15, Ediție specială, 09/vol. 2, p. 214), care a fost abrogată și înlocuită, începând de la 26 iunie 2017, de Directiva 2015/849.
- 33 În consecință, aceasta apreciază că articolul 3 alineatul (1) punctul 1 din legea menționată trebuie interpretat în lumina dispozițiilor relevante ale Directivei 2015/849, dar și a articolului 63 TFUE.

- 34 În primul rând, făcând referire la Hotărârea din 6 iunie 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294), instanța de trimitere amintește că noțiunea de „circulație a capitalurilor” cuprinde printre altele încasarea de dividende provenite din acțiuni și din părți sociale aferente unor societăți comerciale. S-ar pune astfel întrebarea dacă articolul 63 TFUE, care, potrivit jurisprudenței Curții, interzice în special măsurile de natură să descurajeze nerezidenții să facă investiții într-un stat membru sau să mențină asemenea investiții, se opune unei legislații precum articolul 3 alineatul (1) punctul 1 din ZOPB, care impune o limitare a plății în numerar.
- 35 În al doilea rând, instanța de trimitere arată că obiectivul Directivei 2015/849 este prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului. Or, conform articolului 5 din această directivă, statele membre pot în acest scop să introducă limitări ale utilizării plăților în numerar mai stricte decât cele prevăzute de directiva menționată. În acest context, instanța de trimitere ridică problema dacă limitarea plății în numerar prevăzută la articolul 3 alineatul (1) punctul 1 din ZOPB intră în domeniul de aplicare material al Directivei 2015/849 și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă statele membre sunt libere să stabilească un prag de plată în numerar mai mic de 10 000 de euro.
- 36 În al treilea rând, în cazul unui răspuns afirmativ la această a doua întrebare, ar fi necesar să se aprecieze, în raport cu articolul 58 alineatul (1) și cu articolul 60 alineatul (4) din Directiva 2015/849, interpretate în lumina articolului 49 alineatul (3) din cartă, în ce măsură o dispoziție națională precum articolul 5 alineatul (1) din ZOPB poate prevedea pentru toate operațiunile financiare o sancțiune pecuniară în sarcina persoanelor juridice într-un quantum fix de jumătate din valoarea totală a plății efectuate în numerar. Pe de altă parte, potrivit instanței de trimitere, se ridică de asemenea problema dacă o astfel de dispoziție națională nu aduce atingere principiului unui control jurisdicțional efectiv, consacrat la articolul 47 din cartă, din moment ce reiese din articolul 27 alineatul (5) din ZANN că instanța națională competentă nu poate reduce sancțiunea, în cazul unei căi de atac, sub quantumul minim prevăzut la articolul 5 alineatul (1) din ZOPB.
- 37 În aceste condiții, Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunalul Administrativ din Blagoevgrad) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Articolul 63 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că plățile la nivel național al căror quantum este egal sau mai mare de 10 000 BGN trebuie efectuate numai prin virament sau prin plata într-un cont de plăți și care limitează plățile în numerar ale dividendelor din profiturile nedistribuite în quantum egal sau mai mare de 10 000 BGN? Dacă articolul 63 TFUE nu se opune acestei reglementări, o asemenea restricție este justificată de obiectivele [Directivei 2015/849]?
- 2) Ținând seama de considerentul (6) și de articolele 4 și 5 din [Directiva 2015/849], articolul 2 alineatul (1) din aceasta trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale generale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că plățile la nivel național al căror quantum este egal sau mai mare de 10 000 BGN trebuie efectuate numai prin virament sau prin plata într-un cont de plăți și în temeiul căreia nu prezintă relevanță persoana sau motivul plății în numerar, incluzând în același timp toate plățile în numerar efectuate de persoanele fizice și juridice?

- a) În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare, ținând seama de considerentul (6) și de articolele 4 și 5 din [Directiva 2015/849], articolul 2 alineatul (1) punctul 3 litera (e) din aceasta permite statelor membre să prevadă restricții generale suplimentare privind plățile în numerar la nivel național într-o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, în temeiul căreia plățile în numerar la nivel național în quantum egal sau mai mare de 10 000 BGN trebuie efectuate numai prin virament sau prin plata într-un cont de plăți, în cazul în care motivul plății în numerar este reprezentat de «profituri nedistribuite» (dividende)?
- b) În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare, ținând seama de considerentul (6) și de articolul 5 din [Directiva 2015/849], articolul 2 alineatul (1) punctul 3 litera (e) din aceasta trebuie interpretat în sensul că permite statelor membre să prevadă restricții privind plățile în numerar într-o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, în temeiul căreia plățile la nivel național în quantum egal sau mai mare de 10 000 BGN trebuie efectuate numai prin virament sau prin plata într-un cont de plăți, în cazul în care pragul se află sub 10 000 [de euro]?
- 3) a) Având în vedere articolul 49 alineatul (3) din [cartă], articolul 58 alineatul (1) și articolul 60 alineatul (4) din [Directiva 2015/849] trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care stabilește quantumul sancțiunilor administrative în cazul unor încălcări ale limitărilor referitoare la plățile în numerar, în cazul în care această dispoziție nu permite nicio apreciere diferențiată care să ia în considerare circumstanțele relevante specifice?
- b) În cazul în care răspunsul este că articolul 58 alineatul (1) și articolul 60 alineatul (4) din [Directiva 2015/849] în coroborare cu articolul 49 alineatul (3) din [cartă] nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede un quantum fix al sancțiunilor administrative ca urmare a încălcărilor restricției privind plățile în numerar, dispozițiile articolului 58 și ale articolului 60 alineatul (4) din [Directiva 2015/849], ținând seama de principiul efectivității și de dreptul la o cale de atac eficientă prevăzut la articolul 47 din [cartă], trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care restrânge controlul judiciar, în ipoteza în care această reglementare nu permite, în cazul unei plângeri împotriva sancțiunii aplicate, ca instanța să stabilească o sancțiune administrativă adecvată circumstanțelor relevante specifice, situată sub quantumul minim prevăzut?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la a doua întrebare

- 38 Prin intermediul celei de a doua întrebări, care trebuie analizată în primul rând, instanța de trimitere urmărește să afle în esență dacă articolul 2 alineatul (1) punctul 3 litera (e) din Directiva 2015/849, citit în lumina considerentului (6) al aceleiași directive și coroborat cu articolele 4 și 5 din aceasta, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru care, pentru plata pe teritoriul național a unui quantum egal sau mai mare decât un prag stabilit, interzice persoanelor fizice și juridice să plătească în numerar și impune acestora să efectueze un virament sau o plată într-un cont de plăți.
- 39 În această privință trebuie amintit că articolul 2 din Directiva 2015/849 enumeră entitățile cărora li se aplică directiva menționată ca urmare a participării lor la executarea unei tranzacții sau a unei activități de natură financiară.

- 40 Această directivă se aplică astfel, în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) punctul 3 litera (e) din aceasta, în cazul plăților efectuate sau primite în numerar de către persoane care comercializează bunuri în valoare de cel puțin 10 000 de euro, indiferent dacă tranzacția se efectuează printr-o singură operațiune sau prin mai multe operațiuni care par a avea o legătură între ele.
- 41 Directiva 2015/849 prevede în plus la articolul 4 că statele membre pot extinde acest domeniu de aplicare la profesiile și la categoriile de întreprinderi care desfășoară activități care sunt în mod deosebit susceptibile de a fi folosite în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului. În plus, articolul 5 din directiva amintită prevede că statele membre pot adopta de asemenea, în domeniul reglementat de aceasta, dispoziții mai stricte pentru a preveni activitățile infracționale respective în limitele dreptului Uniunii. Pe de altă parte, reiese din considerentul (6) al directivei menționate că statele membre ar trebui „să fie în măsură să adopte praguri inferioare [pragul de 10 000 de euro], limitări generale suplimentare ale utilizării numerarului și alte dispoziții mai stricte”.
- 42 Este, prin urmare, necesar să se examineze dacă o legislație națională precum cea în discuție în litigiul principal poate intra sub incidența Directivei 2015/849 și în special a uneia sau a mai multe dispoziții dintre cele menționate.
- 43 În această privință, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 45 din concluzii, rezultă, având în vedere obiectivele și economia Directivei 2015/849, că nu aceasta este situația.
- 44 Astfel, în ceea ce privește în primul rând obiectivele Directivei 2015/849, ea urmărește, după cum reiese din articolul 1 din aceasta interpretat în lumina considerentului (1), să prevină utilizarea sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului, pentru a evita ca fluxurile de bani iliciți să poată deteriora integritatea, stabilitatea și reputația sectorului financiar al Uniunii, să amenințe piața sa internă, precum și dezvoltarea internațională. După cum a arătat domnul avocat general la punctul 46 din concluzii, directiva menționată efectuează în acest scop o armonizare a măsurilor de precauție și de control pe care statele membre trebuie să le instituie față de categoriile profesionale cele mai expuse la manipularea banilor obținuți în urma unor infracțiuni grave și la colectarea de bani sau de bunuri în scopuri teroriste.
- 45 Deși este adevărat că infracțiunile fiscale legate de impozitele directe și indirecte figurează printre activitățile infracționale care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2015/849, reiese totuși din articolul 3 punctul 4 litera (f), precum și din considerentul (11) al acesteia că situația respectivă se regăsește numai cu condiția ca infracțiunile menționate să fie pedepsite cu privarea de libertate sau cu o măsură privativă de libertate de o anumită durată. În consecință, directiva amintită urmărește să prevină săvârșirea unor încălcări ale reglementării fiscale mai grave decât cele rezultate din încălcarea unei limitări a plăților în numerar.
- 46 În ceea ce privește reglementarea națională în discuție în litigiul principal, din dosarul de care dispune Curtea reiese că aceasta urmărește să atingă obiective diferite de cele urmărite de Directiva 2015/849. Rezultă astfel că respectiva reglementare urmărește combaterea fraudei și a evaziunii fiscale, impunând ca plățile în valoare de cel puțin 10 000 BGN să nu fie efectuate în numerar, ci printr-un virament sau o plată într-un cont de plăți, în așa fel încât să garanteze trasabilitatea operațiunilor financiare. Potrivit guvernului bulgar, ZOPB urmărește, așadar, să limiteze sectorul informal în economia bulgară și să prevină disimularea plăților sau a veniturilor și a cheltuielilor în scopul de a evita plata impozitelor prevăzute de legislația în vigoare, precum și plata contribuțiilor sociale obligatorii.

- 47 Guvernul bulgar a precizat în plus în observațiile sale scrise că există la nivel național două texte care au fost adoptate pentru transpunerea Directivei 2015/849, și anume zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari (Legea privind măsurile de combatere a spălării banilor, DV nr. 27 din 27 martie 2018) și zakon za merkite sreshtu tsiraneto na terorizma (Legea privind măsurile de combatere a finanțării terorismului, DV nr. 16 din 18 februarie 2003). În schimb, ZOPB nu ar conține nicio măsură referitoare la combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului și nu ar cuprinde nicio trimitere la Directiva 2015/849.
- 48 Or, trebuie subliniat în această privință că, în conformitate cu articolul 67 alineatul (1) din Directiva 2015/849, atunci când statele membre adoptă actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma acesteia, dispozițiile respective trebuie să cuprindă o trimitere la directiva menționată sau să fie însoțite de o astfel de trimitere la data publicării lor oficiale.
- 49 În ceea ce privește, în al doilea rând, economia Directivei 2015/849, aceasta stabilește măsuri care se disting, prin natura și prin destinatarii lor, de cele instituite prin reglementarea națională în discuție în litigiul principal.
- 50 În ceea ce privește, *primo*, natura măsurilor menționate, persoanele care intră în domeniul de aplicare al acestei directive trebuie, la fel cum prevedea Directiva 2005/60, să se supună, din cauza participării lor la executarea unei tranzacții sau a unei activități de natură financiară, unui anumit număr de obligații, și anume, printre altele, identificarea și verificarea identității clientului și a beneficiarului efectiv, obținerea de informații cu privire la obiectul și la natura preconizate ale relației de afaceri, precum și obligația de a declara autorităților competente orice indiciu referitor la spălarea banilor sau la finanțarea terorismului (a se vedea în acest sens, în ceea ce privește Directiva 2005/60, Hotărârea din 17 ianuarie 2018, *Corporate Companies*, C-676/16, EU:C:2018:13, punctul 27).
- 51 În schimb, din dosarul de care dispune Curtea reiese că ZOPB se limitează la a reglementa utilizarea de către persoanele fizice sau juridice a mijloacelor de plată pe teritoriul național.
- 52 Trebuie subliniat de asemenea că Directiva 2015/849 nu conține nicio dispoziție care să limiteze quantumul plăților care pot fi efectuate în numerar și nici nu solicită statelor membre să impună astfel de limitări.
- 53 În plus, deși rezultă în special din articolul 5 și din considerentul (6) al acesteia că Directiva 2015/849 nu împiedică statele membre să adopte sau să mențină în vigoare dispoziții mai stricte pentru a preveni spălarea banilor și finanțarea terorismului, nu acesta este obiectivul reglementării în discuție în litigiul principal, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 46 și 47 din prezenta hotărâre. Măsurile prevăzute de această reglementare nu constituie, așadar, măsuri de transpunere a directivei menționate.
- 54 În ceea ce privește, *secundo*, domeniul de aplicare *ratione personae* al Directivei 2015/849, după cum a precizat domnul avocat general la punctul 54 din concluzii, măsurile instituite prin această directivă se adresează, conform articolului 2 din aceasta, unui cerc limitat de entități, identificabile fie din cauza gradului lor de expunere la riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului, fie a gradului de vulnerabilitate a tranzacțiilor sau a activității lor financiare.

- 55 În schimb, din dosarul de care dispune Curtea reiese că reglementarea națională în discuție în litigiul principal este aplicabilă oricărei persoane fizice sau juridice, indiferent de calitatea în temeiul căreia aceasta efectuează o plată, precum și de existența și, după caz, de natura tranzacției de care aceasta din urmă este legată.
- 56 Pe de altă parte, având în vedere situația de fapt din litigiul principal, trebuie arătat că domeniul de aplicare al articolului 2 alineatul (1) punctul 3 litera (e) din Directiva 2015/849 acoperă, în orice caz, numai plățile efectuate în schimbul unei livrări de bunuri și nu vizează raporturile dintre o societate și acționarii săi. În aceste condiții, posibilitatea, acordată statelor membre prin considerentul (6) al acestei directive, de a adopta praguri inferioare celui prevăzut la articolul 2 alineatul (1) punctul 3 litera (e) din directiva menționată nu poate fi relevantă într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal.
- 57 De asemenea, deși articolul 4 din Directiva 2015/849 autorizează statele membre să extindă domeniul de aplicare al acesteia, dispoziția respectivă nu preconizează această extindere decât la profesioniști și la categorii de întreprinderi „care desfășoară activități care sunt în mod deosebit susceptibile a fi folosite în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului”. Prin urmare, ea nu poate servi drept temei juridic pentru o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal, aplicabilă, după cum reiese din cuprinsul punctului 55 din prezenta hotărâre, oricărei persoane fizice sau juridice, indiferent de calitatea în temeiul căreia aceasta efectuează o plată și de existența și, după caz, de natura tranzacției de care aceasta din urmă este legată.
- 58 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că o reglementare a unui stat membru care, pentru plata pe teritoriul național a unui quantum egal sau mai mare decât un prag stabilit, interzice persoanelor fizice și juridice să plătească în numerar și le impune acestora să efectueze un virament sau o plată într-un cont de plăți nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2015/849.

Cu privire la prima și la a treia întrebare

- 59 Prin intermediul primei și al celei de a treia întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 63 TFUE coroborat cu articolul 49 alineatul (3) din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru care, pe de o parte, interzice persoanelor fizice și juridice să efectueze pe teritoriul național o plată în numerar atunci când quantumul acesteia este egal sau mai mare decât un prag stabilit și impune în acest scop recurgerea la un virament sau la o plată într-un cont de plăți, inclusiv atunci când este vorba despre distribuirea dividendelor unei societăți, și care, pe de altă parte, pentru a răspunde la o încălcare a acestei interdicții, prevede un regim de sancțiuni în cadrul căruia quantumul amenzii care poate fi aplicată este calculat pe baza unui procentaj fix aplicabil valorii totale a plății care a fost achitată cu încălcarea interdicției menționate, fără ca această amendă să poată fi adaptată în funcție de împrejurările speței.
- 60 Cu titlu introductiv, trebuie precizat că, deși, în lipsa unor norme comune sau armonizate privind condițiile și modalitățile în conformitate cu care statele membre pot limita plățile în numerar pe teritoriul lor, acestea sunt libere să introducă astfel de limitări, ele sunt totuși obligate să exercite această posibilitate cu respectarea dreptului Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 22 noiembrie 2018, Vorarlberger Landes-und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, punctul 27 și jurisprudența citată).

- 61 În temeiul articolului 63 alineatul (1) TFUE, sunt interzise orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe.
- 62 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 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria (Transparență asociativă), C-78/18, EU:C:2020:476, punctul 52 și jurisprudența citată].
- 63 În plus, conform jurisprudenței Curții, măsurile interzise de articolul 63 alineatul (1) TFUE ca restricții privind circulația capitalurilor le includ pe cele de natură să descurajeze nerezidenții să facă investiții într-un stat membru sau să descurajeze rezidenții statului membru respectiv să facă investiții în alte state (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 aprilie 2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, punctul 22, precum și jurisprudența citată).
- 64 Din dosarul de care dispune Curtea reiese că reglementarea națională în discuție în litigiul principal limitează modalitățile potrivit cărora o societate poate efectua plățile de dividende ajunse la scadență acționarilor săi atât rezidenți, cât și nerezidenți și exclude în această privință din rândul mijloacelor legale de plată în Bulgaria plata în numerar atunci când aceasta este egală sau mai mare decât o sumă stabilită. În speță, această reglementare este aplicabilă distribuirii de dividende care provin de la o societate cu sediul în Bulgaria unui acționar care este cetățean și rezident al unui alt stat membru.
- 65 Deși este aplicabilă fără distincție, limitarea mijloacelor legale de plată prin care o societate stabilită într-un stat membru poate plăti dividende ajunse la scadență acționarilor săi poate descuraja anumiți investitori nerezidenți să achiziționeze o participație la capitalul unei societăți stabilite în acest stat membru. Or, trebuie amintit în această privință că articolele din tratat referitoare la libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor reprezintă dispoziții fundamentale pentru Uniune și orice obstacol, chiar și de importanță minoră, în calea acestei libertăți este interzis (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 decembrie 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, punctul 34 și jurisprudența citată).
- 66 În consecință, o măsură de interdicție precum cea în discuție în litigiul principal constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor.
- 67 Conform unei jurisprudențe constante a Curții, libera circulație a capitalurilor nu poate fi limitată printr-o reglementare națională 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 (Hotărârea din 13 noiembrie 2014, Comisia/Regatul Unit, C-112/14, nepublicată, EU:C:2014:2369, punctul 23 și jurisprudența citată).
- 68 În special, Curtea a statuat în repetate rânduri că obiectivele combaterii fraudei și a evaziunii fiscale pot justifica o restricție privind libera circulație a capitalurilor, sub rezerva ca această restricție să fie de natură să asigure realizarea acestor obiective și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea lor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 noiembrie 2014, Comisia/Regatul Unit, C-112/14, nepublicată, EU:C:2014:2369, punctul 24 și jurisprudența citată).

- 69 Curtea a statuat de asemenea că necesitatea de a garanta o recuperare eficientă a impozitului constituie un obiectiv legitim care poate justifica o restricție privind libertățile fundamentale. Astfel, un stat membru este autorizat să aplice măsuri care permit verificarea în mod clar și precis a cuantumului impozitului datorat, sub rezerva însă ca aceste măsuri să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (Hotărârea din 30 aprilie 2020, *Société Générale*, C-565/18, EU:C:2020:318, punctul 38 și jurisprudența citată).
- 70 Or, în speță, după cum reiese din cuprinsul punctului 46 din prezenta hotărâre, reglementarea națională în discuție în litigiul principal urmărește combaterea fraudei și a evaziunii fiscale impunând ca plățile sumelor egale sau mai mari de 10 000 BGN să nu fie efectuate în numerar, ci printr-un virament sau o plată într-un cont de plăți, așa încât să se garanteze trasabilitatea operațiilor financiare, ceea ce contribuie totodată la combaterea apariției unei economii paralele, caracterizate prin schimburi ilicite. Potrivit guvernului bulgar, ZOPB urmărește pe această cale să limiteze practicile de plată în numerar, care includ plata efectivă a unor sume superioare celor care figurează în documentele contabile, și care nu intră astfel sub incidența impozitului pe venitul persoanelor fizice și a impozitului pe profit, precum și a plății contribuțiilor sociale obligatorii. Prin urmare, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 83 din concluzii, obligația, cu ocazia distribuirii de dividende, de a recurge la un virament bancar sau la plata într-un cont de plăți contribuie la evitarea situației în care o asemenea distribuție intervine în mod secret și, așadar, la a garanta că aceste dividende sunt impozitate de statul membru în care este stabilită societatea în cauză.
- 71 Prin urmare, o restricție privind libera circulație a capitalurilor precum cea care rezultă din reglementarea națională în discuție în litigiul principal poate fi justificată de obiectivul privind combaterea fraudei și a evaziunii fiscale. În plus, după cum reiese din cuprinsul punctelor 68 și 69 din prezenta hotărâre, această restricție trebuie să fie de natură să asigure realizarea acestui obiectiv și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea lui.
- 72 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 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2018, *SEGRO și Horváth*, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 79, precum și jurisprudența citată).
- 73 În această privință trebuie amintit, în primul rând, în ceea ce privește problema dacă reglementarea națională în discuție în litigiul principal este de natură să garanteze realizarea obiectivelor urmărite, că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o reglementare națională nu poate garanta 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 25 aprilie 2013, *Jyske Bank Gibraltar*, C-212/11, EU:C:2013:270, punctul 66, și Hotărârea din 21 mai 2019, *Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra terenurilor agricole)*, C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 61, precum și jurisprudența citată].

- 74 În speță, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 88 din concluzii și sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, reiese, *primo*, din dosarul de care dispune Curtea că reglementarea națională în discuție în litigiul principal urmărește să permită autorităților naționale să cunoască și, dacă este cazul, să sancționeze în cea mai mare măsură posibilă fraudele fiscale.
- 75 Astfel, sub rezerva excepțiilor prevăzute la articolul 2 din ZOPB, această reglementare pare să se aplice, după cum rezultă din cuprinsul punctului 55 din prezenta hotărâre, în mod uniform tuturor persoanelor fizice și juridice care efectuează pe teritoriul național o plată al cărei quantum este egal sau mai mare decât pragul de 10 000 BGN. Toți actorii și sectoarele economice sunt supuși, așadar, unor obligații identice, indiferent de natura și de obiectul tranzacției de care este legată plata.
- 76 În plus, pragul de 10 000 BGN pare aplicabil indiferent dacă tranzacția este efectuată printr-o singură operațiune sau sub forma unor operațiuni fracționate, ceea ce permite cunoașterea acțiunilor celor care încearcă să eludeze reglementarea menționată prin fracționarea plății sumei datorate de fiecare dată când acest lucru este necesar astfel încât să se evite ca ea să intre în domeniul de aplicare al acesteia.
- 77 *Secundo*, modalitățile de plată instituite prin reglementarea națională în discuție în litigiul principal în vederea plăților în valoare de cel puțin 10 000 BGN par de natură să garanteze identificarea tranzacțiilor frauduloase și aplicarea normelor fiscale.
- 78 Astfel, viramentul bancar și plata într-un cont de plăți contribuie la eliminarea anonimatului tranzacțiilor financiare și la asigurarea trasabilității acestora în vederea contabilizării și impunerii de către serviciile fiscale ale statului, spre deosebire de plățile în numerar.
- 79 În sfârșit, *tertio*, în ceea ce privește caracterul adecvat al sistemului de sancțiuni prevăzut de reglementarea națională în discuție în litigiul principal în raport cu obiectivele urmărite de aceasta, trebuie observat că acest regim urmărește să sancționeze încălcarea reglementării referitoare la limitarea plăților în numerar cu o amendă într-un quantum care poate, după caz, să se ridice la 25 %, la 50 % sau la 100 % din valoarea plății achitate. Trebuie să se constate că, procedând astfel, un asemenea regim de sancțiuni permite combaterea, prin prevenire și descurajare, a fraudei și a evaziunii fiscale.
- 80 Din considerațiile care precedă rezultă că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care interzice efectuarea pe teritoriul național a unei plăți în numerar atunci când aceasta este în quantum egal sau mai mare decât un prag stabilit și impune în acest scop recurgerea la un virament sau la o plată într-un cont de plăți, sub sancțiunea unor amenzi într-un quantum care poate varia între 25 % și 100 % din suma totală achitată în numerar, apare, sub rezerva verificărilor pe care instanța de trimitere trebuie să le efectueze, ca fiind de natură să atingă într-un mod coerent și sistematic obiectivele de combatere a fraudei și a evaziunii fiscale.
- 81 În ceea ce privește, în al doilea rând, problema dacă reglementarea națională în discuție în litigiul principal nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor pe care le urmărește, trebuie constatat, *primo*, că pragul de 10 000 BGN care implică obligația de a efectua un virament sau o plată într-un cont de plăți nu pare excesiv de scăzut întrucât nu conduce la situația în care un refuz de plată în numerar ar fi opus unor particulari cu ocazia achizițiilor sau a tranzacțiilor lor zilnice. Pe de altă parte, trebuie arătat că, în conformitate cu articolul 2 punctul 6 din ZOPB, legea menționată nu se aplică plății de remunerații salariale în sensul Codului muncii.

- 82 În plus, nu rezultă că plata unei sume mai mari decât pragul stabilit de reglementarea națională în discuție în litigiul principal prin intermediul unui virament sau al unei plăți într-un cont de plăți împiedică sau întârzie în speță realizarea operațiunii de plată.
- 83 Având în vedere aceste elemente și sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, interdicția de a efectua pe teritoriul național o plată în numerar atunci când cuantumul acesteia este egal sau mai mare decât pragul stabilit de reglementarea națională în discuție în litigiul principal și obligația de a recurge în acest scop la un virament sau la o plată într-un cont de plăți nu par să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite de reglementarea menționată.
- 84 *Secundo*, în ceea ce privește proporționalitatea regimului de sancțiuni prevăzut de reglementarea menționată pentru a răspunde la o încălcare a interdicției de a efectua pe teritoriul național o plată în numerar atunci când cuantumul acesteia este egal sau mai mare decât pragul stabilit de reglementarea amintită, reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții că, în lipsa unei armonizări a legislației Uniunii în domeniul sancțiunilor aplicabile în caz de nerespectare a condițiilor prevăzute de un regim instituit prin această legislație, statele membre sunt competente să aleagă sancțiunile care le par adecvate. Ele sunt însă obligate să își exercite competențele cu respectarea dreptului Uniunii și a principiilor sale generale și, în consecință, cu respectarea principiului proporționalității (Hotărârea din 16 iulie 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punctul 21 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 2 iunie 2016, Kapnoviomichania Karelia, C-81/15, EU:C:2016:398, punctul 48 și jurisprudența citată).
- 85 În acest context, trebuie amintit de asemenea că drepturile fundamentale garantate de cartă au vocația să fie aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii și trebuie, așadar, să fie respectate în special atunci când o reglementare națională intră în domeniul de aplicare al acestui drept [a se vedea în special Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra terenurilor agricole), C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 63 și jurisprudența citată].
- 86 Or, situația este aceasta în special atunci când o reglementare națională este de natură să împiedice una sau mai multe libertăți fundamentale garantate de tratat, iar statul membru vizat invocă motive menționate la articolul 65 TFUE sau motive imperative de interes general pentru a justifica un atare obstacol. Într-o asemenea ipoteză, reglementarea națională respectivă nu va putea beneficia, potrivit unei jurisprudențe constante, de excepțiile astfel prevăzute decât în cazul în care aceasta este conformă cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte [Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra terenurilor agricole), C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 64 și jurisprudența citată].
- 87 Este necesar să se amintească în această privință că, atunci când un stat membru adoptă o măsură care reprezintă o derogare de la o libertate fundamentală garantată prin Tratatul FUE, precum libera circulație a capitalurilor, această măsură intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 14 iunie 2017, Online Games și alții, C-685/15, EU:C:2017:452, punctul 56).
- 88 Astfel, trebuie să se considere că recurgerea de către un stat membru la excepții prevăzute de dreptul Uniunii pentru a justifica un obstacol în calea unei libertăți fundamentale garantate prin tratat „pune în aplicare dreptul Uniunii”, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă [Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra terenurilor agricole), C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 65 și jurisprudența citată].

- 89 Or, în speță, după cum reiese din cuprinsul punctelor 66 și 71 din prezenta hotărâre, o măsură de interdicție precum cea prevăzută de reglementarea națională în discuție în litigiul principal constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor care poate fi justificată de motive imperative de interes general. În aceste condiții, compatibilitatea acestei reglementări cu dreptul Uniunii trebuie examinată în raport atât cu excepțiile astfel prevăzute de tratate și de jurisprudența Curții, cât și cu drepturile fundamentale garantate de cartă, printre care figurează principiul proporționalității pedepselor prevăzut la articolul 49 alineatul (3) din aceasta din urmă, la care se referă a treia întrebare adresată de instanța de trimitere [a se vedea prin analogie Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra terenurilor agricole), C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 66 și jurisprudența citată].
- 90 Dat fiind că articolul 49 alineatul (3) din cartă, care prevede că pedepsele nu trebuie să fie disproporționate față de infracțiune, vizează sancțiunile de natură penală, trebuie să se stabilească în prealabil dacă regimul de sancțiuni în discuție în litigiul principal are o natură penală.
- 91 În această privință trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței Curții, sunt pertinente trei criterii. Primul este calificarea juridică a faptei ilicite în dreptul intern, al doilea, natura însăși a faptei ilicite, iar al treilea, gradul de severitate a sancțiunii pe care persoana în cauză riscă să o suporte (Hotărârea din 20 martie 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punctul 26 și jurisprudența citată).
- 92 Deși este de competența instanței de trimitere să aprecieze, în lumina acestor criterii, dacă sancțiunile prevăzute de reglementarea națională în discuție în litigiul principal prezintă o natură penală în sensul articolului 49 alineatul (3) din cartă, Curtea, pronunțându-se asupra unei trimiteri preliminare, poate totuși oferi precizări destinate să orienteze această instanță în interpretarea pe care o va efectua (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 martie 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punctul 27 și jurisprudența citată).
- 93 În această privință, după cum a constatat domnul avocat general la punctul 117 din concluzii, reiese mai întâi din decizia de trimitere că amenda la care se expune persoana care încalcă interdicția de a efectua pe teritoriul național o plată în numerar atunci când quantumul acesteia este egal sau mai mare decât pragul stabilit de reglementarea națională în discuție în litigiul principal este o sancțiune administrativă cu caracter penal. Reiese astfel din decizia menționată că sancțiunea administrativă este aplicată în cadrul unei proceduri penale.
- 94 În continuare, această sancțiune nu se limitează la repararea prejudiciului cauzat de încălcare, ci prezintă un caracter punitiv, în sensul că are drept scop sancționarea încălcărilor acestei interdicții. Rezultă astfel că o asemenea sancțiune urmărește o finalitate represivă, ceea ce este caracteristic unei sancțiuni de natură penală, în sensul articolului 49 din cartă (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 martie 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punctul 32).
- 95 În sfârșit, severitatea sancțiunii menționate este susceptibilă să întărească analiza potrivit căreia această sancțiune este de natură penală în sensul articolului 49 din cartă, aspect a cărui verificare este totuși de competența instanței de trimitere (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 martie 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punctul 33). În această privință, din decizia de trimitere reiese că sancțiunea administrativă prevăzută de ZOPB ia, conform articolului 5 din legea respectivă, forma unei amenzi egale, în cazul în care contravenientul este o persoană fizică,

cu 25 % din valoarea totală a plății achitate, iar în cazul repetării încălcării, cu 50 % din această valoare și, dacă contravenientul este o persoană juridică, cu 50 % din valoarea totală a plății achitate, iar în cazul repetării încălcării, cu 100 % din această valoare.

- 96 În consecință, rezultă că regimul de sancțiuni prevăzut de reglementarea națională în discuție în litigiul principal are o natură penală și, așadar, poate fi apreciat în lumina principiului proporționalității garantat de articolul 49 alineatul (3) din cartă.
- 97 În această privință trebuie amintit că severitatea unei sancțiuni trebuie să corespundă gravității încălcării în cauză, o astfel de cerință decurgând atât din articolul 52 alineatul (1) din cartă, cât și din principiul proporționalității pedepselor înscris la articolul 49 alineatul (3) din aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 octombrie 2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, punctul 42, precum și jurisprudența citată).
- 98 Trebuie amintit de asemenea că principiul proporționalității se impune nu numai în ceea ce privește determinarea elementelor constitutive ale unei încălcări, ci și în ceea ce privește stabilirea regulilor referitoare la intensitatea amenzilor și la aprecierea elementelor care pot fi luate în considerare în vederea stabilirii acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punctul 40 și jurisprudența citată).
- 99 Reiese totodată din jurisprudența Curții că măsurile administrative sau represive permise de legislația națională nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim de această legislație (Hotărârea din 16 iulie 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punctul 22 și jurisprudența citată).
- 100 În acest context, Curtea a precizat că rigoarea sancțiunilor trebuie să fie adecvată gravității încălcărilor pe care le reprimă, în special prin asigurarea unui efect realmente disuasiv, respectându-se în același timp principiul general al proporționalității (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punctul 23, precum și jurisprudența citată, și Hotărârea din 15 aprilie 2021, Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, punctul 38).
- 101 În speță trebuie arătat, în ceea ce privește natura și gravitatea infracțiunii, că reglementarea națională în discuție în litigiul principal urmărește să sancționeze nerespectarea limitării plăților în numerar și a cerinței de a se recurge la un virament sau la o plată într-un cont de plăți atunci când quantumul care trebuie plătit este egal sau mai mare decât un prag stabilit, indiferent dacă această nerespectare este sau nu legată de activități frauduloase sau ilicite. Nu reiese din niciun element din dosarul de care dispune Curtea că această sancțiune ar depinde de constatarea existenței unei fraude fiscale.
- 102 În litigiul principal trebuie arătat că încălcarea sancționată constă în decizia din partea unui acționar-administrator al unei societăți de a încasa în numerar dividende al căror quantum depășește cu mult pragul stabilit de reglementarea națională pentru plata în numerar, în pofida interdicției legale.
- 103 În ceea ce privește modalitățile de stabilire a quantumului sancțiunii, este vorba despre un procent fix echivalent, pentru persoanele fizice, cu 25 % din valoarea totală a plății achitate cu încălcarea reglementării naționale în discuție în litigiul principal și, în cazul repetării încălcării, cu 50 % din această valoare. Pentru persoanele juridice, acest procent fix se ridică la 50 % din valoarea totală a plății achitate în numerar și, în cazul repetării încălcării, la 100 % din această valoare.

- 104 Or, un sistem în temeiul căruia quantumul sancțiunilor variază în funcție de quantumul plătit cu nerespectarea unei astfel de reglementări nu pare, în principiu, a fi disproporționat în sine. Trebuie arătat în această privință că quantumul amenzilor prevăzute de reglementarea națională în discuție în litigiul principal nu este forfetar, ci crește linear în funcție de importanța quantumului achitat cu nerespectarea acesteia și, prin urmare, în funcție de amploarea și de gravitatea încălcării săvârșite (a se vedea prin analogie Hotărârea din 16 martie 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, EU:C:2006:185, punctele 55 și 56).
- 105 Trebuie să se constate de asemenea că situația autorului încălcării este luată în considerare, în măsura în care această reglementare prevede o anumită individualizare a pedepsei, prima încălcare fiind sancționată mai blând decât următoarele.
- 106 În plus, din lămuririle care emană de la instanța de trimitere, precum și din răspunsurile furnizate de guvernul bulgar la întrebările adresate de Curte reiese că, în cadrul aprecierii caracterului neglijabil al încălcării săvârșite, prevăzută la articolul 28 litera a) din ZANN, autoritatea națională însărcinată cu sancționarea încălcării și autoritatea judiciară sesizată cu o cale de atac împotriva unei decizii de sancționare pot ține seama de toate elementele și circumstanțele speței, prevăzute la articolul 27 alineatele (2) și (3) din ZANN.
- 107 Trebuie să se observe de asemenea, în ceea ce privește caracterul disuasiv al unor astfel de sancțiuni, că nerespectarea limitării plăților în numerar privește în speță sume de bani într-un quantum destul de ridicat și că o atare nerespectare pare dificil de detectat, ceea ce ar putea justifica un regim de sancțiuni consecvente, în vederea combaterii fraudei și a evaziunii fiscale.
- 108 Astfel, după cum subliniază guvernul bulgar în observațiile sale scrise, nerespectarea limitării plăților în numerar este legată cel mai adesea de disimularea unui quantum determinat al veniturilor unei persoane juridice și, prin urmare, de nerespectarea reglementării naționale în materie de impozitare și de contribuții sociale. Prin urmare, nivelul sancțiunii are un caracter preventiv în raport cu aceste riscuri și este de natură să producă un efect disuasiv asupra persoanelor în cauză.
- 109 Având în vedere ceea ce precedă, regimul de sancțiuni prevăzut de reglementarea națională în discuție în litigiul principal nu pare să depășească limitele a ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor de combatere a fraudei și a evaziunii fiscale pe care le urmărește. Cu toate acestea, după cum reiese din jurisprudența Curții menționată la punctul 72 din prezenta hotărâre, revine *in fine* instanței de trimitere sarcina de a efectua o examinare concretă a proporționalității acestei reglementări, ținând seama în special de imperativele de represiune și de prevenire, precum și de quantumurile în cauză și de nivelul sancțiunilor efectiv aplicate.
- 110 În special, o amendă al cărei quantum ar corespunde unei proporții de 100 % din valoarea totală a plății achitate în numerar, cu încălcarea reglementării naționale în discuție în litigiul principal, ar depăși limitele a ceea ce este necesar pentru a garanta respectarea unei obligații de a efectua plăți prin intermediul unui virament sau al unei plăți într-un cont de plăți (a se vedea prin analogie Hotărârea din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punctul 45).
- 111 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la prima și la a treia întrebare că articolul 63 TFUE coroborat cu articolul 49 alineatul (3) din cartă trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru care, în vederea combaterii fraudei și a evaziunii fiscale, pe de o parte, interzice persoanelor fizice și juridice să efectueze pe teritoriul național o plată în numerar atunci când quantumul acesteia este egal sau

mai mare decât un prag stabilit și impune în acest scop recurgerea la un virament sau la o plată într-un cont de plăți, inclusiv atunci când este vorba despre distribuirea dividendelor unei societăți, și care, pe de altă parte, pentru a răspunde la o încălcare a acestei interdicții, prevede un regim de sancțiuni în cadrul căruia cuantumul amenzii care poate fi aplicată este calculat pe baza unui procentaj fix aplicabil valorii totale a plății care a fost achitată cu încălcarea interdicției respective, fără ca această amendă să poată fi adaptată în funcție de împrejurările concrete ale speței, cu condiția ca reglementarea menționată să fie de natură să garanteze realizarea obiectivelor vizate și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora.

Cu privire la cheltuielile de judecată

112 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) **O reglementare a unui stat membru care, pentru plata pe teritoriul național a unui quantum egal sau mai mare decât un prag stabilit, interzice persoanelor fizice și juridice să plătească în numerar și le impune acestora să efectueze un virament sau o plată într-un cont de plăți nu intră în domeniul de aplicare al Directivei (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.**
- 2) **Articolul 63 TFUE coroborat cu articolul 49 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru care, în vederea combaterii fraudei și a evaziunii fiscale, pe de o parte, interzice persoanelor fizice și juridice să efectueze pe teritoriul național o plată în numerar atunci când cuantumul acesteia este egal sau mai mare decât un prag stabilit și impune în acest scop recurgerea la un virament sau la o plată într-un cont de plăți, inclusiv atunci când este vorba despre distribuirea dividendelor unei societăți, și care, pe de altă parte, pentru a răspunde la o încălcare a acestei interdicții, prevede un regim de sancțiuni în cadrul căruia cuantumul amenzii care poate fi aplicată este calculat pe baza unui procentaj fix aplicabil valorii totale a plății care a fost achitată cu încălcarea interdicției respective, fără ca această amendă să poată fi adaptată în funcție de împrejurările concrete ale speței, cu condiția ca reglementarea menționată să fie de natură să garanteze realizarea obiectivelor vizate și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora.**

Semnături