CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
EVGENI TANCHEV
prezentate la 14 noiembrie 2018 [1]

Cauza C-630/17

Anica Milivojević
împotriva
Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen

[cerere de decizie preliminară formulată de Općinski sud u Rijeci (Tribunalul Municipal din Rijeka, Croația)]

„Libera prestare a serviciilor – Contracte pentru acordarea de credite încheiate înainte de aderarea Croației la Uniunea Europeană – Lege retroactivă a statului membru care prevede nulitatea unor astfel de contracte atunci când prezintă elemente internaționale – Admisibilitate”

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară formulată de Općinski sud u Rijeci (Tribunalul Municipal, Rijeka, Croația, denumit în continuare „instanța de trimitere”) privește în esență compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei legi croate care prevede că sunt nule de la data încheierii lor contractele de împrumut, garantate cu ipoteci asupra imobilelor din Croația, care au fost încheiate între debitori croați și creditori străini care nu erau autorizați să presteze servicii de credit în Croația de către Hrvatska narodna banka („Banca Națională a Croației”). Prezintă de asemenea relevanță dispozițiile Tratatului de aderare a Croației la Uniunea Europeană [2], având în vedere că legea în discuție se aplică contractelor de împrumut încheiate înainte de aderarea Croației la 1 iulie 2013.

2. Instanța de trimitere a adresat trei întrebări privind interpretarea Regulamentului (UE) nr. 1215/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2012 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială [3] și una privind elementul litigiului menționat mai sus, care presupune aprecierea legislației Uniunii privind libera circulație și jurisprudența Curții privind impactul *ratione temporis* al legislației Uniunii la momentul aderării unui nou stat membru. Astfel cum a solicitat Curtea, prezentele concluzii vor aborda aceste din urmă aspecte.

1 Limba originală: engleza.
2 JO 2012, L 112, p. 21.
3 JO 2012, L 351, p. 1.

A. Cadrul legal

1. Dreptul Uniunii

3. Articolul 56 primul paragraf TFUE prevede:

„În conformitate cu dispozițiile ce urmează, sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor.”

4. Articolul 63 alineatul (1) TFUE prevede:

„În temeiul dispozițiilor prezentului capitol, sunt interzise orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe.”

2. Dreptul statului membru

5. Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (Legea privind nulitatea contractelor de împrumut care prezintă elemente internaționale, încheiate în Republica Croația cu un creditor neautorizat, denumită în continuare „Legea din 14 iulie 2017”) [4] prevede, la articolul 1 alineatul (1) și la articolele 2-5 și 7-11, următoarele:

„Legea privind nulitatea contractelor de împrumut care prezintă elemente internaționale, încheiate în Republica Croația cu un creditor neautorizat

Obiectul legii

Articolul 1

(1) Prezenta lege se aplică contractelor de credit care prezintă elemente internaționale, încheiate în Republica Croația între debitori și creditori neautorizați, cu excepția contractelor care au fost încheiate de următorii debitori;

[…]

(2) Prezenta lege se aplică și altor acte juridice încheiate în Republica Croația între debitori și creditori neautorizați care vizează un contract de împrumut care prezintă elemente internaționale în sensul alineatului (1) al prezentului articol sau care se întemeiază pe un astfel de contract.

Definiții

Articolul 2

În sensul prezentei legi:

– «debitor» înseamnă orice persoană fizică sau juridică căreia i s-a acordat un credit în temeiul unui contract de credit care prezintă elemente internaționale sau orice persoană care s-a angajat în beneficiul persoanei căreia i s-a acordat un credit în calitate de codebitor, de debitor gajist, de codebitor gajist sau de garant.

4 *Narodne novine* (Monitorul Oficial) nr. 72/2017.

– «creditor neautorizat» înseamnă orice persoană juridică care a acordat un credit unui debitor în temeiul unui contract de credit care prezintă elemente internaționale și al cărui sediu social este situat în afara Republicii Croația la data încheierii contractului de credit care prezintă elemente internaționale și care oferă sau furnizează servicii de credit în Republica Croația, chiar dacă un astfel de creditor nu îndeplinește condițiile impuse de reglementare pentru prestarea unor astfel de servicii și, mai precis, nu deține autorizațiile și/sau nu a obținut acordul autorităților competente din Republica Croația.

[…]

Nulitatea contractelor de credit

Articolul 3

(1) Contractele de credit care prezintă elemente internaționale încheiate în Republica Croația între debitori și creditori neautorizați sunt nule de drept.

(2) Prin derogare de la alineatul (1) al prezentului articol, nulitatea nu poate fi invocată atunci când un contract a fost complet executat.

Nulitatea altor acte juridice

Articolul 4

Toate actele notariale încheiate în temeiul sau în legătură cu un contract nul de drept în sensul articolului 3 din prezenta lege sunt nule de drept.

Excluderea executării forțate

Articolul 5

În cazul în care o hotărâre de constatare a nulității unui contract de credit sau a nulității unui act notarial care se întemeiază pe un contract nul de drept a dobândit autoritate de lucru judecat, toate procedurile de executare angajate împotriva debitorului în fața instanțelor sau a agențiilor financiare se închid la cererea debitorului.

[…]

Efectele nulității

Articolul 7

Fiecare parte contractantă este obligată să restituie celeilalte părți toate prestațiile primite în temeiul contractului nul de drept, iar în cazul în care acest lucru nu este posibil sau dacă natura obiectului executat se opune restituirii, trebuie furnizată o despăgubire pecuniară corespunzătoare, care se stabilește în funcție de prețurile în vigoare la data pronunțării deciziei judiciare.

Competența

Articolul 8

(1) În cadrul soluționării litigiilor privind contractele de credit care prezintă elemente internaționale, în sensul prezentei legi, debitorul poate introduce o acțiune împotriva creditorului neautorizat în fața instanțelor din statul pe teritoriul căruia creditorul neautorizat își are sediul (indiferent de locul unde se află sediul creditorului neautorizat) sau în fața instanțelor din locul unde debitorul își are domiciliul sau sediul.

(2) Acțiunea inițiată împotriva debitorului de către creditorul neautorizat, în sensul alineatului (1) al prezentului articol, poate fi introdusă numai în fața instanțelor din statul pe teritoriul căruia debitorul își are domiciliul sau sediul. Legea aplicabilă contractelor nule de drept în sensul prezentei legi este, în mod exclusiv, legea croată, iar instanța sesizată cu o acțiune în constatarea nulității unui asemenea contract aplică prezenta lege unei astfel de acțiuni, fără a examina dacă există prezumții pentru aplicarea legii de la locul încheierii contractului în temeiul altor acte normative.

Dispoziții tranzitorii și finale

Articolul 9

Prezenta lege nu aduce atingere drepturilor conferite debitorilor prin legi speciale, în cazul în care acestea sunt mai favorabile.

Articolul 10

(1) Contractele de credit care prezintă elemente internaționale, în sensul prezentei legi, care au fost încheiate în Republica Croația înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi, între debitori și creditori neautorizați, sunt nule de drept începând de la data încheierii acestora, ceea ce determină efectele menționate la articolul 7.

(2) Celelalte acte juridice încheiate în Republica Croația, înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi, între debitori și creditori neautorizați, care rezultă dintr-un contract de credit care prezintă elementele internaționale vizate de alineatul (1) al prezentului articol sau care sunt întemeiate pe un astfel de contract, sunt nule de drept de la data încheierii lor, atrăgând efectele prevăzute la articolul 7.

Articolul 11

Prezenta lege intră în vigoare la opt zile după publicarea sa în «*Narodne novine*».

Zagreb, 14 iulie 2017.”

II. Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare

6. La 5 ianuarie 2007, Anica Milivojević („reclamanta”), cetățean al Republicii Croația, împreună cu soțul său, care a decedat între timp, au încheiat cu Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen („pârâta”), al cărei sediu social se află în Republica Austria, un contract de împrumut unic în valoare de 47 000 de euro. Această sumă a fost transferată în numerar în biroul pârâtei din Austria, iar contractul în discuție a fost încheiat cu ajutorul unui intermediar rezident în Croația, căruia i-a fost achitat un

comision [5]. Împrumutul a fost solicitat în vederea extinderii și a renovării locuinței reclamantei, parțial din motive personale și parțial pentru a închiria apartamente pe piața turismului [6]. Nu este contestat faptul că pârâta nu avea o autorizație din partea Băncii Naționale a Croației pentru a furniza servicii financiare care includ acordarea unor împrumuturi ipotecare pe teritoriul Republicii Croația.

7. Pentru a garanta rambursarea împrumutului, la 12 ianuarie 2007, reclamanta a dat o declarație de garanție în fața notarului, în temeiul căreia s-a înregistrat o ipotecă asupra imobilelor sale în Registrul proprietăților.

8. La 23 aprilie 2015, reclamanta a introdus o acțiune împotriva pârâtei la instanța de trimitere, prin care a solicitat constatarea nulității contractului de împrumut unic din 5 ianuarie 2007 (denumit în continuare „contractul”) și a declarației de garanție date în fața notarului la 12 ianuarie 2007, precum și radierea ipotecii din Registrul proprietăților.

9. Instanța de trimitere a închis dezbaterile asupra litigiului la 3 iulie 2017, însă le-a redeschis prin decizia din 10 august 2017, ca urmare a intrării în vigoare a Legii din 14 iulie 2017, pentru motivul că dispozițiile acesteia puteau fi aplicabile în litigiul principal. Guvernul Republicii Croația a declarat, în avizul său din 25 mai 2017, că ceea ce reprezenta la acea dată proiectul de Lege din 14 iulie 2017 trebuia să poată avea efecte retroactive, având în vedere că obiectivul măsurii nu putea fi atins în alt mod.

10. Potrivit deciziei de trimitere, din avizul Guvernului Republicii Croația nu rezultă că sunt protejate drepturile debitorului (ale consumatorilor și/sau ale micilor întreprinderi) în cauză împotriva tratamentului neloial, aspect care ar putea fi recunoscut în dreptul Uniunii Europene drept excepție de la libera prestare a serviciilor. Contractele în cauză sunt cele încheiate în perioada 2000-2010, iar ulterior acestei perioade, Republica Croația a aderat la Uniunea Europeană, ceea ce a oferit instituțiilor de credit străine posibilitatea de a presta temporar servicii financiare fără să aibă nevoie de o autorizație din partea Băncii Naționale a Croației.

11. Articolul 3 alineatul (1) din Legea din 14 iulie 2017 prevede nulitatea contractelor de împrumut cu elemente internaționale, încheiate în Republica Croația între un debitor și un creditor neautorizat. Potrivit articolului 10, nulitatea intervine de la momentul încheierii contractului și acoperă celelalte acte juridice care reprezintă consecința contractului respectiv.

12. Conform articolului 2 a doua liniuță din Legea din 14 iulie 2017, un creditor neautorizat este o persoană juridică care a acordat un împrumut debitorului prin intermediul unui contract de împrumut cu elemente internaționale și care, la momentul încheierii contractului respectiv, avea sediul social în afara Republicii Croația și presta sau furniza servicii care includeau acordarea de împrumuturi în Republica Croația, în pofida neîndeplinirii cerințelor impuse de normele relevante pentru oferirea acestor servicii sau a lipsei autorizațiilor obligatorii și/sau a aprobărilor organelor competente din Republica Croația.

13. În sfârșit, instanța de trimitere subliniază că instanțele croate au statuat că aceste contracte de împrumut nu sunt nule în conformitate cu dreptul intern în vigoare la data încheierii acestor contracte. Instanța de trimitere menționează de asemenea punctul 3.2 din concluziile din 12 aprilie 2016 ale Curții Supreme a Republicii Croația, emise anterior adoptării Legii din 14 iulie 2017, în urma unei reuniuni între președintele Secției civile a Curții Supreme a Republicii Croația și președinții secțiilor civile ale tribunalelor de comitat, conform cărora contractele respective nu sunt nule, întrucât

5 Potrivit observațiilor scrise ale Comisiei, care nu au fost contestate în această privință.

6 *Ibidem.*

această consecință nu este prevăzută în Zakon o bankama (Legea privind băncile) și nici în Zakon o kreditnim institucijama (Legea privind instituțiile de credit), situația respectivă fiind valabilă până la 30 septembrie 2015, atunci când acea consecință a fost prevăzută prin Legea de modificare a Zakon o potrošačkom kreditiranju (Legea privind creditele de consum).

14. Cu toate acestea, instanța de trimitere arată că rămâne netranșată problema dacă, având în vedere afirmația guvernului Republicii Croația în avizul menționat anterior, conform căreia, ca o consecință a efectelor retroactive ale Legii din 14 iulie 2017, „se instituie un regim juridic identic", a avut loc o discriminare a creditorului în urma modificării statutului său juridic în litigiul pendinte și a pierderilor financiare sub forma *lucrum cessans* ca urmare a neplății dobânzilor contractuale prevăzute.

15. Prin constatarea nulității contractelor de împrumut și a celorlalte acte juridice conexe, pârâta este împiedicată să presteze în viitor servicii financiare. Prin urmare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă acest aspect este contrar liberei prestări a serviciilor pe piața internă a Uniunii și, după caz, liberei circulații a capitalurilor.

16. Obiectul litigiului survenit între părți îl constituie aspectul dacă Legea din 14 iulie 2017 se aplică totuși pârâtei, dacă legislația Croației sau legislația Austriei se aplică contractului și dacă stabilirea competenței instanțelor din Croația, în conformitate cu articolul 8 alineatele (1) și (2) din Legea din 14 iulie 2017 este compatibilă cu Regulamentul nr. 1215/2012.

17. Astfel, instanța de trimitere a adresat Curții următoarele întrebări preliminare.

„1) Articolele 56 și 63 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că se opun dispozițiilor Legii privind nulitatea contractelor de împrumut care prezintă elemente internaționale, încheiate în Republica Croația cu un creditor neautorizat […], în special celor prevăzute la articolul 10 din legea respectivă, care reglementează nulitatea contractelor de împrumut și a altor acte juridice care reprezintă consecința contractului de împrumut încheiat între debitor (în sensul articolului 1 și al articolului 2 prima liniuță din legea menționată) și creditorul neautorizat (în sensul articolului 2 a doua liniuță din aceeași lege) sau sunt întemeiate pe acesta, în pofida faptului că au fost încheiate înainte de intrarea în vigoare a legii respective, iar nulitatea intervine de la momentul încheierii contractului, astfel încât fiecare dintre părțile contractante este obligată să restituie celeilalte toate prestațiile primite în temeiul contractului nul și, dacă acest lucru nu este posibil sau dacă natura prestațiilor efectuate nu permite restituirea, este obligată să plătească o despăgubire adecvată, în funcție de prețurile existente la momentul intervenirii rezilierii judiciare?

2) [Regulamentul nr. 1215/2012] și în special articolul 4 alineatul (1) și articolul 25 din acesta trebuie interpretate în sensul că se opun dispozițiilor articolului 8 alineatele (1) și (2) din Legea privind nulitatea contractelor de împrumut care prezintă elemente internaționale, încheiate în Republica Croația cu un creditor neautorizat, care prevede că, în litigiile privind contractele de împrumut care prezintă elemente internaționale în sensul legii respective, debitorul poate introduce o acțiune împotriva creditorului neautorizat în fața instanțelor din statul pe teritoriul căruia creditorul își are sediul sau, indiferent de sediul creditorului neautorizat, în fața instanțelor din locul unde debitorul își are domiciliul sau sediul, în timp ce creditorul neautorizat, în sensul legii menționate, poate iniția o procedură împotriva debitorului numai în fața instanțelor din statul pe teritoriul căruia acesta își are domiciliul sau sediul?

3) În cazul în care beneficiarul împrumutului este o persoană fizică care a încheiat un contract de împrumut cu scopul de a investi suma în apartamente de vacanță, pentru a desfășura activități de cazare și a oferi turiștilor un serviciu de cazare privată, este vorba despre un contract încheiat de un consumator în sensul articolului 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1215/2012 și al celorlalte prevederi ale acquis-ului Uniunii?

4) Articolul 24 punctul 1 din Regulamentul nr. 1215/2012 trebuie interpretat în sensul că instanțele din Republica Croația sunt competente să soluționeze o acțiune în constatarea nulității unui contract de împrumut și a declarațiilor de garanție corespunzătoare și în radierea unei înregistrări a ipotecii în Registrul proprietăților în cazul în care, pentru a garanta îndeplinirea obligațiilor rezultate din contractul de împrumut, ipoteca respectivă a fost constituită asupra imobilelor debitorului aflate pe teritoriul Republicii Croația?"

18. Astfel cum s-a menționat mai sus, Curtea a solicitat concluzii numai cu privire la prima întrebare. Au depus observații scrise la Curte pârâta, Republica Croația și Comisia Europeană. Toate au participat la ședința care a avut loc la 5 septembrie 2018.

III. Rezumatul observațiilor scrise cu privire la prima întrebare preliminară

19. Pârâta susține că Legea din 14 iulie 2017 nu îi este aplicabilă din două motive. În primul rând, pârâta nu este un creditor neautorizat în sensul articolului 2 din această lege și, în al doilea rând, contractul nu a fost încheiat în Croația, ci în Austria, motiv pentru care acesta nu intră sub incidența Legii din 14 iulie 2017 în virtutea articolului 1.

20. Pârâta arată că nu a oferit și nu a furnizat niciodată servicii de credit pe teritoriul Croației, astfel încât nu poate fi considerată un creditor neautorizat. Cererea de credit a fost semnată de reclamantă și apoi transmisă pârâtei la sediul său din Austria. Potrivit dispozițiilor contractuale, contractul a fost încheiat în Republica Austria.

21. Pârâta își desfășoară activitatea numai pe teritoriul Austriei, în conformitate cu dreptul austriac. Faptul că respectivul contract a fost încheiat cu resortisanți ai Croației nu înseamnă că pârâta își desfășura activitatea în Croația. Pârâta susține că legislația croată permite în mod activ resortisanților croați să încheie contracte cu creditori străini [7] și că legislația croată prevede de asemenea că contractele de împrumut se consideră încheiate la locul unde creditorul își are sediul sau domiciliul la momentul emiterii ofertei [8]. Pârâta subliniază că reclamanta a venit în Austria și se întreabă de ce Legea din 14 iulie 2017 o vizează pe pârâtă, iar nu pe reclamantă.

22. Pârâta afirmă în plus că poziția sa este susținută de trei hotărâri ale instanțelor croate pronunțate după intrarea în vigoare a Legii din 14 iulie 2017 [9] și, în acest context, ridică problema dacă statele membre pot să deroge de la normele Uniunii privind alegerea legii aplicabile unui contract [10].

23. Libertatea de a presta servicii interzice atât restricțiile privind libertatea în statele membre, cât și discriminarea împotriva prestatorilor de servicii care nu au sediul în statul de prestare [11]. Efectele Legii din 14 iulie 2017 sunt mai importante pentru serviciile de creditare străine decât pentru creditorii cu sediul în Croația, astfel încât se naște o discriminare indirectă [12], dar și o discriminare directă ca urmare a definiției termenului „creditor neautorizat" prevăzute la articolul 2 din Legea din 14 iulie

7 În această privință, se face trimitere la articolul 28 alineatul (3) din Zakona o deviznom poslovanju (Legea croată privind tranzacțiile valutare).

8 În această privință, se face trimitere la articolul 252 alineatul (2) din Zakon o obveznim odnosima (Legea croată aplicabilă obligațiilor), *Narodne novine* nr. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015.

9 Se face referire în această privință la hotărârea din 26 septembrie 2017 pronunțată de Županijski sud u Zagrebuu (Tribunalul de Comitat, Zagreb, Croația) în cauza Gž-3798/15, la hotărârea pronunțată la 18 octombrie 2017 în cauza Gž-1811/17 și la hotărârea pronunțată la 30 noiembrie 2017 în cauza Gž-2459/2017 de către Županijski sud u Splitu (Tribunalul de Comitat din Split, Croația) și la diverse hotărâri pronunțate în primă instanță, și anume hotărârile pronunțate de l'Općinski građanski sud u Zagrebu (Tribunalul Civil Municipal din Zagreb, Croația) în cauzele P-7448/14, P-123/17, P-4873/13 și P-1677/16, hotărârea pronunțată de Općinski građanski sud u Zagrebu, Stalna služba u Sesvetama (Tribunalul Civil Municipal din Zagreb, Secția permanentă din Sesvete), în cauza P-2334/2015 și hotărârile pronunțate de Općinski građanski sud u Varaždinu (Tribunalul Civil Municipal din Varaždin, Croația) în cauzele P-137/16 și P-1095/14.

10 Pârâta face trimitere la Regulamentul (CE) nr. 593/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 iunie 2008 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (Roma I) (JO 2008, L 177, p. 6).

11 Pârâta face trimitere la Hotărârea din 3 decembrie 1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, punctul 22), și la Hotărârea din 25 iulie 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punctul 10).

12 Pârâta face trimitere la Hotărârea din 3 februarie 1982, Seco și Desquenne & Giral (62/81 și 63/81, EU:C:1982:34).

2017. În conformitate cu dreptul Uniunii, un prestator de servicii care deține toate autorizațiile în statul membru în care este stabilit este autorizat de asemenea să presteze servicii în alte state membre [13]. Pârâta susține de asemenea că Legea din 14 iulie 2017 face prestarea de servicii mai puțin atractivă în Croația.

24. Pârâta afirmă că legiuitorul croat nu a explicat cu nicio ocazie motivele pentru care consideră că regimul special aplicabil străinilor în temeiul Legii din 14 iulie 2017 este justificat în scopul menținerii ordinii publice, a siguranței publice sau a sănătății publice a Republicii Croația, nefiind respectat nici principiul proporționalității [14]. Pârâta susține că a luat naștere o restrângere a concurenței.

25. Croația contestă admisibilitatea primelor trei întrebări. În ceea ce privește prima întrebare preliminară, Croația consideră că Curtea este competentă să interpreteze dreptul Uniunii începând de la data aderării unui stat membru la Uniunea Europeană [15]. Dat fiind faptul că Croația a aderat la Uniunea Europeană la 1 iulie 2013 și că nulitatea contractului va interveni de la data încheierii sale, și anume 5 ianuarie 2007, Curtea nu este competentă să răspundă la prima întrebare.

26. De asemenea, Croația susține că prima întrebare este ipotetică. Instanța de trimitere are încă de stabilit că contractul a fost încheiat în Croația [16].

27. Pe fond, Croația susține că Legea din 14 iulie 2017 a fost adoptată cu obiectivul legitim de protejare a numărului mare de cetățeni croați care, în perioada de dinainte de aderarea Croației la Uniunea Europeană, au încheiat contracte de credit cu creditori care își exercitau activitatea fără autorizațiile impuse de autoritățile din Croația.

28. Croația consideră că articolele 53 TFUE și 63 TFUE pot fi invocate doar pentru a proteja activități legale, iar nu activități ilegale și niciun comerciant nu poate avea așteptări legitime în raport cu acestea din urmă [17]. Croația adaugă că Legea din 14 iulie 2017 a fost adoptată după ce au fost epuizate toate celelalte căi legale pentru protecția cetățenilor croați împotriva acestor activități ilegale.

29. În cele din urmă, Croația subliniază că Legea din 14 iulie 2017 prezintă doar o „falsă” sau „cvasi” retroactivitate, având în vedere că legislația privind nulitatea nu se aplică situațiilor juridice stinse. Nu există niciun registru al creditorilor neautorizați în Croația, astfel încât „cvasi” retroactivitatea a fost singura modalitate eficientă de a proteja debitorii. Lipsa unui registru al creditorilor străini înseamnă de asemenea că nu este posibil să se impună sancțiuni sau măsuri administrative în mod uniform.

30. Comisia nu formulează nicio argumentație specifică cu privire la admisibilitatea primei întrebări. Cu toate acestea, Comisia susține că, în cazul în care instanța de trimitere ar decide că se aplică dreptul austriac, dreptul Uniunii nu ar fi relevant pentru soluționarea litigiului. Prin urmare, Comisia răspunde la întrebările preliminare plecând de la ipoteza că contractul intră sub incidența dreptului croat.

13 Pârâta face trimitere la Hotărârea din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punctul 12), la Hotărârea din 26 octombrie 1999, Eurowings Luftverkehr (C-294/97, EU:C:1999:524, punctul 33), și la Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Franța (C-264/03, EU:C:2005:620, punctul 66).

14 Pârâta face trimitere la Hotărârea din 13 mai 2003, Müller-Fauré și van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, punctul 68).

15 Croația invocă Ordonanța din 5 noiembrie 2014, VG Vodoopskrba (C-254/14, nepublicată, EU:C:2014:2354, punctul 10 și jurisprudența citată).

16 Croația face trimitere la articolul 1 din Legea din 14 iulie 2017 și la Hotărârea din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 35 și jurisprudența citată).

17 Croația face trimitere la Hotărârea din 30 iunie 2005, Branco/Comisia (T-347/03, EU:T:2005:265, punctul 102).

31. Comisia susține că dreptul Uniunii se aplică *ratione temporis* litigiului principal, dat fiind că, în lipsa unei dispoziții contrare în tratatul de aderare a unui nou stat membru, dreptul Uniunii se aplică de la data aderării pentru efectele viitoare ale situațiilor apărute înainte de aderarea noului stat membru respectiv la Uniunea Europeană [18]. Nu există o astfel de derogare în Tratatul de aderare a Croației [19]. Având în vedere că efectele contractului în cauză nu erau stinse la data de 1 iulie 2013, litigiul principal intră sub incidența dreptului Uniunii. De asemenea, Comisia invocă, la un nivel mai general, faptul că Legea din 14 iulie 2017 a intrat în vigoare după aderarea Croației.

32. Comisia este de părere că, în contextul liberei prestări a serviciilor în temeiul articolului 56 TFUE, Legea din 14 iulie 2017 instituie o discriminare pe motiv de cetățenie a statului membru în care este stabilit furnizorul de servicii [20] și reprezintă totodată o măsură aplicabilă fără distincție, care restricționează libera prestare a serviciilor [21].

33. În ceea ce privește caracterul discriminatoriu, Comisia susține că creditorii neautorizați cu sediul în afara Croației sunt tratați mai puțin favorabil decât creditorii neautorizați cu sediul în Croația, întrucât retroactivitatea stabilită de această lege nu se aplică nulității anumitor contracte încheiate de creditori neautorizați stabiliți în Croația [22] și, în orice caz, potrivit unei concluzii a Curții Supreme din 12 aprilie 2016, nulitatea se poate aplica numai contractelor de credit pentru consum.

34. În ceea ce privește al doilea aspect, Comisia susține ca împiedicarea viitorilor creditori care au toate autorizațiile necesare în statele membre de origine să furnizeze servicii de împrumut în Croația este o încălcare vădită a recunoașterii reciproce și a libertății de a presta servicii [23]. În plus, nulitatea începând cu data încheierii contractului și obligațiile cu privire la rambursare impuse prin Legea din 14 iulie 2017 fac mai puțin atractivă, până la punctul de a deveni imposibilă, prestarea de servicii.

35. Comisia arată că, în cazul în care o dispoziție restrictivă este discriminatorie, aceasta poate fi justificată numai din motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, astfel cum se prevede la articolul 52 TFUE [24]. Motivele imperative de interes public care pot fi invocate pentru a justifica un obstacol în calea libertăților garantate de articolele 49 și 56 TFUE nu pot fi invocate pentru a justifica restricții aplicate în mod discriminatoriu [25].

36. Comisia recunoaște că, în ceea ce privește obstacolele aplicate fără distincție în calea liberei prestări a serviciilor, Curtea a admis anumite motive imperative de interes public de natură a justifica o restricție privind libera prestare a serviciilor, precum respectarea contractelor comerciale, protecția consumatorilor, protecția beneficiarilor de servicii împotriva serviciilor furnizate de persoane necalificate, menținerea bunei reputații a sectorului financiar național și buna funcționare a serviciilor

18 Comisia face trimitere la Hotărârea din 2 octombrie 1997, Saldanha și MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, punctul 14), la Hotărârea din 29 aprilie 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, punctele 27-34), și la Hotărârea din 29 ianuarie 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punctul 50).

19 Citată la nota de subsol 2.

20 În acest context, Comisia face trimitere la Hotărârea din 25 iulie 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punctul 10).

21 În acest context, Comisia face trimitere la Hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, punctele 28 și 34), la Hotărârea din 15 iunie 2006, Comisia/Franța (C-255/04, EU:C:2006:401, punctul 37), la Hotărârea din 25 iunie 2009, Comisia/Austria (C-356/08, EU:C:2009:401, punctul 39), la Hotărârea din 12 iulie 2012, HIT și HIT LARIX (C-176/11, EU:C:2012:454, punctul 16), și la Hotărârea din 18 ianuarie 2018, Wind 1014 și Daell (C-249/15, EU:C:2018:21, punctul 21).

22 Comisia face trimitere la articolul 19 litera j din Legea privind creditul pentru consum (*Jurnalul Oficial al Republicii Croația*, nr. 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 și 52/2016), introdus prin Legea de modificare și de completare a Legii privind creditul pentru consum (*Jurnalul Oficial al Republicii Croația*, nr. 102/2015).

23 Comisia face trimitere la articolul 33 și la anexa 1 la Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338), la Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Belgia (C-355/98, EU:C:2000:113, punctele 37 și 38), și la Hotărârea din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punctul 14).

24 Comisia face trimitere la Hotărârea din 23 septembrie 2003, Ospelt și Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punctul 34), și la Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, punctele 25 și 26).

25 Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, punctul 25).

financiare [26]. Cu toate acestea, Legea din 14 iulie 2017 nu menționează niciunul dintre aceste obiective, nu le protejează în mod coerent și este disproporționată, în special având în vedere extinderea domeniului său de aplicare la toate contractele de credit cu un element internațional. Caracterul retroactiv al Legii din 14 iulie 2017 încalcă de asemenea securitatea juridică.

37. În cele din urmă, Comisia admite că, în principiu, Curtea va examina măsura în cauză numai în raport cu una dintre aceste două libertăți, și anume libera prestare a serviciilor sau libera circulație a capitalurilor, în cazul în care se dovedește, în împrejurările din speță, că una dintre ele este cu totul secundară în raport cu cealaltă și poate fi analizată împreună cu aceasta [27]. Comisia adaugă faptul că, în orice caz, Legea din 14 iulie 2017 este de asemenea incompatibilă cu libera circulație a capitalurilor prevăzută la articolul 63 alineatul (1) TFUE [28].

IV. Evaluare

A. Observații introductive

1. Admisibilitate

38. Argumentele prezentate de Croația în sensul că cererea de decizie preliminară este de natură ipotetică, întrucât instanța de trimitere nu a decis încă dacă contractul în discuție intră sub incidența legislației Croației sau a legislației Austriei, trebuie să fie respinse. Prezumția de pertinență nu poate fi înlăturată [29].

39. Nu există fapte ipotetice în litigiul principal [30], iar normele Uniunii a căror interpretare a fost solicitată de instanța de trimitere produc deja efecte juridice [31]. Faptul că Curtea poate fi constrânsă să aibă în vedere ipoteze [32], precum aceea că instanța de trimitere va decide în cele din urmă că contractul intră sub incidența legislației croate, nu atribuie hotărârii un caracter pur consultativ [33], în special atunci când Regulamentul nr. 593/2008, invocat de pârâtă, privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale, este strâns legat de Regulamentul nr. 1215/2012, cu privire la care instanța de trimitere a adresat trei întrebări preliminare.

26 Comisia face trimitere la Hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, punctul 44), la Hotărârea din 9 iulie 1997, De Agostini și TV-Shop (C-34/95-C-36/95, EU:C:1997:344, punctul 53), la Hotărârea din 25 iulie 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punctul 14), la Hotărârea din 30 martie 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, punctul 38), la Hotărârea din 18 iulie 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, punctele 38-40), și la Hotărârea Curții AELS din 16 mai 2017, Netfonds (E-08/16, EFTA Court Report, 2017, p. 163, punctul 113).

27 Hotărârea din 3 octombrie 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, punctele 30 și 34).

28 Comisia face trimitere, printre altele, la Hotărârea din 16 martie 1999, Trummer și Mayer (C-222/97, EU:C:1999:143, punctul 23), la Hotărârea din 26 aprilie 2012, van Putten (C-578/10-C-580/10, EU:C:2012:246, punctele 32-36), la Hotărârea din 3 octombrie 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, punctul 14), la Hotărârea din 26 septembrie 2000, Comisia/Belgia (C-478/98, EU:C:2000:497, punctul 18), la Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Regatul Unit (C-98/01, EU:C:2003:273, punctul 43), la Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Franța (C-483/99, EU:C:2002:327, punctul 40), la Hotărârea din 1 iulie 2010, Dijkman and Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, punctul 31), la Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Portugalia (C-367/98, EU:C:2002:326, punctele 44 și 45), la Hotărârea din 28 septembrie 2006, Comisia/Țările de Jos (C-282/04 și C-283/04, EU:C:2006:608, punctul 18), la Hotărârea din 8 iulie 2010, Comisia/Portugalia (C-171/08, EU:C:2010:412, punctul 48), la Hotărârea din 25 ianuarie 2017, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punctul 24), la Hotărârea din 8 mai 2013, Libert și alții (C-197/11 și C-203/11, EU:C:2013:288, punctul 44), la Hotărârea din 22 octombrie 2013, Essent și alții (C-105/12-C-107/12, EU:C:2013:677, punctul 39 și jurisprudența citată).

29 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 27 octombrie 2016, Audace și alții (C-114/15, EU:C:2016:813, punctul 34).

30 A se vedea Hotărârea din 28 septembrie 2006, Gasparini și alții (C-467/04, EU:C:2006:610, punctele 44 și 45).

31 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Minister for Justice and Equality/RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, punctul 34).

32 *Ibidem*, punctul 36.

33 A se vedea Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517, punctul 32), cu trimitere la Hotărârea din 8 septembrie 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punctul 38), și la Hotărârea din 27 februarie 2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, punctele 28 și 29).

40. Răspunsul la prima întrebare este, prin urmare, necesar pentru soluționarea efectivă a unui litigiu [34], în special atunci când, în temeiul unei jurisprudențe constante a Curții, având în vedere împărțirea responsabilităților între instanțele naționale și Curtea de Justiție, „nu se poate pretinde ca, înainte de a sesiza Curtea, instanța de trimitere să efectueze totalitatea constatărilor de fapt și a aprecierilor de drept care îi revin în cadrul misiunii sale jurisdicționale. Astfel, este suficient ca obiectul acțiunii principale, precum și interesul principal al acestuia pentru ordinea juridică [a Uniunii] să reiasă din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare pentru a permite statelor membre să își prezinte observațiile conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție și să participe în mod eficient la procedura în fața Curții” [35].

41. Prin urmare, prima întrebare este admisibilă.

2. Aplicabilitatea ratione temporis *a dreptului Uniunii*

42. Astfel cum susține Comisia (a se vedea punctul 31 de mai sus), potrivit jurisprudenței constante a Curții, în lipsa unei dispoziții contrare în tratatul de aderare a unui nou stat membru, dreptul Uniunii se aplică de la data aderării pentru *efectele viitoare* ale situațiilor apărute înainte de aderarea noului stat membru respectiv la Uniunea Europeană [36]. Nu a fost prezentat în cadrul ședinței niciun element care să sugereze că poziția debitorilor precum reclamanta a reprezentat un element al negocierilor cu Croația. Astfel cum s-a arătat în observațiile scrise ale Comisiei, nu există o astfel de derogare în Tratatul de aderare a Croației [37].

43. Efectele contractului în cauză nu erau stinse la data de 1 iulie 2013, astfel încât litigiul principal intră sub incidența dreptului Uniunii. Abordarea generală cu privire la aplicabilitatea dreptului Uniunii *ratione temporis* atunci când un stat membru aderă la Uniunea Europeană este întemeiată pe persistența efectelor juridice. Raporturile juridice ale căror efecte nu sunt epuizate la momentul aderării unui stat membru „trebuie să se adapteze în funcție de noul cadru juridic” [38]. Este incontestabil faptul că contractul în discuție are efecte juridice în curs, având în vedere că acesta face încă obiectul unei garanții ipotecare, a cărei radiere este solicitată de reclamantă în litigiul principal, contractul însuși prevăzând că acesta încetează la 31 octombrie 2021. Curtea a apreciat că neplata unei datorii contractuale, în legătură cu un contract încheiat înainte de aderare, intră sub incidența dreptului Uniunii [39].

44. Dreptul Uniunii este, prin urmare, aplicabil *ratione temporis* litigiului principal.

34 Hotărârea din 8 septembrie 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punctul 38 și jurisprudența citată).

35 *Ibidem*, punctul 39 și jurisprudența citată. A se vedea mai recent Hotărârea din 20 septembrie 2018, Danko și Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, punctele 55-58), prin care o întrebare preliminară a fost declarată admisibilă de Curte, chiar dacă s-a susținut că instanța de trimitere nu ar urma să se pronunțe cu privire la caracterul abuziv al clauzei contractuale relevante în cazul în care unei organizații a consumatorilor i-ar fi recunoscută calitatea procesuală activă.

36 Sublinierea noastră. Astfel cum s-a menționat mai sus, Comisia se referă la Hotărârea din 2 octombrie 1997, Saldanha și MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, punctul 14), la Hotărârea din 29 aprilie 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, punctele 27-34), și la Hotărârea din 29 ianuarie 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punctul 50).

37 Punctul 31 de mai sus.

38 Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, punctul 40). A se vedea în special în acest sens Hotărârea din 2 octombrie 1997, Saldahna și MTS (C-122/96, EU:C:1997:458), Hotărârea din 14 iunie 2007, Téléfonica O2 Czech Republic (C-64/06, EU:C:2007:348), Hotărârea din 12 noiembrie 2009, Elektrownia Pątnów II (C-441/08, EU:C:2009:698), Hotărârea din 15 aprilie 2010, CIBA (C-96/08, EU:C:2010:185), Hotărârea din 12 septembrie 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544), Hotărârea din 14 februarie 2012, Toshiba Corporation și alții (C-17/10, EU:C:2012:72). Am lăsat separat Hotărârea Marii Camere a Curții din 10 ianuarie 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9), având în vedere că faptele relevante au avut loc după ce sistemul juridic din Ungaria a fost armonizat cu directiva relevantă, dar înainte de aderarea Ungariei la Uniunea Europeană, la 1 mai 2004.

39 A se vedea Hotărârea din 15 decembrie 2016, Nemec (C-256/15, EU:C:2016:954, punctele 21-27, în special punctul 23).

3. Ce dispoziții ale dreptului Uniunii sunt pertinente?

45. Curtea a statuat în mod constant că, în cazul în care un domeniu a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivelul Uniunii, orice măsură națională aferentă trebuie să fie apreciată în lumina prevederilor acestei măsuri de armonizare, iar nu a prevederilor dreptului primar[40], cum ar fi libera prestare a serviciilor prevăzută la articolul 56 TFUE și libera circulație a capitalurilor prevăzută la articolul 63 TFUE.

46. Directiva 2013/36 a intrat în vigoare la 17 iulie 2013 și, cu respectarea anumitor condiții, această directivă garantează furnizarea de servicii de credit transfrontaliere[41]. Cu toate acestea, contractul în discuție a fost semnat, iar fondurile au fost acordate la 5 ianuarie 2007 și, în orice caz, Directiva 2013/36 nu este o măsură care prevede o armonizare exhaustivă.

47. Curtea a statuat recent că „din considerentul (15) al [Directivei 2013/36] rezultă că aceasta urmărește să atingă *gradul de armonizare necesar și suficient* pentru a asigura recunoașterea reciprocă a autorizațiilor și a sistemelor de supraveghere prudențială, făcând astfel posibilă acordarea unei licențe unice recunoscute în întreaga Uniune și aplicarea principiului supravegherii prudențiale în statul membru de origine”[42].

48. În aceste condiții, litigiul principal trebuie soluționat ținând seama de dreptul primar al Uniunii și, mai precis, de libera prestare a serviciilor în temeiul articolului 56 TFUE și de excluderea liberei circulații a capitalurilor prevăzute la articolul 63 TFUE[43].

49. Potrivit jurisprudenței constante, pentru a determina dacă o reglementare națională ține de una sau de alta dintre libertățile fundamentale garantate de Tratatul CE, trebuie luat în considerare obiectul reglementării în discuție[44].

50. Curtea a statuat că, „în raport cu normele din tratat în materie de liberă prestare a serviciilor, dintr-o jurisprudență constantă a Curții reiese că activitatea unei instituții de credit care constă în acordarea de credite constituie un serviciu în sensul articolului 56 TFUE”[45]. O legislație națională „al cărei obiect privește în principal prestarea de servicii financiare intră sub incidența dispozițiilor tratatului referitoare la libera prestare a serviciilor, chiar dacă aceasta ar putea determina sau ar putea implica mișcări de capital”[46]. În schimb, „intră în domeniul de aplicare al articolului 64 alineatul (1) TFUE măsurile naționale al căror obiect privește, cel puțin în principal, circulația capitalurilor”[47].

51. Legea din 14 iulie 2017 nu prezintă caracteristici care să sugereze că aceasta vizează reglementarea piețelor de capital. Dimpotrivă, aceasta se referă la relațiile dintre „debitori și creditori neautorizați”, fiind limitată la „contractele de credit”, fără a viza mai general piața de capital în ansamblul ei. Numai contractele de credit urmează să fie declarate nule.

40 Hotărârea din 22 iunie 2017, E. ON Biofor Sverige AB (C-549/15, EU:C:2017:490, punctul 76 și jurisprudența citată).

41 *Ibidem*, articolul 33 și anexa 1.

42 Sublinierea noastră. A se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2018, Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717, punctul 23).

43 Trebuie să se observe că, la 5 ianuarie 2007, data contractului, în temeiul articolului 57 alineatul (1) din Acordul de stabilizare și de asociere între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Croația, pe de altă parte (JO 2005, L 26, p. 3), Croația avea obligația de a nu adopta „nicio măsură și de a nu iniția nicio acțiune care ar putea face semnificativ mai restrictive decât erau în ziua precedentă intrării în vigoare a prezentului acord condițiile în care pot fi prestate servicii de către resortisanții sau de către societățile din Comunitate sau din Croația, stabilite” pe teritoriul unei alte părți la acord „decât cea în care se află destinatarul serviciilor”, respectiv 1 februarie 2005 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-122_en.htm?locale=en). În temeiul articolului 57 alineatul (2), dezacordurile cu privire la articolul 57 alineatul (1) trebuiau rezolvate prin consultări între părți.

44 A se vedea recent Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Fidelity Funds [C-480/16, EU:C:2017:1015, punctul 17, care face trimitere la Hotărârea din 1 iulie 2010, Dijkman și Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, punctul 26, și la Hotărârea din 21 mai 2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, punctul 31].

45 Hotărârea din 12 iulie 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, punctul 72 și jurisprudența citată).

46 Hotărârea din 21 mai 2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, punctul 32).

47 *Ibidem*, punctul 34.

52. Având în vedere că Legea din 14 iulie 2017 constituie un obstacol în calea accesului la piața croată de acordare a creditelor pentru societățile stabilite în afara Croației, aceasta afectează în special libertatea de a presta servicii și este incontestabil faptul că acest efect este doar secundar față de orice obstacol în calea liberei circulații a capitalurilor [48]. Efectele restrictive ale reglementării menționate asupra liberei circulații a capitalurilor nu sunt decât o consecință ineluctabilă a restricției impuse prestării de servicii și nu este necesar să se analizeze dacă normele sunt compatibile cu articolul 63 TFUE [49].

53. Este necesar să se constate că, în orice caz, restricțiile privind libera circulație a capitalurilor trebuie să respecte principiul proporționalității [50] în aceeași măsură ca restricțiile privind libera prestare a serviciilor. Astfel cum a amintit avocatul general Kokott în Concluziile prezentate în cauza Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements, în situații pur intracomunitare precum cea în speță, problema raportului dintre libertatea de stabilire și libera circulație a capitalurilor și chiar libera prestare a serviciilor poate rămâne deschisă, întrucât criteriile de apreciere a acestor libertăți fundamentale sunt în mare măsură identice [51].

54. Prin urmare, în cazul în care Curtea nu va fi de acord cu acest aspect al analizei noastre și va constata că litigiul principal intră sub incidența liberei circulații a capitalurilor mai degrabă decât a liberei prestări a serviciilor, Legea din 14 iulie 2017 ar rămâne incompatibilă cu dreptul Uniunii ca urmare a neconformității cu principiul proporționalității (a se vedea analiza de mai jos, la punctele 66-69).

55. În sfârșit, pârâta susține în mod neîntemeiat că nu făcea decât să furnizeze servicii de credit în Austria, ceea ce implică faptul că elementul transfrontalier care este necesar pentru ca articolul 56 TFUE să se poată aplica lipsea în litigiul principal.

56. Este de necontestat faptul că împrumutul s-a efectuat printr-un intermediar rezident în Croația și că împrumutul în cauză a fost garantat prin instituirea unei ipoteci asupra unui imobil situat în Croația, unde debitorul locuiește. Acest lucru este suficient în lumina faptului că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, pentru ca articolul 56 TFUE să se aplice, „trebuie să existe un element de extraneitate” [52], în sensul că articolul 56 TFUE interzice restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor, iar situația nu este una în care *toate* elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru [53].

B. Cu privire la fond

57. Noțiunea de restricție acoperă măsurile adoptate de un stat membru care, chiar dacă sunt aplicabile fără distincție, afectează accesul pe piață al întreprinderilor din alte state membre și împiedică astfel comerțul în cadrul Uniunii [54].

48 A se vedea Hotărârea din 26 mai 2016, NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, punctele 39-41).

49 A se vedea prin analogie Hotărârea din 3 octombrie 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, punctul 49).

50 De exemplu, Hotărârea din 3 octombrie 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, punctul 32).

51 C-646/15, EU:C:2016:1000, punctul 41. Avocatul general se referă la Concluziile sale prezentate în cauza SGI (C-311/08, EU:C:2009:545, punctele 37 și 38), în care Curtea a apreciat că doar libertatea de stabilire era aplicabilă – Hotărârea din 21 ianuarie 2010, SGI (C-311/08, EU:C:2010:26, punctul 36).

52 Hotărârea din 13 iunie 2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449, punctul 46).

53 Sublinierea noastră. *Ibidem*, punctele 32 și 33 și jurisprudența citată.

54 Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Laezza [C-375/14, EU:C:2015:788, punctul 56, care se referă la Hotărârea din 12 decembrie 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, punctul 45 și jurisprudența citată), și la Hotărârea din 15 octombrie 2015, Grupo Itevelesa și alții (C-168/14, EU:C:2015:685, punctul 67)].

58. Legea din 14 iulie 2017 instituie o restricție, întrucât contractele încheiate fără autorizarea Băncii Naționale a Croației sunt declarate nule. Părților le este interzisă executarea clauzelor unui contract pentru un serviciu în ceea ce privește resortisanții unui stat membru (Austria) care sunt stabiliți în alt stat membru (Austria) decât cel al destinatarului serviciilor (Croația).

59. Cu toate acestea, Legea din 14 iulie 2017 este discriminatorie față de întreprinderi stabilite în afara Croației care doresc să furnizeze servicii de credit în statul membru respectiv pentru două motive.

60. În primul rând, definiția noțiunii „creditor neautorizat” prevăzută la articolul 2 din Legea din 14 iulie 2017 se referă la „orice persoană juridică […] al cărei sediu social este situat în afara Croației”. Acest lucru înseamnă că legea nu se aplică creditorilor stabiliți în Croația.

61. În al doilea rând, astfel cum a subliniat Comisia (a se vedea punctul 33 de mai sus), s-ar părea că creditorii neautorizați cu sediul în afara Croației sunt tratați mai puțin favorabil decât creditorii neautorizați cu sediul în Croația, întrucât retroactivitatea stabilită de această lege nu se aplică nulității anumitor contracte încheiate de creditori neautorizați stabiliți în Croația [55] și având în vedere hotărârea Curții Supreme din 12 aprilie 2016, potrivit căreia nulitatea se poate aplica numai contractelor de credit pentru consum.

62. Prin urmare, în măsura în care Legea din 14 iulie 2017 poate fi justificată, s-ar putea avea în vedere în acest sens numai motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică, prevăzute la articolul 52 alineatul (1) TFUE [56], cu excluderea anumitor motive imperative de interes public care pot justifica restricțiile aplicabile fără distincție privind libera prestare a serviciilor, precum respectarea contractelor comerciale, protecția consumatorilor, protecția beneficiarilor de servicii împotriva serviciilor furnizate de persoane necalificate, menținerea bunei reputații a sectorului financiar național și buna funcționare a serviciilor financiare [57] (a se vedea observațiile Comisiei de mai sus, punctul 36).

63. În cadrul ședinței, Croația a făcut referire la protecția ordinii publice, la păstrarea reputației sectorului financiar și la asigurarea funcționării în continuare a acestuia, la protecția drepturilor fundamentale ale cetățenilor croați și în special a părții contractuale mai vulnerabile, precum și la protecția consumatorilor. S-a menționat de asemenea că, între 2000 și 2010, resortisanții croați au contractat trei mii de credite de la creditori neautorizați, în valoare de aproximativ 360 de milioane de euro, nefiind disponibile însă date exacte din cauza naturii ilegale a activităților respective. S-a susținut că aceste elemente dovedesc că această activitate a influențat funcționarea serviciilor financiare din Croația și a dus la crearea unui sistem paralel de credite ilicite care a prejudiciat sistemul financiar al statului și ordinea publică.

64. În opinia Croației, aceasta a afectat de asemenea soarta multor mii de cetățeni ai Croației, iar Legea din 14 iulie 2017 a fost o măsură de ultimă instanță, Croația sugerând, totodată, că potențiali debitori cu o solvabilitate îndoielnică au fost contactați în vederea achiziționării imobilelor lor, astfel cum o dovedește faptul că, pe insula Rab, 220 de imobile au fost recuperate în acest mod, fiind instituite 344 de proceduri.

55 Comisia face trimitere la articolul 19 j din Legea privind creditul pentru consum (*Narodne novine*, nr. 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 și 52/2016), introdus prin Legea de modificare și de completare a Legii privind creditul pentru consum (*Narodne novine*, nr. 102/2015).

56 Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, punctul 26).

57 Comisia face trimitere la Hotărârea din 9 iulie 1997, De Agostini și TV-Shop (C-34/95-C-36/95, EU:C:1997:344, punctul 53), la Hotărârea din 25 iulie 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punctul 14), la Hotărârea din 18 iulie 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, punctele 38-40), la Hotărârea din 30 martie 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, punctul 38), la Hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, punctul 44), și la Hotărârea Curții AELS din 16 mai 2017, Netfonds (E-08/16, EFTA Court Report 2017, p. 163, punctul 113).

65. Astfel cum s-a menționat deja, nu se pot invoca motive imperative de interes public (a se vedea punctul 62 de mai sus) în legătură cu restricțiile discriminatorii privind libera prestare a serviciilor. Nici considerațiile expuse de Croația nu sunt suficiente pentru a justifica Legea din 14 iulie 2017 pentru motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică în temeiul articolului 52 alineatul (1) TFUE, având în vedere întinderea domeniului de aplicare al legii.

66. Nimic din toate acestea nu este suficient pentru a furniza un motiv legitim de politică pentru adoptarea unei reglementări care prevede nulitatea *tuturor* contractelor de credit care prezintă un element internațional și care se aplică retroactiv contractelor încheiate în urmă cu până la 17 ani. Dificultățile invocate în mod general și repetat în observațiile scrise ale Croației (a se vedea punctul 27 de mai sus) nu au fost completate în ședință la un nivel care să fie suficient pentru a dovedi existența unui motiv legitim de derogare, atunci când se ia în considerare în raport cu amploarea obstacolului în calea liberei prestări a serviciilor impus prin Legea din 14 iulie 2017.

67. Mai mult, potrivit jurisprudenței constante a Curții, cerințele specifice privind calificările sau autorizațiile impuse de statul membru în care sunt prestate serviciile trebuie să fie în mod obiectiv necesare și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor respective [58].

68. Prin caracterul său general, Legea din 14 iulie 2017 depășește în mod vădit limitele a ceea ce era necesar pentru atingerea unui obiectiv legitim pe care l-ar fi putut urmări.

69. Reducerea prejudiciului (de ordin public) ar fi putut să fie justificată printr-o normă discriminatorie și generală prin care sunt declarate nule de drept toate contractele de credit cu elemente internaționale care au fost în vigoare timp de până la 17 ani (și care și-au produs efectele mulți ani, în pofida lipsei unei autorizații din partea Băncii Naționale a Croației) ar putea fi justificată doar dacă Croația ar fi prezentat dovezi concludente cu privire la existența unei probleme urgente care necesita măsuri extreme. Este stabilit în jurisprudență că „statul membru care intenționează să se prevaleze de un obiectiv de natură să legitimeze obstacolul în calea libertății de a presta servicii are obligația de a furniza instanței sesizate pentru a se pronunța asupra acestei probleme toate elementele de natură să îi permită să se asigure că măsura respectivă îndeplinește cu adevărat cerințele care decurg din principiul proporționalității” [59]. Aceste elemente de probă nu au fost prezentate.

70. În plus, atunci când statele membre urmăresc să justifice norme care restrâng libera prestare a serviciilor, acestea trebuie să respecte principiile generale de drept, inclusiv principiul securității juridice [60]. Potrivit formulării clasice a Curții din Hotărârea Fedesa, „în general, principiul securității juridice se opune posibilității ca punctul de pornire al întinderii în timp a unui act al Uniunii să fie stabilit la o dată anterioară publicării acestuia; cu titlu excepțional, situația poate fi diferită dacă obiectivul care trebuie atins impune acest lucru și dacă încrederea legitimă a persoanelor interesate este respectată în mod corespunzător” [61].

71. Contextul litigiului principal constă în nerespectarea de către statul membru a principiului securității juridice în justificarea restrângerii liberei circulații, dar acest lucru nu are nicio relevanță pentru aplicarea regulii de fond [62]. În dosar nu există nicio dovadă a luării în considerare a așteptărilor legitime ale pârâtei, chiar dacă contractul în cauză fusese încheiat cu zece ani înainte de decizia legiuitorului croat, concretizată în Legea din 14 iulie 2017, în sensul declarării sale drept nul de drept cu efect retroactiv.

58 Hotărârea din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punctul 15).

59 Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pfleger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 50 și jurisprudența citată).

60 De exemplu, Hotărârea din 20 decembrie 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punctele 44 și 45, precum și jurisprudența citată).

61 Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Fedesa și alții (C-331/88, EU:C:1990:391, punctul 45).

62 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 20 septembrie 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punctul 52).

72. În cele din urmă, trebuie reamintit că dreptul Uniunii protejează într-adevăr debitorii care au fost tratați inechitabil în cadrul unor contracte de credit pentru consum, inclusiv cele care prezintă un element internațional. Acest lucru este reflectat de jurisprudența voluminoasă a Curții vizând interpretarea Directivei 93/13/CEE privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii [63] într-un astfel de context factual [64]. În cazul în care astfel de situații survin în Croația, această jurisprudență se aplică în mod evident [65].

V. Concluzie

73. Prin urmare, propunem următorul răspuns la prima întrebare adresată de Općinski sud u Rijeci (Tribunalul Municipal din Rijeka, Croația):

„În împrejurări precum cele din litigiul principal, articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune legislației unui stat membru care prevede nulitatea contractelor de credit, cu efect retroactiv de la data încheierii acestora, și nulitatea altor acte juridice care reprezintă consecința acestor contracte de credit atunci când acestea sunt încheiate între un creditor stabilit într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor, chiar dacă creditorul nu deținea autorizațiile necesare din partea autorităților competente din statul membru respectiv la momentul încheierii contractului.”

63 JO 1993, L 95, p. 29, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 273.

64 A se vedea, de exemplu, recent, Hotărârea din 20 septembrie 2018, OTP Bank și OTP Faktoring (C-51/17, EU:C:2018:750), Hotărârea din 31 mai 2018, Sziber (C-483/16, EU:C:2018:367), și Hotărârea din 20 septembrie 2017, Andriciuc și alții (C-186/16, EU:C:2017:703).

65 A se vedea de asemenea, de exemplu, Directiva 2008/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2008 privind contractele de credit pentru consumatori și de abrogare a Directivei 87/102/CEE a Consiliului (JO 2008, L 133, p. 66) și Hotărârea din 12 iulie 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).