HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

16 iulie 2015 *

„Trimitere preliminară — Regulamentul (CE) nr. 1889/2005 — Controlul intrărilor și ieșirilor de numerar din Uniunea Europeană — Articolele 3 și 9 — Obligația de declarare — Încălcare — Sancțiuni — Proporționalitate”

În cauza C-255/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Ungaria), prin decizia din 19 mai 2014, primită de Curte la 27 mai 2014, în procedura

Robert Michal Chmielewski

împotriva

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta (raportor), președinte de cameră, domnii J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça și C. Lycourgos, judecători,

avocat general: domnul M. Wathelet,

grefier: domnul I. Illéssy, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 18 martie 2015,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, de B. Gyenge, în calitate de agent;

— pentru guvernul ungar, de Z. Fehér. de G. Koós și de M. M. Tátrai, în calitate de agenți;

— pentru guvernul belgian, de J.-C. Halleux, de M. Jacobs și de C. Pochet, în calitate de agenți;

— pentru guvernul spaniol, de A. Gavela Llopis, în calitate de agent;

— pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de P. Gentili, avvocato dello Stato;

* Limba de procedură: maghiara.

— pentru Comisia Europeană, de L. Grønfeldt și de A. Sipos, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 7 mai 2015,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 65 TFUE și a articolului 9 din Regulamentul (CE) nr. 1889/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 octombrie 2005 privind controlul numerarului la intrarea sau ieșirea din Comunitate (JO L 309, p. 9, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 238).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Chmielewski, pe de o parte, și Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (Direcția Generală a Vămilor și a Finanțelor din regiunea Del-alföld din cadrul Administrației Naționale a Impozitelor și Vămilor), pe de altă parte, în legătură cu amenda care i-a fost aplicată de aceasta din urmă pentru că a omis să declare suma în numerar pe care o transporta în momentul intrării sale pe teritoriul Uniunii Europene.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Considerentele (1)-(3), (5), (6) și (13) ale Regulamentului nr. 1889/2005 au următorul cuprins:

„(1) Una dintre misiunile Comunității este de a promova dezvoltarea armonioasă, echilibrată și durabilă a activităților economice în întreaga Comunitate prin crearea unei piețe comune și a unei uniuni economice și monetare. În acest scop, piața internă cuprinde un spațiu fără frontiere interne în care este asigurată libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și a capitalurilor.

(2) Introducerea veniturilor din activități ilegale în sistemul financiar și investirea acestora după spălarea banilor dăunează dezvoltării economice sănătoase și durabile. În consecință, Directiva 91/308/CEE a Consiliului din 10 iunie 1991 privind prevenirea folosirii sistemului financiar în scopul spălării banilor [JO L 166, p. 77, Ediție specială, 09/vol. 1, p. 103] a instituit un mecanism comunitar de prevenire a spălării banilor prin monitorizarea tranzacțiilor efectuate prin instituții de credit și financiare, precum și anumite tipuri de profesii. Având în vedere riscul ca aplicarea acestui mecanism să ducă la o creștere a mișcărilor de numerar în scopuri ilicite, Directiva [91/308] ar trebui completată cu un sistem de control al numerarului care intră și iese din Comunitate.

(3) În prezent, astfel de sisteme de control sunt aplicate numai de câteva state membre, în temeiul legislațiilor interne. Diferențele între legislații dăunează bunei funcționări a pieței interne. În consecință, elementele de bază ar trebui armonizate la nivel comunitar pentru a se asigura un nivel echivalent de control al mișcărilor de numerar care traversează frontierele Comunității. O astfel de armonizare nu ar trebui, cu toate acestea, să afecteze posibilitatea statelor membre de a aplica, în conformitate cu dispozițiile actuale ale tratatului, controale naționale privind mișcările de numerar din cadrul Comunității.

[…]

(5) În consecință, numerarul transportat de o persoană fizică ce intră sau iese din Comunitate ar trebui să fie supus principiului declarării obligatorii. Acest principiu ar permite autorităților vamale să colecteze informații cu privire la astfel de mișcări de numerar și, acolo unde este cazul, să transmită aceste informații altor autorități. […]

(6) Având în vedere scopul său de prevenire și caracterul său de descurajare, obligația de declarare ar trebui să fie îndeplinită la intrarea sau ieșirea din Comunitate. Cu toate acestea, pentru ca acțiunea autorităților să se concentreze asupra mișcărilor semnificative de numerar, numai mișcările de cel puțin 10 000 EUR ar trebui să fie supuse unei astfel de obligații. De asemenea, ar trebui să se precizeze că obligația de declarare se aplică persoanelor fizice care transportă numerar, indiferent dacă acea persoană este proprietara numerarului sau nu.

[…]

(13) Atribuțiile autorităților competente ar trebui completate cu o obligație a statelor membre de a prevedea sancțiuni. Cu toate acestea, sancțiunile ar trebui impuse numai pentru neefectuarea declarației în conformitate cu prezentul regulament.

4 Potrivit articolului 1 alineatul (1) de acest regulament:

„Prezentul regulament completează dispozițiile Directivei [91/308] cu privire la tranzacțiile efectuate prin intermediul instituțiilor financiare și de credit și al anumitor profesii, stabilind norme armonizate pentru controlul intrărilor și ieșirilor de numerar din [Uniunea Europeană], efectuat de către autoritățile competente.”

5 Articolul 3 din regulamentul menționat prevede:

„(1) Orice persoană fizică ce intră sau iese din [Uniune] și transportă numerar în valoare de 10 000 de euro sau mai mult declară această sumă autorităților competente din statul membru prin care intră sau iese din [Uniune], în conformitate cu prezentul regulament. Obligația de declarare nu este îndeplinită în cazul în care informațiile furnizate sunt incorecte sau incomplete.

(2) Declarația menționată la alineatul (1) cuprinde detalii despre:

[…]

(e) proveniența și destinația numerarului;

[…]”

6 Potrivit articolului 4 alineatul (2):

„În cazul nerespectării obligației de declarare prevăzute la articolul 3, numerarul poate fi reținut prin decizie administrativă, în conformitate cu condițiile prevăzute în temeiul legislației interne.”

7 Articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1889/2005 prevede:

„Fiecare stat membru prevede sancțiuni aplicabile în cazul nerespectării obligației de declarare prevăzute la articolul 3. Aceste sancțiuni sunt efective, proporționale și disuasive.”

Dreptul maghiar

8 În temeiul articolului 1 din Legea nr. XLVIII din 2007, adoptată în vederea punerii în aplicare a [Regulamentului nr. 889/2005], în versiunea aplicabilă în litigiul principal (denumită în continuare „Legea nr. XLVIII”), punerea în aplicare a Regulamentului nr. 1889/2005 este de competența administrației vamale.

9 Articolul 3 din Legea nr. XLVIII prevede că, în vederea controlului circulației numerarului și pentru a verifica respectarea obligației de declarare prevăzute la articolul 3 din regulament, administrația vamală, în exercitarea competenței sale vamale, este abilitată să controleze persoanele fizice, bagajele și mijloacele lor de transport.

10 Articolul 5/A. alineatul (1) din Legea nr. XLVIII prevede:

„Persoana fizică ce intră sau iese de pe teritoriul [Uniunii] și nu îndeplinește obligația de declarare prevăzută la articolul 3 alineatul (1) din [Regulamentul nr. 1889/2005] în privința numerarului aflat asupra sa, astfel cum este definit la articolul 2 alineatul (2) din [acest] regulament, sau care îndeplinește această obligație incorect sau incomplet plătește pe loc, în aplicarea articolului 9 din regulamentul menționat, o amendă al cărei cuantum va fi stabilit în [forinți (HUF)] la o valoare echivalentă cu

a) 10 % din cuantumul numerarului aflat asupra sa, în cazul în care acesta este egal sau mai mare de 10 000 de euro, însă nu depășește 20 000 de euro;

b) 40 % din cuantumul numerarului aflat asupra sa, în cazul în care acesta este mai mare de 20 000 de euro, însă nu depășește 50 000 de euro;

c) 60 % din cuantumul numerarului aflat asupra sa, în cazul în care acesta este mai mare de 50 000 de euro.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

11 La 9 august 2012, domnul Chmielewski a intrat pe teritoriul maghiar venind din Serbia fără a declara suma în numerar pe care o transporta, și anume o sumă totală de 147 492 de euro, compusă din 249 150 de leva bulgare (BGN), 30 000 de lire turcești (TRY) și 29 394 de lei românești (RON).

12 Printr-o decizie din 4 octombrie 2013, Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága l-a obligat pe domnul Chmielewski la plata unei amenzi administrative de 24 532 000 HUF, întrucât, omițând să declare suma respectivă la intrarea sa pe teritoriul Uniunii, acesta nu a respectat obligația care îi revenea în temeiul Regulamentului nr. 1889/2005 și al Legii nr. XLVIII.

13 Domnul Chmielewski a introdus o acțiune împotriva acestei decizii în fața instanței de trimitere, susținând în special că dispozițiile Legii nr. XLVIII erau contrare dreptului Uniunii.

14 În aceste condiții, Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (instanța de contencios administrativ și pentru litigii de muncă din Kecskemét) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Cuantumul amenzii administrative impuse în temeiul articolului 5/A. din Legea nr. XLVIII […] de punere în aplicare a Regulamentului nr. 1889/2005 îndeplinește cerința cuprinsă la articolul 9 alineatul (1) [din acest regulament], potrivit căreia sancțiunile prevăzute în dreptul național sunt efective, disuasive și totodată proporționale în raport cu încălcarea săvârșită și cu obiectivul urmărit?

2) Articolul 5/A. din Legea nr. XLVIII, având în vedere cuantumul amenzilor pe care le stabilește, este contrar interdicției restrângerilor disimulate la libera circulație a capitalurilor, instituită la articolul 65 alineatul (3) [TFUE] și în Tratatul [UE]?”

Cu privire la întrebările preliminare

15 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 65 alineatul (3) TFUE și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1889/2005 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care, pentru a sancționa o încălcare a obligației de declarare prevăzute la articolul 3 din acest regulament, impune plata unei amenzi administrative al cărei cuantum echivalează cu 60 % din suma în numerar nedeclarată, atunci când această sumă este mai mare de 50 000 de euro.

16 În măsura în care Regulamentul nr. 1889/2005 stabilește norme armonizate pentru controlul intrărilor și ieșirilor de numerar din Uniune, este necesar să se examineze reglementarea în discuție în litigiul principal mai întâi din perspectiva dispozițiilor acestui regulament.

17 Astfel cum rezultă din articolul 1 alineatul (1) din regulamentul menționat coroborat cu considerentele (1)-(3) ale aceluiași regulament, acesta din urmă are ca obiectiv, în contextul promovării dezvoltării economice armonioase, echilibrate și durabile în întreaga Uniune, să completeze dispozițiile Directivei 91/308 stabilind norme armonizate pentru controlul intrărilor și ieșirilor de numerar din Uniune.

18 În conformitate cu considerentele (2), (5) și (6) ale Regulamentului nr. 1889/2005, acesta vizează astfel să prevină, să descurajeze și să evite introducerea veniturilor din activități ilegale în sistemul financiar, precum și investirea acestora după spălarea banilor, prin implementarea în special a unui principiu al declarării obligatorii a acestor mișcări, permițând colectarea de informații cu privire la acestea.

19 În acest scop, articolul 3 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede obligația, pentru orice persoană fizică ce intră sau iese din Uniune și transportă o sumă în numerar egală sau mai mare de 10 000 de euro, de a declara această sumă.

20 În temeiul articolului 9 alineatul (1) din același regulament, fiecare stat membru prevede sancțiuni aplicabile în cazul nerespectării acestei obligații. Potrivit acestei dispoziții, sancțiunile astfel prevăzute trebuie sunt efective, proporționale și disuasive.

21 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în lipsa unei armonizări a legislației Uniunii în domeniul sancțiunilor aplicabile în caz de nerespectare a condițiilor prevăzute de un sistem instituit prin această legislație, statele membre rămân 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 (a se vedea Hotărârea Ntionik și Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punctul 53, și Hotărârea Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punctul 23).

22 În special, 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 (a se vedea Hotărârea Ntionik și Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punctul 54, precum și Hotărârea Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punctele 24 și 53).

23 În acest context, Curtea a precizat că rigoarea sancțiunilor trebuie să fie adecvată gravității încălcărilor pe care le reprimă, mai ales prin asigurarea unui efect realmente disuasiv, respectându-se în același timp principiul general al proporționalității (a se vedea Hotărârea Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, punctul 63, și Hotărârea LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, punctul 45).

24 În ceea ce privește litigiul principal, este necesar să se arate că nu a fost contestat caracterul efectiv și disuasiv al sancțiunilor prevăzute la articolul 5/A. din Legea nr. XLVIII, nici în fața instanței de trimitere, nici în fața Curții.

25 În acest context, este suficient să se constate că sancțiuni precum cele în discuție în litigiul principal apar ca fiind potrivite pentru atingerea obiectivelor urmărite de Regulamentul nr. 1889/2005 și pentru asigurarea punerii în aplicare efective a obligației de declarare prevăzute la articolul 3 din acest regulament, întrucât sunt de natură a descuraja persoanele în cauză să încalce această obligație.

26 Pe de altă parte, un sistem în temeiul căruia valoarea sancțiunilor vizate la articolul 9 din regulamentul menționat variază în funcție de cea a sumei în numerar nedeclarate nu apare, în principiu, ca fiind în sine disproporționat.

27 În ceea ce privește proporționalitatea sancțiunilor prevăzute de reglementarea în discuție în litigiul principal, trebuie arătat că cuantumul amenzilor prevăzute de aceasta este progresiv, în funcție de suma în numerar nedeclarată.

28 Contrar celor susținute de Comisia Europeană, condiția proporționalității ce trebuie îndeplinită de sancțiunile introduse de statele membre în aplicarea articolului 9 din Regulamentul nr. 1889/2005 nu impune faptul că autoritățile competente trebuie să țină cont de circumstanțele concrete și specifice ale fiecărui caz.

29 Astfel cum a arătat avocatul general la punctele 79-81 din concluzii, în temeiul articolului 9 alineatul (1) din regulamentul menționat, statele membre dispun de o marjă de apreciere cu privire la alegerea sancțiunilor pe care le adoptă în scopul de a asigura respectarea obligației de declarare prevăzute la articolul 3 din același regulament, dat fiind că o încălcare a acestei obligații trebuie să poată fi sancționată într-un mod simplu, efectiv și eficient, și aceasta fără ca autoritățile competente să ia în considerare în mod necesar alte circumstanțe, precum caracterul intenționat sau recidiva.

30 Totuși, ținând seama de natura încălcării în cauză, și anume o încălcare a obligației de declarare prevăzute la articolul 3 din Regulamentul nr. 1889/2005, o amendă al cărei cuantum echivalează cu 60 % din suma în numerar nedeclarată, atunci când această sumă este mai mare de 50 000 de euro, nu apare ca fiind proporțională. Astfel, o asemenea amendă depășește limitele a ceea ce este necesar pentru a garanta respectarea acestei obligații și a asigura realizarea obiectivelor urmărite prin acest regulament.

31 În această privință, trebuie amintit că sancțiunea prevăzută la articolul 9 din Regulamentul nr. 1889/2005 nu vizează sancționarea eventualelor activități frauduloase sau ilicite, ci doar o încălcare a obligației menționate.

32 În acest context, trebuie arătat că, astfel cum reiese din considerentele (3) și (15) ale regulamentului menționat, acesta din urmă vizează să asigure un control mai eficient al intrărilor și ieșirilor de numerar din Uniune, în scopul de a împiedica introducerea veniturilor din activități ilegale în sistemul financiar, respectând în același timp principiile recunoscute prin Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

33 Trebuie arătat de asemenea că articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1889/2005 prevede posibilitatea reținerii, prin decizie administrativă și în conformitate cu condițiile prevăzute în temeiul legislației interne, a numerarului care nu a făcut obiectul declarației prevăzute la articolul 3 din acest regulament, în special în scopul de a permite autorităților competente să efectueze controalele și verificările necesare referitoare la proveniența acestui numerar, utilizarea care se preconizează a fi făcută și destinația acestuia. Astfel, o sancțiune care ar consta într-o amendă într-un cuantum inferior, combinată cu o măsură de reținere a numerarului nedeclarat, în conformitate cu acest articol 3, ar fi susceptibilă să atingă obiectivele urmărite prin regulamentul menționat, fără să depășească limitele a ceea ce este necesar în acest scop. În speță, reiese din dosarul prezentat Curții că reglementarea în discuție în litigiul principal nu prevede o asemenea posibilitate.

34 Ținând seama de considerațiile care precedă, nu este necesară examinarea existenței unei restrângeri în sensul articolului 65 alineatul (3) TFUE.

35 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1889/2005 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care, pentru a sancționa o încălcare a obligației de declarare prevăzute la articolul 3 din acest regulament, impune plata unei amenzi administrative al cărei cuantum echivalează cu 60 % din suma în numerar nedeclarată, atunci când această sumă este mai mare de 50 000 euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

36 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 a doua) declară:

Articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1889/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 octombrie 2005 privind controlul numerarului la intrarea sau ieșirea din Comunitate trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care, pentru a sancționa o încălcare a obligației de declarare prevăzute la articolul 3 din acest regulament, impune plata unei amenzi administrative al cărei cuantum echivalează cu 60 % din suma în numerar nedeclarată, atunci când această sumă este mai mare de 50 000 de euro.

Semnături