Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 11 mai 2023[1]

**Cauza C-278/22**

**AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., fostă ANTERRA d.o.o.,**
**împotriva**
**Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga**

[cerere de decizie preliminară formulată de Upravni sud u Zagrebu (Tribunalul Administrativ, Zagreb, Croația)]

„Cerere de decizie preliminară – Libertatea de stabilire – Libera prestare a serviciilor – Domeniul de aplicare al Directivei 2006/123/CE – Articolul 2 alineatul (2) litera (b) – Servicii financiare – Leasing financiar și leasing operațional – Articolele 9 și 10 – Cerința de a obține o autorizație din partea unei agenții de supraveghere”

## I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară formulată de Upravni sud u Zagrebu (Tribunalul Administrativ, Zagreb, Croația) privește în esență domeniul de aplicare al Directivei 2006/123/CE[2], cunoscută și sub denumirea de „Directiva privind serviciile”. Unei societăți care închiriază automobile clienților săi i s-a dispus să înceteze desfășurarea activității pentru motivul lipsei unei autorizații valabile de a oferi servicii financiare.

2. Curtea a fost confruntată anterior cu problematica legată de diferite forme de leasing, în special în contextul legislației în materia taxei pe valoarea adăugată (TVA) și protecției consumatorilor. Aceasta este însă prima cauză în care leasingul trebuie examinat în contextul Directivei 2006/123.

3. În cadrul prezentelor concluzii, vom propune Curții ca activități precum cele în discuție în litigiul principal, care constau în oferirea a ceea ce este cunoscut drept „leasing operațional”, să nu fie excluse din domeniul de aplicare al Directivei 2006/123; acestea nu constituie servicii financiare în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din directiva menționată. În consecință, un stat membru nu poate prevedea ca un regim de autorizare să fie gestionat de o agenție responsabilă cu supravegherea piețelor financiare.

[1] Limba originală: engleza.

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

## II. Cadrul juridic

### *A. Dreptul Uniunii Europene*

#### *1. Directiva 2006/123*

4. Potrivit articolului 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123, aceasta nu se aplică „servicii[lor] financiare, cum ar fi serviciile bancare, de credit, asigurări și reasigurări, pensii ocupaționale și personale, valori mobiliare, fonduri de investiții, plăți și consultanță pentru investiții, inclusiv serviciile menționate în anexa I la Directiva 2006/48/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit (JO 2006, L 177, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 9, p. 3)]”.

5. Secțiunea 1 din capitolul III [3] din Directiva 2006/123 se referă la „autorizații” și cuprinde articolele 9-13.

6. Articolul 9 din Directiva 2006/123, intitulat „Regimuri de autorizare”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre nu impun ca accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia să se supună unui regim de autorizare decât în cazul în care sunt îndeplinite următoarele condiții:

(a) regimul de autorizare nu este discriminatoriu în ceea ce îl privește pe prestatorul în cauză;

(b) nevoia de un regim de autorizare se justifică printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) obiectivul urmărit nu poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, în special din cauză că un control *a posteriori* ar avea loc prea târziu pentru a fi în mod real eficient.”

7. Potrivit articolului 10 („Condiții de acordare a autorizației”) din Directiva 2006/123:

„(1) Regimurile de autorizare au la bază criterii care îngrădesc exercitarea competenței de apreciere a autorităților competente, pentru ca aceasta să nu fie utilizată într-o manieră arbitrară.

(2) Criteriile menționate la alineatul (1) sunt:

(a) nediscriminatorii;

(b) justificate printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) proporționale cu acel obiectiv de interes general;

(d) clare și lipsite de ambiguități;

(e) obiective;

(f) făcute publice în prealabil;

[3] Capitolul III din Directiva 2006/123 se referă la libertatea de stabilire pentru prestatorii de servicii.

(g) transparente și accesibile.

(3) Condițiile de acordare a autorizației pentru o nouă stabilire nu trebuie să se suprapună cu cerințele și controalele echivalente sau comparabile în esență în ceea ce privește scopul lor, la care prestatorul este supus deja într-un alt stat membru sau în același stat membru. Punctele de legătură menționate la articolul 28 alineatul (2) și prestatorul sprijină autoritatea competentă prin furnizarea oricăror informații necesare cu privire la aceste cerințe.

(4) Autorizația trebuie să permită prestatorului accesul la activitatea de servicii sau exercitarea acelei activități pe teritoriul național, inclusiv prin înființarea de agenții, filiale, sucursale, birouri, cu excepția cazului în care o autorizație individuală acordată fiecărei stabiliri sau o limitare a autorizației la o anumită parte a teritoriului este justificată printr-un motiv imperativ de interes general.

(5) Autorizația se acordă de îndată ce se stabilește, în urma unei examinări corespunzătoare, că au fost îndeplinite condițiile de autorizare.

(6) Cu excepția cazului acordării unei autorizații, orice decizie a autorităților competente, inclusiv refuzul sau retragerea unei autorizații, trebuie să fie motivată corespunzător și să poată face obiectul unei căi de atac în instanțele judecătorești sau alte instanțe de atac.

(7) Prezentul articol nu aduce atingere repartizării competențelor la nivel local sau regional ale autorităților din statele membre care acordă autorizații.”

### *B. Dreptul croat*

8. Articolul 15 alineatul 1 din Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Legea privind Agenția Croată de Supraveghere a Serviciilor Financiare) (Narodne novine, nr. 140/05, nr. 154/11 și nr. 12/12) prevede că, în vederea exercitării prerogativelor sale de putere publică, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Agenția Croată de Supraveghere a Serviciilor Financiare, denumită în continuare „agenția”) este autorizată să adopte norme de punere în aplicare în temeiul acestei legi și în temeiul legilor care reglementează piața de capital, fondurile de investiții și alte fonduri, preluarea de societăți pe acțiuni, societăți de asigurare a pensiilor, asigurări, reasigurări și servicii financiare, precum și în temeiul altor legi, în cazul în care legile respective o autorizează în acest sens.

9. Articolul 15 alineatul 2 din Legea privind Agenția Croată de Supraveghere a Serviciilor Financiare prevede că, în vederea exercitării prerogativelor sale de putere publică, agenția este abilitată să supravegheze activitățile entităților supuse supravegherii, menționate la alineatul 1 al acestui articol, precum și ale persoanelor juridice care furnizează servicii de factoring, în măsura în care acestea din urmă nu sunt furnizate de bănci în cadrul activităților lor înregistrate. Agenția este de asemenea abilitată să impună măsuri menite să remedieze ilegalitățile și neregulile constatate.

10. Articolul 3 alineatul 1 din Zakon o leasingu (Legea privind leasingul) (Narodne novine, nr. 141/13) prevede că o societate de leasing este o societate comercială cu sediul social în Republica Croația și înscrisă în registrul comerțului pe baza unei autorizații de exercitare a activităților de leasing care este eliberată de agenție în condițiile și în conformitate cu modalitățile prevăzute de Legea privind leasingul.

11. Articolul 4 alineatul 1 din această lege prevede că leasingul este operațiunea juridică prin care locatorul achiziționează bunul care face obiectul leasingului prin cumpărarea de la un furnizor și dobândirea dreptului de proprietate asupra obiectului leasingului și permite ulterior locatarului să utilizeze bunul ce face obiectul leasingului pentru o anumită perioadă, iar locatarul se angajează să plătească o redevență pentru această utilizare.

12. Articolul 5 alineatul 1 din legea menționată prevede că, în funcție de obiectul și de caracteristicile contractului de leasing, acesta poate fi un leasing financiar sau un leasing operațional.

13. Articolul 5 alineatul 2 din Legea privind leasingul prevede că leasingul financiar este operațiunea juridică prin care locatarul, pe durata utilizării bunului ce face obiectul leasingului, plătește locatorului o redevență care ține seama de valoarea totală a acestui bun, suportă costurile de amortizare a bunului ce face obiectul leasingului și, prin intermediul unei opțiuni de răscumpărare, poate dobândi dreptul de proprietate asupra bunului ce face obiectul leasingului pentru un preț fix care, la momentul exercitării acestei opțiuni, este mai mic decât valoarea reală a bunului respectiv la acel moment. Riscurile și beneficiile aferente dreptului de proprietate asupra bunului ce face obiectul leasingului sunt transferate în mare parte locatarului.

14. Articolul 5 alineatul 3 din Legea privind leasingul prevede că leasingul operațional este operațiunea juridică prin care locatarul, pe durata utilizării bunului care face obiectul leasingului, plătește locatorului o anumită redevență, care nu trebuie să țină seama de valoarea totală a bunului ce face obiectul leasingului. Locatorul suportă costurile de amortizare a bunului ce face obiectul leasingului, iar locatarul nu dispune de o opțiune contractuală de cumpărare, riscurile și beneficiile aferente dreptului de proprietate asupra bunului ce face obiectul leasingului rămânând în mare parte în sarcina locatorului, cu alte cuvinte nu sunt transferate locatarului.

15. Articolul 6 alineatul 1 din Legea privind leasingul prevede că activitățile de leasing pot fi desfășurate de o societate de leasing, menționată la articolul 3 din această lege, de o societate de leasing dintr-un stat membru, menționată la articolul 46 din această lege, și de o sucursală a unei societăți de leasing dintr-o țară terță, menționată la articolul 48 din această lege.

## III. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

16. AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (denumită în continuare „Autotechnica”) este o societate înregistrată în Croația care desfășoară activități de „leasing de autovehicule”, „închiriere și leasing de automobile și camioane (cu sau fără șofer)” și „închiriere și leasing de biciclete, scutere etc.”. Aceasta este o filială a unei societăți-mamă stabilite în alt stat membru al Uniunii în care aceasta din urmă furnizează servicii de același tip cu cele în discuție în prezenta cauză.

17. Agenția a constatat, cu ocazia efectuării unui audit extraordinar la Autotechnica, că această societate a încheiat trei contracte de închiriere pe termen lung (care implicau patru automobile), iar ulterior, la cererea expresă a clienților săi, a achiziționat automobilele prin cumpărarea acestora de la furnizor, dobândind astfel proprietatea asupra acestora, și le-a pus la dispoziția clienților pentru a fi utilizate. Pe baza faptelor menționate, agenția a considerat că Autotechnica desfășura în esență o activitate de leasing fără o autorizație valabilă. În consecință, prin decizia din 14 februarie 2019 (denumită în continuare „decizia atacată”), a interzis societății Autotechnica să desfășoare activități de leasing fără o autorizație valabilă.

18. Autotechnica a sesizat instanța de trimitere cu o acțiune având ca obiect anularea deciziei respective. Aceasta invocă o încălcare a drepturilor care derivă, în opinia sa, din dreptul Uniunii, pentru motivul că Republica Croația nu putea considera leasingul operațional ca fiind un serviciu financiar, astfel încât prestarea unor astfel de servicii, precum leasingul de autovehicule, nu ar trebui să fie supusă controlului agenției.

19. Instanța de trimitere arată că Directiva 2013/36/UE[4] se referă exclusiv la leasingul financiar și nu vizează leasingul operațional. Prin urmare, ar fi oportun, potrivit unui raționament *a contrario*, ca dispozițiile Directivei 2006/123 să se aplice în cazul leasingului operațional. Din considerentul (33) și din articolul 2 din această din urmă directivă reiese că ea acoperă o gamă largă de servicii, inclusiv leasingul de autovehicule, care poate fi considerat leasing operațional.

20. Instanța de trimitere adaugă că reglementarea croată în discuție în litigiul principal este de natură să împiedice sau să descurajeze Autotechnica și persoanele din alte state membre care doresc să se stabilească în Croația să desfășoare activități comerciale de închiriere sau de leasing operațional, astfel încât această reglementare ar putea să nu respecte cerințele care decurg din articolul 49 TFUE.

21. În acest context, prin ordonanța din 12 aprilie 2022, primită de Curte la 22 aprilie 2022, Upravni sud u Zagrebu (Tribunalul Administrativ, Zagreb, Croația) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Serviciile de leasing operațional și/sau de închirieri de automobile pe termen lung intră în domeniul de aplicare al [Directivei 2006/123] (Directiva privind serviciile), astfel cum se indică în *Manualul de punere în aplicare a Directivei privind serviciile* din 13 martie 2008 publicat de Direcția Generală Piață Internă și Servicii? O entitate care desfășoară activități de leasing operațional (iar nu de leasing financiar) și/sau activități de închirieri de automobile pe termen lung trebuie să fie considerată instituție financiară în sensul articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 [al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1)]?

2) În cazul în care răspunsul la [prima parte a] prim[ei] întreb[ări] de mai sus este afirmativ, iar răspunsul la cea de a doua [parte a primei] întreb[ări] este negativ, este compatibilă cu articolul 49 [TFUE] coroborat cu articolele 9-13 din [Directiva 2006/123] abilitarea [agenției] de a supraveghea furnizarea de servicii de leasing operațional și/sau de servicii de închirieri de automobile pe termen lung, în temeiul articolului 6 alineatul 1 din Legea privind leasingul și de a impune cerințe și restricții suplimentare întreprinderilor care desfășoară astfel de activități?

3) În împrejurări precum cele în discuție în prezentul litigiu, în care o societate-mamă dintr-un stat membru intenționează să furnizeze în alt stat membru, prin intermediul unei filiale, servicii de același tip cu cele pe care le furnizează în statul membru de origine, articolul 49 [TFUE] și articolele 9-13 din [Directiva 2006/123] trebuie interpretate în sensul că permit ca o reglementare națională (Legea privind leasingul) să impună filialei cerințe și restricții suplimentare și, prin urmare, să facă mai dificilă/mai puțin atractivă exercitarea activității în cauză?”

[4] Directiva 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).

22. Părțile din litigiul principal, guvernele croat și neerlandez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Toate părțile, cu excepția guvernului neerlandez, au participat la ședința care a avut loc la 1 martie 2023.

## IV. Apreciere

### *A. Cu privire la prima întrebare*

23. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă leasingul operațional constituie un „serviciu financiar” în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123 și dacă un astfel de serviciu trebuie să fie prestat de o „instituție financiară” în sensul articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013.

#### *1. Calificarea contractelor de leasing în dreptul național*

24. Din întrebare reiese că instanța de trimitere face distincție între trei tipuri diferite de situații: servicii de închiriere de automobile, leasing operațional și leasing financiar. Toate aceste noțiuni își au originea în dreptul civil național. Acestea nu au făcut, ca atare și până în prezent, obiectul unei armonizări la nivelul Uniunii Europene, ceea ce implică faptul că nu sunt definite în mod clar la nivelul Uniunii. Prin urmare, este necesară, cu titlu introductiv și în scopul prezentelor concluzii, clarificarea pe scurt a acestor noțiuni.

25. Efectuarea unei comparații cuprinzătoare între diferitele coduri civile naționale în ceea ce privește contractele de închiriere, contractele de leasing operațional și contractele de leasing financiar nu intră în cadrul prezentei cauze. Cu toate acestea, se poate afirma că, în timp ce contractele de închiriere reprezintă de secole un obiect esențial al dreptului civil național (codurilor), nu aceeași este situația contractelor de leasing (fie el operațional sau financiar). Motivul este că aceste contracte de leasing răspund unor nevoi care au apărut abia în ultimele decenii, astfel cum vom ilustra în continuare, în special în contextul contractelor care implică un automobil.

26. Serviciile de închiriere de automobile sunt categoria de servicii de închiriere cel mai ușor de înțeles din punct de vedere juridic și economic. Există un singur raport (juridic): A, proprietarul unui automobil, închiriază automobilul în schimbul unei remunerații lui B, care urmează să dispună temporar de acesta. În general, automobilele sunt închiriate pe termen scurt. Această închiriere poate avea loc într-un context profesional, cum ar fi o călătorie de afaceri, sau în contextul unor activități de agrement, cum ar fi în timpul vacanței. Închirierea de automobile tinde să se efectueze indiferent de aspectul dacă persoana care închiriază automobilul este proprietar al unui automobil „în viața reală” [5].

27. Contractele de leasing urmează o logică diferită: o persoană ar dori să aibă la dispoziție un automobil în mod permanent (adică zi și noapte) și pentru o anumită perioadă. Astfel de contracte nu răspund unor nevoi pe termen scurt (de afaceri sau de vacanță), ci mai degrabă unora pe termen mediu și lung, precum și, mai important, unor nevoi cotidiene. O persoană ar

[5] Cu toate că statisticile indică faptul că aceasta este probabil situația în timpurile moderne. Astfel, în anul 2020, potrivit Eurostat, numărul de automobile deținute în Uniunea Europeană era de 0,53 de automobile pe cap de locuitor; a se vedea https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220727-1

dori să utilizeze un automobil, ori de câte ori are nevoie, în scopuri cotidiene. Aspectul legat de determinarea proprietarului efectiv al automobilului devine secundar. Ceea ce contează este ca un automobil să fie pus la dispoziția unei persoane care să îl poată apoi utiliza în mod efectiv.

28. În temeiul unui contract de leasing operațional, locatarul (utilizatorul automobilului) nu își asumă niciun risc legat de proprietate sau de valoarea reziduală. Locatorul (proprietarul automobilului) păstrează dreptul de proprietate asupra automobilului și este responsabil pentru întreținere și reparații. La încheierea contractului, locatarul restituie automobilul locatorului. În schimb, în cadrul unui contract de leasing financiar, locatarul își asumă riscurile legate de deținere și de valoarea reziduală. În general, locatorul achiziționează automobilul la cererea locatarului și îl închiriază acestuia pentru o perioadă determinată, de obicei o perioadă de mai mulți ani. Locatarul efectuează plăți periodice de leasing și este responsabil pentru întreținere și reparații. La sfârșitul contractului, locatarul are, în general, posibilitatea de a cumpăra automobilul la valoarea sa reziduală.

29. De exemplu, leasingul operațional funcționează în general după cum urmează: A dorește un automobil, de obicei pentru uz zilnic. În acest scop, A se adresează lui B, un specialist, în general un concesionar de automobile sau, precum în speță, o societate specializată în punerea la dispoziția clienților de automobile pentru o anumită perioadă. B fie are un automobil deja pregătit în parcul său auto, fie, ceea ce este mai probabil, va achiziționa un automobil care corespunde dorințelor lui A, pe care îl va închiria ulterior lui A.

30. B este proprietarul automobilului, în sensul juridic al termenului. A utilizează automobilul și plătește o redevență pentru această utilizare. Diferite alte condiții sunt stabilite prin contractul încheiat între A și B, cum ar fi, de exemplu, un kilometraj maxim și redevențele care trebuie plătite în cazul în care acest kilometraj este depășit. La sfârșitul perioadei prevăzute în contract, automobilul este predat lui B. În esență, plățile efectuate de A nu corespund amortizării valorii automobilului. Cu alte cuvinte, B își asumă riscul economic în ceea ce privește capacitatea sa de a reutiliza, de a reînchiria, de a oferi din nou în leasing sau de a revinde vehiculul.

31. Leasingul financiar urmează un model diferit. Contractul inițial este similar contractului de leasing operațional (a se vedea punctul 29 de mai sus). Ceea ce diferențiază cele două este amortizarea vehiculului prin plățile efectuate între A și B. În general, în leasingul financiar, la sfârșitul perioadei stipulate, vehiculul este fie „achitat”, iar dreptul de proprietate este transferat de la B la A, fie există posibilitatea ca A să achiziționeze vehiculul în schimbul plății unei sume finale. Cea de a doua opțiune este cea mai des utilizată, ceea ce înseamnă că nici măcar leasingul financiar nu vizează în mod necesar achiziționarea vehiculului. Acest lucru este logic – în cazul în care achiziționarea vehiculului ar fi esențială din punctul de vedere al intenției părților, acestea ar opta pentru un contract de vânzare obișnuit cu plata reportată.

32. Pe scurt, leasingul – fie el operațional sau financiar – are ca scop punerea unui automobil la dispoziția unui client pentru ca acesta să poată fi utilizat. Acesta este motivul pentru care, în sistemele juridice naționale, leasingul, în special leasingul operațional, este considerat în general un contract de închiriere cu anumite particularități.

33. Cu alte cuvinte, chiar dacă contractele de leasing operațional implică, după caz, elemente de închiriere, de vânzare și de împrumut, acestea tind să fie tratate în primul rând drept contracte de închiriere [6], întrucât esența contractului, în conformitate cu intențiile părților, este aspectul închirierii. În unele cazuri, leasingul operațional și leasingul financiar sunt chiar tratate în același mod în dreptul civil național [7].

34. În sfârșit, pentru a încheia prezenta secțiune, se poate presupune, pe baza informațiilor de care dispune Curtea, că leasingul operațional, astfel cum este efectuat de Autotechnica, este oferit într-un mod precum cel descris la punctele 28-30 de mai sus.

*2. Articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2006/123*

35. Revenim astfel la aspectul esențial al primei întrebări: leasingul operațional în condiții precum cele în discuție în litigiul principal poate fi considerat un „serviciu financiar” în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123?

36. Răspunsul este un „nu” hotărât.

37. Obiectul Directivei 2006/123 este definit la articolul 1 ca fiind stabilirea unor „dispoziții generale pentru facilitarea exercitării libertății de stabilire pentru prestatorii de servicii și a liberei circulații a serviciilor, menținând totodată un nivel ridicat al calității serviciilor”. Directiva 2006/123 are un domeniu de aplicare larg, întrucât se aplică, în principiu, tuturor serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru [8]. Excepțiile, cu alte cuvinte domeniile în care Directiva 2006/123 nu se aplică, sunt enumerate la articolul 2 alineatul (2) din această directivă.

38. Conform logicii generale a regulilor și excepțiilor care stă la baza întregii piețe interne, aceste excepții trebuie interpretate în mod strict. În plus, chiar dacă, la prima vedere, poate părea că activitățile enumerate la articolul 2 alineatul (2) literele (a)-(l) din Directiva 2006/123 nu urmează nicio logică inerentă și constituie o „mixtură” aleatorie, dictată de opțiuni politice ale legiuitorului Uniunii la momentul respectiv [9], susținem totuși că acestea urmează o logică juridică. Activitățile sunt excluse pentru unul dintre următoarele trei motive: întrucât legiuitorul Uniunii a decis să urmeze logica consacrată în dreptul primar [10], întrucât, cel puțin în anumite state membre, există tendința ca acestea să fie desfășurate de organisme publice ca urmare a caracterului lor sensibil [11] sau întrucât au făcut obiectul unei armonizări la nivelul Uniunii, aplicarea Directivei 2006/123 devenind astfel redundantă. Printre exemplele din această din urmă categorie figurează serviciile și rețelele de comunicații electronice [12] și, în opinia noastră, serviciile financiare [13]. Acest lucru

[6] Aceasta este, de exemplu, situația în Spania: a se vedea Hotărârea Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) din 19 ianuarie 2000 (STS 203/2000 – ES:TS:2000:203). Situația este aceeași în Germania: se vedea Pierson, T., „Grundlagen und Probleme des Finanzierungsleasings”, în *Juristische Schulung*, 2021, p. 8-12, p. 9. În Germania, chiar și leasingul financiar este abordat în principal în dispozițiile codurilor de drept civil referitoare la închiriere.

[7] Acesta este, de exemplu, situația în Polonia, unde leasingul conduce la achiziționarea bunului în cauză.

[8] A se vedea articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2006/123.

[9] Nu reprezintă un secret faptul că procesul legislativ care a condus la adoptarea Directivei 2006/123 a fost unul dificil.

[10] A se vedea, de exemplu, serviciile în domeniul transportului, inclusiv serviciile portuare [litera (d) a articolului 2 alineatul (2) din Directiva 2006/123] sau activitățile asociate exercitării autorității publice [litera (i) a acestei dispoziții].

[11] A se vedea, cu titlu exemplificativ, activitățile de jocuri de noroc [litera (h) a articolului 2 alineatul (2) din Directiva 2006/123] sau serviciile sociale cu privire la locuințele sociale, serviciile privind îngrijirea copiilor și ajutorul acordat familiilor sau persoanelor aflate în nevoie în mod permanent sau temporar, care sunt prestate de stat, de prestatori mandatați de stat sau de organizații de caritate recunoscute de stat [litera (j) a acestei dispoziții].

[12] A se vedea litera (c) a articolului 2 alineatul (2) din Directiva 2006/123.

[13] A se vedea litera (b) a articolului 2 alineatul (2) din Directiva 2006/123.

este confirmat de considerentul (18) al Directivei 2006/123, potrivit căruia serviciile financiare ar trebui să fie excluse din domeniul de aplicare al acestei directive, „deoarece aceste activități sunt reglementate prin legislație [a Uniunii] specifică având ca obiectiv, ca și prezenta directivă, realizarea unei adevărate piețe interne a serviciilor” [14].

39. Articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123 menționează, cu titlu exemplificativ [15], printre serviciile financiare cărora nu li se aplică această directivă, serviciile bancare, de credit, asigurări și reasigurări, pensii ocupaționale și personale, valori mobiliare, fonduri de investiții, plăți și consultanță pentru investiții, inclusiv serviciile menționate în anexa I la Directiva 2013/36 [16]. Această anexă enumeră 15 activități care fac obiectul recunoașterii reciproce în temeiul acestei directive. Una dintre aceste activități este leasingul financiar [17]; leasingul operațional nu este menționat.

40. Această din urmă constatare permite deja să se concluzioneze că leasingul operațional nu este considerat un serviciu financiar de către legiuitorul Uniunii și că, în consecință, intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123. Acest lucru este confirmat și de „Manualul de punere în aplicare a Directivei privind serviciile” al Comisiei, care, deși nu este obligatoriu, este totuși ilustrativ, în care se afirmă că „serviciile care nu constituie servicii financiare, cum sunt serviciile de leasing operațional care constau în închirierea de bunuri, nu intră în sfera de aplicare a acestei excluderi” [18].

41. Alte argumente se opun, de asemenea, calificării leasingului operațional drept serviciu financiar.

42. Orice operațiune comercială presupune un element financiar în sens larg, și anume prețul sau remunerația plătită pentru un bun sau serviciu. Astfel, de exemplu, pentru a achiziționa o sticlă de apă la supermarket, trebuie plătit prețul corespunzător, iar pentru a călători cu trenul, trebuie plătit un bilet – cu toate acestea, majoritatea operațiunilor comerciale nu constituie servicii

[14] Restul considerentului reflectă articolul 2 alineatul (2) litera (b) din directiva menționată. În consecință, această excludere ar trebui să vizeze toate serviciile financiare, precum serviciile bancare, de credit, asigurări, inclusiv reasigurări, pensii ocupaționale și personale, valori mobiliare, fonduri de investiții, plăți și consultanță în sectorul investițiilor, inclusiv serviciile menționate în anexa I la Directiva 2013/36.

[15] Există alte acte de drept derivat al Uniunii în domeniul protecției consumatorilor care stabilesc ce este un „serviciu financiar” în sensul fiecărui act. A se vedea articolul 2 litera (b) din Directiva 2002/65/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 septembrie 2002 privind comercializarea la distanță a serviciilor financiare de consum și de modificare a Directivei 90/619/CEE a Consiliului și a Directivelor 97/7/CE și 98/27/CE (JO 2002, L 271, p. 16, Ediție specială, 06/vol. 4, p. 183) și articolul 2 punctul 12 din Directiva 2011/83/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2011 privind drepturile consumatorilor, de modificare a Directivei 93/13/CEE a Consiliului și a Directivei 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 85/577/CEE a Consiliului și a Directivei 97/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2011, L 304, p. 64). Potrivit celor două dispoziții, un „serviciu financiar” este „orice serviciu privind banca, creditarea, asigurarea, pensiile personale, investițiile sau plățile”, respectiv „orice serviciu cu caracter bancar, de creditare, asigurări, pensii personale, de investiții sau plăți”. Totuși, aceste definiții nu permit soluționarea problemei juridice cu care ne confruntăm în speță, deoarece nu depășesc enumerarea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123.

[16] Textul Directivei 2006/123 face trimitere aici la Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit (JO 2006, L 177, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 9, p. 3), precursoarea Directivei 2013/36. În conformitate cu articolul 163 din Directiva 2013/36, trimiterile la Directiva 2006/48 se interpretează ca trimiteri la Directiva 2013/36.

[17] A se vedea punctul 3 din anexa I la Directiva 2013/36. Trebuie să se observe în această privință că versiunea în limba franceză este cea ciudată, în sensul că se menționează doar „crédit-bail”, fără alte precizări. Acest fapt nu modifică însă prezenta analiză juridică, având în vedere că celelalte versiuni lingvistice sunt clare, specificându-se că această dispoziție se referă la „leasingul financiar”.

[18] A se vedea *Manualul privind punerea în aplicare a Directivei privind serviciile*, Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2007, punctul 2.1.2, disponibil la adresa http://bookshop.europa.eu/en/handbook-on-implementation-of-the-services-directive-pbKM7807096

financiare. Întrebarea decisivă este: unde se află centrul de greutate? Și anume, contractul are ca obiect achiziționarea sau închirierea în mod direct a unui bun sau serviciu sau *finanțarea* achiziționării unui bun sau serviciu?

43. În ceea ce privește leasingul operațional, răspunsul este clar: obiectul unui contract constă în închirierea unui automobil pentru o anumită perioadă. Elementele financiare sunt secundare și nu pot, prin ele însele, să conducă la calificarea leasingului operațional drept serviciu financiar.

44. Cu titlu de observație finală, dar importantă, dorim să subliniem că, în această privință, este irelevant dacă, așa cum susține agenția, locatorul achiziționează automobilul la cererea locatarului. Acest lucru este tipic pentru orice tip de leasing și nu are nicio incidență asupra aspectului dacă o operațiune constituie sau nu un serviciu financiar.

45. În concluzie, leasingul operațional nu constituie un serviciu financiar. Rezultă, așadar, că nu este necesar ca o „instituție financiară", în sensul articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013, să fie cea care oferă astfel de servicii [19].

### *3. Propunere de răspuns la prima întrebare*

46. În concluzie, propunem ca răspunsul la prima întrebare să fie că leasingul operațional nu constituie un „serviciu financiar" în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123; acesta intră, așadar, în domeniul de aplicare al acestei directive.

## *B. Cu privire la a doua și la a treia întrebare*

47. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 9-13 din Directiva 2006/123 sau articolul 49 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun cerinței unei autorizări prealabile pentru desfășurarea activității de leasing operațional. A treia întrebare privește o situație în care o societate dintr-un stat membru dorește să furnizeze servicii de leasing operațional în alt stat membru, prin intermediul unei filiale.

48. Vom analiza întrebările împreună, dat fiind că analiza juridică este aceeași. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123, referitor la libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii [20], trebuie interpretate în sensul că acestea se aplică nu numai unei situații transfrontaliere, ci și unei situații în care toate elementele relevante sunt limitate la interiorul unui singur stat membru [21].

49. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 9-13 din Directiva 2006/123 și articolul 49 TFUE se opun unor dispoziții naționale precum cele cuprinse în Legea privind leasingul, aplicabile în litigiul principal, care asimilează prestatorii de servicii de leasing operațional și de servicii de închirieri de automobile pe termen lung prestatorilor de servicii financiare și, prin urmare, instituțiilor financiare, și în special cerinței de autorizare prealabilă de către agenție.

[19] Prin urmare, Autoritatea Bancară Europeană a constatat, de asemenea, că o entitate care desfășoară exclusiv activități de leasing operațional nu poate fi considerată o „instituție financiară"; a se vedea răspunsul furnizat la întrebarea ID 2014_1644, disponibil la adresa: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_1644

[20] Și anume, articolele 9-15 din Directiva 2006/123.

[21] A se vedea Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 110), și Hotărârea din 4 iulie 2019, Comisia/Germania (C-377/17, EU:C:2019:562, punctul 58).

*1. Regimuri de autorizare în temeiul articolelor 9 și 10 din Directiva 2006/123*

50. Ca observație preliminară, trebuie subliniat că, având în vedere concluzia noastră potrivit căreia Autotechnica nu furnizează servicii financiare, întreaga logică de a încredința agenției competența de a acorda autorizații întreprinderilor care furnizează servicii de leasing operațional și de a impune întreprinderilor să își înceteze activitatea pare îndoielnică. Este dificil de înțeles de ce o agenție responsabilă cu supravegherea piețelor financiare ar trebui să fie implicată în activități atât de benigne precum leasingul operațional de vehicule.

51. Astfel cum subliniază în mod întemeiat Comisia în observațiile sale, dispozițiile legii croate privind leasingul, în special articolul 3 din aceasta, instituie un regim de autorizare în sensul articolului 4 punctul 6 din Directiva 2006/123 [22].

52. În consecință, sunt aplicabile articolele 9-13 din Directiva 2006/123 [23]. Aceste dispoziții se referă la regimurile de autorizare, la condițiile acestora și la aspectele procedurale conexe. Articolul 9 din această directivă reglementează situațiile în care, în principiu, statele membre pot recurge la regimuri de autorizare care reglementează accesul la o activitate de servicii și la exercitarea acesteia (aspectul „dacă”), în timp ce articolul 10 din directiva menționată stabilește condițiile de acordare a autorizației (aspectul „cum”) [24].

53. Potrivit articolului 9 alineatul (1) din Directiva 2006/123, statele membre nu trebuie să impună ca accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia să se supună unui regim de autorizare decât în cazul în care sunt îndeplinite trei condiții: (a) regimul de autorizare nu este discriminatoriu în ceea ce îl privește pe prestatorul în cauză, (b) nevoia de un regim de autorizare se justifică printr-un motiv imperativ de interes general și (c) obiectivul urmărit nu poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, în special din cauză că un control *a posteriori* ar avea loc prea târziu pentru a fi în mod real eficient.

54. Va reveni instanței de trimitere sarcina de a aprecia aceste aspecte. Pe baza informațiilor de care dispune Curtea și a observațiilor diferitelor părți, suntem în măsură să propunem următoarele orientări.

55. În primul rând, în lipsa unor informații cu privire la modul în care concurenții Autotechnica [25] sunt tratați de agenție sub aspectul autorizării, se pare că nu există nicio discriminare împotriva Autotechnica în Croația [26]. Va reveni însă instanței de trimitere sarcina de a verifica această ipoteză.

[22] În temeiul acestei dispoziții, „regim de autorizare” înseamnă orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia.

[23] Aceste articole constituie secțiunea 1 („Autorizații”) din capitolul III („Libertate de stabilire pentru prestatori”) din Directiva 2006/123.

[24] Deși se adresează statelor membre, aceste dispoziții le impun acestora obligații necondiționate și suficient de precise de a-și adapta sistemele juridice astfel încât să devină compatibile cu condițiile stabilite prin dispozițiile respective. Acestea se aplică direct și pot fi invocate de particulari împotriva autorităților naționale. A se vedea Hotărârea din 4 iulie 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, punctul 67 și următoarele), în care Curtea aplică articolul 9 din Directiva 2006/123. A se vedea, în plus, Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 130), cu privire la același aspect din perspectiva articolului 15 din Directiva 2006/123. A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, punctul 53).

[25] Din Croația sau din alte state membre.

[26] Merită subliniat că împrejurarea că societatea a cărei filială este Autotechnica nu pare să se confrunte cu obstacole similare în alte state membre nu prezintă relevanță în speță, având în vedere că analiza vizează modul în care autoritățile croate tratează Autotechnica în Croația și în temeiul dreptului croat.

56. În al doilea rând, se pare că există, în principiu, un motiv de justificare pentru un regim de autorizare, constând în protecția consumatorilor, astfel cum a fost invocat de agenție și de guvernul croat. În această privință, este suficient să se constate că protecția consumatorilor figurează printre motivele imperative de interes general recunoscute în mod expres de Directiva 2006/123 [27]. Nu ne este însă clar modul în care contractul de leasing operațional este diferit de alte contracte pe care le poate încheia un consumator, de natură să justifice o protecție întemeiată pe articolul 9 și următoarele din Directiva 2006/123 în plus față de protecția generală a consumatorului deja conferită, de exemplu, de Directiva 2011/83. În cazul unui serviciu financiar, un consumator este în mod clar vulnerabil, în sensul că riscă să se îndatoreze excesiv dacă nu există suficiente garanții. În schimb, întrucât leasingul operațional nu constituie un serviciu financiar și întrucât nu există niciun risc de îndatorare excesivă a consumatorului, este dificil de înțeles motivul pentru care un consumator trebuie să beneficieze de protecție în temeiul dispozițiilor Directivei 2006/123.

57. De asemenea, nu este posibil să se invoce stabilitatea sau reputația [28] sectorului financiar sau necesitatea unor norme prudențiale [29], având în vedere că serviciile în discuție nu constituie servicii financiare. Leasingul operațional, chiar dacă este utilizat în mod excesiv, nu constituie o amenințare la adresa stabilității sau a reputației sectorului financiar, pentru simplul motiv că, atunci când un consumator nu mai poate plăti taxa lunară, automobilul este returnat locatorului, plățile de leasing sunt reziliate și nu se produce aproape niciun prejudiciu financiar. Cu siguranță, aceasta nu va duce la o prăbușire a sectorului financiar.

58. În al treilea rând, nu vedem cum este îndeplinită condiția prevăzută la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2006/123, și anume ca obiectivul privind protecția consumatorilor să nu poată fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, cum ar fi un control *a posteriori*. Nu s-a demonstrat de ce este necesar un control *ex ante*. În lipsa altor elemente relevante, considerăm că, în speță, nu este îndeplinită condiția prevăzută la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2006/123.

59. În ceea ce privește condițiile de acordare a autorizației în temeiul articolului 10 din Directiva 2006/123, se impune adăugarea observațiilor enunțate în continuare.

60. În primul rând, va reveni instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă regimul de autorizare în cauză se întemeiază pe criterii care împiedică agenția să își utilizeze competența de apreciere într-o manieră arbitrară, astfel cum prevede articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2006/123.

61. În al doilea rând, criteriile care stabilesc regimul de autorizare trebuie să fie proporționale cu obiectivul de interes general privind protecția consumatorilor. În speță, criteriul este comparabil cu cel prevăzut la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2006/123 [30]. Nu este posibil să se stabilească de ce nu se impun măsuri mai puțin restrictive.

[27] A se vedea articolul 4 punctul 8 din Directiva 2006/123.

[28] A se vedea Hotărârea din 14 februarie 2019, Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, punctul 71).

[29] A se vedea Hotărârea din 21 decembrie 2011, Comisia/Polonia (C-271/09, EU:C:2011:855, punctul 57).

[30] Astfel, oricât de logică ar părea structura articolelor 9 și 10 din Directiva 2006/123, în practică, este adesea dificil să se delimiteze cele două dispoziții. Așa cum o demonstrează prezenta cauză, justificarea unui regim de autorizare ca atare, în special justificarea faptului că este necesar un control preventiv și că un control *ex post* nu ar fi fost suficient, poate fi realizată numai prin referire la scopul regimului de autorizare. A se vedea de asemenea în acest sens Cornils, M., în Schlachter, M., și Ohler, C. (ed.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, articolul 9 punctul 4.

62. În al treilea rând, am dori să atragem atenția asupra articolului 10 alineatul (3) din Directiva 2006/123, potrivit căruia condițiile de acordare a unei autorizații nu trebuie să se suprapună cu cerințele și controalele echivalente sau comparabile în esență în ceea ce privește scopul lor, la care prestatorul este supus deja într-un alt stat membru. Acestea fiind spuse, având în vedere că Autotechnica nu pare să fie supusă unor regimuri de autorizare în alte state membre, este foarte posibil ca instanța națională să nu fie nevoită să aplice această dispoziție în speță.

*2. Propunere de răspuns la a doua și la a treia întrebare*

63. În concluzie, propunem Curții să răspundă la a doua și la a treia întrebare în sensul că articolul 9 alineatul (3) și articolul 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123 se opun aplicării unui regim de autorizare prealabilă pentru desfășurarea activității de leasing operațional.

*3. Articolul 49 TFUE*

64. Având în vedere răspunsul propus, nu este necesară o analiză cu privire la articolul 49 TFUE [31]. În orice caz, aceasta nu ar conduce la o concluzie diferită față cea referitoare la Directiva 2006/123.

## V. Concluzie

65. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Upravni sud u Zagrebu (Tribunalul Administrativ, Zagreb, Croația) după cum urmează:

1) Articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne

   trebuie interpretat în sensul că leasingul operațional nu constituie un serviciu financiar și intră în domeniul de aplicare al acestei directive.

2) Articolul 9 alineatul (3) și articolul 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123

   trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării unui regim de autorizare prealabilă pentru desfășurarea activității de leasing operațional.

[31] A se vedea Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 137), și Hotărârea din 4 iulie 2019, Comisia/Germania (C-377/17, EU:C:2019:562, punctul 97). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Emiliou prezentate în cauza Administración General del Estado și alții (C-292/21, EU:C:2022:694, punctul 24).