

Cauza C-278/22**Cerere de decizie preliminară****Data depunerii:**

22 aprilie 2022

Instanța de trimitere:

Upravni sud u Zagrebu (Croatia)

Data deciziei de trimitere:

12 aprilie 2022

Reclamantă:

ANTERA d.o.o.

Pârâtă:

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

[omissis]

Upravni sud u Zagrebu [Tribunalul Administrativ din Zagreb] [omissis], în procedura de contencios administrativ inițiată de reclamanta: ANTERA d.o.o., [omissis] Zagreb [omissis], [omissis]

[omissis]

împotriva pârâtei Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatske [Agenția Croată de Supraveghere a Serviciilor Financiare din Republica Croația], [omissis] Zagreb [omissis], [omissis]

[omissis]

solicită interpretarea articolului 49 TFUE și a articolului 2 alineatul (2) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne [omissis]

Obiectul procedurii principale și situația de fapt relevantă

1. Reclamanta, ANTERA d.o.o., [omissis] Zagreb [omissis], a sesizat prezenta instanță în vederea aprecierii legalității deciziei Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga [Agenția Croată de Supraveghere a Serviciilor Financiare] [omissis] din 14 februarie 2019 (denumită în continuare „decizia atacată”).
2. Decizia atacată îi interzice reclamantei să efectueze operațiuni de leasing fără a fi autorizată să desfășoare o astfel de activitate. Prin această decizie, reclamanta a fost obligată să prezinte pârâtei, ca dovadă a executării deciziei în cauză, un raport privind măsurile luate, împreună cu probele pe care se întemeiază declarațiile cuprinse în raport, și anume, în termen de opt zile de la primirea acestei decizii, să furnizeze dovada depunerii la registrul comerțului a unei cereri de radieră a activităților de „leasing de autovehicule”, „închiriere și leasing de autoturisme și camioane (cu sau fără șofer)” și „închiriere și leasing de biciclete, scutere etc.”.
3. Părțile nu contestă faptul că reclamanta este filiala unei societăți-mamă dintr-un alt stat membru în care aceasta din urmă furnizează servicii de același tip cu cele în discuție în prezenta cauză. De asemenea, părțile nu contestă faptul că reclamanta a înregistrat prestarea serviciilor menționate anterior în Republica Croația fără a fi obținut însă o autorizație din partea pârâtei pentru acestea, în conformitate cu articolul 8 alineatul 1 din Zakon o leasingu [Legea privind leasingul].
4. În cadrul unui control extraordinar efectuat de pârâtă, s-a stabilit că reclamanta încheiase trei contracte de închiriere pe termen lung (referitoare la patru autoturisme) și că ulterior, la cererea expresă a clientului, achiziționase autoturismele prin cumpărarea lor de la furnizor, devenind astfel proprietara acestora și punându-le la dispoziția clienților spre folosință.
5. Pe baza faptelor prezentate, pârâta a concluzionat că un asemenea model comercial constituie în esență un leasing, astfel încât societatea desfășura în realitate activități de leasing fără autorizație valabilă.
6. Contrar opiniei pârâtei, pe care se bazează decizia atacată, reclamanta consideră că acțiunile pârâtei descrise mai sus au încălcat drepturile sale garantate de acquis-ul Uniunii Europene. Reclamanta susține că Republica Croația nu putea în niciun caz să asimileze instituția leasingului operațional cu un serviciu financiar și, în consecință, să supună prestarea de servicii de leasing operațional, precum și prestarea de servicii de închirieri de automobile controlului pârâtei (HANFA), în conformitate cu sfera competențelor conferite pârâtei prin Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga [Legea privind Agenția Croată de Supraveghere a Serviciilor Financiare].

Legislația croată relevantă

7. 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, 154/11 și 12/12) prevede că, în vederea exercitării prerogativelor sale de putere publică, agenția este autorizată să adopte dispoziții de punere în aplicare în temeiul legii menționate, al legilor care reglementează piața de capital, fondurile de investiții și alte fonduri, preluarea de societăți pe acțiuni, societățile de asigurare a pensiilor, asigurări și reasigurări și **serviciile financiare**, precum și în temeiul altor legi, în cazul în care acestea o autorizează în acest sens.

8. 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 împuternicită să supravegheze activitățile entităților supuse supravegherii indicate la alineatul 1 al articolului respectiv** și ale persoanelor juridice care prestează servicii de factoring, cu excepția cazului în care acestea sunt furnizate de bănci în cadrul activităților lor înregistrate, și să impună măsuri menite să remedieze ilegalitățile și neregulile constatate.

9. Articolul 3 alineatul 1 din Zakon o leasing [Legea privind leasingul] (Narodne novine, nr. 141/13) prevede că o societate de leasing este o societate comercială cu sediul în Republica Croația, **înscrisă în registrul comerțului pe baza unei autorizații de exercitare a activităților de leasing, care este eliberată de agenție în condițiile stabilite în legea menționată.**

10. Articolul 4 alineatul 1 din Legea privind leasingul prevede că leasingul este operațiunea juridică prin care un locator achiziționează bunul care face obiectul leasingului prin cumpărarea de la un furnizor și dobândirea dreptului de proprietate asupra obiectului leasingului și permite locatarului să utilizeze bunul care face obiectul leasingului pentru o anumită perioadă, iar locatarul se angajează să plătească o redevență pentru acesta.

10. Articolul 5 alineatul 1 din Legea privind leasingul prevede că, în funcție de conținutul și de caracteristicile contractului de leasing, acesta poate fi un leasing financiar sau un leasing operațional.

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

12. 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 acestui bun, locatorul suportă costurile de amortizare a bunului care face obiectul leasingului, iar locatarul nu are o opțiune de cumpărare specificată în contract, riscurile și beneficiile legate de proprietatea asupra bunului care face obiectul leasingului rămânând în mare parte în sarcina locatorului, adică nu sunt transferate locatorului.

13. Articolul 6 alineatul 1 din Legea privind leasingul prevede că **activitățile de leasing pot fi desfășurate de către: o societate de leasing, prevăzută la articolul 3 din legea menționată, o societate de leasing dintr-un stat membru, prevăzută la articolul 46 din legea respectivă, și o sucursală a unei societăți de leasing dintr-o țară terță, prevăzută la articolul 48 din legea amintită.**

Dreptul Uniunii

14. Articolul 49 primul paragraf din TFUE prevede că sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru, iar această interdicție vizează și restricțiile privind înființarea de agenții, sucursale sau filiale de către resortisanții unui stat membru stabiliți pe teritoriul altui stat membru.

15. Articolul 49 al doilea paragraf din TFUE prevede că libertatea de stabilire presupune accesul la activități independente și exercitarea acestora, precum și constituirea și administrarea întreprinderilor și, în special, a societăților în înțelesul articolului 54 al doilea paragraf, în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire, sub rezerva dispozițiilor capitolului privind capitalurile.

16. Articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (denumită în continuare „Directiva 2006/123/CE”) prevede că directiva se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru.

17. Articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123/CE prevede că directiva nu se aplică pentru următoarele activități: **servicii 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.

18. Potrivit considerentului (33) al Directivei 2006/123/CE, serviciile reglementate de directivă vizează o gamă largă de activități într-o continuă schimbare, inclusiv servicii oferite întreprinderilor, cum ar fi servicii de consultanță managerială, certificare și testare, administrarea incintelor, inclusiv întreținerea birourilor, servicii de publicitate, servicii de recrutare și serviciile prestate de agenții comerciali. Serviciile reglementate cuprind și servicii prestate

atât întreprinderilor cât și consumatorilor, cum ar fi consiliere juridică sau fiscală, servicii imobiliare, cum ar fi agențiile imobiliare, serviciile de construcții, inclusiv serviciile prestate de arhitecți, distribuție, organizare de târguri comerciale, **servicii de închirieri de automobile** și agenții de voiaj. Sunt, de asemenea, reglementate și serviciile prestate consumatorilor, cum ar fi serviciile turistice, inclusiv ghizi turistici, servicii recreative, centre sportive și parcuri de distracții și, în măsura în care nu sunt excluse din domeniul de aplicare a directivei, serviciile la domiciliu, cum ar fi ajutorul acordat persoanelor în vârstă. Aceste activități ar putea implica servicii care necesită proximitatea prestatorului față de beneficiar, servicii care necesită deplasarea beneficiarului sau a prestatorului și servicii care pot fi prestate la distanță, inclusiv prin internet.

19. Anexa I 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 (denumită în continuare „Directiva 2013/36/UE”) conține o listă a activităților care fac obiectul recunoașterii reciproce, iar la punctul 3 al acesteia este menționat exclusiv leasingul financiar (iar nu leasingul operațional).

Motivarea cererii de decizie preliminară

29. Analizând normele de drept indicate mai sus, Upravni sud u Zagrebu [Tribunalul Administrativ din Zagreb] constată că Directiva 2013/36/UE, care reglementează activitatea instituțiilor de credit, menționează doar leasingul financiar, iar leasingul operațional nu este reglementat de aceasta.

30. Aplicând un argument *a contrario*, având în vedere că Directiva 2013/36/UE amintită mai sus prevede că numai leasingul financiar se numără printre serviciile financiare, în cazul leasingului operațional trebuie să se aplice Directiva 2006/123/CE.

31. Din articolul 2 și din considerentul (33) al Directivei 2006/123/CE, citate anterior, reiese clar că această directivă nu vizează leasingul financiar, ci o gamă largă de servicii care acoperă diverse activități, inclusiv serviciile de închirieri de automobile, care pot fi considerate leasing operațional.

32. Prezenta instanță subliniază că din dispozițiile de drept național menționate mai sus reiese că Republica Croația (în cadrul controlului efectuat de pârâtă) a asimilat leasingul operațional cu un serviciu financiar, deși potrivit dreptului Uniunii un astfel de serviciu nu este prevăzut ca fiind un serviciu financiar.

33. Prezenta instanță arată că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene, constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene orice măsură națională care, chiar dacă este aplicată fără discriminare pe motive de naționalitate, este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă

exercitarea de către resortisanții Uniunii a libertății de stabilire garantate de tratatele constitutive. În speță, dispoziția națională poate împiedica sau descuraja solicitantul și persoanele din alte state membre care doresc să se stabilească în Republica Croația să se angajeze în activități de închiriere sau de leasing operațional.

Întrebare menționată

39. Având în vedere cele de mai sus, Upravni sud u Zagrebu [Tribunalul Administrativ din Zagreb] are îndoieli cu privire la interpretarea dreptului Uniunii în ceea ce privește aspectul dacă legislația care prevede controlul serviciilor de leasing operațional de către Financijska agencija [Agenția Financiară] face ca piața din Republica Croația să fie mai puțin atractivă pentru exercitarea libertății de stabilire garantată de tratatele constitutive.

40. Pentru a putea examina acest motiv, Upravni sud [Tribunalul Administrativ], în temeiul articolului 45 alineatul 2 punctul 1 din Zakon o upravnim sporovima (Legea privind contenciosul administrativ) (Narodne novine, nr. 20/10, 143/12, 152/14, 29/17 și 110/21), prin ordonanța [omissis] din 12 aprilie 2022, a suspendat procedura de contencios administrativ și a solicitat Curții să furnizeze o interpretare a dreptului Uniunii:

1. Serviciile de leasing operațional și/sau de închirieri de automobile pe termen lung intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123/CE (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?

2. În cazul în care răspunsul la prima întrebare de mai sus este afirmativ, iar răspunsul la cea de a doua întrebare este negativ, este compatibilă cu articolul 49 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene coroborat cu articolele 9-13 din Directiva 2006/123/CE abilitarea Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga [Agenția Croată de Supraveghere a Serviciilor Financiare] (HANFA) 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 Zakon o leasingu [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 din Tratatul privind

funcționarea Uniunii Europene și articolele 9-13 din Directiva 2006/123/CE trebuie interpretate în sensul că permit ca o reglementare națională (Zakon o leasingu [Legea privind leasingul]) să impună filialei cerințe și restricții suplimentare și, prin urmare, să facă mai dificilă/mai puțin atractivă exercitarea activității în cauză?

[*omissis*]

DOCUMENT DE LUCRU