



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 11ης Μαΐου 2023¹

Υπόθεση C-278/22

**AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., πρώην ANTERRA d.o.o.
κατά
Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga**

[αίτηση του Upravni sud u Zagrebu
(διοικητικού δικαστηρίου του Ζάγκρεμπ, Κροατία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Αίτηση προδικαστικής αποφάσεως – Ελευθερία εγκατάστασης – Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών – Πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123/ΕΚ – Άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β' – Χρηματοοικονομικές υπηρεσίες – Χρηματοδοτική και λειτουργική μίσθωση – Άρθρα 9 και 10 – Υποχρέωση λήψης άδειας από οργανισμό εποπτείας»

I. Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως την οποία υπέβαλε το Upravni sud u Zagrebu (διοικητικό δικαστήριο του Ζάγκρεμπ, Κροατία) αφορά κατ' ουσίαν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123/ΕΚ², γνωστή και ως «οδηγία για τις υπηρεσίες». Εταιρία η οποία εκμίσθωνε αυτοκίνητα στους πελάτες της υποχρεώθηκε να παύσει τις δραστηριότητές της καθόσον δεν διέθετε έγκυρη άδεια παροχής χρηματοοικονομικών υπηρεσιών.

2. Το Δικαστήριο έχει ήδη επιληφθεί του ζητήματος διαφόρων μορφών χρηματοδοτικής μίσθωσης, ιδίως στο πλαίσιο του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και του δικαίου προστασίας των καταναλωτών. Εντούτοις, η υπό κρίση υπόθεση είναι η πρώτη στην οποία η χρηματοδοτική μίσθωση πρέπει να εξεταστεί εντός του πλαισίου της οδηγίας 2006/123.

3. Με τις παρούσες προτάσεις, θα προτείνω στο Δικαστήριο ότι δραστηριότητες όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη, οι οποίες συνίστανται στην παροχή υπηρεσιών της αποκαλούμενης «λειτουργικής μίσθωσης», δεν εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, καθόσον δεν συνιστούν χρηματοοικονομικές υπηρεσίες κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της εν λόγω οδηγίας. Κατά συνέπεια, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να προβλέπει τη διαχείριση συστήματος χορήγησης άδειας από οργανισμό επιφορτισμένο με την εποπτεία των χρηματοπιστωτικών αγορών.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36).

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία 2006/123

4. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123, η οδηγία δεν εφαρμόζεται στις «χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, όπως αυτές που αφορούν τράπεζες, πιστώσεις, ασφαλίσεις και αντασφαλίσεις, επαγγελματικές ή προσωπικές συντάξεις, χρεόγραφα, επενδύσεις, ταμεία, πληρωμές, συμβουλές επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών που απαριθμούνται στο Παράρτημα I της οδηγίας 2006/48/EK [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 2006, σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικών ιδρυμάτων (ΕΕ 2006, L 177, σ. 1)]».

5. Το τμήμα 1 του κεφαλαίου III³ της οδηγίας 2006/123 αφορά τις «άδειες» και περιλαμβάνει τα άρθρα 9 έως 13.

6. Το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123, το οποίο φέρει τον τίτλο «Συστήματα χορήγησης άδειας», προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκησή τους από σύστημα χορήγησης άδειας, παρά μόνον εάν πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

- α) το σύστημα χορήγησης άδειας δεν εισάγει διακρίσεις εις βάρος του παρόχου της υπηρεσίας·
- β) η ανάγκη ύπαρξης συστήματος χορήγησης άδειας δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος·
- γ) ο επιδιωκόμενος στόχος δεν μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικό μέτρο, ιδίως επειδή οι εκ των υστέρων έλεγχοι θα λάμβαναν χώρα με πολύ μεγάλη καθυστέρηση για να είναι πραγματικά αποτελεσματικοί».

7. Κατά το άρθρο 10 της οδηγίας 2006/123, με τίτλο «Προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας»:

«1. Τα συστήματα χορήγησης άδειας βασίζονται σε κριτήρια τα οποία δεν επιτρέπουν στις αρμόδιες αρχές να ασκούν την εξουσία τους αυθαίρετα.

2. Τα κριτήρια της παραγράφου 1:

- α) δεν εισάγουν διακρίσεις·
- β) δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος·
- γ) είναι αναλογικά προς τον προαναφερόμενο στόχο δημόσιου συμφέροντος·
- δ) είναι σαφή και δεν επιδέχονται αμφισβήτηση·

³ Το κεφάλαιο III της οδηγίας 2006/123 αφορά την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών.

ε) είναι αντικειμενικά·

στ) έχουν δημοσιοποιηθεί εκ των προτέρων·

ζ) είναι διαφανή και προσβάσιμα.

3. Οι προϋποθέσεις χορήγησης άδειας για νέα εγκατάσταση δεν αλληλεπικαλύπτονται με απαιτήσεις και ελέγχους που είναι ισοδύναμοι, ή κατ' ουσία συγκρίσιμοι ως προς τον σκοπό τους, στους οποίους ήδη υπόκεινται οι πάροχοι των υπηρεσιών στο ίδιο ή σε άλλο κράτος μέλος. Τα σημεία επαφής που ορίζονται στο άρθρο 28 παράγραφος 2 και ο πάροχος των υπηρεσιών επικουρούν την αρμόδια αρχή παρέχοντας τις απαραίτητες πληροφορίες σχετικά με αυτές τις απαιτήσεις.

4. Η άδεια επιτρέπει στους παρόχους υπηρεσιών πρόσβαση στη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή τους επιτρέπει να την ασκήσουν σε όλη την εθνική επικράτεια, μεταξύ άλλων, με την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων, θυγατρικών εταιρειών ή γραφείων, εκτός εάν επιτακτικός λόγος δημόσιου συμφέροντος δικαιολογεί την έκδοση ιδιαίτερης άδειας για κάθε επιμέρους εγκατάσταση ή τον περιορισμό της άδειας σε ορισμένο τμήμα της επικράτειας.

5. Η άδεια χορηγείται από τη στιγμή που ολοκληρώνεται η δέουσα εξέταση των προϋποθέσεων χορήγησης άδειας και διαπιστώνεται ότι οι προϋποθέσεις αυτές πληρούνται.

6. Πλην των περιπτώσεων χορήγησης άδειας, κάθε απόφαση των αρμόδιων αρχών, συμπεριλαμβανομένης της άρνησης ή της ανάκλησης μιας άδειας, αιτιολογείται πλήρως και μπορεί να προσβληθεί ενώπιον των δικαστηρίων ή άλλων φορέων έννομης προστασίας.

7. Το παρόν άρθρο δεν θίγει την κατανομή των τοπικών ή περιφερειακών αρμοδιοτήτων των αρχών των κρατών μελών που εκδίδουν τις άδειες αυτές».

B. Το κροατικό δίκαιο

8. Το άρθρο 15, παράγραφος 1, του Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (νόμου περί του κροατικού οργανισμού εποπτείας των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών) (*Narodne novine*, 140/05, 154/11 και 12/12) προβλέπει ότι, στο πλαίσιο της άσκησης δημόσιας εξουσίας, ο Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (κροατικός οργανισμός εποπτείας των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών· στο εξής: Οργανισμός) δύναται να εκδίδει εκτελεστικές διατάξεις βάσει του νόμου αυτού και βάσει νόμων που διέπουν τη λειτουργία της κεφαλαιαγοράς, επενδυτικά και άλλα κεφάλαια, την εξαγορά ανωνύμων εταιριών, επιχειρήσεις ασφάλισης συντάξεων, την ασφάλιση, την αντασφάλιση και τις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, καθώς και βάσει άλλων νόμων που του παρέχουν τέτοια εξουσιοδότηση.

9. Το άρθρο 15, παράγραφος 2, του νόμου περί του κροατικού οργανισμού εποπτείας των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών προβλέπει ότι, στο πλαίσιο της άσκησης δημόσιας εξουσίας, ο Οργανισμός έχει την εξουσία εποπτείας των δραστηριοτήτων των φορέων που υπάγονται στην εποπτεία του και διαλαμβάνονται στην παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου, και των νομικών προσώπων που ασκούν δραστηριότητες πρακτορείας επιχειρηματικών απαιτήσεων, στο μέτρο που οι υπηρεσίες αυτές δεν παρέχονται από τράπεζες στο πλαίσιο των εγγεγραμμένων στο μητρώο δραστηριοτήτων τους. Ο Οργανισμός διαθέτει επίσης την εξουσία επιβολής μέτρων για την άρση διαπιστωθεισών πλημμελειών και παρατυπιών.

10. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, του Zakon o leasingu (νόμου περί leasing) (*Narodne novine*, 141/13) προβλέπει ότι εταιρία χρηματοδοτικής μίσθωσης είναι εμπορική εταιρία η οποία εδρεύει στη Δημοκρατία της Κροατίας και έχει καταχωριστεί στο εμπορικό μητρώο βάσει άδειας ασκήσεως δραστηριοτήτων χρηματοδοτικής μίσθωσης, η οποία εκδίδεται από τον Οργανισμό υπό τις προϋποθέσεις που θέτει ο εν λόγω νόμος.

11. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του νόμου αυτού προβλέπει ότι η χρηματοδοτική μίσθωση είναι δικαιοπραξία βάσει της οποίας ο εκμισθωτής αποκτά το αντικείμενο της χρηματοδοτικής μίσθωσης κατόπιν αγοράς του από τον προμηθευτή και απόκτησης του δικαιώματος κυριότητας επ' αυτού, παρέχοντας ακολούθως στον μισθωτή το δικαίωμα χρήσης του αντικειμένου αυτού για ορισμένο χρονικό διάστημα έναντι καταβολής μισθώματος εκ μέρους του μισθωτή.

12. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, του νόμου αυτού προβλέπει ότι, ανάλογα με το περιεχόμενο και τα χαρακτηριστικά της μίσθωσης, αυτή μπορεί να είναι χρηματοδοτική ή λειτουργική.

13. Το άρθρο 5, παράγραφος 2, του νόμου περί χρηματοδοτικής μίσθωσης προβλέπει ότι η χρηματοδοτική μίσθωση είναι δικαιοπραξία δυνάμει της οποίας ο μισθωτής, κατά τη διάρκεια χρήσης του αντικειμένου της χρηματοδοτικής μίσθωσης, καταβάλλει στον εκμισθωτή μίσθωμα το οποίο καθορίζεται βάσει της συνολικής αξίας του αντικειμένου της μίσθωσης, φέρει τις δαπάνες απόσβεσης και μπορεί, ασκώντας το δικαίωμα αγοράς, να αποκτήσει την κυριότητα του αντικειμένου αυτού έναντι ορισμένου τιμήματος το οποίο, κατά τον χρόνο άσκησης του εν λόγω δικαιώματος, υπολείπεται της πραγματικής αξίας του αντικειμένου κατά τον χρόνο αυτόν. Ο κίνδυνος και τα οφέλη που συνδέονται με την κυριότητα του αντικειμένου της μίσθωσης μεταβιβάζονται κατά μεγάλο μέρος στον μισθωτή.

14. Το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου περί leasing προβλέπει ότι η λειτουργική μίσθωση είναι δικαιοπραξία βάσει της οποίας ο μισθωτής καταβάλλει στον εκμισθωτή, κατά τη διάρκεια χρήσης του αντικειμένου της μίσθωσης, ορισμένο μίσθωμα το οποίο δεν απαιτείται να καθορίζεται βάσει της συνολικής αξίας του αντικειμένου. Ο εκμισθωτής φέρει το κόστος απόσβεσης του αντικειμένου, ενώ ο μισθωτής δεν έχει συμβατικό δικαίωμα αγοράς του· ο κίνδυνος και τα οφέλη που συνδέονται με την κυριότητα του αντικειμένου παραμένουν κατά μεγάλο μέρος στον εκμισθωτή, ήτοι δεν μεταβιβάζονται στον μισθωτή.

15. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, του νόμου περί leasing προβλέπει ότι δραστηριότητες χρηματοδοτικής μίσθωσης μπορούν να ασκούν οι εταιρίες χρηματοδοτικής μίσθωσης του άρθρου 3 του εν λόγω νόμου, οι εταιρίες χρηματοδοτικής μίσθωσης κράτους μέλους του άρθρου 46 του νόμου αυτού και τα υποκαταστήματα εταιριών χρηματοδοτικής μίσθωσης τρίτων χωρών του άρθρου 48 του ίδιου νόμου.

III. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα

16. Η AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (στο εξής: Autotechnica) είναι εγγεγραμμένη στην Κροατία ως εταιρία για την άσκηση των δραστηριοτήτων της «χρηματοδοτικής μίσθωσης μηχανοκίνητων οχημάτων», «της μίσθωσης και χρηματοδοτικής μίσθωσης επιβατικών αυτοκινήτων και φορτηγών (με ή χωρίς οδηγό)» και της «μίσθωσης ή χρηματοδοτικής μίσθωσης ποδηλάτων, μοτοσικλετών κ.λπ.». Είναι θυγατρική εταιρίας η οποία εδρεύει σε άλλο κράτος μέλος της Ένωσης εντός του οποίου η μητρική εταιρία παρέχει τις ίδιες υπηρεσίες με τις επίμαχες στην υπό κρίση υπόθεση.

17. Ο Οργανισμός διαπίστωσε, κατόπιν εκτάκτου ελέγχου που διενήργησε στην Autotechnica, ότι η εν λόγω εταιρία είχε συνάψει τρεις συμβάσεις μακροχρόνιας μίσθωσης (τεσσάρων οχημάτων) και στη συνέχεια, κατόπιν ρητού αιτήματος των πελατών της, αγόρασε τα οχήματα από τον προμηθευτή αποκτώντας την κυριότητά τους και παραχώρησε τη χρήση τους στους πελάτες. Βάσει των πραγματικών αυτών περιστατικών, ο Οργανισμός κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Autotechnica ασκούσε στην πραγματικότητα δραστηριότητες χρηματοδοτικής μίσθωσης χωρίς να διαθέτει σχετική άδεια. Κατά συνέπεια, με απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2019 (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση), απαγόρευσε στην Autotechnica να εκτελεί πράξεις χρηματοδοτικής μίσθωσης χωρίς να διαθέτει τη σχετική άδεια.

18. Η Autotechnica άσκησε προσφυγή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου με αίτημα την ακύρωση της αποφάσεως αυτής. Υποστηρίζει ότι υφίσταται προσβολή των δικαιωμάτων της που, κατά την άποψή της, διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, καθόσον εκτιμά ότι η Δημοκρατία της Κροατίας δεν μπορεί να εξομοιώσει τη λειτουργική μίσθωση με χρηματοοικονομική υπηρεσία και να υπαγάγει, συνεπώς, την παροχή υπηρεσιών μίσθωσης και λειτουργικής μίσθωσης αυτοκινήτων στην εποπτεία του Οργανισμού.

19. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η οδηγία 2013/36/ΕΕ⁴ περιλαμβάνει μόνο τη χρηματοδοτική μίσθωση, ενώ η λειτουργική μίσθωση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της. Ως εκ τούτου, κατ' εφαρμογήν εξ αντιδιαστολής επιχειρήματος, στην περίπτωση λειτουργικής μίσθωσης πρέπει να εφαρμοστεί η οδηγία 2006/123. Από την αιτιολογική σκέψη 33 και το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας προκύπτει ότι η οδηγία αυτή αφορά ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται η χρηματοδοτική μίσθωση αυτοκινήτων, η οποία μπορεί να θεωρηθεί ως λειτουργική μίσθωση.

20. Το αιτούν δικαστήριο προσθέτει ότι η επίμαχη κροατική νομοθεσία ενδέχεται να εμποδίσει ή να αποθαρρύνει την Autotechnica, αλλά και πρόσωπα από άλλα κράτη μέλη που επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν στην Κροατία, από την άσκηση εμπορικών δραστηριοτήτων μίσθωσης ή λειτουργικής μίσθωσης, συνεπώς η επίμαχη νομοθεσία ενδέχεται να μη συνάδει με τις απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 49 ΣΛΕΕ.

21. Εντός αυτού του πλαισίου, με απόφαση της 12ης Απριλίου 2022, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 22 Απριλίου 2022, το Upravni sud u Zagrebu (διοικητικό δικαστήριο του Ζάγκρεμπ) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Εμπίπτουν οι υπηρεσίες λειτουργικής μίσθωσης ή/και μακροχρόνιας μίσθωσης αυτοκινήτων στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας [2006/123] (οδηγίας για τις υπηρεσίες), όπως προκύπτει από το *Εγχειρίδιο εφαρμογής της οδηγίας για τις υπηρεσίες* της 13ης Μαρτίου 2008, το οποίο εκδόθηκε από τη Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών; Θεωρείται χρηματοδοτικό ίδρυμα, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, σημείο 26, του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 (ΕΕ 2013, L 176, σ. 1)], πρόσωπο το οποίο ασκεί δραστηριότητα λειτουργικής (και όχι χρηματοδοτικής) μίσθωσης ή/και μακροχρόνιας μίσθωσης αυτοκινήτων;

⁴ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ (ΕΕ 2013, L 176, σ. 338).

- 2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο [σκέλος του πρώτου ερωτήματος] και αρνητικής απάντησης στο δεύτερο [σκέλος του πρώτου ερωτήματος], συνάδει με το άρθρο 49 [ΣΛΕΕ] σε συνδυασμό με τα άρθρα 9 έως 13 της [οδηγίας 2006/123] να παρέχεται στον [Οργανισμό] η εξουσία εποπτείας της παροχής υπηρεσιών λειτουργικής μίσθωσης ή/και μακροχρόνιας μίσθωσης αυτοκινήτων, δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, του *Zakon o leasingu* (νόμου περί *leasing*), και η εξουσία επιβολής πρόσθετων απαιτήσεων και περιορισμών στις επιχειρήσεις που ασκούν τις εν λόγω δραστηριότητες;
- 3) Υπό περιστάσεις όπως οι επίμαχες εν προκειμένω, κατά τις οποίες η εδρεύουσα σε κράτος μέλος μητρική εταιρία επιδιώκει να παρέχει, μέσω θυγατρικής της, εντός άλλου κράτους μέλους τις ίδιες υπηρεσίες με αυτές που παρέχει στο κράτος μέλος της έδρας της, έχουν το άρθρο 49 [ΣΛΕΕ] και τα άρθρα 9 έως 13 της [οδηγίας 2006/123] την έννοια ότι επιτρέπουν εθνική νομοθεσία (τον νόμο περί *leasing*) που επιβάλλει πρόσθετες απαιτήσεις και περιορισμούς σε θυγατρική εταιρία, δυσχεραίνοντας ή καθιστώντας λιγότερο ελκυστική την άσκηση των εν λόγω δραστηριοτήτων;»

22. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν οι διάδικοι της κύριας δίκης, η Κροατική και η Ολλανδική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία, πλην της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, παρέστησαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 1ης Μαρτίου 2023.

IV. Εκτίμηση

A. Πρώτο προδικαστικό ερώτημα

23. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν η λειτουργική μίσθωση συνιστά «χρηματοοικονομική υπηρεσία» κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123 και αν η υπηρεσία αυτή πρέπει να παρέχεται από «χρηματοδοτικό ίδρυμα» κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, σημείο 26, του κανονισμού 575/2013.

1. Χαρακτηρισμός των συμβάσεων χρηματοδοτικής μίσθωσης κατά το εθνικό δίκαιο

24. Από το ερώτημα προκύπτει ότι το αιτούν δικαστήριο διακρίνει τρεις διαφορετικές περιπτώσεις: υπηρεσίες μίσθωσης αυτοκινήτων, λειτουργική μίσθωση και χρηματοδοτική μίσθωση. Όλες αυτές οι έννοιες πηγάζουν από το εθνικό αστικό δίκαιο. Δεν έχουν, αυτές καθεαυτές και μέχρι στιγμής, αποτελέσει αντικείμενο εναρμόνισης από την Ευρωπαϊκή Ένωση, πράγμα που σημαίνει ότι ουδέποτε έχουν διευκρινιστεί σε επίπεδο Ένωσης. Επομένως, οι εν λόγω έννοιες πρέπει, προκαταρκτικώς και για τους σκοπούς των παρούσων προτάσεων, να διευκρινιστούν εν συντομία.

25. Η διενέργεια συνολικής σύγκρισης μεταξύ διαφόρων εθνικών αστικών κωδίκων για τις συμβάσεις μίσθωσης, λειτουργικής μίσθωσης και χρηματοδοτικής μίσθωσης εκφεύγει του αντικειμένου της υπό κρίση υποθέσεως. Ωστόσο, μπορεί να υποστηριχθεί ότι, ενώ οι συμβάσεις μίσθωσης αποτελούν βασικό αντικείμενο του εθνικού αστικού δικαίου (των κωδίκων) εδώ και αιώνες, τούτο δεν ισχύει για τις συμβάσεις λειτουργικής ή χρηματοδοτικής μίσθωσης. Ο λόγος είναι ότι οι τελευταίες αυτές συμβάσεις ανταποκρίνονται σε ανάγκες οι οποίες εμφανίστηκαν τις τελευταίες δεκαετίες, όπως θα καταδείξω κατωτέρω, ιδίως στο πλαίσιο συμβάσεων που αφορούν αυτοκίνητα.

26. Οι υπηρεσίες μίσθωσης αυτοκινήτων είναι η πιο εύκολα κατανοητή κατηγορία υπηρεσιών μίσθωσης από νομική και οικονομική άποψη. Υπάρχει μόνο μία (έννομη) σχέση: ο Α, ιδιοκτήτης αυτοκινήτου, εκμισθώνει το αυτοκίνητο έναντι αμοιβής στον Β, ο οποίος πρόκειται να έχει προσωρινά στην κατοχή του το αυτοκίνητο. Εν γένει, τα αυτοκίνητα μισθώνονται βραχυπρόθεσμα. Η εν λόγω πράξη μπορεί να εντάσσεται σε επαγγελματικό πλαίσιο, όπως αυτό των επαγγελματικών ταξιδιών, ή στο πλαίσιο δραστηριοτήτων αναψυχής, επί παραδείγματι, κατά τη διάρκεια των διακοπών. Η μίσθωση αυτοκινήτων συνήθως πραγματοποιείται ανεξάρτητα από το αν ο μισθωτής είναι ιδιοκτήτης αυτοκινήτου «στην πραγματική ζωή»⁵.

27. Οι συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης ακολουθούν διαφορετική λογική: ένα άτομο επιθυμεί να έχει στη διάθεσή του ένα αυτοκίνητο, σε μόνιμη βάση (δηλαδή μέρα και νύχτα) και για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Οι συμβάσεις αυτές δεν καλύπτουν βραχυπρόθεσμες ανάγκες (επαγγελματικά ταξίδια ή διακοπές), αλλά μάλλον μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες ανάγκες, καθώς και, κυρίως, καθημερινές ανάγκες. Ένα άτομο επιθυμεί να χρησιμοποιεί ένα αυτοκίνητο, κάθε φορά που το επιθυμεί, για καθημερινούς σκοπούς. Το ζήτημα του ποιος είναι ο πραγματικός ιδιοκτήτης του αυτοκινήτου καθίσταται δευτερεύον. Αυτό που έχει σημασία είναι ότι ένα αυτοκίνητο τίθεται στη διάθεση κάποιου ατόμου, το οποίο μπορεί πράγματι στη συνέχεια να το χρησιμοποιήσει.

28. Στο πλαίσιο σύμβασης λειτουργικής μίσθωσης, ο μισθωτής (χρήστης του οχήματος) δεν αναλαμβάνει κανέναν κίνδυνο που σχετίζεται με την κυριότητα ή την υπολειμματική αξία. Ο εκμισθωτής (ιδιοκτήτης του αυτοκινήτου) διατηρεί την κυριότητα του αυτοκινήτου και είναι υπεύθυνος για τη συντήρηση και την επισκευή. Μετά τη λήξη της σύμβασης, ο μισθωτής επιστρέφει το αυτοκίνητο στον εκμισθωτή. Αντιθέτως, στο πλαίσιο σύμβασης χρηματοδοτικής μίσθωσης, ο μισθωτής αναλαμβάνει την κατοχή και τους κινδύνους που σχετίζονται με την υπολειμματική αξία. Εν γένει, ο εκμισθωτής αγοράζει το αυτοκίνητο κατόπιν αιτήματος του μισθωτή και του το εκμισθώνει για συγκεκριμένη περίοδο, συνήθως για πολλά έτη. Ο μισθωτής πραγματοποιεί περιοδικές πληρωμές και είναι υπεύθυνος για τη συντήρηση και την επισκευή. Κατά τη λήξη της σύμβασης, ο μισθωτής έχει κατά κανόνα τη δυνατότητα να αγοράσει το αυτοκίνητο έναντι της υπολειμματικής αξίας του.

29. Ενδεικτικά, η λειτουργική μίσθωση λειτουργεί συνήθως ως εξής: ο Α επιθυμεί ένα αυτοκίνητο, συνήθως για καθημερινή χρήση. Προς τούτο, ο Α απευθύνεται στον Β, έναν ειδικό, συνήθως αντιπρόσωπο αυτοκινήτων ή, όπως στην υπό κρίση υπόθεση, σε επιχείρηση η οποία ειδικεύεται στη διάθεση αυτοκινήτων σε πελάτες για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Ο Β είτε διαθέτει ήδη αυτοκίνητο στον στόλο του είτε, όπως είναι πιθανότερο, θα προμηθευτεί αυτοκίνητο σύμφωνα με τις επιθυμίες του Α, το οποίο στη συνέχεια θα εκμισθώσει στον Α.

30. Ο Β είναι ιδιοκτήτης του αυτοκινήτου, κατά τη νομική έννοια του όρου. Ο Α χρησιμοποιεί το αυτοκίνητο καταβάλλοντας ορισμένο τίμημα. Διάφοροι άλλοι όροι καθορίζονται από τη σύμβαση που συνάπτεται μεταξύ Α και Β, όπως, επί παραδείγματι, το ανώτατο όριο χιλιομέτρων και τα ποσά που πρέπει να καταβληθούν σε περίπτωση υπέρβασης αυτού του ορίου χιλιομέτρων. Στο τέλος της περιόδου που προβλέπεται στη σύμβαση, το αυτοκίνητο παραδίδεται στον Β. Το σημαντικότερο είναι ότι οι πληρωμές στις οποίες προβαίνει ο Α δεν αντιστοιχούν στην απόσβεση της αξίας του αυτοκινήτου. Με άλλα λόγια, ο Β αναλαμβάνει τον οικονομικό κίνδυνο που συνδέεται με τη δυνατότητά του να επαναχρησιμοποιήσει, να διαθέσει εκ νέου προς μίσθωση, να επανεκμισθώσει ή να μεταπωλήσει το αυτοκίνητο.

⁵ Μολονότι από τα στατιστικά στοιχεία προκύπτει ότι αυτό είναι πιθανό να συμβαίνει στη σύγχρονη εποχή. Συνεπώς, το 2020, σύμφωνα την Eurostat, η ιδιοκτησία αυτοκινήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση ανέρχεται σε 0,53 αυτοκίνητα ανά κάτοικο: βλ. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220727-1>.

31. Η χρηματοδοτική μίσθωση βασίζεται σε άλλη λογική. Η αρχική συμφωνία είναι παρόμοια με αυτήν της λειτουργικής μίσθωσης (βλ. σημείο 29 των παρουσών προτάσεων). Οι δύο συμβάσεις διαφέρουν ως προς την απόσβεση του οχήματος μέσω των πληρωμών μεταξύ Α και Β. Συνήθως, στη χρηματοδοτική μίσθωση, στο τέλος της καθορισμένης περιόδου, το όχημα είτε «εξοφλείται» και η κυριότητα μεταβιβάζεται από τον Β στον Α είτε υπάρχει η δυνατότητα για τον Α να αποκτήσει το όχημα έναντι καταβολής τελικού ποσού. Η δεύτερη επιλογή είναι η επικρατέστερη, πράγμα που σημαίνει ότι ακόμη και η χρηματοδοτική μίσθωση δεν προσανατολίζεται κατ' ανάγκην στην απόκτηση του οχήματος. Τούτο είναι απολύτως λογικό διότι εάν η απόκτηση του οχήματος ήταν βασική πρόθεση των μερών, θα επέλεγαν μια κανονική σύμβαση πώλησης με προθεσμιακή εξόφληση.

32. Εν ολίγοις, είτε με τη λειτουργική είτε με τη χρηματοδοτική μίσθωση, σκοπός είναι να τεθεί ένα όχημα στη διάθεση ενός πελάτη προκειμένου να μπορέσει να το χρησιμοποιήσει. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο, στις εθνικές έννομες τάξεις, η χρηματοδοτική μίσθωση, και ιδίως η λειτουργική μίσθωση, θεωρείται εν γένει ως σύμβαση μίσθωσης με ορισμένες ιδιαιτερότητες.

33. Με άλλα λόγια, μολονότι οι συμβάσεις λειτουργικής μίσθωσης περιλαμβάνουν, ανάλογα με την περίπτωση, στοιχεία μίσθωσης, πώλησης και δανείου, τείνουν να αντιμετωπίζονται κυρίως ως συμβάσεις μίσθωσης⁶, δεδομένου ότι το κύριο στοιχείο της σύμβασης, σύμφωνα με την πρόθεση των μερών, είναι το στοιχείο της μίσθωσης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η λειτουργική και η χρηματοδοτική μίσθωση αντιμετωπίζονται ακόμη και κατά τον ίδιο τρόπο σύμφωνα με το εθνικό αστικό δίκαιο⁷.

34. Τέλος, προκειμένου να ολοκληρωθεί αυτό το μέρος, με βάση τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, μπορεί να γίνει δεκτό ότι, όσον αφορά τη δραστηριότητα λειτουργικής μίσθωσης όπως την ασκεί η Autotechnica, αυτή παρέχεται ως υπηρεσία κατά τον τρόπο που περιγράφεται στα σημεία 28 έως 30 των παρουσών προτάσεων.

2. Άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123

35. Ερχόμαστε στον πυρήνα του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος: συνιστά η λειτουργική μίσθωση, υπό όρους όπως οι επίμαχοι στην κύρια δίκη, «χρηματοοικονομική υπηρεσία» κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123;

36. Η απάντηση είναι ένα ηχηρό «όχι».

37. Το άρθρο 1 της οδηγίας 2006/123 ορίζει ότι σκοπός της είναι να θεσπίσει τις «γενικές διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό ποιοτικό επίπεδο υπηρεσιών». Η οδηγία 2006/123 έχει ευρύ πεδίο εφαρμογής, καθόσον εφαρμόζεται, κατ' αρχήν, σε όλες τις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος⁸. Οι εξαιρέσεις, ήτοι οι τομείς στους οποίους δεν εφαρμόζεται η οδηγία 2006/123, απαριθμούνται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, αυτής.

⁶ Τούτο συμβαίνει, επί παραδείγματι, στην περίπτωση της Ισπανίας· βλ. απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 2000 του Tribunal Supremo (Ανωτάτου Δικαστηρίου, Ισπανία) (STS 203/2000 – ECLI:ES:TS:2000:203). Τούτο ισχύει και στη Γερμανία· βλ. Pierson, T., «Grundlagen und Probleme des Finanzierungsleasings», *Juristische Schulung*, 2021, σ. 8 έως 12, στη σ. 9. Στη Γερμανία, ακόμη και η χρηματοδοτική μίσθωση αντιμετωπίζεται κυρίως σύμφωνα με τους κώδικες αστικού δικαίου που αφορούν τη μίσθωση.

⁷ Τούτο συμβαίνει, επί παραδείγματι, στην Πολωνία, σε περίπτωση κατά την οποία η χρηματοδοτική μίσθωση καταλήγει στην απόκτηση του επίμαχου αγαθού.

⁸ Βλ. άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123.

38. Σύμφωνα με τη γενική λογική του κανόνα και της εξαίρεσης η οποία διέπει το σύνολο της εσωτερικής αγοράς, οι εξαιρέσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται στενά. Επιπλέον, μολονότι ενδέχεται εκ πρώτης όψεως να φαίνεται ότι οι δραστηριότητες που απαριθμούνται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχεία α' έως ιβ', της οδηγίας 2006/123 δεν χαρακτηρίζονται από μια εγγενή λογική, αλλά συνιστούν τυχαίο «συνονθύλευμα» υπαγορευόμενο από τις επιλογές πολιτικής του εκάστοτε νομοθέτη της Ένωσης⁹, εντούτοις φρονώ ότι χαρακτηρίζονται από μια νομική λογική. Οι δραστηριότητες αποκλείονται για έναν από τους τρεις λόγους: επειδή ο νομοθέτης της Ένωσης αποφάσισε να ακολουθήσει τη λογική που κατοχυρώνεται στο πρωτογενές δίκαιο¹⁰, επειδή, τουλάχιστον σε ορισμένα κράτη μέλη, ασκούνται από δημόσιους φορείς λόγω των ιδιαιτεροτήτων τους¹¹ ή επειδή έχουν εναρμονιστεί σε επίπεδο Ένωσης, καθιστώντας κατ' αυτόν τον τρόπο περιττή την εφαρμογή της οδηγίας 2006/123. Παραδείγματα της τελευταίας αυτής κατηγορίας αποτελούν οι υπηρεσίες και τα δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών¹², εκτιμώ δε και οι χρηματοοικονομικές υπηρεσίες¹³. Τούτο επιρρωννύεται από την αιτιολογική σκέψη 18 της οδηγίας 2006/123, κατά την οποία οι χρηματοοικονομικές υπηρεσίες θα πρέπει να αποκλειστούν από το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας «δεδομένου ότι οι δραστηριότητες αυτές αποτελούν αντικείμενο ειδικής [ενωσιακής] νομοθεσίας που έχει ως στόχο, όπως και η παρούσα οδηγία, τη δημιουργία πραγματικής εσωτερικής αγοράς υπηρεσιών»¹⁴.

39. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123 αναφέρει, ενδεικτικά¹⁵, μεταξύ των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών στις οποίες δεν εφαρμόζεται η εν λόγω οδηγία, αυτές που αφορούν τράπεζες, πιστώσεις, ασφαλίσεις και αντασφαλίσεις, επαγγελματικές ή προσωπικές συντάξεις, χρεόγραφα, επενδύσεις, ταμεία, πληρωμές, συμβουλές επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι της οδηγίας

⁹ Είναι γνωστό ότι η νομοθετική διαδικασία που οδήγησε στην έκδοση της οδηγίας 2006/123 ήταν επίπονη.

¹⁰ Βλ., επί παραδείγματι, υπηρεσίες στον τομέα των μεταφορών, συμπεριλαμβανομένων των λιμενικών υπηρεσιών (άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123) ή δραστηριότητες που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας (άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο θ', της οδηγίας).

¹¹ Βλ., επί παραδείγματι, δραστηριότητες τυχηρών παιγνίων (άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο η', της οδηγίας 2006/123) ή κοινωνικές υπηρεσίες που σχετίζονται με την κοινωνική στέγαση, την παιδική μέριμνα και τη στήριξη των οικογενειών και των ατόμων που έχουν μονίμως ή προσωρινώς ανάγκη, οι οποίες παρέχονται από το κράτος, από παρόχους για λογαριασμό του κράτους ή από φιλανθρωπικές οργανώσεις αναγνωρισμένες από το κράτος (άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο ι', της οδηγίας).

¹² Βλ. άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123.

¹³ Βλ. άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123.

¹⁴ Η υπόλοιπη αιτιολογική σκέψη αντικατοπτρίζει το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της εν λόγω οδηγίας. Κατά συνέπεια, η εν λόγω εξαίρεση καλύπτει όλες τις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, όπως αυτές που αφορούν τράπεζες, πιστώσεις, ασφαλίσεις, συμπεριλαμβανομένων των αντασφαλίσεων, επαγγελματικές ή προσωπικές συντάξεις, χρεόγραφα, αμοιβαία κεφάλαια, πληρωμές, συμβουλές επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι της οδηγίας 2013/36.

¹⁵ Υπάρχουν άλλες πράξεις του παράγωγου δικαίου της Ένωσης στον τομέα της προστασίας των καταναλωτών οι οποίες ορίζουν τι συνιστά «χρηματοοικονομική υπηρεσία» για τους σκοπούς κάθε πράξης. Βλ. άρθρο 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2002/65/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Σεπτεμβρίου 2002, σχετικά με την εξ αποστάσεως εμπορία χρηματοοικονομικών υπηρεσιών προς τους καταναλωτές και την τροποποίηση των οδηγιών 90/619/ΕΟΚ του Συμβουλίου, 97/7/ΕΚ και 98/27/ΕΚ (ΕΕ 2002, L 271, σ. 16), και άρθρο 2, παράγραφος 12, της οδηγίας 2011/83/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011, σχετικά με τα δικαιώματα των καταναλωτών, την τροποποίηση της οδηγίας 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου και της οδηγίας 1999/44/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση της οδηγίας 85/577/ΕΟΚ του Συμβουλίου και της οδηγίας 97/7/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ 2011, L 304, σ. 64). Κατά τις δύο αυτές διατάξεις, ως «χρηματοοικονομική υπηρεσία» νοείται «κάθε υπηρεσία τραπεζικής, πιστωτικής, ασφαλιστικής ή επενδυτικής φύσεως, ή σχετική με ατομικές συντάξεις ή με πληρωμές». Ωστόσο, οι ορισμοί αυτοί δεν συμβάλλουν στην επίλυση του νομικού ζητήματος που τίθεται στην υπό κρίση υπόθεση, δεδομένου ότι δεν βαίνουν πέρα της απαρίθμησης του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123.

2013/36¹⁶. Στο εν λόγω παράρτημα απαριθμούνται 15 δραστηριότητες που υπόκεινται σε αμοιβαία αναγνώριση βάσει της εν λόγω οδηγίας. Μία από τις δραστηριότητες αυτές είναι η χρηματοδοτική μίσθωση¹⁷, ενώ η λειτουργική μίσθωση δεν μνημονεύεται στο εν λόγω παράρτημα.

40. Η τελευταία αυτή διαπίστωση ήδη οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η λειτουργική μίσθωση δεν θεωρείται από τον νομοθέτη της Ένωσης χρηματοοικονομική υπηρεσία και ότι, κατά συνέπεια, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123. Τούτο επιβεβαιώνεται επίσης από το *Εγχειρίδιο εφαρμογής της οδηγίας για τις υπηρεσίες* της Επιτροπής, το οποίο δεν είναι δεσμευτικό αλλά παρέχει ωστόσο διευκρινίσεις, και στο οποίο διαλαμβάνεται ότι «οι υπηρεσίες που δεν συνιστούν χρηματοοικονομική υπηρεσία, όπως οι υπηρεσίες λειτουργικής μίσθωσης που συνίστανται στην έναντι μισθώματος παραχώρηση της χρήσης προϊόντων, δεν καλύπτονται από αυτή την εξαίρεση»¹⁸.

41. Και άλλα επιχειρήματα συνηγορούν κατά του χαρακτηρισμού της λειτουργικής μίσθωσης ως χρηματοοικονομικής υπηρεσίας.

42. Κάθε εμπορική συναλλαγή περιλαμβάνει ένα χρηματοοικονομικό στοιχείο εν ευρεία εννοία, ήτοι το τίμημα ή την αμοιβή που καταβάλλεται για ένα προϊόν ή μια υπηρεσία. Συνεπώς, επί παραδείγματι, για την αγορά ενός μπουκαλιού νερού στο σούπερ μάρκετ πρέπει, βεβαίως, να καταβληθεί το αντίστοιχο τίμημα και για ένα ταξίδι με τρένο πρέπει να αγοραστεί εισιτήριο, ωστόσο οι περισσότερες εμπορικές συναλλαγές δεν συνιστούν χρηματοοικονομικές υπηρεσίες. Το κρίσιμο ερώτημα είναι πού βρίσκεται το κέντρο βάρους. Ο σκοπός της σύμβασης συνίσταται στην άμεση απόκτηση ή μίσθωση ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας ή στη *χρηματοδότηση* της αγοράς ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας;

43. Όσον αφορά τη λειτουργική μίσθωση, η απάντηση είναι σαφής: σκοπός της σύμβασης είναι η μίσθωση ενός αυτοκινήτου για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Τα χρηματοοικονομικά στοιχεία είναι δευτερεύοντα και δεν μπορούν, αφ' εαυτών, να οδηγήσουν στον χαρακτηρισμό της λειτουργικής μίσθωσης ως χρηματοοικονομικής υπηρεσίας.

44. Εν είδει τελικής, αλλά σημαντικής παρατήρησης, θα ήθελα να τονίσω ότι δεν έχει σημασία, συναφώς, αν, όπως υποστηρίζει ο Οργανισμός, ο εκμισθωτής αγοράζει το όχημα κατόπιν αιτήματος του μισθωτή. Τούτο συνηθίζεται για κάθε είδους χρηματοδοτική μίσθωση και δεν ασκεί επιρροή συναφώς αν μια πράξη συνιστά ή όχι χρηματοοικονομική υπηρεσία.

45. Εν κατακλείδι, η λειτουργική μίσθωση δεν συνιστά χρηματοοικονομική υπηρεσία. Συνεπώς, όποιος παρέχει τέτοιες υπηρεσίες δεν πρέπει κατ' ανάγκην να είναι «χρηματοδοτικό ίδρυμα», κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, σημείο 26, του κανονισμού 575/2013¹⁹.

¹⁶ Το κείμενο της οδηγίας 2006/123 παραπέμπει εν προκειμένω στην οδηγία 2006/48/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 2006, σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικών ιδρυμάτων (ΕΕ 2006, L 177, σ. 1), η οποία αποτελεί πρόδρομο της οδηγίας 2013/36. Κατά το άρθρο 163 της οδηγίας 2013/36, οι παραπομπές στην οδηγία 2006/48 νοούνται ως παραπομπές στην οδηγία 2013/36.

¹⁷ Βλ. παράρτημα I της οδηγίας 2013/36, σημείο 3. Εν προκειμένω επισημαίνεται ότι η απόδοση στη γαλλική γλώσσα ξεχωρίζει από τις υπόλοιπες υπό την έννοια ότι αναφέρεται μόνο σε «*crédit-bail*», χωρίς περαιτέρω διευκρίνιση. Τούτο, ωστόσο, δεν επηρεάζει την παρούσα νομική ανάλυση, δεδομένου ότι οι υπόλοιπες γλωσσικές αποδόσεις είναι σαφείς ως προς το ότι η συγκεκριμένη διάταξη αφορά τη «χρηματοδοτική μίσθωση».

¹⁸ Βλ. *Εγχειρίδιο εφαρμογής της οδηγίας για τις υπηρεσίες*, Υπηρεσία Επισημών Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2007, σημείο 2.1.2, διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://bookshop.europa.eu/en/handbook-on-implementation-of-the-services-directive-pbKM7807096/>.

¹⁹ Ως εκ τούτου, η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών διαπίστωσε επίσης ότι ένας φορέας που ασκεί αποκλειστικά δραστηριότητες λειτουργικής μίσθωσης δεν μπορεί να θεωρηθεί «χρηματοδοτικό ίδρυμα»: βλ. απάντηση στην ερώτηση ID 2014_1644, διαθέσιμη στο διεύθυνση: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_1644.

3. Προτεινόμενη απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα

46. Εν κατακλείδι, προτείνω να δοθεί στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι η λειτουργική μίσθωση δεν συνιστά «χρηματοοικονομική υπηρεσία» κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123 και ως εκ τούτου εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

B. Επί του δευτέρου και τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

47. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 9 έως 13 της οδηγίας 2006/123 ή το άρθρο 49 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται στην απαίτηση χορήγησης προηγούμενης άδειας για την άσκηση της δραστηριότητας λειτουργικής μίσθωσης. Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα αφορά την περίπτωση κατά την οποία εταιρία κράτους μέλους επιθυμεί να παράσχει εντός άλλου κράτους μέλους, μέσω θυγατρικής εταιρίας, υπηρεσίες λειτουργικής μίσθωσης.

48. Θα εξετάσω τα ερωτήματα από κοινού, δεδομένου ότι η νομική ανάλυση είναι η ίδια. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123, περί της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών²⁰, έχουν την έννοια ότι εφαρμόζονται όχι μόνο σε κατάσταση με διασυνοριακό χαρακτήρα, αλλά και σε κατάσταση της οποίας όλα τα κρίσιμα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνου κράτους μέλους²¹.

49. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 9 έως 13 της οδηγίας 2006/123 και το άρθρο 49 ΣΛΕΕ αντιτίθενται σε εθνικές διατάξεις όπως αυτές του νόμου περί leasing, ο οποίος έχει εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης, οι οποίες εξομοιώνουν τους παρόχους υπηρεσιών λειτουργικής μίσθωσης και μακροχρόνιας μίσθωσης αυτοκινήτων με παρόχους χρηματοοικονομικών υπηρεσιών και, επομένως, με χρηματοδοτικά ιδρύματα, ιδίως δε εάν αντιτίθενται στην απαίτηση χορήγησης προηγούμενης άδειας εκ μέρους του Οργανισμού.

1. Συστήματα χορήγησης άδειας κατά τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας 2006/123

50. Εκ προοιμίου, είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι, λαμβανομένης υπόψη της πρότασής μου ότι η Autotechnica δεν παρέχει χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, η όλη λογική της ανάθεσης στον Οργανισμό της εξουσίας να χορηγεί άδειες σε επιχειρήσεις οι οποίες παρέχουν υπηρεσίες λειτουργικής μίσθωσης και να ζητεί από τις επιχειρήσεις να παύσουν τη δραστηριότητά τους φαίνεται αμφίβολη. Δεν γίνεται εύκολα αντιληπτό το γιατί οργανισμός επιφορτισμένος με την εποπτεία των χρηματοπιστωτικών αγορών θα πρέπει να εμπλέκεται σε δραστηριότητες τόσο «αγαθές» όσο η λειτουργική μίσθωση οχημάτων.

51. Όπως ορθώς επισημαίνει η Επιτροπή με τις παρατηρήσεις της, οι διατάξεις του κροατικού νόμου περί leasing, ιδίως το άρθρο 3 αυτού, θεσπίζουν σύστημα χορήγησης άδειας κατά την έννοια του άρθρου 4, σημείο 6, της οδηγίας 2006/123²².

²⁰ Ήτοι τα άρθρα 9 έως 15 της οδηγίας 2006/123.

²¹ Βλ. αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 110), και της 4ης Ιουλίου 2019, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-377/17, EU:C:2019:562, σκέψη 58).

²² Κατά τη διάταξη αυτή, ως «σύστημα χορήγησης άδειας» νοείται κάθε διαδικασία που υποχρεώνει τον πάροχο ή τον αποδέκτη της υπηρεσίας να υποβάλει αίτηση στην αρμόδια αρχή για την έκδοση επίσημης ή σιωπηρής απόφασης σχετικά με την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή με την άσκησή της.

52. Κατά συνέπεια, έχουν εφαρμογή τα άρθρα 9 έως 13 της οδηγίας 2006/123²³. Οι εν λόγω διατάξεις αφορούν τα συστήματα χορήγησης άδειας, τις προϋποθέσεις τους και τις σχετικές διαδικαστικές πτυχές. Το άρθρο 9 της οδηγίας αυτής διέπει τις περιπτώσεις στις οποίες, κατ' αρχήν, τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν συστήματα χορήγησης άδειας τα οποία διέπουν την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκησή τους (το «εάν»), ενώ το άρθρο 10 της ίδιας οδηγίας ορίζει τις προϋποθέσεις χορήγησης της άδειας (το «πώς») ²⁴.

53. Από το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκησή τους από σύστημα χορήγησης άδειας, παρά μόνον εάν πληρούνται οι ακόλουθες τρεις προϋποθέσεις: α) το σύστημα χορήγησης άδειας δεν εισάγει διακρίσεις εις βάρος του παρόχου της υπηρεσίας· β) η ανάγκη ύπαρξης συστήματος χορήγησης άδειας δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος και γ) ο επιδιωκόμενος στόχος δεν μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικό μέτρο, ιδίως επειδή οι εκ των υστέρων έλεγχοι θα λάμβαναν χώρα με πολύ μεγάλη καθυστέρηση για να είναι πραγματικά αποτελεσματικοί.

54. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει τα ζητήματα αυτά. Βάσει των στοιχείων που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο και των παρατηρήσεων των μετεχόντων στη διαδικασία, είμαι σε θέση να προτείνω τις ακόλουθες κατευθυντήριες γραμμές.

55. Πρώτον, ελλείψει πληροφοριών σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο ο Οργανισμός χειρίζεται τους ανταγωνιστές ²⁵ της Autotechnica όσον αφορά το ζήτημα της χορήγησης άδειας, δεν φαίνεται να υφίσταται δυσμενής διάκριση εις βάρος της Autotechnica στην Κροατία ²⁶. Ωστόσο, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει την εν λόγω πιθανότητα.

56. Δεύτερον, φαίνεται ότι συντρέχει, κατ' αρχήν, δικαιολογητικός λόγος ύπαρξης συστήματος χορήγησης άδειας υπό τη μορφή της προστασίας των καταναλωτών, όπως προβάλλεται από τον Οργανισμό και την Κροατική Κυβέρνηση. Στο στάδιο αυτό, αρκεί η διαπίστωση ότι η προστασία των καταναλωτών περιλαμβάνεται μεταξύ των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος που ρητά αναγνωρίζει η οδηγία 2006/123 ²⁷. Εντούτοις, δεν είναι σαφές με ποιον τρόπο η λειτουργική μίσθωση διακρίνεται από τις λοιπές συμβάσεις που συνάπτει καταναλωτής, οι οποίες μπορούν να δικαιολογήσουν προστασία, κατά τα άρθρα 9 επ. της οδηγίας 2006/123, πέραν της γενικής προστασίας του καταναλωτή η οποία ήδη εξασφαλίζεται, επί παραδείγματι, από την οδηγία 2011/83. Σε περίπτωση χρηματοοικονομικής υπηρεσίας, ο καταναλωτής είναι σαφώς ευάλωτος υπό την έννοια ότι κινδυνεύει να χρεωθεί υπέρμετρα εάν δεν υπάρχουν επαρκείς εγγυήσεις. Αντιθέτως, δεδομένου ότι η λειτουργική μίσθωση δεν συνιστά χρηματοοικονομική υπηρεσία και

²³ Τα άρθρα αυτά αποτελούν το τμήμα 1 («Άδειες») του κεφαλαίου III («Ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών») της οδηγίας 2006/123.

²⁴ Μολονότι οι διατάξεις αυτές απευθύνονται στα κράτη μέλη, τους επιβάλλουν άνευ αιρέσεων και αρκούντως ακριβείς υποχρεώσεις για την προσαρμογή των νομικών συστημάτων τους, ώστε να τα καταστήσουν συμβατά με τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι διατάξεις αυτές. Έχουν άμεση εφαρμογή και οι ιδιώτες μπορούν να τις επικαλούνται έναντι των εθνικών αρχών. Βλ. απόφαση της 4ης Ιουλίου 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, σκέψεις 67 επ.), στην οποία το Δικαστήριο εξετάζει το άρθρο 9 της οδηγίας 2006/123. Βλ., περαιτέρω, απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 130), όσον αφορά το ίδιο ζήτημα, βάσει του άρθρου 15 της οδηγίας 2006/123. Βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, σημείο 53).

²⁵ Από την Κροατία ή από άλλα κράτη μέλη.

²⁶ Στο σημείο αυτό είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι το γεγονός ότι η εταιρία της οποίας η Autotechnica είναι θυγατρική δεν φαίνεται να αντιμετωπίζει παρόμοια εμπόδια σε άλλα κράτη μέλη δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω, δεδομένου ότι εξετάζουμε τη μεταχείριση της Autotechnica στην Κροατία από τις κροατικές αρχές, βάσει του κροατικού δικαίου.

²⁷ Βλ. άρθρο 4, σημείο 8, της οδηγίας 2006/123.

δεδομένου ότι δεν υφίσταται κίνδυνος να εκτεθεί ο καταναλωτής σε υπερβολικό δανεισμό, είναι δύσκολο να γίνει αντιληπτό γιατί πρέπει να προστατεύεται ο καταναλωτής, βάσει των διατάξεων της οδηγίας 2006/123.

57. Ομοίως, δεν είναι δυνατό να γίνει επίκληση της σταθερότητας ή της φήμης²⁸ του χρηματοπιστωτικού τομέα και της ανάγκης για κανόνες προληπτικής εποπτείας²⁹, δεδομένου ότι οι εν λόγω υπηρεσίες δεν συνιστούν χρηματοοικονομικές υπηρεσίες. Η λειτουργική μίσθωση, ακόμη και αν χρησιμοποιείται σε υπερβολικό βαθμό, δεν συνιστά απειλή για τη σταθερότητα ή τη φήμη του χρηματοπιστωτικού τομέα, για τον λόγο και μόνον ότι, όταν ο καταναλωτής δεν είναι πλέον σε θέση να καταβάλει το μηνιαίο αντίτιμο, το αυτοκίνητο επιστρέφεται στον εκμισθωτή, οι πληρωμές για τη μίσθωση παύουν και δεν προκαλείται σχεδόν καμία οικονομική ζημία. Κατά πάσα περίπτωση, δεν οδηγεί σε κατάρρευση του χρηματοπιστωτικού τομέα.

58. Τρίτον, δεν αντιλαμβάνομαι πώς πληρούται η προϋπόθεση του άρθρου 9, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123, ήτοι ότι ο στόχος της προστασίας των καταναλωτών δεν μπορεί να επιτευχθεί με άλλα λιγότερο περιοριστικά μέτρα, όπως μια εκ των υστέρων επιθεώρηση. Οι λόγοι για τους οποίους απαιτείται εκ των προτέρων έλεγχος δεν έχουν αποδειχθεί. Ελλείψει άλλων συναφών στοιχείων, φρονώ ότι εν προκειμένω δεν πληρούται η προϋπόθεση του άρθρου 9, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123.

59. Όσον αφορά τις προϋποθέσεις χορήγησης άδειας κατά το άρθρο 10 της οδηγίας 2006/123, είναι σκόπιμο να γίνουν οι ακόλουθες παρατηρήσεις.

60. Πρώτον, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν το επίμαχο σύστημα χορήγησης άδειας στηρίζεται σε κριτήρια τα οποία δεν επιτρέπουν στον Οργανισμό να ασκεί τη διακριτική του ευχέρεια κατά τρόπο αυθαίρετο, όπως απαιτεί το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123.

61. Δεύτερον, τα κριτήρια στα οποία στηρίζεται το σύστημα χορήγησης άδειας πρέπει να είναι ανάλογα προς τον σκοπό γενικού συμφέροντος που συνίσταται στην προστασία των καταναλωτών. Σε αυτή την περίπτωση, το κριτήριο είναι συγκρίσιμο με εκείνο του άρθρου 9, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123³⁰. Δεν είναι δυνατόν να διαπιστωθεί γιατί δεν επιβάλλονται λιγότερο περιοριστικά μέτρα.

62. Τρίτον, θα ήθελα να επιστήσω την προσοχή στο άρθρο 10, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123, κατά το οποίο οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας δεν πρέπει να αλληλεπικαλύπτονται με απαιτήσεις και ελέγχους που είναι ισοδύναμοι ή κατ' ουσίαν συγκρίσιμοι ως προς τον σκοπό τους, στους οποίους ήδη υπόκεινται οι πάροχοι των υπηρεσιών στο ίδιο ή σε άλλο κράτος μέλος. Τούτου δοθέντος, δεδομένου ότι η Autotechnica δεν φαίνεται να υπόκειται σε συστήματα χορήγησης άδειας σε άλλα κράτη μέλη, ενδέχεται το εθνικό δικαστήριο να μην υποχρεούται να εφαρμόσει την εν λόγω διάταξη στην υπό κρίση υπόθεση.

²⁸ Βλ. απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2019, *Milivojević* (C-630/17, EU:C:2019:123, σκέψη 71).

²⁹ Βλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (C-271/09, EU:C:2011:855, σκέψη 57).

³⁰ Πράγματι, όσο λογική και αν φαίνεται η δομή των άρθρων 9 και 10 της οδηγίας 2006/123, είναι συχνά δύσκολο, στην πράξη, να οριοθετηθούν οι δύο διατάξεις. Όπως αποδεικνύει η υπό κρίση υπόθεση, η δικαιολόγηση ενός συστήματος χορήγησης άδειας αυτό καθεαυτό, ήτοι η δικαιολόγηση ότι είναι αναγκαίος ο προληπτικός έλεγχος και ότι ο εκ των υστέρων έλεγχος δεν θα ήταν επαρκής, μπορεί να επιτευχθεί μόνο με αναφορά στον σκοπό του συστήματος χορήγησης αδειών. Βλ. επίσης, συναφώς, *Cornils, M.*, στο *Schlachter, M.*, και *Ohler, C.* (επιμ.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, άρθρο 9, σημείο 4.

2. Προτεινόμενη απάντηση στο δεύτερο και τρίτο προδικαστικό ερώτημα

63. Εν κατακλείδι, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο δεύτερο και στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα την απάντηση ότι το άρθρο 9, παράγραφος 3, και το άρθρο 10, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123 αντιτίθενται στην εφαρμογή συστήματος χορήγησης προηγούμενης άδειας για την άσκηση της δραστηριότητας λειτουργικής μίσθωσης.

3. Άρθρο 49 ΣΛΕΕ

64. Λαμβανομένης υπόψη της προτεινόμενης απάντησης, δεν απαιτείται ανάλυση υπό το πρίσμα του άρθρου 49 ΣΛΕΕ³¹. Εν πάση περιπτώσει, δεν θα οδηγούσε σε διαφορετικό αποτέλεσμα σε σχέση με αυτό που αφορά την οδηγία 2006/123.

V. Πρόταση

65. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Upravni sud u Zagrebu (διοικητικό δικαστήριο του Ζάγκρεμπ, Κροατία) ως εξής:

1) Το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά,

έχει την έννοια ότι η λειτουργική μίσθωση δεν συνιστά χρηματοοικονομική υπηρεσία και εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

2) Το άρθρο 9, παράγραφος 3, και το άρθρο 10, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123

έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται στην εφαρμογή συστήματος χορήγησης προηγούμενης άδειας για την άσκηση της δραστηριότητας λειτουργικής μίσθωσης.

³¹ Βλ. αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 137), και της 4ης Ιουλίου 2019, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-377/17, EU:C:2019:562, σκέψη 97). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ν. Αιμιλίου στην υπόθεση Administración General del Estado κ.λπ. (C-292/21, EU:C:2022:694, σημείο 24).