CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PEDRO CRUZ VILLALÓN prezentate la 30 septembrie 2010 [1]

1. Această procedură a întrebărilor preliminare permite Curții să continue să întreprindă cercetări [2] cu privire la forma specifică pe care libera prestare a serviciilor o îmbracă în domeniul transporturilor, la delimitarea acesteia de libertatea de stabilire și la funcția ambelor libertăți, a căror exercitare efectivă garantează funcționarea corectă a „spațiului fără frontiere interne” [3] care formează Uniunea Europeană.

I — Legislația aplicabilă

A — *Dreptul Uniunii Europene*

2. Unabhängiger Verwaltungssenat Wien invită Curtea să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu articolele 49 TFUE, 56 TFUE și 101 TFUE a unei dispoziții de drept național care, în vederea exploatării unei „linii turistice de autobuze”, impune ca întreprinderea care solicită gestionarea acesteia să dețină a) la data acordării concesiunii sau, cel târziu, la data începerii activității de transport, un sediu sau o sucursală (în care se va desfășura activitatea economică respectivă) în statul membru al autorității care acordă autorizația și b) să nu fie afectată rentabilitatea unei întreprinderi concurente care prestează serviciul menționat pe un itinerar parțial sau complet identic.

3. Articolul 49 TFUE (ex-articolul 43 CE) reglementează, „în conformitate cu dispozițiile care urmează”, dreptul de stabilire al resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru, interzicând restricțiile aduse acestuia și extinzând această interdicție la restricțiile referitoare la deschiderea de agenții, sucursale sau filiale de către resortisanții unui stat membru stabiliți pe teritoriul altui stat membru. Libertatea de stabilire presupune „accesul la activități independente și exercitarea acestora, precum și

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Astfel cum a avut recent ocazia să afirme, dintr-o altă perspectivă, avocatul general Mengozzi în Concluziile prezentate la 7 septembrie 2010 în cauza Neukirchinger (C-382/08).

3 — Articolul 26 alineatul (2) TFUE.

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 gazdă […]”.

4. La rândul său, articolul 56 TFUE (ex-articolul 49 TCE), de asemenea „în conformitate cu dispozițiile ce urmează”, prevede interzicerea restricțiilor privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciului.

5. În conformitate cu articolul 58 alineatul (1) TFUE (ex-articolul 51 CE), „libera circulație a serviciilor în domeniul transporturilor este reglementată de dispozițiile din titlul privind transporturile”.

6. În scopul implementării eficace a unei politici comune privind transporturile, articolul 91 litera (b) TFUE încredințează Parlamentului European și Consiliului stabilirea „condițiilor de admitere a transportatorilor nerezidenți pentru a efectua transporturi naționale într-un stat membru.”

B — *Dreptul austriac*

7. În conformitate cu Kraftfahrliniengesetz (Legea privind liniile de transport cu autobuzul, denumită în continuare „KflG”) [4], transportul efectuat printr-o linie de autobuz cu stații fixe pe parcursul unui itinerar determinat trebuie să fie autorizat printr-o concesiune (articolul 1), a cărei solicitare trebuie să îndeplinească anumite cerințe foarte clare (articolul 2), iar acordarea acesteia revine Landeshauptmann (articolul 3). În cazul în care întreprinderea solicitantă nu este austriacă, aceasta trebuie să aibă un sediu sau o unitate permanentă în Austria [articolul 7 alineatul (1) punctul 2] pentru a avea astfel același statut precum solicitanții austrieci ai unei concesiuni. Pe de altă parte, concesiunea este considerată contrară interesului public atunci când serviciul poate pune în pericol îndeplinirea atribuției de transport de către transportatorul în a cărui zonă se află linia solicitată, ceea s-ar întâmpla atunci când acesta ar fi profund afectat în ceea ce privește gestionarea serviciului ca urmare a diminuării veniturilor, care pune în mod clar în pericol rentabilitatea acestuia [articolul 7 alineatul (1) punctul 4 litera (b) coroborat cu articolul 14 alineatele (1)-(3)].

II — Situația de fapt

8. Întreprinderea germană Yellow Cab Verkehrsbetriebs-GmbH (denumită în continuare „Yellow Cab”) a solicitat, la 25 ianuarie 2008, în temeiul KflG, să i se acorde o concesiune pentru gestionarea unei linii de autobuz, exclusiv în interiorul municipiului

4 — În versiunea publicată în BGBl. nr. 153/2006.

Viena, pentru un itinerar determinat în scop turistic și cu stații fixe care, în practică, era deja acoperit în totalitate de un grup de întreprinderi [5].

9. Cererea Yellow Cab a fost respinsă de autoritatea competentă la 13 martie 2009, pentru motivul că atribuirea concesiunii ar afecta siguranța rutieră. Yellow Cab a formulat o acțiune la Unabhängiger Verwaltungssenat Wien, care a identificat alte cauze pentru a respinge cererea Yellow Cab; astfel, în conformitate cu legislația austriacă se impunea respingerea acesteia deoarece, pe de o parte, Yellow Cab nu dispunea de un sediu sau de o sucursală în Austria la data solicitării concesiunii și, pe de altă parte, rentabilitatea operatorului de transport care gestiona deja acel itinerar ar fi fost grav compromisă.

III — Întrebările preliminare și procedura în fața Curții

10. Întrucât aceste condiționări ale legislației austriece au determinat Unabhängiger Verwaltungssenat Wien să aibă unele îndoieli privind compatibilitatea acesteia cu dreptul Uniunii, acesta a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, redactată în următorii termeni:

„1) Este compatibilă cu libertatea de stabilire și cu libera prestare a serviciilor prevăzute la articolul 43 CE și următoarele și la articolul 49 CE și următoarele, precum și cu dreptul concurenței, astfel cum este reglementat la articolul 81 CE și următoarele, o dispoziție de drept național referitoare la acordarea autorizației de exploatare a unei linii de autobuz, așadar referitoare la organizarea unui mijloc de transport public, care permite deservirea regulată a unei serii de stații determinate, potrivit unui orar prestabilit, dacă dispoziția respectivă prevede drept condiții pentru acordarea autorizației:

a) ca întreprinderea comunitară solicitantă să dispună de un sediu sau de o unitate în statul autorității ce acordă autorizația încă înainte de începerea exploatării liniei și, în special, la data concesionării serviciului;

b) ca întreprinderea comunitară solicitantă să dispună de un sediu sau de o unitate în statul autorității ce acordă autorizația cel mai târziu la momentul la care începe exploatarea liniei?

2) Este compatibilă cu libertatea de stabilire și cu libera prestare a serviciilor prevăzute la articolul 43 CE și următoarele și la articolul 49 CE și următoarele, precum și cu dreptul concurenței, astfel cum este

5 — Mai exact și potrivit ordonanței de trimitere, cel alcătuit din Kraftfahrlinie der Vereinigung Austrobus Österreichische Autobusgesellschaft KG, Blaguss Reisen GmbH, Elite Tours Verkehrsbetrieb GMBH und Vienna Sightseeing Tours – Wiener Rundfahrten GmbH & Co KG, în temeiul unei concesiuni din 17 mai 2005.

reglementat la articolul 81 CE și următoarele, o dispoziție de drept național referitoare la acordarea unei autorizații de exploatare a unei linii de autobuz, care permite astfel organizarea unui serviciu de transport public ce deservește în mod regulat o serie de stații determinate, potrivit unui orar prestabilit, dacă dispoziția respectivă prevede că autorizația trebuie refuzată în cazul în care veniturile unei întreprinderi concurente care acoperă în parte sau în întregime itinerarul respectiv ar fi reduse atât de mult în situația în care serviciul de transport public solicitat ar fi pus în funcțiune pe linia în cauză, încât continuarea exploatării acestui itinerar de către întreprinderea concurentă nu ar mai fi rentabilă din punct de vedere economic?"

11. Prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare a fost înregistrată la grefa Curții la 24 august 2009.

12. În observațiile scrise, Yellow Cab afirmă lipsa de temei a condiționărilor menționate, în timp ce guvernul austriac, după ce contestă admisibilitatea celei de a doua întrebări, susține compatibilitatea acestora cu dreptul Uniunii; în special, acesta consideră că invocarea liberei prestări a serviciilor în prezenta cauză este lipsită de temei. Pe aceeași linie, guvernul german, axat exclusiv pe cerința privind sediul sau sucursala, neagă că ar fi fost afectată libertatea de stabilire, precum guvernul italian, pentru care, în plus, poate fi justificată protecția economică a concesionarului anterior. În sfârșit, Comisia nu admite că, în prezenta cauză, libera concurență și libera prestare a serviciilor au fost afectate, în timp ce, cât privește libertatea de stabilire, aceasta admite cerința existenței unui sediu sau a unei sucursale, chiar dacă o limitează la momentul imediat anterior începerii exploatării.

13. Trebuie avut în vedere faptul că Unabhängiger Verwaltungssenat Wien, în fiecare dintre cele două întrebări ale sale, confruntă cerințele legislației austriece cu trei noțiuni ale dreptului primar, și anume libera prestare a serviciilor, libertatea de stabilire și concurența. În scopul unei analize sistematice, vom proceda la analiza acestor cerințe din perspectiva exclusivă a celor două libertăți, pentru a realiza ulterior o apreciere a influenței concurenței în prezenta cauză.

IV — Analiza primei întrebări

A — *Din perspectiva liberei prestări a serviciilor*

14. Astfel cum tocmai am menționat, instanța de trimitere suprapune libera prestare a serviciilor și libertatea de stabilire drept criterii de apreciere a prezentei cauze,

motiv pentru care trebuie efectuată, încă de la început, o delimitare clară între cele două libertăți.

1. Delimitarea între libera prestare a serviciilor și dreptul de stabilire

15. Într-o primă etapă a răspunsului, trebuie început prin a semnala faptul că, în cadrul unei jurisprudențe constante, Curtea a utilizat anumite criterii determinante atunci când a făcut distincție între „prestarea de servicii” și „stabilire”.

16. Astfel, stabilitatea și continuitatea prestației permit să se considere că noțiunea de stabilire implică posibilitatea unui resortisant comunitar de a participa, în mod stabil și continuu, la viața economică a unui stat membru diferit de statul său de origine și de a obține profit din această participare, favorizând astfel întrepătrunderea economică și socială în interiorul Comunității în domeniul activităților independente [6].

17. Dimpotrivă, caracterul „temporar” al exercitării activității [7] va fi cel care va permite calificarea activității economice în cauză drept „prestare de servicii”, clarificând astfel granița vagă dintre cele două libertăți [8].

18. Aceste criterii dobândesc o relevanță specială în prezenta cauză, deoarece descrierea situației de fapt realizată de instanța de trimitere și natura serviciului propus de Yellow Cab evidențiază faptul că activitatea acesteia urmează să fie desfășurată cu caracter permanent sau, în orice caz, fără o limitare previzibilă a duratei acesteia, aspecte pe care Curtea le-a luat în considerare în mod expres la respingerea aplicării dispozițiilor în materie de prestare de servicii [9]. În consecință, o activitate precum cea pe care dorește să o desfășoare Yellow Cab și care, prin caracteristicile sale, necesită o anumită permanență și o anumită stabilitate în statul membru în care urmează

6 — Astfel cum rezultă din Hotărârea din 21 iunie 1974, Reyners (2/74, Rec., p. 631, punctul 21), Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 25), și Hotărârea din 14 septembrie 2006, Centro di Musicologia Walter Stauffer (C-386/04, Rec., p. I-8203, punctul 18).

7 — Caracter temporar care, potrivit Hotărârii Gebhard, citată anterior, punctele 25-28, trebuie determinat nu numai în funcție de durata prestației, ci și în funcție de frecvența, periodicitatea sau continuitatea acesteia, astfel încât, dacă participarea celui interesat la viața economică a statului membru gazdă nu are un caracter stabil și continuu, trebuie să se recurgă la libera prestare a serviciilor în loc de dreptul de stabilire.

8 — Vagi, întrucât, la urma urmei, astfel cum se evidențiază în Hotărârea din 11 decembrie 2003, Schnitzer (C-215/01, Rec., p. I-14847, punctele 30 și 31), Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Portugalia (C-171/02, Rec., p. I-5645, punctul 26), și Hotărârea din 16 iulie 2009, von Chamier-Gliszczinski (C-208/07, Rep., p. I-6095, punctul 74), „nicio dispoziție din tratat nu permite să se stabilească în mod abstract durata sau frecvența începând cu care prestarea unui serviciu sau a unui anumit tip de serviciu în alt stat membru nu mai poate fi considerată prestare de servicii în sensul tratatului. Astfel, noțiunea «serviciu», în sensul tratatului, poate să se refere la servicii de natură foarte diferită, inclusiv la servicii a căror prestare se întinde pe o perioadă îndelungată, chiar pe mai mulți ani”.

9 — Hotărârea Curții din 5 octombrie 1988, Steymann (196/87, Rec., p. 6159, punctul 16), Hotărârea Schnitzer, citată anterior, punctele 27-29, și Hotărârea Curții din 7 septembrie 2004, Trojani (C-456/02, Rec., p. I-7573, punctul 28).

să se deruleze se încadrează mai degrabă în domeniul de aplicare al libertății de stabilire (articolul 49 TFUE) decât în cel al liberei prestări a serviciilor (articolul 56 TFUE).

2. Libera prestare a serviciilor în cadrul politicii de transport a Uniunii

19. În orice caz și independent de cele de mai sus, nu trebuie să se omită că activitatea avută în vedere de Yellow Cab pare să se încadreze în mod clar în domeniul transporturilor, în cadrul căruia dezvoltarea liberei prestări a serviciilor este încredințată, prin articolul 58 TFUE, dreptului derivat referitor la politica comună în domeniul transporturilor [10].

20. Or, în lipsa unei reglementări sectoriale speciale în materia transporturilor, reiese dintr-o jurisprudență constantă faptul că articolul 56 TFUE nu poate fi aplicat drept criteriu de măsurare a gradului în care dreptul Uniunii se opune unei dispoziții de drept național, având în vedere marja restrânsă de manevră conferită de Curte în acest domeniu [11]. Așadar, trebuie analizat aspectul dacă, în speță, există sau nu există o reglementare cu aceste caracteristici.

21. În primul rând, Regulamentul (CEE) nr. 1191/69 [12], modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 1893/91 [13], nu este aplicabil în prezenta cauză [14] întrucât nu reflectă în mod expres libera prestare a serviciilor în sensul articolului 56 TFUE. În egală măsură,

10 — În mod evident, astfel cum s-a subliniat deja în Hotărârea Curții din 4 aprilie 1974, Comisia/Franța (167/73, Rec., p. 359, punctul 25), politica comună în domeniul transporturilor, departe de a exclude libertățile fundamentale, are drept obiect punerea în practică și completarea acestora. Pe de altă parte, dat fiind că este întemeiată și pe libera prestare a serviciilor, această politică trebuie să fie interpretată în lumina articolului 56 TFUE [Hotărârea Curții din 22 mai 1985, Parlamentul European/Consiliul (13/83, Rec., p. 1513, punctul 62), Hotărârea Curții din 13 decembrie 1989, Corsica Ferries France (C-49/89, Rec., p. 4441, punctele 10-12), Hotărârea Curții din 18 ianuarie 2001, Italia/Comisia (C-361/98, Rec., p. I-385, punctele 31-33), și Hotărârea Curții din 18 iunie 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, Rec., p. I-3949, punctul 55 și următoarele)], căruia nu i se opune articolul 58 alineatul (1) TFUE, care nu renunță la obiectivele pe care această libertate concretă le urmărește în cadrul pieței interne.

11 — Este suficient să ne referim la Hotărârea din 22 mai 1985, Parlamentul European/Consiliul (13/83, Rec., p. 1513, punctele 62 și 63), reiterată de Hotărârea din 13 iulie 1989, Lambregts Transportbedrijf (4/88, Rec., p. 2583, punctul 14), potrivit cărora împrejurarea că nu ar fi fost respectate de către Consiliu obligațiile care îi revin în temeiul articolului 75 din tratat (prevăzute în prezent la articolele 90 TFUE și 91 TFUE) nu poate avea drept rezultat aplicabilitatea directă a articolelor 59 și 60 din tratat (în prezent articolele 56 TFUE și 57 TFUE) în domeniul transporturilor. În același sens, Hotărârea din 13 decembrie 1989, Corsica Ferries (C-49/89), după ce a reamintit că libera circulație a serviciilor în domeniul transporturilor este reglementată de dispozițiile din titlul privind transporturile (punctul 10), nu critică o reglementare națională restrictivă a articolului 56 TFUE într-un moment (anii 1981 și 1982) în care „nu se realizase libera prestare a serviciilor în sectorul transportului maritim, pentru care statele membre puteau să aplice dispoziții precum cele în discuție în acțiunea principală” (punctul 14).

12 — Regulamentul (CE) nr. 1191/69 al Consiliului din 26 iunie 1969 privind acțiunea statelor membre în ceea ce privește obligațiile inerente noțiunii de serviciu public în domeniul transportului feroviar, rutier și pe căi navigabile interioare (JO L 156, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 1, p. 25), încă aplicabil *ratione temporis*.

13 — Regulamentul (CEE) nr. 1893/91 al Consiliului din 20 iunie 1991 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1191/69 al Consiliului privind acțiunea statelor membre în ceea ce privește obligațiile inerente noțiunii de serviciu public în domeniul transportului feroviar, rutier și naval (JO L 169, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 59).

14 — Totuși, trebuie avut în vedere că Regulamentul nr. 1893/91 a abrogat alineatul (2) al articolului 19 din Regulamentul nr. 1191/69, care excludea din domeniul de aplicare al acestuia întreprinderile care realizau alte tipuri de transporturi decât cel feroviar și care efectuau în principal transporturi cu caracter local sau regional.

nu sunt aplicabile nici Regulamentul (CEE) nr. 684/92 [15], întrucât impune ca transportul să fie internațional, nici Regulamentul (CE) nr. 12/98 [16], al cărui articol 3 autorizează transporturile de cabotaj numai pentru „[…] servicii regulate, cu condiția să fie prestate de un transportator nerezident în statul membru gazdă, în cursul unui serviciu regulat internațional conform Regulamentului (CEE) nr. 684/92. Transportul de cabotaj nu se poate executa independent de un astfel de serviciu internațional. Serviciile urbane și suburbane sunt excluse din domeniul de aplicare al prezentului punct".

22. De altfel, nu poate fi aplicat *ratione temporis* nici Regulamentul 1370/2007 [17], care, în plus, exclude în mod expres serviciile exploatate în principal pentru interesul lor istoric sau turistic [articolul 1 alineatul (2)], și nici Regulamentul (CE) nr. 1073/2009 [18], din cauza aceluiași motiv de aplicare temporală, precum și din cauza faptului că exclude „serviciil[e] de transport care satisfac necesitățile unui centru urban sau ale unei zone urbane" și pe cele care se efectuează „independent de un astfel de serviciu internațional" [articolul 15 litera (c)].

23. Prin urmare, în lipsa unei norme speciale care, pentru o situație precum cea analizată aici, dezvoltă libera prestare a serviciilor în domeniul politicii privind transporturile, este imposibilă analizarea condițiilor prevăzute de legislația austriacă din perspectiva articolului 56 TFUE

B — *Din perspectiva dreptului de stabilire*

24. Trebuie analizată în continuare legalitatea condițiilor impuse de dreptul austriac din perspectiva dreptului de stabilire și a consecințelor juridice pe care acesta le presupune: exercitarea efectivă a unei activități economice într-un mod stabil și continuu în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire (articolul 49 al doilea paragraf TFUE).

1. Cerința unei autorizații drept condiție pentru desfășurarea activității

25. Cerința unei autorizații presupune, în principiu, o restricție pentru libertatea de stabilire, care poate fi justificată numai dacă

15 — Regulamentul (CE) nr. 684/92 al Consiliului din 16 martie 1992 privind regulile comune pentru transportul internațional de călători cu autocarul și autobuzul (JO L 74, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 34).

16 — Regulamentul (CE) nr. 12/98 al Consiliului din 11 decembrie 1997 de stabilire a condițiilor în care transportatorii nerezidenți pot presta servicii naționale de transport rutier de călători într-un stat membru (JO L 4, p. 10, Ediție specială, 07/vol. 4, p. 184).

17 — Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și (CEE) nr. 1107/70 ale Consiliului.

18 — Regulamentul (CE) nr. 1073/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006 (JO L 300, p. 88).

se dovedește adecvată pentru a garanta realizarea obiectivelor pe care pretinde a le apăra, întemeindu-se, în plus, pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, care să asigure că regimul respectiv poate să circumscrie suficient exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale [19], eliminând astfel comportamente discreționare de natură să priveze de efectul lor util dispozițiile dreptului Uniunii referitoare la această libertate fundamentală.

26. Astfel, potrivit dispozițiilor articolului 52 alineatul (1) TFUE, restricțiile dreptului de stabilire pot fi justificate din motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, însă pentru aceasta restricțiile trebuie să fie adecvate pentru a garanta realizarea obiectivului pe care îl urmăresc și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului menționat. Acest criteriu de proporționalitate, pe care Curtea l-a aplicat în mod repetat în jurisprudența sa referitoare la libertățile fundamentale, este calificat de obicei drept *test* al caracterului adecvat și, respectiv, necesar, ale cărui limite sunt, desigur, depășite dacă scopurile urmărite pot fi realizate prin măsuri mai puțin restrictive [20].

27. Fără a fi necesară recurgerea la noțiunea juridică a serviciului de interes general, considerăm că activității care constă în exploatarea unei linii de autobuz care, prin intermediul stațiilor fixe, traversează un oraș în scopuri turistice nu îi lipsește un anumit interes general, dată fiind pluralitatea elementelor implicate, precum siguranța și integritatea persoanelor, siguranța rutieră sau inclusiv buna gestionare a mobilității urbane [21], care pot justifica, fără ca dreptul Uniunii să se opună, cerința ca această concesionare să fie supusă unei autorizări. Astfel, în vederea realizării acestor obiective, „un control prealabil exercitat de administrația competentă ar putea părea un mijloc mai bun […], în timp ce sistemul de verificare *a posteriori* ar risca să intervină tardiv, în special atunci când cheltuielile importante au fost deja efectuate și sunt greu de recuperat” [22].

28. Situația este diferită în cazul cerințelor referitoare la sediu sau sucursală, pe de o parte, și la protecția economică a concesionarului anterior, pe de altă parte, ca elemente ce condiționează autorizația în sine, care trebuie analizate separat.

19 — Pentru toate, a se vedea Hotărârea din 10 martie 2009, Hartlauer (C-169/07, Rep., p. I-1721, în special punctul 64).

20 — Hotărârea Curții din 14 decembrie 1995, Sanz de Lera și alții (C-163/94, C-165/94 și C-250/94, Rec., p. I-4821, punctele 23-28), Hotărârea Curții din 20 februarie 2001, Analir și alții (C-205/99, Rec., p. I-1271, punctul 35), și Hotărârea Curții din 1 octombrie 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, Rep., p. I-9021, punctul 33).

21 — Criteriu care, de altfel, apărea ca unică justificare a respingerii cererii de concesionare.

22 — Criteriu care este formulat în mod explicit în Hotărârea Woningstichting Sint Servatius, citată anterior, punctul 34.

C — *Cerința existenței unui sediu sau a unei sucursale*

29. Legislația austriacă condiționează autorizarea concesiunii de deținerea de către întreprinderea solicitantă a unui sediu sau a unui sediu de exploatare în Austria. Or, în măsura în care trebuie identificat momentul în care această cerință trebuie să se concretizeze, trebuie analizată, în primul rând, natura acestei cerințe considerate ca atare, pentru a putea trece ulterior la examinarea dimensiunii sale temporale.

1. Cerința existenței unui sediu sau a unei sucursale considerată ca atare

30. Spre deosebire de ceea ce se întâmplă în domeniul liberei prestări a serviciilor, în cadrul căreia cerința existenței unui sediu permanent este susceptibilă să afecteze articolul 56 TFUE în așa măsură încât să reprezinte „însăși negarea libertății menționate” [23], obligația de a deține un sediu – în conformitate cu ceea ce argumentează Comisia la punctele 32 și 33 din observațiile sale, ca element al unei concesiuni – pare să se armonizeze în mod natural cu articolul 49 TFUE, dispoziție care acordă întreprinderilor dintr-un stat membru determinat dreptul de „a se stabili” în alt stat membru [24].

31. Or, condițiile impuse de fiecare stat membru întreprinderilor care doresc să se stabilească pe teritoriul său sunt de asemenea susceptibile de a interveni în decizia finală a acestuia, întrucât planificarea exercitării unei activități economice într-un stat în care cerința existenței unui sediu este acceptabilă din punct de vedere birocratic sau economic este diferită de aceea într-un stat în care caracterul oneros al condițiilor descurajează întreprinderile străine. Granița fină dintre cele două categorii le distinge cu precizie pe cele care sunt admise de Uniune de cele care, din motive de proporționalitate, pot fi respinse.

32. Curtea tinde să utilizeze, în general, o noțiune eminamente faptică, lipsită de cerințe juridice speciale și, în definitiv, autonomă față de instituțiile naționale, referindu-se pur și simplu la o prezență permanentă [25]. Cu toate acestea, simpla cerință a existenței unui sediu sau a unei sucursale ca un *prius* al autorizării însăși, în măsura în care, prin definiție, ar fi

23 — Cu această formulare a fost pronunțată Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Germania (205/84, Rec., p. 3755, punctul 52).

24 — Astfel, cerința potrivit căreia întreprinderea trebuie să dispună de un sediu de exploatare pentru a obține autorizația necesară pentru un laborator de analize clinice presupune, potrivit Curții, o atingere adusă liberei prestări a serviciilor, iar nu libertății de stabilire considerate ca atare, în măsura în care această condiționare nu presupunea transformarea respectivei sucursale în sediu principal sau central al întreprinderii [Hotărârea din 11 martie 2004, Comisia/Franța (C-496/01, Rec., p. I-2351, punctele 61 și 64-77)]. Cu toate acestea, uneori poate constitui de asemenea un obstacol în calea libertății de stabilire, pe lângă cerința existenței sediului sau a centrului de exploatare, și aceea ca directorii și o anumită parte a personalului întreprinderilor de pază și a serviciilor interne de securitate să aibă reședința pe teritoriul statului membru în care sunt stabiliți [Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Belgia (C-355/98, Rec., p. I-1221, punctele 31-34 și 41)].

25 — Hotărârea Centro di Musicologia Walter Stauffer, citată anterior, punctul 19.

deja îndeplinită de rezidenții austrieci, preia caracterul unei restricții, care ar trebui să fie îndeajuns de justificată pentru a nu constitui o discriminare indirectă.

33. Totuși, pornind de la datele furnizate de Unabhängiger Verwaltungssenat Wien nu se ajunge la cunoașterea în detaliu a condițiilor pe care legislația austriacă le impune „în vederea stabilirii". Cu alte cuvinte, nu se cunoaște modul în care sunt îndeplinite aceste cerințe de către dreptul austriac, astfel încât ar fi legitimă întrebarea dacă, în observațiile sale, Comisia folosește aceeași noțiune de stabilire precum cea utilizată de guvernul austriac în propriile observații. Pe de altă parte, este relevantă distincția dintre „sediu" și „sediu de exploatare". Guvernul austriac confirmă acest fapt prin afirmația că societățile străine beneficiază de un anumit avantaj față de cele austriece, întrucât, dacă acestea pot obține concesiunea numai cu un „sediu", cele străine o pot obține, în plus, și cu un „sediu de exploatare".

34. Prin urmare, având în vedere informațiile insuficiente cu privire la aceste categorii din dreptul austriac, revine instanței de trimitere sarcina de a analiza proporționalitatea sarcinilor care, pentru a avea un „sediu" sau un „sediu de exploatare", ar putea fi impuse de dreptul austriac, în temeiul pragurilor de admisibilitate menționate la punctul 31 din prezentele concluzii.

2. Dimensiunea temporală a cerinței existenței unui sediu

35. În opinia noastră, trebuie nuanțat răspunsul cu privire la acest aspect, cu alte cuvinte, dacă reglementarea austriacă, astfel cum a fost prezentată, impune existența unui sediu sau a unui sediu de exploatare înainte ca respectivul candidat la concesiune să poată afla dacă are posibilități reale de a o obține. Prin urmare, fără o apreciere sigură cu privire la posibilitățile ca cererea sa de concesiune să fie admisă, a solicita unei întreprinderi încă de la început prezența unui „sediu" sau a unui „sediu de exploatare", drept condiție a acordării acesteia, constituie o restricție a acestei libertăți înțeleasă în sensul desfășurării activităților economice.

36. Astfel, lipsa definirii obiectivelor urmărite de această anticipare pare să fie o constantă în cadrul poziției guvernului austriac, în pofida faptului că acesta justifică cerința existenței unui sediu sau a unei sucursale prin crearea de condiții de concurență egale și prin garantarea aplicării dispozițiilor dreptului social și al muncii (punctul 30 din memoriul său). În general, nu este clar dacă cerința existenței unui sediu sau a unei sucursale în

Austria poate fi considerată singurul mijloc de realizare a obiectivului enunțat.

37. Or, efortul investițiilor pe care îl presupune pentru o întreprindere deschiderea unui centru permanent – care nu se va putea amortiza dacă, în final, nu i se acordă concesionarea – nu se justifică din perspectiva proporționalității, dat fiind că ansamblul obiectivelor indicate poate fi realizat în această etapă prealabilă acordării autorizației prin mijloace alternative, mai puțin oneroase pentru întreprindere. Acestea ar putea fi informațiile și garanțiile care pot fi transmise de autoritățile celorlalte state membre care, în plus, sunt mai fiabile și mai riguroase decât cele pe care ar putea să le ofere o întreprindere străină recent stabilită.

38. Prin urmare, împărtășim opinia Comisiei în sensul că cerința existenței unui sediu sau a unui sediu de exploatare poate fi justificată în termeni de proporționalitate cu condiția să se refere la momentul imediat anterior începerii activității, însă nu poate fi, în schimb, justificată atunci când existența sa este prevăzută înainte de concesionare drept condiție pentru acordarea acesteia.

V — Analiza celei de a doua întrebări: protecția economică a concesionarului anterior

39. Ținând seama de cele expuse anterior în ceea ce privește libera prestare a serviciilor, în cadrul examinării celei de a doua întrebări ne vom limita la a confrunta libertatea de stabilire și libera concurență cu cerința care condiționează acordarea concesiunii de păstrarea integrității economice a concesionarului anterior, problemă ce suscită, încă de la început, îndoieli cu privire la admisibilitate din partea guvernului austriac.

A — *Obiecția privind inadmisibilitatea*

40. Pare fragilă inadmisibilitatea indicată de guvernul austriac cu privire la cea de a doua întrebare, argumentând că în primă instanță nu a fost dezbătută această posibilă cauză de respingere a concesionării. Este adevărat că, în principiu, întreprinderii Yellow Cab nu i-a fost acordată concesiunea dintr-o cauză total diferită de cea abordată acum de Unabhängiger Verwaltungssenat Wien; totuși, acesta avertizează deja (cu un anumit caracter preventiv) în decizia de trimitere că este pe deplin competent pentru a judeca prezenta cauză, invocând, în plus, necesitatea obținerii unei interpretări a dreptului Uniunii care să îi fie utilă. În aceste împrejurări, Curtea este obligată să se pronunțe cu privire la obiectul acțiunii naționale și nu într-un mod pur ipotetic [26].

26 — Hotărârea din 13 martie 2001, PreussenElektra (C-379/98, Rec., p. I-2099, punctul 38), și Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Rec., p. I-607, punctul 19).

B — *Analiza pe fond*

41. Justificarea garantării viabilității economice a concesiunii deja existente ar impune existența unor motive solide de interes public care să rezide, în principiu, în funcționarea regulată a serviciului în cauză.

42. În acest sens, Regulamentul nr. 684/92, chiar dacă nu este aplicabil în speță, poate oferi ajutor în ceea ce privește interpretarea. Astfel, la articolul 7 alineatul (4), atunci când admite, în anumite împrejurări, drept cauză a respingerii cererii de autorizare, situația în care serviciul care face obiectul cererii ar compromite în mod direct existența unor servicii regulate care au fost deja autorizate, se grăbește să clarifice că faptul că „un operator oferă prețuri mai mici decât cele oferite de alți operatori de transport rutier sau feroviar sau faptul că legătura respectivă este deja exploatată de alți operatori rutieri sau feroviari nu poate constitui în sine o justificare pentru respingerea cererii" [în același sens, a se vedea articolul 8 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1073/2009.

43. La urma urmei, faptul că serviciul solicitat de cel care aspiră la obținerea unei concesiuni poate pune în pericol – ca urmare a simplei pierderi a rentabilității acestuia – îndeplinirea sarcinii operatorului de transport anterior implică o modificare evidentă a obiectului protecției. Prin urmare, este clar că, pe lângă asigurarea serviciului, ceea ce se asigură pare să fie mai curând rentabilitatea concesionarului inițial. În concluzie, această clauză specifică privind rentabilitatea economică nu pare să vizeze dezvoltarea turismului, raționalizarea și siguranța traficului și nici protejarea călătorilor.

44. Un alt aspect ar fi că această diminuare a rentabilității ar perturba serviciul până la a cauza inoperativitatea acestuia sau la a-i compromite viabilitatea, numai cazul în care, în plus, condițiile inițiale nu pot fi compensate (nici, în mod evident, îmbunătățite) odată cu intrarea în scenă a celui de al doilea concesionar. În acest caz, s-ar putea produce efectiv o eventuală diminuare – din punct de vedere calitativ – a transportului, afectând călătorii, astfel cum susține Austria în observațiile sale (punctul 40 din memoriul acesteia), însă acest fapt ar impune o apreciere pe baza unor informații detaliate.

45. Astfel, pentru ca restricția privind libertatea să nu se producă în mod arbitrar din partea autorității naționale, criteriile care permit restrângerea acesteia trebuie să fie

transparente, obiective și cunoscute în mod anticipat [27]. Deși, potrivit celor afirmate de Austria, examinarea situației economice a primului concesionar constituie un pronostic care trebuie realizat pe baza unor constatări suficiente ale situației de fapt (punctul 34 din memoriul acesteia), în practică verificarea se efectuează numai pe baza datelor și a declarațiilor furnizate de concesionarul deja existent, ceea ce nu pare să concorde cu aceste criterii și, prin urmare, nici cu libertatea de stabilire.

46. În concluzie, protecția economică a concesionarului anterior împiedică exercitarea libertății de stabilire atunci când, astfel cum se întâmplă în speță, aceasta se caracterizează prin ambiguitatea finalității și a criteriilor de aplicare a acesteia.

VI — Perspectiva concurenței

47. În sfârșit, atât prin intermediul primei, cât și prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere a solicitat analiza comparativă a unei dispoziții de drept național precum cea în discuție în speță cu articolul 101 TFUE (concurența). Cu toate acestea, în cadrul răspunsului trebuie să se facă distincție între incidența pe care o poate avea respectiva noțiune în ceea ce privește condiția referitoare la sediu și în ceea ce privește clauza de viabilitate economică a concesiunii anterioare.

48. Menționăm, înainte de toate, că jurisprudența Curții pare să contrazică argumentele specifice ale Comisiei referitoare la neluarea în considerare a liberei concurențe în prezenta cauză și că justifică faptul că aceasta nu privește comportamentul între societăți, fără ca, în plus, să fie implicată aici o întreprindere publică. Astfel, Hotărârea Cipolla [28], deși admite că articolele 81 CE și 82 CE [actualele articole 101 TFUE și 102 TFUE] vizează numai „întreprinderile și nu privesc măsurile legislative sau de reglementare care emană de la statele membre […] coroborate cu articolul 10 CE [actualul articol 4 alineatul (3) TUE], care instituie obligația de cooperare, impun statelor membre să nu ia sau să mențină în vigoare măsuri, chiar de natură legislativă sau de reglementare, care pot elimina efectul util al normelor privind concurența aplicabile întreprinderilor”, astfel încât „există o încălcare a articolelor 10 CE și 81 CE atunci când un stat membru fie impune ori favorizează încheierea de înțelegeri contrare

27 — După cum am arătat că declară Curtea, astfel cum am menționat deja, printre altele, în Hotărârile Woningstichting Sint Servatius și Hartlauer.

28 — Hotărârea din 5 decembrie 2006 (C-94/04 și C-202/04, Rec., p. I-11421, punctele 46 și 47), care face trimitere la Ordonanța din 17 februarie 2005, Mauri (C-250/03, Rec., p. I-1267, punctele 29 și 30).

articolului 81 CE, fie întărește efectele unor astfel de înțelegeri […]."

49. Intrând deja în subiect, trebuie arătat că aplicabilitatea argumentului referitor la încălcarea concurenței este indicată cu intensitate foarte diferită în fiecare dintre cele două întrebări formulate.

50. Astfel, în ceea ce privește prima întrebare, posibilele consecințe indirecte care pot rezulta din încălcarea libertății de stabilire asupra liberei concurențe vor fi întotdeauna examinate pe parcursul analizei dreptului menționat. Cu alte cuvinte, în prezenta cauză se dovedește inutilă verificarea condiției privind deținerea unui sediu și din perspectiva concurenței [29].

51. Diferit este domeniul de aplicare pe care îl poate avea articolul 101 TFUE din perspectiva celei de a doua întrebări, referitoare la clauza de garantare a viabilității economice a concesiunii anterioare. Astfel, este clar că o clauză de viabilitate economică precum cea prevăzută de ordinea juridică austriacă, ce subordonează acordarea autorizației de păstrarea de către concesionarul anterior a rentabilității sale, va avea aproape inevitabil un impact asupra liberei concurențe. Bineînțeles, astfel cum subliniază Comisia, motive de interes public pot justifica, în anumite cazuri, o clauză de protecție economică a concesionarului anterior ca o garanție a funcționării normale a serviciului. Cu toate acestea, întrucât un asemenea caz particular nu pare să fie prezent în speță, absența oricărei restricții în această privință ar conduce la încălcarea în cele din urmă a neutralității impuse de concurență [30], prin favorizarea unei întreprinderi determinate, chiar dacă altă întreprindere ar putea oferi același serviciu la un preț inferior sau la același preț, dar cu un cost mai redus.

29 — Pe de altă parte, fiind incert, încă de la început, faptul că transportul cu un autobuz turistic beneficiază de caracteristicile unui serviciu de interes economic general, în sensul jurisprudenței Woningstichting Sint Servatius, citată anterior, argumentarea întemeiată pe caracterul menționat ar fi lipsită de aplicabilitate în ceea ce privește sediul, întrucât în speță nu este vorba despre acordarea de drepturi speciale sau exclusive unei întreprinderi, dat fiind că elementul central al litigiului nu este altul decât legalitatea unei serii de restricții în cadrul unei proceduri administrative de autorizare prealabilă.

30 — În ultimul rând, și facem această precizare cu toate măsurile de precauție necesare, împrejurarea că unicul concesionar anterior pare să rezulte dintr-o asociere a unor diverse întreprinderi locale dedicate sectorului turistic nu contribuie, în opinia noastră, tocmai în această privință la o eliminare a incertitudinilor din perspectiva exercitării liberei concurențe.

VII — Concluzie

52. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară după cum urmează:

„1) Articolul 49 TFUE (libertatea de stabilire) se opune unei dispoziții de drept național care, pentru a autoriza exploatarea unui serviciu de transport turistic într-un oraș efectuat printr-o linie de autobuz care deservește în mod regulat o serie de stații determinate, potrivit unui orar prestabilit, impune societății care prezintă cererea să dispună de un sediu sau de un sediu de exploatare în statul autorității care acordă autorizația, înainte de începerea operațiunilor de transport efectuate printr-o linie de autobuz și, în particular, la data concesiunii.

2) Articolul 49 TFUE (libertatea de stabilire) nu se opune unei dispoziții de drept național care, pentru a autoriza exploatarea unui serviciu de transport turistic într-un oraș efectuat printr-o linie de autobuz care deservește în mod regulat o serie de stații determinate, potrivit unui orar prestabilit, impune, drept cerință pentru obținerea autorizației, ca, cel mai târziu la momentul la care începe exploatarea liniei, întreprinderea care prezintă cererea să dispună de un sediu sau de un sediu de exploatare în statul autorității care acordă autorizația.

3) Articolul 49 TFUE (libertatea de stabilire) și articolul 101 TFUE (concurența) se opun unei dispoziții de drept național care, pentru a autoriza exploatarea unui serviciu de transport turistic într-un oraș efectuat printr-o linie de autobuz care deservește în mod regulat o serie de stații determinate, potrivit unui orar prestabilit, prevede că autorizația trebuie refuzată necondiționat în cazul în care veniturile unei întreprinderi concurente care acoperă în parte sau în întregime itinerarul respectiv ar fi reduse atât de mult în situația în care serviciul de transport public solicitat ar fi pus în funcțiune pe linia în cauză, încât continuarea

exploatării acestui itinerar de către întreprinderea concurentă nu ar mai fi rentabilă din punct de vedere comercial.

4) Articolul 56 TFUE (libera prestare a serviciilor) nu este aplicabil pentru a analiza compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei dispoziții de drept național care, pentru a autoriza exploatarea unui serviciu de transport turistic într-un oraș efectuat printr-o linie de autobuz care deservește în mod regulat o serie de stații determinate, potrivit unui orar prestabilit, impune condiționările prezentate mai sus."