

Sag C-278/22

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

22. april 2022

Forelæggende ret:

Upravni sud u Zagrebu (Kroatien)

Afgørelse af:

12. april 2022

Sagsøger:

ANTERA d.o.o.

Sagsøgte:

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

[...]

Upravni sud u Zagrebu (forvaltningsdomstolen i Zagreb) [...], anmoder i en forvaltningsretlig sag anlagt af sagsøgeren: ANTERA d.o.o., [...] Zagreb [...], [...]

[...]

mod sagsøgte: Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatske (kroatisk tilsynsorgan for finansielle tjenesteydelser i Republikken Kroatien), [...] Zagreb [...], [...]

[...]

om en fortolkning af artikel 49 TEUF og artikel 2, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked [...]

Hovedsagens genstand og de faktiske omstændigheder af relevans for sagens afgørelse

1. Sagsøgeren, ANTERA d.o.o., [...] Zagreb [...], har anlagt et søgsmål ved den forelæggende ret til prøvelse af lovligheden af en afgørelse af 14. februar 2019 truffet af Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (kroatisk tilsynsorgan for finansielle tjenesteydelser) [...] (herefter: »den omtvistede afgørelse«).
2. Den omtvistede afgørelse forbyder sagsøgeren at gennemføre leasingtransaktioner uden at have tilladelse til at udøve en sådan virksomhed. I henhold til denne afgørelse er sagsøgeren forpligtet til over for sagsøgte at afgive en rapport om de truffe foranstaltninger sammen med de beviser, som støtter de oplysninger, der fremgår af rapporten, som bevis for overholdelse af denne afgørelse, nærmere bestemt at fremlægge bevis for sagsøgte for i retsregistret at have indgivet en ansøgning om annullation af aktiviteterne »billeasing«, »udlejning og leasing af personbiler og lastbiler (med eller uden chauffør)« og »udlejning og leasing af cykler, scootere, etc.«.
3. Det er ubestridt mellem parterne, at sagsøgeren er et datterselskab af et moderselskab i en anden medlemsstat, hvor det leverer tjenesteydelser af samme art som dem, der behandles i den foreliggende sag. Det er endvidere ubestridt mellem parterne, at sagsøgeren har registreret de ovennævnte tjenesteydelser i Republikken Kroatien og ikke har opnået tilladelse fra den sagsøgte myndighed som omhandlet artikel 8, stk. 1, i Zakon o leasingu (lov om leasing).
4. Ved en ekstraordinær kontrol foretaget af sagsøgte blev det konstateret, at sagsøgeren havde indgået tre langtidslejekontrakter (vedrørende fire biler) og derefter, efter kundens udtrykkelige anmodning, købt bilerne hos en leverandør, hvorved sagsøgeren erhvervede ejendomsretten over dem og stillede dem til rådighed for kunderne til brug.
5. Sagsøgte konkluderede på baggrund af de nævnte faktiske omstændigheder, at en sådan forretningsmodel i virkeligheden var leasing, hvorfor selskabet reelt drev leasingvirksomhed uden gyldig tilladelse.
6. I modsætning til sagsøgtes holdning, der ligger til grund for den omtvistede afgørelse, har sagsøgeren gjort gældende, at sagsøgtes afgørelse tilsidesætter sagsøgerens rettigheder, som er sikret ved *acquis communautaire*. Sagsøgeren har gjort gældende, at Republikken Kroatien ikke kan sidestille operationel leasing med en finansiell tjenesteydelse og følgelig undergive leveringen af operationelle leasingtjenester såvel som leveringen af biludlejningstjenester tilsyn fra sagsøgte (HANFA) inden for rammerne af de beføjelser, som Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (lov om det kroatisk tilsynsorgan for finansielle tjenesteydelser) har tildelt dette organ.

Kroatisk ret

7. Artikel 15, stk. 1, i Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (lov om det kroatiske tilsynsorgan for finansielle tjenesteydelser) (*Narodne novine*, nr. 140/05, 154/11 og 12/12) bestemmer, at organet, med henblik på udøvelse af offentlige beføjelser, er bemyndiget til at udstede forskrifter i henhold til denne lov og til love, der regulerer kapitalmarkedet, investeringsforeninger m.fl., erhvervelse af aktieselskaber, pensionsforsikringselskaber, forsikring, genforsikring **og finansielle tjenesteydelser** samt på grundlag af andre love, hvis disse retsakter bemyndiger organet til at udstede sådanne forskrifter.

8. Artikel 15, stk. 2, i loven om det kroatiske tilsynsorgan for finansielle tjenesteydelser bestemmer, at **organet, for at udøve offentlige beføjelser, er bemyndiget til at føre tilsyn med aktiviteterne hos enheder under tilsyn, der er specificeret i bestemmelserne som fremgår i stk. 1, i denne artikel**, og juridiske personer, der beskæftiger sig med factoringtjenester, medmindre de leveres af banker som led i deres registrerede aktiviteter, samt at pålægge foranstaltninger til at afhjælpe de identificerede ulovligheder og uregelmæssigheder.

9. Artikel 3, stk. 1, i Zakon o leasingu (lov om leasing) (*Narodne novine*, nr. 141/13) bestemmer, at et leasingselskab er et kommercielt selskab etableret i Republikken Kroatien, **der er opført i retsregisteret på grundlag af en tilladelse til at udføre leasingaktiviteter, som er udstedt af agenturet på de betingelser, der er fastsat i denne lov.**

10. Artikel 4, stk. 1, i lov om leasing bestemmer, at leasing er en retlig transaktion, hvorved leasinggiveren erhverver det leasede aktiv på en sådan måde, at vedkommende køber den af leverandøren og erhverver ejendomsretten til det leasede aktiv, og efterfølgende giver leasingtageren mulighed for at anvende det leasede aktiv i en nærmere fastsat periode, og leasinggiveren forpligter sig til at betale et gebyr herfor.

10. Artikel 5, stk. 1, i lov om leasing bestemmer, at leasing, afhængigt af leasingens indhold og specificitet, kan være finansiel eller operationel leasing.

11. Artikel 5, stk. 2, i lov om leasing bestemmer, at finansiel leasing er en retlig transaktion, hvorved leasingtager i det leasede aktivs brugstid betaler leasinggiver et gebyr, som beregnes på baggrund af det leasede aktivs samlede værdi, afholder afskrivningsomkostningerne på det leasede aktiv, og på grund af frikøbsoptionen kan erhverve ejendomsretten til det leasede aktiv til en fast pris, der, når muligheden udnyttes, er lavere end den faktiske værdi af det leasede aktiv på det tidspunkt, og risici og fordele ved ejerskabet af det leasede aktiv stort set er overgået til leasingtageren.

12. Artikel 5, stk. 3, i lov om leasing bestemmer, at operationel leasing er en retlig transaktion, hvorved leasingtager i det leasede aktivs brugstid til leasinggiver betaler et bestemt gebyr, som ikke behøver tage højde for den

samlede værdi af det leasede aktiv, leasinggiveren afholder afskrivningsomkostningerne på det leasede aktiv og har ikke i henhold til aftalen en frikøbsoption, mens risici og fordele ved ejendomsretten til det leasede aktiv stort set forbliver hos leasinggiveren, hvilket vil sige, at de ikke overføres til leasingtageren.

13. Artikel 6, stk. 1, i lov om leasing bestemmer, at **leasingvirksomhed kan udøves af: et leasingselskab, som omhandlet i lovens artikel 3**, et leasingselskab i en medlemsstat, som omhandlet i artikel 46, og en filial af et leasingselskab fra et tredjeland, som omhandlet i artikel 48.

EU-retten

14. Artikel 49, stk. 1, TEUF indeholder et forbud mod restriktioner, der hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område, hvor dette forbud også omfatter hindringer for, at statsborgere i en medlemsstat, bosat på en medlemsstats område, opretter agenturer, filialer eller datterselskaber.

15. Det fremgår af artikel 49, stk. 2, TEUF, at etableringsfriheden indebærer adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder, herunder navnlig selskaber i den i artikel 54 anførte betydning, på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere.

16. Artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (herefter: »direktiv 2006/123/EF«) bestemmer, at direktivet finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

17. Artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123/EF bestemmer, at direktivet ikke finder anvendelse på følgende former for virksomhed: **finansielle tjenesteydelser**, såsom bank-, kredit- forsikrings- og genforsikringsvirksomhed, erhvervstilknyttede eller personlige pensionsordninger, tjenesteydelser i forbindelse med værdipapirer, investeringsfonde, betalings- og investeringsrådgivning, herunder de tjenesteydelser, der er opført i bilag I til direktiv 2006/48/EF.

18. Det fremgår af 33. betragtning i præambelen til direktiv 2006/123/EF, at de tjenesteydelser, der er omfattet af dette direktiv, vedrører mange former for virksomhed i konstant udvikling, herunder forretningsservice som f.eks. ledelsesrådgivning, certificering og prøvning, vedligeholdelse og rengøring af kontorer, reklame, rekrutteringstjenester og sælgeres ydelser. Begrebet »tjenesteydelser« omfatter også ydelser til virksomheder og forbrugere som f.eks. juridisk og skattemæssig rådgivning, tjenester i forbindelse med fast ejendom, f.eks. ejendomsmæglervirksomhed eller i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder, herunder arkitekturrådgivning, handel og distribution,

tilrettelæggelse af messer og udstillinger, **biludlejning** og rejsebureauer. Det omfatter også forbrugertjenester som f.eks. turisttjenester, herunder turistguider, fritidstjenester, sportscentre og forlystelsesparker, og såfremt det ikke er udelukket fra direktivets anvendelsesområde, hjemmeservice, f.eks. hjælp til ældre. Disse former for virksomhed kan være både tjenesteydelser, der kræver, at tjenesteyderen og tjenestemodtageren befinder sig i nærheden af hinanden, tjenesteydelser, der indebærer, at tjenestemodtageren eller tjenesteyderen begiver sig til et andet sted, og tjenesteydelser, der indgås på afstand, herunder via internettet.

19. I bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (herefter: »direktiv 2013/36/EU«) opregnes de aktiviteter, der er underlagt gensidig anerkendelse, og kun finansiell (ikke operationel) leasing er anført i punkt 3 heri.

Begrundelse for forelæggelsen

29. En analyse af de ovennævnte retsforskrifter viser ifølge Upravni sud u Zagrebu (forvaltningsdomstol i Zagreb), at direktiv 2013/36/EU, som regulerer kreditinstitutters aktiviteter, kun nævner finansiell leasing, mens operationel leasing ikke er omfattet af direktivet.

30. Anvendes der et argument *a contrario*, bør direktiv 2006/123/EF finde anvendelse på operationel leasing, eftersom det ovennævnte direktiv 2013/36/EU angiver, at kun finansiell leasing er omfattet af finansielle tjenesteydelser.

31. Det fremgår klart af ovennævnte artikel 2 i og 33. betragtning til direktiv 2006/123/EF, at dette direktiv ikke finder anvendelse på finansiell leasing, men på en bred vifte af tjenesteydelser, der dækker diverse aktiviteter, herunder biludlejning, som kan betragtes som operationel leasing.

32. Den forelæggende ret påpeger, at det følger af de anførte bestemmelser i national ret, at Republikken Kroatien (på grund af den kontrol, sagsøgte har foretaget) har sidestillet operationel leasing med en finansiell tjenesteydelse, selv om EU-retten ikke fastslår, at en sådan ydelse udgør en finansiell tjenesteydelse.

33. Den forelæggende ret påpeger, at i overensstemmelse med Domstolens praksis udgør enhver national foranstaltning, der, selv om den anvendes uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, kan hindre eller gøre unionsborgernes udøvelse af etableringsfriheden, der er garanteret af de grundlæggende traktater, mindre attraktiv, en begrænsning af etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. I det foreliggende tilfælde kan den nationale lovgivning hindre eller afskrække sagsøgeren og personer fra andre medlemsstater, der ønsker at etablere sig i

Republikken Kroatien, fra at udføre en udlejnings- eller operationel leasingaktivitet.

Præjudicielle spørgsmål

39. Upravni sud u Zagrebu (forvaltningsdomstolen i Zagreb) er derfor i tvivl om fortolkningen af EU-retten med hensyn til, om reglerne om kontrol med operationelle udlejningstjenester som Financijska agencija (finansielt organ) foretager, gør det kroatiske marked mindre attraktivt med hensyn til den etableringsfrihed, der er garanteret i traktaten.

40. For at kunne behandle dette anbringende har Upravni sud (forvaltningsdomstolen) i henhold til artikel 45, stk. 2, punkt 1, i Zakon o upravnim sporovima (loven om retspleje ved forvaltningsretlige tvister) (*Narodne novine*, nr. 20/10, 143/12, 152/14, 29/17 og 110/21) ved afgørelse [...] af 12. april 2022 udsat behandling af sagen og har anmodet Domstolen om en fortolkning af EU-retten:

1. Er operationel leasing og/eller langtidsudlejning af biler omfattet af direktiv 2006/123/EF (Tjenesteydelsesdirektivet), som angivet i Håndbog i Gennemførelsen af Tjenesteydelsesdirektivet eller »servicedirektivet« af 13. marts 2008 udstedt af Generaldirektoratet for det Indre Marked og Tjenesteydelser? Skal en person, der udøver virksomhed med operationel leasing (men ikke finansiel leasing) og/eller langtidsudlejning af biler, betragtes som et finansieringsinstitut som omhandlet i artikel 4, stk. 1, nr. 26), i forordning (EU) nr. 575/2013?

2. Hvis første led i det første spørgsmål skal besvares bekræftende og det andet led benægtende, er indrømmelsen af bemyndigelsen til Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (det kroatisk tilsynsagentur for finansielle tjenesteydelser) (HANFA) til at føre tilsyn med leveringen af operationelle leasingtjenester og/eller langtidsudlejning af biler i henhold til artikel 6, stk. 1, i lov om leasing, og til at stille yderligere krav til og fastsætte yderligere begrænsninger for erhvervsdrivende, der udøver en sådan virksomhed, forenelig med artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, sammenholdt med artikel 9-13 i direktiv 2006/123/EF?

3. Skal artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 9-13, i direktiv 2006/123/EF, under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende, hvor et moderselskab i en medlemsstat gennem et datterselskab har til hensigt at levere tjenesteydelser i en anden medlemsstat af samme type, som det leverer i den oprindelige medlemsstat, fortolkes således, at en national lov (lov om leasing) kan pålægge datterselskabet yderligere krav og begrænsninger og dermed gøre det vanskeligt eller mindre attraktivt at udøve den pågældende virksomhed?

[...]