

**Rechtssache C-278/22**  
**Vorabentscheidungsersuchen**

**Eingangsdatum:**

22. April 2022

**Vorlegendes Gericht:**

Upravni sud u Zagrebu (Kroatien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

12. April 2022

**Klägerin:**

ANTERA d.o.o.

**Beklagte:**

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

---

... [nicht übersetzt]

Der Upravni sud u Zagrebu (Verwaltungsgericht Zagreb, Kroatien) ... [nicht übersetzt], ersucht in dem Verwaltungsrechtsstreit der Klägerin, ANTERA d.o.o., ... [nicht übersetzt] Zagreb ... [nicht übersetzt], ... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt]

gegen die Beklagte, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatske (Kroatische Agentur für Finanzdienstleistungsaufsicht), ... [nicht übersetzt] Zagreb ... [nicht übersetzt], ... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt]

**um Auslegung von Art. 49 AEUV und Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt ... [nicht übersetzt]**

*Gegenstand des Ausgangsverfahrens und Sachverhalt*

1. Die Klägerin ANTERA d.o.o., ... [nicht übersetzt] Zagreb ... [nicht übersetzt], hat beim vorlegenden Gericht eine Klage auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Bescheids der Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Kroatische Agentur für Finanzdienstleistungsaufsicht) ... [nicht übersetzt] vom 14. Februar 2019 (im Folgenden: angefochtener Bescheid) erhoben.

2. Mit dem angefochtenen Bescheid wurde der Klägerin untersagt, Leasinggeschäfte ohne Genehmigung für diese Art von Geschäften zu tätigen. Außerdem wurde der Klägerin auferlegt, der Beklagten als Beweis für die Umsetzung dieses Bescheids einen Bericht über die getroffenen Maßnahmen samt den Beweisunterlagen, auf denen die Ausführungen im Bericht beruhen, zuzustellen sowie gegenüber der Beklagten innerhalb einer Frist von acht Tagen ab Zugang des Bescheids nachzuweisen, dass beim Gerichtsregister die Löschung der Tätigkeiten „Verleasen von Kraftfahrzeugen“, „Vermieten von Pkw oder Lkw (mit und ohne Fahrer) und Verleasen von Pkw oder Lkw“ sowie „Vermieten und Verleasen von Fahrrädern, Motorrollern u. ä.“ beantragt wurde.

3. Zwischen den Parteien ist unstreitig, dass die Klägerin die Tochtergesellschaft einer Muttergesellschaft mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat ist, in dem sie gleichartige Dienstleistungen anbietet. Ebenso streiten die Parteien nicht darüber, dass die Klägerin gemäß Art. 8 Abs. 1 des Zakon o leasingu (Leasinggesetz) in der Republik Kroatien für die Erbringung der vorgenannten Dienstleistungen registriert ist, ohne dass hierfür die nach dieser Vorschrift erforderliche Genehmigung von der Beklagten erteilt wurde.

4. Bei einer von der Beklagten durchgeführten Sonderkontrolle wurde festgestellt, dass die Klägerin drei Verträge über eine Langzeitmiete (für vier Fahrzeuge) abgeschlossen hatte, wobei sie die Fahrzeuge nach Vertragsschluss entsprechend dem spezifischen Wunsch der Kunden vom betreffenden Lieferanten käuflich erwarb, wodurch sie deren Eigentümerin wurde, und sodann den Kunden zur Nutzung überließ.

5. Die Beklagte kam auf der Grundlage dieses Sachverhalts zu dem Schluss, dass es sich bei diesem Geschäftsmodell seinem Wesen nach um ein Leasinggeschäft handle, so dass die vorliegende Gesellschaft dem Inhalt nach Leasingleistungen ohne gültige Genehmigung erbracht habe.

6. Im Gegensatz zur Auffassung der Beklagten, die dem angefochtenen Bescheid zugrunde liegt, ist die Klägerin der Ansicht, dass ihre durch den Besitzstand der Europäischen Union garantierten Rechte durch das angeführte Vorgehen des Beklagten verletzt worden seien. Die Republik Kroatien habe das operative Leasing überhaupt nicht mit einer Finanzdienstleistung gleichsetzen und in der Folge das Anbieten von operativen Leasingleistungen sowie die Vermietung von Kraftfahrzeugen in Übereinstimmung mit den der Beklagten nach dem Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Gesetz über die

kroatische Agentur für Finanzdienstleistungsaufsicht) eingeräumten Befugnissen der Aufsicht der Beklagten (HANFA) unterstellen dürfen.

*Einschlägiges Recht der Republik Kroatien*

7. Nach Art. 15 Nr. 1 des Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Gesetz über die kroatische Agentur für Finanzdienstleistungsaufsicht) (Narodne novine [kroatisches Amtsblatt] Nrn. 140/05, 154/11 und 12/12 – im Folgenden: Gesetz über die kroatische Agentur für Finanzdienstleistungsaufsicht) ist die Agentur bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben befugt, Durchführungsvorschriften auf der Grundlage dieses Gesetzes und der Gesetze, die den Kapitalmarkt, die Investmentfonds- und andere Fonds, die Übernahme von Aktiengesellschaften, die Rentenversicherungsgesellschaften, die Versicherung und die Rückversicherung sowie **die Finanzdienstleistungen** regeln, sowie auf der Grundlage anderer Gesetze, sofern ihr diese entsprechende Befugnisse einräumen, zu erlassen.

8. Nach Art. 15 Nr. 2 des Gesetzes über die kroatische Agentur für Finanzdienstleistungsaufsicht ist **die Agentur bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben befugt, die Aufsicht über die Geschäfte der ihrer Aufsicht unterliegenden Wirtschaftssubjekte im Sinne von Nr. 1 dieser Bestimmung** sowie über die Geschäfte von juristischen Personen, die auf dem Gebiet des *Factoring* tätig sind, sofern die Factoringleistungen nicht von Banken im Rahmen ihrer registrierten Tätigkeiten erbracht werden, **auszuüben** und Maßnahmen zur Beseitigung von festgestellten Gesetzesverstößen und Unregelmäßigkeiten aufzuerlegen.

9. Nach Art. 3 Abs. 1 des Leasinggesetzes (Narodne novine [kroatisches Amtsblatt] Nr. 141/13) ist eine Leasinggesellschaft eine Handelsgesellschaft mit Sitz in der Republik Kroatien, **die im Gerichtsregister auf der Grundlage einer von der Agentur nach Maßgabe dieses Gesetzes erteilten Genehmigung für die Erbringung von Leasingleistungen eingetragen ist.**

10. Nach Art. 4 Abs. 1 des Leasinggesetzes ist ein Leasinggeschäft ein Rechtsgeschäft, bei dem der Leasinggeber den Leasinggegenstand auf solche Weise beschafft, dass er vom Lieferanten des Leasinggegenstands das Eigentum an diesem Gegenstand durch Kauf erwirbt, und dem Leasingnehmer den Leasinggegenstand für eine bestimmte Zeit zur Nutzung überlässt, wobei sich dieser dafür zur Zahlung eines Entgelts verpflichtet.

10. Nach Art. 5 Abs. 1 des Leasinggesetzes kann ein Leasinggeschäft in Abhängigkeit von seinem Inhalt und seiner Merkmale entweder ein Finanzierungsleasing oder ein operatives Leasing sein.

11. Nach Art. 5 Abs. 2 des Leasinggesetzes ist ein Finanzierungsleasinggeschäft ein Rechtsgeschäft, bei dem der Leasingnehmer dem Leasinggeber während der Zeit der Nutzung des Leasinggegenstands ein unter Berücksichtigung des

Gesamtwerts dieses Gegenstands vereinbartes Entgelt zahlt, die Amortisationskosten des Leasinggegenstands trägt und durch eine Kaufoption das Eigentum an diesem Gegenstand zu einem bestimmten Preis erwerben kann, der zum Zeitpunkt der Ausübung dieser Kaufoption unter dem tatsächlichen Wert des Leasinggegenstands liegt, den er zu diesem Zeitpunkt hat, wobei die Risiken und die Vorteile im Zusammenhang mit dem Eigentum am Leasinggegenstand größtenteils auf den Leasingnehmer übertragen werden.

12. Nach Art. 5 Abs. 3 des Leasinggesetzes ist das operative Leasinggeschäft ein Rechtsgeschäft, bei dem der Leasingnehmer dem Leasinggeber während der Zeit der Nutzung des Leasinggegenstands ein bestimmtes, nicht notwendigerweise unter Berücksichtigung des Gesamtwerts des Leasinggegenstands vereinbartes Entgelt zahlt, der Leasinggeber die Amortisationskosten dieses Gegenstands trägt und der Leasingnehmer keine vertraglich vereinbarte Kaufoption hat, wobei die Risiken und die Vorteile im Zusammenhang mit dem Eigentum am Leasinggegenstand größtenteils beim Leasinggeber verbleiben, das heißt nicht auf den Leasingnehmer übertragen werden.

13. Nach Art. 6 Abs. 1 des Leasinggesetzes **kann eine Leasinggesellschaft im Sinne von Art. 3 dieses Gesetzes**, eine Leasinggesellschaft eines Mitgliedstaats im Sinne von Art. 46 dieses Gesetzes und eine Zweigniederlassung einer Leasinggesellschaft eines Drittstaats im Sinne von Art. 48 dieses Gesetzes **Leasingleistungen erbringen**.

#### *Unionsrecht*

14. Nach Art. 49 Abs. 1 AEUV sind die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats verboten und gilt das Gleiche für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind.

15. Nach Art. 49 Abs. 2 AEUV umfasst die Niederlassungsfreiheit vorbehaltlich des Kapitels über den Kapitalverkehr die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Artikels 54 Absatz 2, nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen.

16. Nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (im Folgenden: Richtlinie 2006/123/EG) gilt diese Richtlinie für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden.

17. Nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2006/123/EG findet diese Richtlinie auf folgende Tätigkeiten keine Anwendung: **Finanzdienstleistungen**

wie Bankdienstleistungen und Dienstleistungen im Zusammenhang mit einer Kreditgewährung, Versicherung und Rückversicherung, betrieblicher oder individueller Altersversorgung, Wertpapieren, Geldanlagen, Zahlungen, Anlageberatung, einschließlich der in Anhang I der Richtlinie 2006/48/EG aufgeführten Dienstleistungen.

18. Nach dem 33. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123/EG umfassen die von dieser Richtlinie erfassten Dienstleistungen einen weiten Bereich von Tätigkeiten, die einem ständigen Wandel unterworfen sind, wie etwa Dienstleistungen für Unternehmen wie Unternehmensberatung, Zertifizierungs- und Prüfungstätigkeiten, Anlagenverwaltung einschließlich Unterhaltung von Büroräumen, Werbung, Personalagenturen und die Dienste von Handelsvertretern. Die von dieser Richtlinie erfassten Dienstleistungen umfassen ferner Dienstleistungen, die sowohl für Unternehmen als auch für Verbraucher angeboten werden, wie etwa Rechts- oder Steuerberatung, Dienstleistungen des Immobilienwesens wie die Tätigkeit der Immobilienmakler, Dienstleistungen des Baugewerbes einschließlich Dienstleistungen von Architekten, Handel, die Veranstaltung von Messen, **die Vermietung von Kraftfahrzeugen** und Dienste von Reisebüros. Hinzu kommen Verbraucherdienstleistungen, beispielsweise im Bereich des Fremdenverkehrs, einschließlich Leistungen von Fremdenführern, Dienstleistungen im Freizeitbereich, Sportzentren und Freizeitparks, und, sofern sie nicht aus dem Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen sind, Unterstützungsdienste im Haushalt wie etwa Hilfeleistungen für ältere Menschen. Hierbei handelt es sich sowohl um Tätigkeiten, die die räumliche Nähe zwischen Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsempfänger oder aber auch den Ortswechsel des einen oder anderen erfordern, als auch um Leistungen, die im Fernabsatz, beispielsweise über das Internet, erbracht werden können.

19. Anhang I der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (im Folgenden: Richtlinie 2013/36/EU) enthält eine Liste der Tätigkeiten, für die die gegenseitige Anerkennung gilt, wobei in Nr. 3 dieses Anhangs ausschließlich das Finanzierungsleasing (und nicht das operative Leasing) aufgeführt ist.

#### *Begründung des Vorabentscheidungsersuchens*

29. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Rechtsvorschriften stellt der Upravni sud u Zagrebu (Verwaltungsgericht Zagreb, Kroatien) fest, dass in der Richtlinie 2013/36/EU, die die Tätigkeit von Kreditinstituten regelt, nur das Finanzierungsleasing genannt und das operative Leasing davon nicht erfasst ist.

30. Im Umkehrschluss heißt das, dass, wenn nach der Richtlinie 2013/36/EU nur das Finanzierungsleasing als Finanzdienstleistung gilt, die Richtlinie 2006/123/EG hinsichtlich des operativen Leasings anzuwenden ist.

31. Dem Art. 2 und dem 33. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123/EG, die oben angeführt wurden, lässt sich klar entnehmen, dass sich diese Richtlinie nicht auf das Finanzierungsleasing, sondern auf Dienstleistungen im weitesten Sinne bezieht, zu denen die unterschiedlichsten Tätigkeiten zählen, wie beispielsweise die Vermietung von Kraftfahrzeugen, was als operatives Leasing verstanden werden kann.

32. Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass sich aus den zitierten nationalen Rechtsvorschriften ergibt, dass die Republik Kroatien das operative Leasing (im Rahmen der Aufsicht durch die Beklagte) mit einer Finanzdienstleistung gleichgesetzt hat, obwohl das Unionsrecht eine solche Leistung nicht als Finanzdienstleistung einstuft.

33. Das vorliegende Gericht betont, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union jede nationale Regelung, die zwar ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist, die aber geeignet ist, die Ausübung der durch den Gründungsvertrag garantierten Niederlassungsfreiheit durch die Unionsangehörigen zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union darstellt. Im vorliegenden Fall kann die nationale Regelung die Klägerin und Staatangehörige anderer Mitgliedstaaten, die sich in der Republik Kroatien geschäftlich niederlassen wollen, daran hindern oder davon abhalten, die geschäftliche Tätigkeit der Vermietung oder des operativen Leasings auszuüben.

#### *Vorlagefragen*

39. Deshalb hat der Upravni sud u Zagrebu (Verwaltungsgericht Zagreb, Kroatien) Zweifel bei der Auslegung des Unionsrechts, und zwar hinsichtlich der Frage, ob der kroatische Markt durch die vorgeschriebene Aufsicht über die Tätigkeit des operativen Leasings durch die Agentur für die Ausübung der durch den Gründungsvertrag garantierten Niederlassungsfreiheit weniger attraktiv gemacht wird.

40. Um diesen Einwand der Klägerin beurteilen zu können, hat der Upravni sud (Verwaltungsgericht) das Verwaltungsverfahren gemäß Art. 45 Abs. 2 Nr. 1 des Zakon o upravnim sporovima (Gesetz über Verwaltungsstreitigkeiten) (Narodne novine [kroatisches Amtsblatt] Nrn. 20/10, 143/12, 152/14, 29/17 und 110/21) mit Beschluss ... [nicht übersetzt] vom 12. April 2022 ausgesetzt und legt dem Gerichtshof der Europäischen Union folgendes Ersuchen um Auslegung des Unionsrechts vor:

**1. Fallen Dienstleistungen des operativen Leasings und/oder der Langzeitvermietung von Kraftfahrzeugen in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123/EG (Dienstleistungsrichtlinie), wie er sich aus dem Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie vom 13. März 2008 ergibt, das von der Europäischen Kommission - Generaldirektion**

**Binnenmarkt und Dienstleistungen - erstellt worden ist? Ist ein Wirtschaftssubjekt, das die Tätigkeit des operativen Leasings (jedoch nicht des Finanzierungsleasings) und/oder die Tätigkeit der Langzeitvermietung von Kraftfahrzeugen ausübt, als Finanzinstitut im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Nr. 26 der Verordnung Nr. 575/2013 anzusehen?**

**2. Bei Bejahung der ersten Teilfrage und Verneinung der zweiten Teilfrage: Steht Art. 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Verbindung mit Art. 9 bis 13 der Richtlinie 2006/123/EG dem entgegen, dass die Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Kroatische Agentur für Finanzdienstleistungsaufsicht) (HANFA) befugt ist, die Aufsicht über die Erbringung von operativen Leasingleistungen und/oder Leistungen der Langzeitvermietung von Kraftfahrzeugen auszuüben, wobei sie diese Aufgabe nach Art. 6 Abs. 1 des Zakon o leasingu (Leasinggesetz) wahrnimmt, sowie befugt ist, auf diesem Gebiet tätigen Unternehmern zusätzliche Anforderungen und Beschränkungen aufzuerlegen?**

**3. Sind Art. 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Art. 9 bis 13 der Richtlinie 2006/123/EG unter Umständen wie denen dieses Rechtsstreits, die darin bestehen, dass die in einem Mitgliedstaat ansässige Muttergesellschaft über eine Tochtergesellschaft in einem anderen Mitgliedstaat gleichartige Dienstleistungen wie im Sitzmitgliedstaat erbringen möchte, dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung (Zakon o leasingu [Leasinggesetz]) nicht entgegenstehen, wonach der Tochtergesellschaft zusätzliche Anforderungen und Beschränkungen auferlegt werden können, wodurch die Erbringung dieser Dienstleistungen behindert bzw. weniger attraktiv gemacht wird?**

... [nicht übersetzt]