

Zadeva C-278/22

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

22. april 2022

Predložitveno sodišče:

Upravni sud u Zagrebu (Hrvaška)

Datum predložitvene odločbe:

12. april 2022

Tožeča stranka:

ANTERA d.o.o.

Tožena stranka:

Hrvatska agencija za nadzor finansijskih usluga

[...] (ni prevedeno)

Upravni sud u Zagrebu (upravno sodišče v Zagrebu, Hrvaška) [...] (ni prevedeno) v upravnem sporu med tožečo stranko: ANTERA d.o.o., [...] (ni prevedeno) Zagreb [...] (ni prevedeno), [...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

in toženo stranko: Hrvatska agencija za nadzor finansijskih usluga Republike Hrvatske (hrvaška agencija za nadzor finančnih storitev Republike Hrvatske), [...] (ni prevedeno) Zagreb [...] (ni prevedeno), [...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

vlaga predlog za razlago člena 49 PDEU in člena 2(2) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu [...] (ni prevedeno)

Predmet spora o glavni stvari in upoštevna dejstva

1. Tožeča stranka, ANTERA d.o.o., [...] (ni prevedeno) Zagreb[...] (ni prevedeno) je pri tem sodišču vložila tožbo za presojo zakonitosti odločbe Hrvatska agencija za nadzor finansijskih uslug (hrvaška agencija za nadzor finančnih storitev) [...] (ni prevedeno) z dne 14. februarja 2019 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).
2. Z izpodbijano odločbo se tožeči stranki prepoveduje opravljanje lizinskih poslov brez odobritve za opravljanje takih poslov. Z isto odločbo je bilo tožeči stranki naloženo, da kot dokaz o izvršitvi te odločbe toženi stranki predloži poročilo o sprejetih ukrepih skupaj z dokazi, na katerih temeljijo navedbe v poročilu, oziroma da v osmih dneh od dneva prejema te odločbe toženi stranki predloži dokaz o vloženi prijavi v sodnem registru za vpis izbrisa dejavnosti „lizing motornih vozil“, „dajanje osebnih vozil ali tovornjakov (z voznikom in brez) v najem in zakup (lizing)“ in „dajanje koles, skuterjev ipd. v najem in zakup (lizing)“.
3. Med strankama ni sporno, da je tožeča stranka hčerinska družba matične družbe s sedežem v drugi državi članici, v kateri opravlja enake storitve kot v obravnavanem primeru. Med strankama tudi ni sporno, da je tožeča stranka v Republiki Hrvaški registrirana za opravljanje zgoraj navedenih storitev, ne da bi za to pridobila soglasje tožene stranke v skladu s členom 8(1) Zakon o leasingu (zakon o lizingu).
4. Pri posebnem nadzoru, ki ga je opravila tožena stranka, je bilo ugotovljeno, da je tožeča stranka sklenila tri pogodbe (za štiri vozila) o dolgoročnem najemu, nato pa je na konkretno zahtevo stranke vozila nabavila pri dobaviteljih, s čimer je pridobila lastninsko pravico na vozilih in jih dala strankam v uporabo.
5. Tožena stranka je na podlagi navedenih dejstev sklenila, da je tak poslovni model v bistvu lizing, pri čemer je zadevna družba opravljala lizinske posle brez veljavnega dovoljenja.
6. V nasprotju s stališčem tožene stranke, na katerem temelji izpodbijana odločba, tožeča stranka meni, da so ji z opisanim ravnanjem tožene stranke kršene pravice, zagotovljene v pravnem redu Evropske unije. Tožeča stranka meni, da Republika Hrvaška instituta operativnega lizinga nikakor ne more enačiti s finančno storitvijo in da zato opravljanja storitev operativnega lizinga in tudi opravljanja storitev najema vozil ne more podrediti nadzoru tožene stranke (HANFA) v skladu s pooblastili, ki jih toženi stranki daje Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor finansijskih uslug (zakon o hrvaški agenciji za nadzor finančnih storitev).

Upoštevno hrvaško pravo

7. Člen 15(1) Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (zakon o hrvaški agenciji za nadzor finančnih storitev) (Narodne novine št. 140/05, 154/11 in 12/12, v nadaljevanju: Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga) določa, da je Agencija pri izvajanju javnih pooblastil pooblaščen za sprejemanje izvedbenih predpisov na podlagi tega zakona, zakona, ki ureja kapitalski trg, investicijske in druge sklade, prevzeme delniških družb, pokojninske zavarovalnice, zavarovanje, pozavarovanje in **finančne storitve**, ter drugih zakonov, kadar je s temi zakoni za to pooblaščen.

8. Člen 15(2) Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (zakon o hrvaški agenciji za nadzor finančnih storitev) določa, da **je Agencija pri izvajanju javne oblasti pooblaščen za opravljanje nadzora nad poslovanjem subjektov nadzora iz točke 1 tega člena** in pravnih oseb, ki opravljajo *factoring* posle, razen če jih opravljajo banke v okviru svoje registrirane dejavnosti, in sprejemanje ukrepov za odpravo ugotovljenih nezakonitosti in nepravilnosti.

9. Člen 3(1) Zakon o leasingu (zakon o lizingu) (Narodne novine, št. 141/13, v nadaljevanju: Zakon o leasingu) določa, da je liziška družba družba s sedežem v Republiki Hrvaški, **vpisana v sodni register na podlagi odobritve za opravljanje poslov lizinga, ki jo izda Agencija pod pogoji, določenimi s tem zakonom.**

10. Člen 4(1) Zakon o leasingu (zakon o lizingu) določa, da je lizing pravni posel, v okviru katerega lizingodajalec pridobi predmet lizinga tako, da od dobavitelja predmeta lizinga z nakupom pridobi lastninsko pravico na predmetu lizinga in lizingojemalcu dovoli uporabo tega predmeta lizinga za določen čas, lizingojemalec pa se zaveže, da bo za to uporabo plačal nadomestilo.

10. Člen 5(1) Zakon o leasingu (zakon o lizingu) določa, da je glede na vsebino in značilnosti lizinga ta lahko finančni ali operativni.

11. Člen 5(2) Zakon o leasingu (zakon o lizingu) določa, da je finančni lizing pravni posel, v okviru katerega lizingojemalec v obdobju uporabe predmeta lizinga lizingodajalcu plača nadomestilo, pri katerem se upošteva celotna vrednost predmeta lizinga, nosi stroške amortizacije tega predmeta lizinga in z možnostjo nakupa lahko pridobi lastninsko pravico na tem predmetu lizinga po določeni ceni, ki je v času izbire te možnosti nižja od realne vrednosti predmeta lizinga v tem trenutku, tveganja in koristi, povezani z lastništvom predmeta lizinga, pa se v velikem obsegu prenesejo na lizingojemalca.

12. Člen 5(3) Zakon o leasingu (zakon o lizingu) določa, da je operativni lizing pravni posel, v okviru katerega lizingojemalec v obdobju uporabe predmeta lizinga lizingodajalcu plača določeno nadomestilo, pri katerem ni treba upoštevati celotne vrednosti predmeta lizinga, lizingodajalec nosi stroške amortizacije tega predmeta lizinga, lizingojemalec nima pogodbene možnosti nakupa, tveganja in

koristi, povezane z lastništvom predmeta lizinga, pa ima v velikem obsegu lizingodajalec, kar pomeni, da se ti ne prenesejo na lizingojemalca.

13. Člen 6(1) Zakon o leasingu (zakon o lizingu) določa, da **lizinške posle lahko opravljajo: lizinška družba iz člena 3 tega zakona**, lizinška družba države članice iz člena 46 tega zakona in podružnica lizinške družbe iz tretje države iz člena 48 tega zakona.

Pravo Unije

14. Člen 49, prvi odstavek, PDEU določa, da se omejitve glede pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice prepovejo in da se ta prepoved uporablja tudi za omejitve pri ustanavljanju agencij, podružnic ali hčerinskih družb državljanov katere koli države članice s sedežem na ozemlju katere koli države članice.

15. Člen 49, drugi odstavek, PDEU določa, da pravica do ustanavljanja zajema pravico začeti in opravljati dejavnost kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij, zlasti družb ali podjetij iz drugega odstavka člena 54, pod pogoji, ki jih ob upoštevanju določb poglavja o kapitalu za svoje državljane določa zakonodaja države, v kateri se taka ustanovitev izvede.

16. Člen 2(1) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (v nadaljevanju: Direktiva 2006/123/ES) določa, da se ta direktiva uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.

17. Člen 2(2)(b) Direktive 2006/123/ES določa, da se ta direktiva ne uporablja za naslednje dejavnosti: **finančne storitve**, kot so bančništvo, kreditiranje, zavarovalništvo in pozavarovalništvo, poklicne ali osebne pokojnine, vrednostni papirji, naložbeni skladi, plačila, naložbeno svetovanje, vključno s storitvami, navedenimi v Prilogi I k Direktivi 2006/48/ES.

18. V uvodni izjavi 33 Direktive 2006/123/ES je navedeno, da storitve, ki jih zajema ta direktiva, zajemajo najrazličnejše spreminjajoče se dejavnosti, vključno s poslovnimi storitvami, kot so svetovanje pri upravljanju, certificiranje in testiranje; upravljanjem objektov, vključno z vzdrževanjem pisarniških prostorov; oglaševanjem; zaposlovanjem; in storitvami trgovskih posrednikov. Med storitvami, ki jih zajema ta direktiva, so tudi opravljanje storitev za podjetja in potrošnike, kot so pravno ali davčno svetovanje; poslovanje z nepremičninami (na primer nepremičninske agencije); gradbeništvo (vključno s storitvami arhitektov); trgovina; organizacija trgovskih sejmov; **najem avtomobilov**; potovalne agencije. Prav tako zajema potrošniške storitve, kot so storitve na področju turizma (vključno s storitvami turističnih vodičev); storitve za prosti čas, športna središča in zabavišni parki; in, kolikor niso izvzete iz področja uporabe te direktive, pomožne storitve za gospodinjstva, kot je pomoč ostarelim. Navedene dejavnosti lahko vključujejo storitve, ki zahtevajo neposredno bližino ponudnika in

prejemnika, potovanje prejemnika ali ponudnika, ter storitve, ki se lahko opravljajo na daljavo, vključno s spletnimi storitvami.

19. V Prilogi I k Direktivi 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (v nadaljevanju: Direktiva 2013/36/EU), v kateri je naveden seznam dejavnosti, za katere velja medsebojno priznavanje, je v točki 3 naveden izključno finančni (in ne operativni) zakup (lizing).

Obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

29. Glede na zgoraj navedena pravna pravila Upravni sud u Zagrebu (upravno sodišče v Zagrebu) ugotavlja, da je v Direktivi 2013/36/EU, s katero so urejene dejavnosti kreditnih institucij, naveden izključno finančni lizing, medtem ko operativni lizing s to direktivo ni zajet.

30. Po nasprotnem razlogovanju, če je v Direktivi 2013/36/EU določeno, da med finančne storitve spada samo finančni lizing, potem je za operativni lizing treba uporabiti Direktivo 2006/123/ES.

31. Iz zgoraj navedenih določb člena 2 in uvodne izjave 33 Direktive 2006/123/ES je jasno razvidno, da se ta direktiva ne nanaša na finančni lizing, ampak na širok nabor storitev, ki zajemajo najrazličnejše dejavnosti, vključno z najemom avtomobilov, kar je mogoče šteti za operativni lizing.

32. Predložitveno sodišče opozarja, da iz navedenih določb nacionalnega prava izhaja, da je Republika Hrvaška (pri nadzoru, ki ga opravlja tožena stranka) operativni lizing izenačila s finančno storitvijo, čeprav taka storitev v skladu s pravom Unije ni opredeljena kot finančna storitev.

33. To sodišče navaja, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije omejitve svobode ustanavljanja v smislu člena 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije pomeni vsak nacionalni ukrep, ki, tudi če se uporablja brez diskriminacije na podlagi državljanstva, državljanom Evropske unije lahko oteži ali naredi manj privlačno uresničevanje svobode ustanavljanja, ki je zagotovljena z ustanovnimi pogodbami. V konkretnem primeru lahko nacionalna ureditev tožeči stranki in osebam iz drugih držav članic, ki želijo imeti sedež v Republiki Hrvaški, prepreči opravljanje dejavnosti najema ali operativnega lizinga oziroma jih od tega odvrne.

Vprašanja za predhodno odločanje

39. Zato se Upravni sud u Zagrebu (upravno sodišče v Zagrebu) sprašuje o razlagi prava Unije, in sicer, ali je z določitvijo nadzora storitve operativnega zakupa s strani Financijska agencija (finančna agencija) trg Republike Hrvaške

manj privlačen za uresničevanje svobode ustanavljanja, ki je zagotovljena z ustanovno pogodbo.

40. Da bi Upravni sud (upravno sodišče) lahko presodilo ta tožbeni razlog, je na podlagi člena 45(2), točka 1, Zakon o upravnih sporovih (zakon o upravnem sporu) (Narodne novine, št. 20/10, 143/12, 152/14, 29/17 in 110/21) s sklepom [...] (ni prevedeno) z dne 12. aprila 2022 prekinilo postopek upravnega spora in pri Sodišču EU vložilo predlog za razlago prava Unije:

1. Ali spadajo storitve operativnega lizinga in/ali storitve dolgoročnega najema vozil na področje uporabe Direktive 2006/123/ES (direktiva o storitvah), kot je navedeno v Priročniku o uveljavljanju direktive o storitvah z dne 13. marca 2008, ki ga je izdal Generalni direktorat Evropske komisije za notranji trg in storitve? Ali se subjekt, ki opravlja posle operativnega lizinga (ne opravlja pa poslov finančnega lizinga) in/ali posle dolgoročnega najema vozil, šteje za finančno institucijo v smislu določbe člena 4(1), točka 26, Uredbe (EU) št. 575/2013?

2. Če je odgovor na prvo podvprašanje pritrdilen, na drugo podvprašanje pa nikalen, ali je pooblastilo Hrvatska agencija za nadzor finančnih storitev (hrvaška agencija za nadzor finančnih storitev) (HANFA), da nadzira opravljanje storitev operativnega lizinga in/ali storitev dolgoročnega najema vozil na podlagi člena 6(1) Zakon o leasingu (zakon o lizingu), in pooblastilo, da določi dodatne zahteve in omejitve podjetnikom, ki opravljajo take dejavnosti, v skladu s členom 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije v povezavi s členi od 9 do 13 Direktive 2006/123/ES?

3. Ali je treba člen 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije in določbe členov od 9 do 13 Direktive 2006/123/ES v okoliščinah, kakršne so v tem sporu, kadar želi matična družba ene države članice prek hčerinske družbe v drugi državi članici opravljati enake storitve kot v državi članici izvora, razlagati tako, da je mogoče z nacionalnim zakonom (Zakon o leasingu (zakon o lizingu)) določiti dodatne zahteve in omejitve hčerinski družbi in s tem otežiti/narediti manj privlačno opravljanje zadevnih dejavnosti?

[...] (ni prevedeno)