

**Mål C-278/22****Begäran om förhandsavgörande****Datum för ingivande:**

22 april 2022

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Upravni sud u Zagrebu (Kroatien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

12 april 2022

**Klagande:**

ANTERA d.o.o.

**Motpart:**

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

---

[utelämnas]

Upravni sud u Zagrebu (Förvaltningsdomstolen i Zagreb, Kroatien) [utelämnas], har inom ramen för ett förvaltningsrättsligt förfarande som inletts av klaganden, ANTERA d.o.o., [utelämnas] Zagreb [utelämnas], [utelämnas]

[utelämnas]

mot motparten, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatsk (Republiken Kroatiens tillsynsorgan för finansiella tjänster), [utelämnas] Zagreb [utelämnas], [utelämnas]

[utelämnas]

framställt en **begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 49 FEUF och artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden** [utelämnas]

*Saken i det nationella målet och bakgrund till tvisten*

1. Klaganden, ANTERA d.o.o., [utelämnas] Zagreb [utelämnas], väckte talan vid den hänskjutande domstolen för att få klarhet i huruvida beslutet från Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatsk (Republiken Kroatens tillsynsorgan för finansiella tjänster) [utelämnas] av den 14 februari 2019 (nedan kallat det angripna beslutet) var lagenligt.
2. Genom det angripna beslutet förbjuds klaganden att genomföra leasingtransaktioner utan tillstånd att genomföra den typen av verksamhet. Enligt beslutet ska klaganden som bevis för att beslutet har följts inge en rapport till motparten om de åtgärder som vidtagits, tillsammans med den bevisning som ligger till grund för påståendena i rapporten, nämligen att klaganden inom åtta dagar efter mottagandet av beslutet bevisa för motparten att en det hos domstolregistret har gjorts en begäran om strykning av verksamheterna ”leasing av motorfordon”, ”uthyrning och leasing av personbilar och lastbilar (med eller utan förare)” och ”uthyrning och leasing av cyklar, skotrar m.m.”.
3. Det är ostridigt mellan parterna att klaganden är ett dotterbolag till ett moderbolag i en annan medlemsstat, där klaganden tillhandahåller tjänster av samma slag som de som är aktuella i förevarande mål. Det är också ostridigt mellan parterna att klaganden har registrerat tillhandahållandet av ovannämnda tjänster i Republiken Kroatien, men att den ännu inte har erhållit tillstånd för dessa tjänster från motparten enligt artikel 8.1 i Zakon o leasingu (leasinglagen).
4. Vid en särskild kontroll som utfördes av motparten konstaterades att klaganden hade ingått tre långfristiga hyresavtal (avseende fyra fordon) och därefter, på uttrycklig begäran av kunden, hade förvärvat fordonen genom att köpa dem från leverantören, vilket innebär att klaganden förvärvade äganderätten till dem och upplät dem för användning åt kunderna.
5. Motparten drog på grundval av dessa faktiska omständigheter slutsatsen att en sådan affärsmodell utgör leasing, vilket innebär att bolaget i själva verket bedrev leasingverksamhet utan giltigt tillstånd.
6. I motsats till motpartens uppfattning, vilken ligger till grund för det angripna beslutet, anser klaganden att motparten genom den ovannämnda handlingen har åsidosatt klagandens rättigheter, vilka garanteras av unionens regelverk. Klaganden anser att Republiken Kroatien inte hade rätt att likställa operationell leasing med en finansiell tjänst och följaktligen underkasta tillhandahållandet av operationella leasingtjänster, men även tillhandahållandet av tjänster för uthyrning av fordon, motpartens (HANFA) tillsyn inom ramen för de befogenheter som denne tilldelats genom Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (lagen om Republiken Kroatens tillsynsorgan för finansiella tjänster).

*Tillämplig kroatisk rätt*

7. I artikel 15.1 1 i Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (lagen om Republiken Kroatiens tillsynsorgan för finansiella tjänster) (Narodne novine, nr 140/05, nr 154/11 och nr 12/12) föreskrivs att organet, vid utövandet av offentliga maktbefogenheter, är behörigt att anta genomförandebestämmelser med stöd av denna lag och av lagar som reglerar kapitalmarknaden, investeringsfonder och andra fonder, övertagande av aktiebolag, pensionsförsäkringsbolag, försäkring och återförsäkring samt **finansiella tjänster**, och även på grundval av andra lagar för det fall att behörighet tilldelas i dessa lagar.

8. I artikel 15.2 i lagen om Republiken Kroatiens tillsynsorgan för finansiella tjänster föreskrivs att **organet, vid utövandet av offentliga maktbefogenheter, är behörigt att utöva tillsyn över verksamhet som bedrivs av de enheter som står under tillsyn och som anges i de bestämmelser som anges i punkt 1 i den artikeln** och över juridiska personer som tillhandahåller factoringtjänster, såvida dessa inte tillhandahålls av banker inom ramen för deras registrerade verksamhet, samt behörigt att vidta åtgärder som syftar till att undanröja de olagligheter och oegentligheter som konstaterats.

9. I artikel 3.1 i Zakon o Leasing (leasinglagen) (Narodne novine, nr 141/13) föreskrivs att ett leasingföretag är ett handelsbolag med säte i Republiken Kroatien **som är registrerat i domstolsregistret på grundval av ett tillstånd att bedriva leasingverksamhet, utfärdat av organet på de villkor som anges i den lagen.**

10. I artikel 4.1 i leasinglagen föreskrivs att leasing är en rättshandling genom vilken en leasegivare förvärvar ett leasingobjekt på så sätt att vederbörande köper det av en leverantör och förvärvar äganderätten till leasingobjektet och överlåter leasetagaren att under en viss tidsperiod använda leasingobjektet mot att leasetagaren åtar sig att betala en avgift för härför.

10. I artikel 5.1 i leasinglagen föreskrivs att leasing, beroende på leasingens innehåll och särdrag, kan vara finansiell leasing eller operationell leasing.

11. I artikel 5.2 i leasinglagen föreskrivs att finansiell leasing är en rättshandling genom vilken leasetagaren, under den tid som leasingobjektet används, till leasegivaren betalar en avgift som tar hänsyn till det totala värdet av leasingobjektet, bär kostnaderna för avskrivning av leasingobjektet och, genom en utköpsoption, kan överta äganderätten till leasingobjektet till ett fastställt pris som vid tidpunkten för utnyttjandet av optionen är lägre än det faktiska värdet av leasingobjektet vid den tidpunkten, varvid riskerna och fördelarna med äganderätten till leasingobjektet i stor utsträckning överförs till leasetagaren.

12. I artikel 5.3 i leasinglagen föreskrivs att operationell leasing är en rättshandling genom vilken leasetagaren, under den tid som leasingobjektet används, betalar en viss avgift till leasegivaren, som inte nödvändigtvis tar hänsyn till leasingobjektets totala värde, leasegivaren bär kostnaderna för avskrivningen

av leasingobjektet och leasetagaren har inte någon utköpsmöjlighet enligt avtalet, och riskerna och fördelarna med ägandet av leasingobjektet kvarstår i stor utsträckning hos leasegivaren, det vill säga de överförs inte till leasetagaren.

13. I artikel 6.1 i leasinglagen föreskrivs att **leasingverksamhet kan bedrivas av ett leasingbolag som avses i artikel 3 i denna lag, av ett leasingbolag i en medlemsstat** som avses i artikel 46 i denna lag, och av en filial till ett leasingbolag från ett tredjeland som avses i artikel 48 i denna lag.

#### *Unionsrätt*

14. I artikel 49 första stycket FEUF föreskrivs ett förbud mot inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium, varvid detta förbud även ska omfatta inskränkningar för medborgare i en medlemsstat som är etablerad i någon medlemsstat att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag.

15. I artikel 49 andra stycket FEUF föreskrivs att etableringsfriheten ska innefatta rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag, särskilt bolag som de definieras i artikel 54 andra stycket, på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare, om inte annat följer av bestämmelserna i kapitlet om kapital.

16. I artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (nedan kallat direktiv 2006/123/EG) föreskrivs att direktivet ska tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat.

17. I artikel 2.2 b i direktiv 2006/123/EG föreskrivs att direktivet inte ska tillämpas på följande verksamheter: **Finansiella tjänster** såsom banktjänster och tjänster som avser krediter, försäkringar och återförsäkringar, tjänstepensioner och individuellt pensionssparande, värdepapper, investeringsfonder, betalningar och investeringsrådgivning inbegripet tjänster som förtecknas i bilaga I till direktiv 2006/48/EG.

18. I skäl 33 i direktiv 2006/123/EG anges att de tjänster som omfattas av detta direktiv rör ett stort antal olika verksamheter som ständigt utvecklas, och bland vilka man finner företagsrelaterade tjänster, såsom konsulttjänster inom ledarskap och förvaltning, certifiering och testning, viss typ av fastighetservice ("facilities management"), inklusive kontorsunderhåll och annan kontorservice, reklam, rekryteringstjänster samt handelsagenter. Direktivet omfattar också tjänster både till företag och konsumenter, såsom juridisk rådgivning och skatterådgivning, tjänster som berör fastigheter, t.ex. fastighetsmäklari, byggverksamhet, även arkitektverksamhet, distribution, mässarrangemang, **biluthyrning** och resebyråverksamhet. Även konsumenttjänster ingår, såsom inom turism (till exempel turistguiders arbete), fritidsanläggningar, idrottsanläggningar och nöjesparker samt, under förutsättning att de inte är undantagna från direktivets

tillämpningsområde, hushållstjänster, t.ex. hemhjälp till äldre. Dessa verksamheter kan röra både tjänster som kräver att tjänsteleverantör och tjänstemottagare befinner sig nära varandra, tjänster där tjänsteleverantören eller tjänstemottagaren förflyttar sig och tjänster som kan tillhandahållas på distans, till exempel via Internet.

19. Bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (nedan kallat direktiv 2013/36/EU) innehåller en förteckningen över verksamheter som omfattas av ömsesidigt erkännande, och i punkt 3 anges endast finansiell leasing (och inte operationell leasing).

#### *Skälen för begäran om förhandsavgörande*

29. Vid prövningen av ovannämnda rättsregler har Upravni sud u Zagrebu (Förvaltningsdomstolen i Zagreb) påpekat att direktiv 2013/36/EU, som reglerar kreditinstitutens verksamhet, endast nämner finansiell leasing, medan operationell leasing inte omfattas av detta direktiv.

30. Om man tillämpar argumentum e contrario, eftersom det i ovannämnda direktiv 2013/36/EU anges att endast finansiell leasing ingår i finansiella tjänster, ska direktiv 2006/123/EG då tillämpas på operationell leasing.

31. Det framgår klart av ovannämnda artikel 2 och skäl 33 i direktiv 2006/123/EG att detta direktiv inte rör finansiell leasing, utan avser ett brett spektrum tjänster som omfattar de mest skilda verksamheterna, däribland biluthyrning, vilket kan betecknas som operationell leasing.

32. Den hänskjutande domstolen har påpekat att det av dessa bestämmelser i nationell rätt framgår att Republiken Kroatien (i samband med en kontroll som utfördes av motparten) har likställt operationell leasing med en finansiell tjänst, trots att det i unionsrätten inte preciseras att en sådan tjänst utgör en finansiell tjänst.

33. Den hänskjutande domstolen har påpekat att enligt fast praxis från Europeiska unionens domstol utgör varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan diskriminering med avseende på nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgarna att utöva den etableringsfrihet som garanteras genom fördragen, en inskränkning av etableringsfriheten i den mening som avses i artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I det konkreta fallet kan den nationella lagstiftningen hindra eller avskräcka klaganden och personer från andra medlemsstater som önskar etablera sig i Kroatien från att bedriva operationell uthyrnings- eller leasingverksamhet.

*Fråga som hänskjutits för förhandsavgörande*

39. Mot bakgrund av det ovan anförda vill Upravni sud u Zagrebu (Förvaltningsdomstolen i Zagreb) få klarhet i fråga om tolkningen av unionsrätten, när det gäller frågan om huruvida den lagstiftning som föreskriver att Financijska agencija (Finansorganet) ska utöva tillsyn över tjänster för operationell uthyrning, innebär att det på den kroatiska marknaden blir mindre attraktivt att utöva den etableringsfrihet som garanteras i fördraget.

40. För att kunna pröva denna grund i talan som väckts ska Upravni sud (förvaltningsdomstol) med stöd av artikel 45.2 punkt 1 i Zakon o upravnim sporovima (lagen om förvaltningsförfarande) (Narodne novine, nr 20/10, nr 143/12, nr 152/14, nr 29/17 och nr 110/21), genom beslut [utelämnas] av den 12 april 2022, vilandeförklara det administrativa förfarandet och framställa en begäran till EU-domstolen om tolkning av unionsrätten.

**1. Omfattas operationella leasingtjänster och/eller långfristig uthyrning av fordon av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123/EG (tjänstedirektivet), såsom anges i Handboken för genomförande av tjänstedirektivet av den 13 mars 2008, vilken antogs av generaldirektoratet för inre marknaden och tjänster? Ska en enhet som bedriver operationell leasing (men inte finansiell leasing) och/eller långfristig uthyrning av fordon betraktas som ett finansiellt institut i den mening som avses i artikel 4.1 punkt 26 i förordning (EU) nr 575/2013?**

**2. Om svaret på den första frågan ovan är jakande och svaret på den andra frågan är nekande, är det då förenligt med artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, jämförd med artiklarna 9-13 i direktiv 2006/123/EG, att tilldela Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Republiken Kroatien tillsynsorgan för finansiella tjänster) (HANFA) befogenheten dels att utöva tillsyn över tillhandahållandet av operationella leasingtjänster och/eller långfristig uthyrning av fordon, i enlighet med artikel 6.1 i leasinglagen, dels att införa ytterligare krav och begränsningar för företag som bedriver sådan verksamhet?**

**3. Ska artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artiklarna 9–13 i direktiv 2006/123/EG, under sådana omständigheter som de som är aktuella i förevarande mål, då ett moderbolag i en medlemsstat avser att genom ett dotterbolag i en annan medlemsstat tillhandahålla tjänster av samma slag som dem som moderbolaget tillhandahåller i ursprungsmedlemsstaten, tolkas så, att det är tillåtet att i den nationella lagen (leasinglagen) införa ytterligare krav och inskränkningar för dotterbolaget, som innebär att ett utövande av den aktuella verksamheten hindras eller blir mindre attraktiv?**

[utelämnas]