

Дело C-278/22

Преюдициално запитване

**Дата на постъпване в Съда:**

22 април 2022 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Upravni sud u Zagrebu (Хърватия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

12 април 2022 г.

**Жалбоподател:**

ANTERA d.o.o.

**Отвeтник:**

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

[...]

Upravni sud u Zagrebu (Административен съд Загреб, Хърватия, наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) [...] в административния спор между жалбоподателя ANTERA d.o.o, [...] Загреб [...], [...]

[...]

и отвeтника Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatske (Хърватска агенция за надзор на финансовите услуги на Република Хърватия, наричана по-нататък „HANFA“), [...] Загреб [...], [...]

[...]

отправля запитване за тълкуване на член 49 ДФЕС и член 2, параграф 2 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар [...]

*Предметът на главното производство и релевантните факти*

1. Жалбоподателят, ANTERA d.o.o, [...] Загреб [...], подава жалба до запитващата юрисдикция за преценка на законосъобразността на решението на HANFA [...] от 14 февруари 2019 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

2. С обжалваното решение на жалбоподателя се забранява да извършва лизингови дейности без да има разрешение за упражняване на този вид дейности. С него на жалбоподателя се разпорежда — за да докаже, че е изпълнил същото решение — да представи на ответника доклад за взетите мерки, придружен с доказателствата, на които се основават направените в доклада твърдения, а именно в осемдневен срок, считано от получаването на решението, жалбоподателят трябва да представи на ответника доказателство, че е подал декларация в съдебния регистър за заличаване на дейностите „отдаване на лизинг на моторни превозни средства“, „отдаване под наем на леки превозни средства или камиони (със или без шофьор), както и отдаване на същите за ползване (лизинг)“ и „отдаване под наем на велосипеди, скутери и други подобни, както и отдаване на същите за ползване (лизинг)“.

3. Между страните е безспорно, че жалбоподателят е дъщерно дружество на дружество майка от друга държава членка, където последното предоставя услуги от същия вид като разглежданите. Между страните също така е безспорно, че жалбоподателят е регистриран в Република Хърватия с цел да упражнява изброените по-горе услуги, без за това да разполага с разрешение от ответника, както се изисква член 8, параграф 1 от *Zakon o leasingu* (Закон за лизинга).

4. В хода на извършена от ответника специална проверка е установено, че жалбоподателят е сключил три договора (за четири превозни средства) за отдаване под дългосрочен наем, след което по конкретни заявки на клиентите набавя превозните средства, като ги купува от доставчик и така придобива собствеността върху тях, и ги предоставя за ползване на клиентите.

5. Въз основа на тези факти ответникът заключава, че този търговски модел по своето съществуване представлява лизинг и че така въпросното дружество на практика е извършвало лизингова дейност без валидно разрешение.

6. Противно на становището на ответника, на което впрочем се основава обжалваното решение, според жалбоподателя с описаното поведение на ответника са нарушени правата му, гарантирани с достиженията на правото на Европейския съюз. Според него Република Хърватия изобщо не може да приравнява института на оперативния лизинг на финансова услуга, поради което както предоставянето на услуги по оперативен лизинг, така и

предоставянето на услуги по отдаване под наем на автомобили, не могат да се поставят под надзора на ответника (HANFA) съобразно обхвата на правомощията, предоставени му със Zakon о Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Закон за Хърватската агенция за надзор на финансовите услуги).

*Приложима хърватска правна уредба*

7. Съгласно член 15, параграф 1 от Zakon о Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Закон за Хърватската агенция за надзор на финансовите услуги, Narodne novine № 140/05, 154/11 и 12/12) при упражняването на публични правомощия HANFA има право да приема разпоредби за изпълнение въз основа на този закон, законите, регулиращи капиталовия пазар, инвестиционните и други фондове, придобиването на контрол върху акционерни дружества, пенсионноосигурителните дружества, застраховането и презастраховането, **както и финансовите услуги**, а също и въз основа на други закони, когато те я оправомощават за това.

8. В член 15, параграф 2 от Закона за Хърватската агенция за надзор на финансовите услуги се предвижда, **че при упражняването на публични правомощия HANFA има право да осъществява надзор върху дейностите на подлежащите на надзор субекти по параграф 1 от същия член** и на юридическите лица, извършващи факторингови дейности, освен ако се извършват от банки в рамките на регистрираната от тях дейност, и да налага мерки за отстраняване на установените нарушения и нередности.

9. Съгласно член 3, параграф 1 от Zakon о leasingu (Закон за лизинга, Narodne novine № 141/13, наричан по-нататък „ЗЛ“) лизинговото дружество е търговски дружество със седалище в Република Хърватия, **вписано в съдебния регистър въз основа на разрешение за упражняване на лизингови дейности, издадено от HANFA при предвидените в този закон условия.**

10. Съгласно член 4, параграф 1 от ЗЛ лизинговата сделка е правна сделка, в което лизингодателят набавя обекта на лизинга, като го купува от доставчика и така придобива правото на собственост върху обекта на лизинга, и разрешава на лизингополучателя да го използва за определено време, а лизингополучателят се задължава да заплаща такса за това.

[...] В член 5, параграф 1 от ЗЛ се предвижда, че предвид съдържанието на характеристиките на лизинговата сделка лизингът може да бъде финансов или оперативен.

11. Съгласно член 5, параграф 2 от ЗЛ сделката за финансов лизинг е правна сделка, при която лизингополучателят плаща на лизингодателя през периода на ползване на обекта на лизинга такса, отчитаща общата стойност на обекта на лизинга, понася разходите за амортизация на обекта на лизинга

и чрез опция за закупуване може да придобие правото на собственост върху обекта на лизинга на определена цена, която в момента на упражняване на тази опция е по-малка от действителната цена на обекта на лизинга в същия момент, а рисковете и ползите, свързани със собствеността върху обекта на лизинга, в по-голямата си част се прехвърлят на лизингополучателя.

12. Съгласно член 5, параграф 3 от ЗЛ сделката за оперативен лизинг е правна сделка, при която лизингополучателят плаща на лизингодателя през периода на ползване на обекта на лизинга определена такса, която не трябва да отчита общата стойност на обекта на лизинга, като лизингодателят понася разходите за амортизация на обекта на лизинга, без лизингополучателят да разполага с уговорена опция за закупуване, а рисковете и ползите, свързани със собствеността върху обекта на лизинга, в по-голямата си част продължават да се носят от лизингодателя, тоест те не се прехвърлят на лизингополучателя.

13. В член 6, параграф 1 от ЗЛ се предвижда, че **лизинговите дейности могат да се извършват чрез: лизинговото дружество по член 3 от закона**, лизинговото дружество от държава членка по член 46 от този закон и клонът на лизингово дружество от трета страна по член 48 от същия закон.

#### *Правото на Съюза*

14. Съгласно член 49, първа алинея ДФЕС „ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка се забраняват. Тази забрана се прилага също и по отношение на ограниченията за създаване на търговски представителства, клонове или дъщерни дружества от граждани на всяка държава членка, установили се на територията на друга държава членка“.

15. Съгласно член 49, втора алинея ДФЕС „свободата на установяване включва правото на достъп до и упражняване на дейност като самостоятелно заето лице, както и да се създават и ръководят предприятия, в частност дружества по смисъла на член 54, втора алинея при условията, определени от правото на държавата, където се извършва установяването за нейните собствени граждани, при спазването на разпоредбите на главата относно капиталите“.

16. В член 2, параграф 1 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (наричана по-нататък „Директива 2006/123/ЕО“) се предвижда, че тя се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка.

17. Съгласно член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123/ЕО тя не се прилага за следните дейности: „**финансови услуги** като банкиране, кредитиране, застраховане и презастраховане, професионални или лични

пенсии, ценни книжа, инвестиционни фондове, консултации в сферата на плащанията и инвестициите, включително услугите, изброени в приложение I към Директива 2006/48/ЕО“.

18. Съгласно съображение 33 от Директива 2006/123/ЕО „[у]слугите, обхванати от настоящата директива, засягат широка гама от непрекъснато променящи се дейности, включително бизнес услуги като управленски консултации, сертифициране и изпитване, управление на обекти, включително поддържане на офиси, реклама, услуги по набиране на персонал и услугите на търговските агенти. Обхванатите услуги са насочени както към бизнеса, така и към потребителите, като например правни и финансови консултации, услуги свързани с недвижимите имоти като агенции за недвижими имоти, строителство, включително услугите на архитектите, дистрибуторска търговия, организиране на търговски панаири, **даване на коли под наем** и туристически агенции. Обхванати са и услуги за потребители като тези в сферата на туризма, включително туристически гидове, услуги по осигуряване на почивка, спортни центрове и паркове за забавления, и до степеня, до която те не са изключени от обхвата на настоящата директива, услуги по поддържане на домакинството, като например оказване помощ на възрастни хора. Тези услуги може да са такива, които изискват близост между доставчик и получател, услуги, които изискват пътуване от страна на получателя или доставчика, и услуги, които може да бъдат оказвани от разстояние, включително чрез Интернет“.

19. Приложение I към Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на Директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (наричана по-нататък „Директива 2013/36/ЕС“) съдържа списък на дейностите, подлежащи на взаимно признаване, като в точка 3 се посочва само финансовият лизинг (а не оперативния).

*Мотиви за отправяне на преюдициалното запитване*

29. Предвид посочените по-горе разпоредби запитващата юрисдикция отбелязва, че в Директива 2013/36/ЕС, с която се регулират дейностите на кредитните институции, се отбелязва само финансовият лизинг, докато оперативният лизинг не попада в нейния обхват.

30. Чрез аргумент а contrario, ако в Директива 2013/36/ЕС се посочва, че само финансовият лизинг спада към финансовите услуги, тогава за оперативния лизинг трябва да се приложи Директива 2006/123/ЕО.

31. От посочените разпоредби от член 2 и съображение 33 от Директива 2006/123/ЕО ясно следва, че тя не се отнася за финансовия лизинг, но се отнася за широк диапазон услуги, обхващащи най-различни дейности —

включително отдаване под наем на автомобили — които могат да се разглеждат като оперативен лизинг.

32. Запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно посочените разпоредби от националното право Република Хърватия (при контрола, осъществяван от ответника) приравнява оперативния лизинг на финансова услуга, докато по правото на Съюза такава услуга не се счита за финансова услуга.

33. Запитващата юрисдикция посочва, че съгласно постоянната практика на Съда на ЕС ограничение свободата на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС е всяка национална мярка, която, макар и приложима без дискриминация с оглед на гражданството, може да затрудни или да направи по-малко привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на свободата на установяване, гарантираната от Учредителните договори. В разглеждания случай националната правна уредба може да възпрепятства или да отблъсне жалбоподателя и лицата от други държави членки, желаещи да се установят със стопанска цел в Република Хърватия, да извършват дейност по отдаване под наем или по оперативния лизинг.

#### *Преюдициален въпрос*

39. Поради това запитващата юрисдикция изпитва съмнения относно тълкуването на правото на Съюза, а именно дали правната уредба, предвиждаща упражняван от HANFA контрол върху услугата по оперативно отдаване под наем, прави пазара на Република Хърватия по-малко привлекателен за упражняването на свободата на установяване, гарантирана с учредителните договори.

40. За да може да прецени това твърдение в жалбата, на основание член 45, параграф 2, точка 1 от *Zakon o upravnim sporovima* (Закон за административните спорове) (*Narodne novine* № 20/10, 143/12, 152/14, 29/17 и 110/21) с определение [...] от 12 април 2022 г. запитващата юрисдикция спира административното производство и отправя до Съда на ЕС запитване за тълкуване на правото на Съюза:

**1. Попадат ли услугите по оперативен лизинг и/или услугите по отдаване под дългосрочен наем на автомобили в приложното поле на Директива 2006/123/ЕО (Директива за услугите), както се посочва в Ръководството за прилагане на Директивата за услугите от 13 март 2008 г., издадено от генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“ на Европейската комисия? Счита ли се за „финансова институция“ по смисъла на член 4, параграф 1, точка 26 от Регламент (ЕС) № 575/2013 субект, който извършва дейности по оперативен лизинг (а не извършва дейности по финансов лизинг) и/или дейности по отдаване под дългосрочен наем на автомобили?**

2. Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, а отговорът на втория въпрос е отрицателен, съответстват ли на член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз във връзка с членове 9—13 от Директива 2006/123/ЕО оправомощаването на Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Хърватска агенция за надзор на финансовите услуги, HANFA) да осъществява надзор върху предоставянето на услуги по оперативен лизинг и/или услуги по отдаване под дългосрочен наем на автомобили, който надзор тя упражнява на основание член 6, параграф 1 от Zakon o leasingu (Закон за лизинга), и оправомощаването да налага допълнителни изисквания и ограничения на предприятията, извършващи такива дейности?

3. Трябва ли при обстоятелства като тези в разглеждания спор — когато дружество майка от държава членка чрез дъщерно дружество в друга държава членка възнамерява да предоставя същия вид услуги като в държавата членка по произход — член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз и разпоредбите от членове 9—13 от Директива 2006/123/ЕО да се тълкуват в смисъл, че позволяват чрез националния закон (Zakon o leasingu (Закон за лизинга) да се налагат допълнителни изисквания и ограничения на дъщерно дружество, като по този начин извършването на въпросните дейности се прави по-трудно/по-малко привлекателно?

[...]