

**Zaak C-278/22**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

22 april 2022

**Verwijzende rechter:**

Upravni sud u Zagrebu (Kroatië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

12 april 2022

**Verzoekende partij:**

ANTERA d.o.o.

**Verwerende partij:**

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

---

[...]

De Upravni sud u Zagrebu (bestuursrechter Zagreb, Kroatië; hierna: „Upravni sud”) [OMISSIS] verzoekt in de bestuursrechtelijke procedure die is ingeleid door verzoekster ANTERA d.o.o., [OMISSIS] Zagreb [OMISSIS], [OMISSIS]

[OMISSIS]

tegen verweerder, de Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatske (Kroatisch agentschap voor toezicht op de financiële diensten van de Republiek Kroatië), [OMISSIS] Zagreb [OMISSIS], [OMISSIS]

[OMISSIS]

**om een prejudiciële beslissing betreffende de uitlegging van artikel 49 VWEU en artikel 2, lid 2, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt**  
[OMISSIS]

*Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding en relevante feiten*

1. Verzoekster ANTERA d.o.o., [OMISSIS] Zagreb [OMISSIS], heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit van de Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Kroatisch agentschap voor toezicht op financiële diensten; hierna: „HANFA”) [OMISSIS] van 14 februari 2019 (hierna: „bestreden besluit”).

2. Het bestreden besluit verbiedt verzoekster leasetransacties te verrichten zonder daartoe over de vereiste vergunning te beschikken. In het besluit wordt van verzoekster verlangd dat zij als bewijs van de nakoming van het besluit aan verweerder een verslag van de daartoe genomen maatregelen overlegt, tezamen met de bewijzen waarop zij de in het verslag opgenomen beweringen baseert. Meer bepaald diende verzoekster binnen 8 dagen na ontvangst van dit besluit aan verweerder het bewijs te leveren dat zij bij het gerechtelijke register een verzoek om schrapping van de activiteiten „leasing van motorvoertuigen”, „verhuur en leasing van personenauto’s en vrachtwagens (met of zonder bestuurder)” en „verhuur en leasing van fietsen, scooters enzovoort” had ingediend.

3. Tussen partijen is niet in geschil dat verzoekster een dochteronderneming is van een moedermaatschappij in een andere lidstaat, waar deze laatste zich bezighoudt met het verrichten van diensten van hetzelfde type als in de onderhavige zaak aan de orde zijn. Tussen partijen staat eveneens vast dat verzoekster de verrichting van voormelde diensten in de Republiek Kroatië heeft laten registreren en dat zij daarvoor van verweerder geen vergunning overeenkomstig artikel 8, lid 1, van de Zakon o leasingu (wet inzake leasing; hierna ook: „Zol”) heeft verkregen.

4. In de loop van een door verweerder verrichte buitengewone controle is vastgesteld dat verzoekster drie langlopende verhuurovereenkomsten (betreffende vier auto’s) heeft gesloten en dat zij op uitdrukkelijk verzoek van de klant de auto’s vervolgens heeft verworven door deze te kopen van de leverancier, zodat zij er de eigenaar van is geworden en de auto’s voor gebruik ter beschikking van klanten kon stellen.

5. Verweerder komt op basis van de uiteengezette feiten tot de conclusie dat een dergelijk bedrijfsmodel in wezen een vorm van leasing is, zodat de vennootschap in feite leaseactiviteiten heeft verricht zonder daartoe over een geldige vergunning te beschikken.

6. Anders dan wordt beweerd door verweerder, die zijn standpunt aan het bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd, is verzoekster van mening dat de beschreven handelwijze van verweerder een schending van haar door het acquis gewaarborgde rechten inhoudt. Verzoekster is van mening dat de Republiek Kroatië de rechtsfiguur van operationele leasingdiensten in het geheel niet met financiële diensten kon gelijkstellen en evenmin gerechtigd was om de verrichting van dergelijke leasingdiensten alsmede haar autoverhuurdiensten vervolgens te

onderwerpen aan het toezicht van verweerder (HANFA) overeenkomstig de bevoegdheden die aan verweerder zijn toegekend bij de Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (wet betreffende het Kroatische agentschap voor toezicht op financiële diensten; hierna: „ZoHANFA”).

*Toepasselijke bepalingen van Kroatisch recht*

7. Artikel 15, lid 1, ZoHANFA (*Narodne novine*, nrs. 140/05, 154/11 en 12/12) bepaalt dat HANFA ter uitoefening van zijn overheidsprerogatieven bevoegd is om uitvoeringsbepalingen vast te stellen krachtens deze wet, krachtens de wetten tot regulering van de kapitaalmarkt, beleggingsfondsen en andere fondsen, overname van kapitaalvennootschappen, pensioenverzekeringsmaatschappijen en verzekerings- en herverzekeringsmaatschappijen, **en financiële diensten**, alsook krachtens andere wetten, voor zover deze HANFA daartoe machtigen.

8. Artikel 15, lid 2, ZoHANFA bepaalt **dat HANFA ter uitoefening van zijn overheidsprerogatieven gemachtigd is om toezicht te houden op de activiteiten van de onder toezicht staande entiteiten genoemd in de in lid 1 van dit artikel bedoelde bepalingen** alsmede van rechtspersonen die factoringdiensten verrichten, voor zover deze diensten niet worden verricht door banken in het kader van hun geregistreerde activiteiten, en om maatregelen op te leggen met het oog op het verhelpen van geconstateerde onrechtmatigheden en onregelmatigheden.

9. Artikel 3, lid 1, Zol (*Narodne novine*, nr. 141/13) bepaalt dat een leasingvennootschap een in de Republiek Kroatië gevestigde handelsvennootschap is **die in het handelsregister is ingeschreven krachtens een vergunning voor het verrichten van leaseactiviteiten die onder de in deze wet vastgestelde voorwaarden is afgegeven door HANFA.**

10. Artikel 4, lid 1, Zol bepaalt dat leasing een rechtshandeling is waarbij de lessor een geleased goed verwerft door dit te kopen van de leverancier en aldus de eigendom ervan te verwerven en de lessee toestaat het geleasede goed gedurende een bepaalde periode te gebruiken en waarbij de lessee zich ertoe verbindt daarvoor een vergoeding te betalen.

10. Artikel 5, lid 1, Zol bepaalt dat, naargelang van de bewoordingen en de bijzonderheden van de gesloten leaseovereenkomst, onder leasing zowel financiële als operationele leasing kan worden verstaan.

11. Artikel 5, lid 2, Zol bepaalt dat financiële leasing een rechtshandeling is waarbij de lessee gedurende de periode van gebruik van het geleasede goed aan de lessor een vergoeding betaalt die rekening houdt met de totale waarde van het geleasede goed, de kosten van de afschrijving ervan draagt en door middel van een koopoptie de eigendom van het geleasede goed kan verkrijgen tegen een vaste prijs die op het tijdstip van uitoefening van de optie lager is dan de werkelijke

waarde van het goed op dat ogenblik, waarbij de kosten en de baten van de eigendom van het geleasede goed grotendeels op de lessee overgaan.

12. Artikel 5, lid 3, Zol bepaalt dat operationele leasing een rechtshandeling is waarbij de lessee gedurende de periode van gebruik van het geleasede goed een bepaalde vergoeding aan de lessor betaalt die niet noodzakelijk rekening houdt met de totale waarde van het geleasede goed, de kosten van de afschrijving van het geleasede goed worden gedragen door de lessor, de lessee geen contractueel vastgestelde koopoptie heeft en de kosten en de baten van de eigendom van het geleasede goed grotendeels bij de lessor blijven en dus niet op de lessee overgaan.

13. Artikel 6, lid 1, Zol bepaalt dat **leaseactiviteiten mogen worden verricht door een leasingvennootschap als omschreven in artikel 3 van deze wet**, een leasingvennootschap van een lidstaat als omschreven in artikel 46 ervan en een filiaal van een leasingvennootschap in een derde land als omschreven in artikel 48 ervan.

#### *Unierecht*

14. Artikel 49, eerste alinea, VWEU verbiedt beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat alsook beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een andere lidstaat zijn gevestigd.

15. Artikel 49, tweede alinea, VWEU bepaalt dat de vrijheid van vestiging, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, de toegang omvat tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 54, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld.

16. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: „richtlijn 2006/123/EG”) bepaalt dat deze richtlijn van toepassing is op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

17. Artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2006/123/EG bepaalt dat deze richtlijn niet van toepassing is op de volgende activiteiten: **financiële diensten**, zoals bankdiensten, kredietverstrekking, verzekering en herverzekering, individuele en bedrijfspensioenen, effecten, beleggingsfondsen, betalingen en beleggingsadviezen, met inbegrip van de diensten die zijn opgenomen in bijlage I bij richtlijn 2006/48/EG.

18. Overweging 33 van richtlijn 2006/123/EG bepaalt dat de diensten waarop deze richtlijn betrekking heeft zeer diverse, voortdurend veranderende activiteiten

betreffen, waaronder zakelijke diensten zoals de diensten van managementconsultants, certificering en tests, faciliteitenbeheer, waaronder het onderhoud van kantoren, reclamediensten, de werving van personeel en diensten van handelsagenten. Het gaat bij deze diensten ook om diensten die zowel aan bedrijven als aan particulieren worden verleend, zoals juridische of fiscale bijstand, diensten in de vastgoedsector, zoals makelaarsdiensten, of de bouwsector, met inbegrip van de diensten van architecten, de distributiehandel, de organisatie van beurzen, **autoverhuur** en reisbureaus. Voorts vallen hieronder consumentendiensten, bijvoorbeeld op het gebied van toerisme, zoals reisleiders, vrijetijdsdiensten, sportcentra en pretparken, en, voor zover zij niet van de werkingssfeer van de richtlijn zijn uitgesloten, thuiszorg, zoals hulp aan ouderen. Het kan zowel gaan om diensten waarvoor de dienstverrichter en de afnemer zich in elkaars nabijheid dienen te bevinden als om diensten waarvoor de dienstverrichter of de afnemer zich moet verplaatsen of die op afstand kunnen worden verricht, waaronder via internet.

19. Bijlage I bij richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (hierna: „richtlijn 2013/36/EU”) bevat een lijst van werkzaamheden die onder de wederzijdse erkenning vallen. In punt 3 daarvan wordt alleen financiële leasing (en niet operationele leasing) genoemd.

*Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing*

29. In het kader van zijn analyse van voormelde rechtsnormen merkt de Upravni sud op dat richtlijn 2013/36/EU, die de activiteiten van kredietinstellingen regelt, alleen financiële leasing vermeldt, terwijl operationele leasing er niet onder valt.

30. Aangezien uit voornoemde richtlijn 2013/36/EU volgt dat alleen financiële leasing tot het gebied van de financiële diensten behoort, moet – a contrario – worden aangenomen dat op operationele leasing de bepalingen van richtlijn 2006/123/EG moeten worden toegepast.

31. Uit artikel 2 en overweging 33 van richtlijn 2006/123/EG volgt duidelijk dat deze richtlijn geen betrekking heeft op financiële leasing maar op een breed scala van diensten die de uiteenlopendste activiteiten omvatten, waaronder autoverhuur, die als een vorm van operationele leasing kan worden beschouwd.

32. De rechter merkt op dat uit voormelde bepalingen van nationaal recht volgt dat de Republiek Kroatië (in het kader van het door verweerder uitgeoefende toezicht) operationele leasingdiensten heeft gelijkgesteld met financiële diensten, hoewel het Unierecht niet bepaalt dat dergelijke diensten financiële diensten zijn.

33. De rechter herinnert eraan dat de volgens vaste rechtspraak van het Hof sprake is van een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49

van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wanneer een nationale maatregel, ook indien hij zonder discriminatie op grond van nationaliteit wordt toegepast, de uitoefening door een onderdaan van een lidstaat van deze door de oprichtingsverdragen gewaarborgde fundamentele vrijheid kan belemmeren of minder aantrekkelijk maken. In deze specifieke zaak kan de nationale bepaling verzoekster en personen uit andere lidstaten die zich in de Republiek Kroatië willen vestigen, beletten of ontmoedigen om activiteiten op het gebied van verhuur of operationele leasing te verrichten.

*Prejudiciële vragen*

39. In het licht van het voorgaande zijn bij de Upravni sud twijfels gerezen over de uitlegging van het Unierecht met betrekking tot de vraag of de bepalingen die voorzien in toezicht op operationele leasingdiensten door de HANFA de markt in de Republiek Kroatië minder aantrekkelijk maken wat betreft de uitoefening van de door het oprichtingsverdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging.

40. Om deze grief te kunnen onderzoeken heeft de Upravni sud de behandeling van de bestuursrechtelijke procedure krachtens artikel 45, lid 2, punt 1, van de Zakon o upravnim sporovima (wet bestuursprocesrecht) (*Narodne novine*, nrs. 20/10, 143/12, 152/14, 29/17 en 110/21) geschorst bij beslissing [OMISSIS] van 12 april 2022 en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

**1. Vallen operationele leasing en/of langdurige autoverhuur binnen de werkingssfeer van richtlijn 2006/123/EG (dienstenrichtlijn), zoals aangegeven in het Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn van 13 maart 2008, dat is uitgegeven door het directoraat-generaal Interne markt en Diensten? Moet een entiteit die zich bezighoudt met operationele leasing (maar niet met financiële leasing) en/of langdurige autoverhuur als een financiële instelling in de zin van artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening (EU) nr. 575/2013 worden beschouwd?**

**2. Indien de eerste van deze vragen bevestigend en de tweede ontkennend wordt beantwoord: is de machtiging van de Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA) om toezicht te houden op de verrichting van diensten op het gebied van operationele leasing en/of langdurige autoverhuur krachtens artikel 6, lid 1, Zakon o leasingu en om aanvullende eisen en beperkingen op te leggen aan ondernemingen die dergelijke activiteiten verrichten, verenigbaar met artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, gelezen in samenhang met de artikelen 9 tot en met 13 van richtlijn 2006/123/EG?**

**3. Moeten artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de artikelen 9 tot en met 13 van richtlijn 2006/123/EG in omstandigheden als die van het onderhavige geding, waarin een in een lidstaat gevestigde moedermaatschappij voornemens is om via een**

**dochteronderneming in een andere lidstaat diensten van dezelfde aard te verrichten als zij in de oorspronkelijke lidstaat verricht, aldus worden uitgelegd dat zij toestaan dat een nationale wet (de wet inzake leasing) aan de dochteronderneming aanvullende eisen en beperkingen oplegt en daardoor de uitoefening van de betrokken activiteit belemmert of minder aantrekkelijk maakt?**

[OMISSIS]

WERKDOCUMENT