



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

16. november 2023\*

»Præjudiciel forelæggelse – økonomisk og monetær politik – tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter – forordning (EU) nr. 575/2013 – artikel 4, stk. 1, nr. 1) og nr. 42) – definitioner – begreberne »kreditinstitut« og »tilladelse« – ydelse af lån uden tilladelse«

I sag C-427/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol, Bulgarien) ved afgørelse af 21. juni 2022, indgået til Domstolen den 28. juni 2022, i straffesagen mod

**BG,**

procesdeltager:

**Varhovna kasatsionna prokuratura,**

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne P.G. Xuereb og A. Kumin (refererende dommer),

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Europa-Kommissionen ved A. Nijenhuis, D. Triantafyllou og I. Zaloguein, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

\* Processprog: bulgarsk.

## Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 1, nr. 1) og 42), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT 2013, L 176, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag mod BG, som er blevet kendt skyldig i at have ydet rentebærende lån til to fysiske personer uden at have den nødvendige tilladelse hertil.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

##### *Forordning nr. 575/2013*

- 3 Følgende fremgår af femte betragtning til forordning nr. 575/2013:

»Denne forordning og [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2013/36/EU [af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338)] bør tilsammen udgøre de retlige rammer for adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut eller investeringsselskab og for tilsynssystemet og de tilsynsmæssige krav for kreditinstitutter og investeringsselskaber (i det følgende sammen benævnt »institutter«). Denne forordning bør derfor læses sammen med nævnte direktiv.«
- 4 Denne forordnings artikel 1 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:

»I denne forordning fastlægges der ensartede bestemmelser om generelle tilsynsmæssige krav, som alle institutter, der er underkastet tilsyn i henhold til direktiv 2013/36/EU, skal opfylde på følgende områder:

  - a) kapitalgrundlagskrav i forbindelse med fuldt ud målelige, ensartede og standardiserede elementer af kreditrisiko, markedsrisiko, operationel risiko og afviklingsrisiko
  - b) krav, som begrænser store eksponeringer
  - c) efter at den delegerede retsakt, der er omhandlet i artikel 460 er trådt i kraft: likviditetskrav i forbindelse med fuldt ud målelige, ensartede og standardiserede elementer af likviditetsrisiko
  - d) indberetningskrav i forbindelse med litra a), b) og c) og gearing
  - e) offentliggørelseskrav.«

5 Denne forordnings artikel 4 med overskriften »Definitioner« bestemmer følgende i stk. 1:

»I denne forordning forstås ved:

1) »kreditinstitut«: en virksomhed, hvis aktivitet består i fra offentligheden at tage imod indskud eller andre midler, der skal tilbagebetales, samt i at yde lån for egen regning

[...]

3) »institut«: et kreditinstitut eller et investeringsselskab

[...]

26) »finansieringsinstitut«: en virksomhed, som ikke er et institut, og hvis hovedvirksomhed består i at erhverve kapitalandele eller i at udøve en eller flere af aktiviteterne i punkt 2-12 og punkt 15 i bilag I til direktiv 2013/36/EU, [...]

[...]

42) »tilladelse«: en fra myndighederne hidrørende akt, uanset formen, som medfører ret til at drive virksomhed

[...]«

6 Artikel 4, stk. 1, nr. 1), i forordning nr. 575/2013, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/2033 af 27. november 2019 (EUT 2019, L 314, s. 1) (herefter »forordning nr. 575/2013, som ændret«), fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

1) »kreditinstitut«: en virksomhed, hvis aktivitet består i en eller flere af følgende:

a) fra offentligheden at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler samt i at yde lån for egen regning

b) at udføre [en af] de aktiviteter, der er omhandlet i afsnit A, punkt 3) og 6), i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU [af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af direktiv 2002/92/EF og direktiv 2011/61/EU (EUT 2014, L 173, s. 349)], hvis et af følgende forhold gør sig gældende, men virksomheden ikke er en råvare- eller emissionskvotehandler, en kollektiv investeringsordning eller et forsikringsselskab:

i) den samlede værdi af virksomhedens konsoliderede aktiver udgør eller overstiger 30 mia. EUR

ii) den samlede værdi af virksomhedens aktiver er på mindre end 30 mia. EUR, og virksomheden er en del af en koncern, hvor den samlede værdi af de konsoliderede aktiver i alle de virksomheder i koncernen, der enkeltvis har samlede aktiver på mindre end 30 mia. EUR, og som udøver en eller flere af de aktiviteter, der er omhandlet i afsnit A, punkt 3) og 6), i bilag I til [direktiv] 2014/65/EU, udgør eller overstiger 30 mia. EUR, eller

- iii) den samlede værdi af virksomhedens aktiver er på mindre end 30 mia. EUR, og virksomheden er en del af en koncern, hvor den samlede værdi af de konsoliderede aktiver i alle virksomhederne i koncernen, som udøver en eller flere af de aktiviteter, der er omhandlet i afsnit A, punkt 3) og 6), i bilag I til direktiv 2014/65/EU, udgør eller overstiger 30 mia. EUR, hvis den konsoliderende myndighed i samråd med tilsynskollegiet beslutter dette for at tage højde for potentielle risici for omgåelse og potentielle risici for den finansielle stabilitet i [Den Europæiske Union];

for så vidt angår litra b), nr. ii) og iii), medregnes – når virksomheden er en del af en tredjelandskoncern – de samlede aktiver for hver filial af tredjelandskoncernen, der er meddelt tilladelse i Unionen, i den samlede værdi af aktiverne i alle koncernens virksomheder.«

- 7 I medfør af artikel 62, nr. 1), i forordning 2019/2033 ændres titlen på forordning nr. 575/2013 til følgende titel:

»Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012.«

#### *Direktiv 2013/36*

- 8 Følgende fremgår af 2. og 42. betragtning til direktiv 2013/36:

»(2) Nærværende direktiv bør bl.a. indeholde bestemmelser om tilladelsen til udøvelse af virksomhed, erhvervelse af kvalificerede kapitalandele, udøvelse af retten til fri etablering og retten til fri udveksling af tjenesteydelser, de beføjelser, der tillægges tilsynsmyndighederne i hjemlandet og værtslandet i denne henseende, og bestemmelser om startkapital og tilsynskontrol med kreditinstitutter og investeringsselskaber. [...] [N]ærværende direktiv [bør] læses sammen med forordning [nr. 575/2013] og bør sammen med nævnte forordning udgøre de retlige rammer for bankvirksomhed, den tilsynsmæssige ramme og de tilsynsmæssige krav for kreditinstitutter og investeringsselskaber.

[...]

(42) Dette direktiv bør ikke berøre bestemmelser i medlemsstaternes lovgivning vedrørende strafferetlige sanktioner.«

- 9 Dette direktivs artikel 1 har følgende ordlyd:

»Dette direktiv fastsætter regler vedrørende:

- a) adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og investeringsselskab (sammen benævnt »institutter«)

[...]«

- 10 Direktivets artikel 3 med overskriften »Definitioner« bestemmer i stk. 1:
- »I dette direktiv forstås ved:
- 1) »kreditinstitut«: et kreditinstitut, som defineret i artikel 4, stk. 1, nr. 1), i forordning [nr. 575/2013]
- [...]
- 22) »finansieringsinstitut«: et finansieringsinstitut, som defineret i artikel 4, stk. 1, nr. 26), i forordning [nr. 575/2013]
- [...]
- 38) »tilladelse«: en tilladelse, som defineret i artikel 4, stk. 1, nr. 42), i forordning [nr. 575/2013]
- [...]«
- 11 Kapitel 1 i afsnit III i direktiv 2013/36 med overskriften »Generelle krav vedrørende adgangen til at udøve virksomhed som kreditinstitut« indeholder bl.a. direktivets artikel 8 og 9.
- 12 Direktivets artikel 8, der har overskriften »Tilladelse«, bestemmer følgende i stk. 1:
- »Medlemsstaterne stiller krav om, at kreditinstitutter er meddelt tilladelse, før de påbegynder deres virksomhed. [...]«
- 13 Det nævnte direktivs artikel 9 med overskriften »Forbud for personer eller andre virksomheder end kreditinstitutter mod erhvervsmæssigt at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler fra offentligheden« fastsætter følgende i stk. 1:
- »Medlemsstaterne forbyder personer eller virksomheder, som ikke er kreditinstitutter, erhvervsmæssigt at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler fra offentligheden.«
- 14 Direktiv 2013/36 indeholder et afsnit V med overskriften »Bestemmelser vedrørende fri etablering og fri udveksling af tjenesteydelser«, hvis kapitel 1 med overskriften »Generelle principper« bl.a. omfatter dette direktivs artikel 34.
- 15 Artikel 34 med overskriften »Finansieringsinstitutter« bestemmer følgende i stk. 1:
- »Medlemsstaterne sikrer, at de aktiviteter, der er opført på listen i bilag I, kan udøves på deres område efter bestemmelserne i artikel 35, artikel 36, stk. 1, 2 og 3, artikel 39, stk. 1 og 2, og artikel 40-46, enten ved oprettelse af en filial eller ved udveksling af tjenesteydelser, af ethvert finansieringsinstitut i en anden medlemsstat, der er datterselskab af et kreditinstitut eller fællesejet datterselskab af to eller flere kreditinstitutter, hvis vedtægter giver mulighed for udøvelse af sådanne aktiviteter, og som opfylder samtlige nedenstående betingelser:
- [...]«

16 Punkt 1 og 2 i bilag I til direktiv 2013/36 med overskriften »Liste over de aktiviteter, der er omfattet af gensidig anerkendelse« har følgende ordlyd:

- »1. At tage imod indskud og andre tilbagebetalingspligtige midler
2. Udlånsvirksomhed, herunder bl.a. forbrugerkreditter, realkreditlån, factoring med eller uden regres og finansiering af handelstransaktioner (herunder forfajtering).«

#### *Direktiv 2014/65*

17 Bilag I til direktiv 2014/65 har overskriften »Lister over tjenesteydelser og aktiviteter samt finansielle instrumenter«. Afsnit A i dette bilag I med overskriften »Investeringservice og aktiviteter« bestemmer i punkt 3) og 6):

- »3) Handel for egen regning

[...]

- 6) Afsætningsgaranti for finansielle instrumenter og/eller placering af finansielle instrumenter på grundlag af en fast forpligtelse«.

#### *Bulgarsk ret*

#### *Straffeloven*

18 Artikel 252, stk. 1, i Nakazatelen kodeks (straffeloven) bestemmer:

»Enhver, der uden behørig tilladelse erhvervsmæssigt udfører bank-, forsikrings- eller andre finansielle transaktioner, udbyder betalingstjenester eller udsteder elektroniske penge, for hvilke der kræves en sådan tilladelse, straffes med fængsel fra tre til fem år og konfiskation af op til halvdelen af sine formuegoder.«

#### *Lov om kreditinstitutter*

19 Artikel 2, stk. 1, i Zakon za kreditnite institutsii (lov om kreditinstitutter) (DV nr. 59 af 21.7.2006) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov om kreditinstitutter«), definerer begrebet »bank« (kreditinstitut) på følgende måde:

»en juridisk person, som fra offentligheden tager imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler, og som yder lån eller anden finansiering for egen regning og risiko«.

20 Denne lovs artikel 3, stk. 1, nr. 3, definerer begrebet »finansieringsinstitut« som en person, der ikke er et institut eller et industriholdingselskab, hvis hovedvirksomhed bl.a. består i at yde lån med midler, der ikke stammer fra indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler modtaget fra offentligheden.

21 Lovens artikel 3a, stk. 1, bestemmer:

»Med henblik på erhvervsmæssig udøvelse af de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2, nr. 6, 7 og 12, samt i artikel 3, stk. 1, nr. 2 og 3, skal personen optages i et offentligt register i [Balgarska narodna banka (den bulgarske nationalbank) (BNB)], hvis en eller flere af disse aktiviteter er væsentlige for personen. Kriterierne for definitionen af en væsentlig aktivitet er fastsat i BNB's vedtægter.«

22 I henhold til samme lovs artikel 13, stk. 1, kræves der en tilladelse udstedt af BNB med henblik på udøvelse af bankvirksomhed.

23 Tillægsbestemmelserne til lov om kreditinstitutter bestemmer i stk. 4, at loven bl.a. gennemfører bestemmelserne i direktiv 2013/36.

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

24 I perioden fra april 2016 til september 2017 ydede BG, der er en bulgarsk statsborger, som i denne periode fungerede som kommunalbestyrelsesmedlem, kontantlån til to fysiske personer.

25 Ved dom af 1. oktober 2020 blev BG kendt skyldig i erhvervsmæssigt at have udført bankforretninger uden at have den nødvendige tilladelse hertil i henhold til lov om kreditinstitutter. På grundlag af navnlig straffelovens artikel 252, stk. 1, blev han følgelig idømt en fængselsstraf på tre år, som blev gjort betinget med en prøvetid på fire år, samt konfiskation af visse aktiver, som han ejede.

26 Denne dom blev den 15. april 2021 stadfæstet efter appel. BG har dernæst iværksat kassationsappel ved Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol, Bulgarien), som er den forelæggende ret.

27 Den forelæggende ret har anført, at den i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i Nakazatelno-protsesualen kodeks (strafferetsplejeloven) bl.a. kan beslutte at frikende den tiltalte, hvis de faktiske omstændigheder i sagen gør det muligt at fastslå, at den tiltalte ikke er gerningsmanden til den handling, som den pågældende er tiltalt for, eller at denne handling ikke er årsag til en lovovertrædelse, eller den kan ændre den dom, der afsiges efter appel, ved at omkvalificere den nævnte handling til en anden lovovertrædelse, der straffes med en straf, der er identisk med eller lavere end den straf, med hvilken den lovovertrædelse, som den pågældende er blevet dømt for, straffes.

28 Med henblik på at afgøre, om den kan udøve den ene eller den anden af disse beføjelser, har den forelæggende ret anført, at den først skal præcisere rækkevidden af de definitioner, der fremgår af artikel 4, stk. 1, nr. 1) og 42), i forordning nr. 575/2013, sammenholdt med artikel 9, stk. 1, i direktiv 2013/36 og punkt 1) og 2) i bilag I til dette direktiv. Fortolkningen af disse EU-retlige bestemmelser er nemlig relevant med henblik på at fastlægge den faktiske betydning af de forskellige elementer, som udgør den lovovertrædelse, der er omhandlet i straffelovens artikel 252, stk. 1, navnlig begrebet »banktransaktion«, der er indeholdt heri.

29 I denne henseende har den forelæggende ret for det første forklaret, at betydningen af disse elementer i henhold til praksis fra de bulgarske domstole og den bulgarske retslitteratur afklares i national ret ved love, der ikke henhører under strafferetten, bl.a. ved lov om kreditinstitutter, som

regulerer bankernes virksomhed og definerer begreber såsom »bank«, »banktransaktion«, »bankvirksomhed« og »banklån«. Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesafgørelsen, at denne lov bl.a. gennemfører bestemmelserne i direktiv 2013/36.

- 30 Hvad angår betydningen af begrebet »bankvirksomhed« angiver den nævnte lov, at denne virksomhed for et kreditinstitut består i fra offentligheden at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler og i at yde lån eller anden finansiering for dette instituts regning og for dettes egen risiko. Ifølge den forelæggende ret er definitionen for så vidt angår dette begreb derfor i overensstemmelse med definitionen i artikel 4, stk. 1, nr. 1), i forordning nr. 575/2013.
- 31 For det andet har den forelæggende ret præciseret, at i medfør af straffelovens artikel 252, stk. 1, sammenholdt med artikel 13, stk. 1, i lov om kreditinstitutter, udgør udøvelsen af enhver bankvirksomhed, herunder ydelse af banklån, der foretages uden tilladelse meddelt af BNB, en strafbar handling.
- 32 For det tredje har den forelæggende ret anført, at begrebet »banktransaktion« som omhandlet i straffelovens artikel 252, stk. 1, er blevet præciseret i flere af dens nyere afgørelser. Det er således i disse afgørelser blevet fastslået, at den omstændighed, at der erhvervsmæssigt ydes rentebærende lån med midler, der ikke stammer fra indskud modtaget fra offentligheden, ikke kan defineres som en sådan transaktion. I forbindelse med de sager, der gav anledning til de nævnte afgørelser, blev de tiltalte frifundet med den begrundelse, at denne bestemmelse kun fandt anvendelse på bankvirksomhed, for hvilken der var fastsat en tilladelsesordning.
- 33 For det fjerde har den forelæggende ret præciseret, at ydelse af lån med midler, der ikke hidrører fra en aktivitet, der består i fra offentligheden at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler, er en finansiel transaktion, for hvilken artikel 3a, stk. 1, i lov om kreditinstitutter fastsætter en registreringsordning og ikke en tilladelsesordning. Erhvervsmæssig udøvelse af denne virksomhed uden en sådan registrering udgør ikke en strafbar handling.
- 34 Den forelæggende ret har imidlertid udtrykt tvivl om den nøjagtige betydning af definitionen af »kreditinstitut« i artikel 4, stk. 1, nr. 1), i forordning nr. 575/2013. Den forelæggende ret ønsker således oplyst, om anvendelsen af bindeordet »samt« i denne definition, som forbinder den virksomhed, der består i fra offentligheden at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler, med den virksomhed, der består i at yde lån, betyder, at et sådant institut kun yder lån med midler modtaget fra offentligheden og ikke ligeledes kan yde lån med midler fra andre kilder, såsom modtagne omkostninger eller renter. Denne tvivl følger også af det udtrykkelige forbud i artikel 9, stk. 1, i direktiv 2013/36 mod, at andre personer eller virksomheder end kreditinstitutter tager imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler fra offentligheden, samt af den omstændighed, at punkt 1 og 2 i bilag I til dette direktiv nævner de to omhandlede aktiviteter særskilt.
- 35 Den forelæggende ret er desuden af den opfattelse, at den har behov for præciseringer med hensyn til fortolkningen af definitionen af udtrykket »tilladelse« i artikel 4, stk. 1, nr. 42), i forordning nr. 575/2013. Dette udtryk betegner det dokument, der giver ret til at udøve den virksomhed, der er fastsat i denne forordning og i direktiv 2013/36. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om denne definition, idet den henviser til »en [...] akt, uanset formen, som medfører ret til at drive virksomhed«, omfatter såvel tilladelser, der meddeles i form af tilladelser til kreditinstitutter fastsat i national ret, som tilladelser, der er opnået ved en registrering, hvilket er den tilladelsesordning, der i national ret er fastsat for finansieringsinstitutter.



- 36 På denne baggrund har Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal definitionen af et kreditinstitut i artikel 4, stk. 1, nr. 1), i [forordning nr. 575/2013] fortolkes således, at långivningen udelukkende skal ske med midler, der modtages fra offentligheden som indskud eller andre midler, der skal tilbagebetales, eller må et kreditinstitut også yde lån med midler fra andre kilder?
  - 2) Hvorledes skal indholdet af begrebet »en fra myndighederne hidrørende akt, uanset formen, som medfører ret til at drive virksomhed« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, nr. 42), i [forordning nr. 575/2013] fortolkes, og omfatter det både den godkendende tilladelsesordning og den godkendende registreringsordning for udlånsvirksomhed?«

### **Retsforhandlingerne for Domstolen**

- 37 Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement. Til støtte for sin anmodning har denne ret anført, at den sag, der er indbragt for den, er af hastende karakter, eftersom de gerninger, som BG foreholdes, skete tilbage i 2016, og at hovedsagens varighed risikerer at krænke retten til en retfærdig rettergang.
- 38 Den 14. juli 2022 har Domstolens Første Afdeling efter forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten besluttet ikke at efterkomme denne anmodning med den begrundelse, at betingelsen om uopsættelighed fastsat i den nævnte artikel 107 ikke er opfyldt.

### **Domstolens kompetence**

- 39 Indledningsvis bemærkes, at de faktiske omstændigheder i hovedsagen ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 575/2013, hvis fortolkning anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører.
- 40 Ifølge fast praksis har Domstolen imidlertid kompetence til at træffe afgørelse om en præjudiciel anmodning vedrørende EU-retlige bestemmelser i tilfælde, hvor de EU-retlige bestemmelser er blevet gjort anvendelige af national ret på grund af den heri foretagne henvisning til disse bestemmelsers indhold, også selv om de faktiske omstændigheder i hovedsagen ikke er direkte omfattet af EU-rettens anvendelsesområde (dom af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 I sådanne tilfælde er det nemlig afgjort i Unionens interesse, at bestemmelser, der er hentet fra EU-retten, fortolkes ensartet, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås (dom af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 En af Domstolen anlagt fortolkning af EU-retlige bestemmelser i situationer, der ikke er omfattet af disse bestemmelsers anvendelsesområde, er således berettiget, såfremt disse bestemmelser af national ret er blevet gjort anvendelige i sådanne situationer på direkte og ubetinget vis med henblik på at sikre en ensartet behandling af disse situationer og af de situationer, der er omfattet af de nævnte bestemmelsers anvendelsesområde (dom af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 33, og af 10.9.2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

- 43 I denne henseende bemærkes endvidere, at de konkrete forhold, der gør det muligt at fastslå, at de EU-retlige bestemmelser er blevet gjort anvendelige af national ret på direkte og ubetinget vis, skal fremgå af forelæggelsesafgørelsen (jf. i denne retning dom af 27.4.2023, Banca A (Fusionsdirektivets anvendelse i en intern situation), C-827/21, EU:C:2023:355, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret, som er den eneste retsinstans med kompetence til at fortolke national ret inden for rammerne af det ved artikel 267 TEUF fastsatte retslige samarbejde (dom af 7.11.2018, C og A, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis), redegjort for grundene til, at den finder, at der er tvivl om fortolkningen af forordning nr. 575/2013, samt for forbindelsen mellem denne forordning og de i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelser. Det fremgår således af de konkrete oplysninger i forelæggelsesafgørelsen, at denne ret er forpligtet til at støtte sig på de definitioner, der fremgår af den nævnte forordning, med henblik på at træffe afgørelse om realiteten i forbindelse med denne sag.
- 45 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at disse definitioner i medfør af bulgarsk ret er blevet gjort direkte og ubetinget anvendelige i situationer som de i hovedsagen omhandlede, og at det derfor afgjort er i Unionens interesse, at Domstolen tager stilling til anmodningen om præjudiciel afgørelse.

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det første spørgsmål*

- 46 Indledningsvis bemærkes, at artikel 4, stk. 1, nr. 1), i forordning nr. 575/2013, som er omhandlet i det første spørgsmål, og som indeholder en definition af begrebet »kreditinstitut«, blev ændret ved forordning 2019/2033.
- 47 Før denne ændring blev dette begreb defineret som »en virksomhed, hvis aktivitet består i fra offentligheden at tage imod indskud eller andre midler, der skal tilbagebetales, samt i at yde lån for egen regning«.
- 48 Efter den nævnte ændring anses en virksomhed, hvis aktivitet består i en eller flere af de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, nr. 1), litra a) og b), i forordning nr. 575/2013, som ændret, for et »kreditinstitut«.
- 49 Sidstnævnte aktiviteter er i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, nr. 1), litra a), »fra offentligheden at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler samt i at yde lån for egen regning« og i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, nr. 1), litra b), »at udføre [en af] de aktiviteter, der er omhandlet i afsnit A, punkt 3) og 6), i bilag I til [direktiv 2014/65]«, på visse betingelser.
- 50 I det foreliggende tilfælde bemærkes for det første, at ifølge den forelæggende rets forklaringer er definitionen af begrebet »kreditinstitut« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, nr. 1), i forordning nr. 575/2013 relevant for fortolkningen af den strafferetlige bestemmelse, der ligger til grund for domfældelsen af BG.

- 51 For det andet vedrører denne domfældelse forhold, der fandt sted mellem april 2016 og september 2017, dvs. inden ikrafttrædelsen af ændringen af denne forordnings artikel 4, stk. 1, nr. 1), ved forordning 2019/2033.
- 52 Det er imidlertid ikke udelukket, at denne ændring har betydning for princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af den mildeste straffebestemmelse (lex mitior). Selv om de sagsakter, som Domstolen råder over, ikke giver oplysninger om den måde, hvorpå dette princip er forankret i bulgarsk ret, forholder det sig ikke desto mindre således, at dette princip under alle omstændigheder er sikret ved artikel 7, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.9.2009, Scoppola mod Italien (nr. 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109), hvori Republikken Bulgarien er part.
- 53 Med henblik på at besvare det første spørgsmål skal der under disse omstændigheder tages hensyn til den ændring af artikel 4, stk. 1, nr. 1), i forordning nr. 575/2013, der blev foretaget ved forordning 2019/2033.
- 54 Endelig og med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, fremgår det, at BG ikke har udøvet nogen af de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, nr. 1, litra b), i forordning nr. 575/2013, som ændret.
- 55 Det skal derfor lægges til grund, at den forelæggende ret med det første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 4, stk. 1, nr. 1), litra a), i forordning nr. 575/2013, som ændret, skal fortolkes således, at en virksomhed kun er omfattet af begrebet »kreditinstitut« som omhandlet i den nævnte artikel 4, stk. 1, nr. 1), når dets aktivitet består i at yde lån med midler, der hidrører fra indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler modtaget fra offentligheden, hvorved midler fra andre kilder er udelukket.
- 56 I denne henseende bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af. En EU-retlig bestemmelses tilblivelseshistorie kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (dom af 16.3.2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Hvad angår ordlyden af artikel 4, stk. 1, nr. 1), litra a), i forordning nr. 575/2013, som ændret, skal det bemærkes, at denne indeholder to elementer, nemlig dels »fra offentligheden at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler«, dels »at yde lån for egen regning«. Disse to elementer er desuden forbundet med bindeordet »samt«.
- 58 Det skal heraf udledes, at en virksomhed, der ikke udfører nogen af de aktiviteter, der er omhandlet i denne artikel 4, stk. 1, nr. 1), litra b), kun er omfattet af begrebet »kreditinstitut« som omhandlet i den nævnte artikel 4, stk. 1, nr. 1), hvis dens aktivitet kumulativt består i fra offentligheden at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler samt i at yde lån for egen regning.
- 59 Selv om det ikke er udelukket, at lån ydes ved hjælp af midler fra andre kilder end indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler modtaget fra offentligheden, er der desuden som hovedregel en forbindelse mellem modtagelsen af indskud og ydelsen af lån.

- 60 Dette bekræftes af formålet med artikel 4, stk. 1, nr. 1), litra a), i forordning nr. 575/2013, som ændret, der består i at give en funktionel definition af begrebet »kreditinstitut«.
- 61 Denne bestemmelse har nemlig sin oprindelse i artikel 1, første led, i Rådets første direktiv 77/780/EØF af 12. december 1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EFT 1977, L 322, s. 30).
- 62 Det fremgår således af denne sidstnævnte bestemmelses tilblivelseshistorie, at definitionen af begrebet »kreditinstitut« er baseret på den funktion, som bl.a. bankerne udøver i de nationale økonomiers monetære kredsløb, idet deres hovedopgave består i at skabe et bindeled mellem opsparingen og investeringerne, dvs. at opsamle kapital og låne den ud (forslag til Rådets direktiv om samordning af love og administrativt fastsatte bestemmelser om adgangen til at optage og udøve virksomhed som [kredit]institut, KOM(74) 2010 endelig, s. 6).
- 63 Heraf følger, at en virksomhed, som ikke tager imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler modtaget fra offentligheden, og som således blot yder lån fra andre kilder, ikke er omfattet af begrebet »kreditinstitut« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, nr. 1), litra a), i forordning nr. 575/2013, som ændret.
- 64 Denne konklusion afkræftes ikke af den omstændighed, at artikel 4, stk. 1, nr. 1), efter ændringen af forordning nr. 575/2013 ved forordning 2019/2033 nu henviser til en virksomhed, hvis aktivitet »består i en eller flere af følgende [aktiviteter]«.
- 65 I forbindelse med denne ændring undlod EU-lovgiver nemlig i den nævnte artikel 4, stk. 1, nr. 1), litra a), at adskille den aktivitet, der består i fra offentligheden at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler, fra den aktivitet, der består i at yde lån, hvilket bekræfter, at disse to aktiviteter skal forstås således, at de udgør en helhed. Til forskel fra denne bestemmelse henviser samme artikel 4, stk. 1, nr. 1), litra b), desuden til »[en af] de aktiviteter«, der er omhandlet i afsnit A, punkt 3) og 6), i bilag I til direktiv 2014/65.
- 66 Hvad i øvrigt angår den forelæggende rets spørgsmål vedrørende artikel 9, stk. 1, i direktiv 2013/36 og bilag I til dette direktiv bemærkes dels, at denne artikel 9, stk. 1, udtrykkeligt forbyder personer eller andre virksomheder end kreditinstitutter at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler fra offentligheden, uden ligeledes at nævne den virksomhed, der består i at yde lån, dels at punkt 1 og 2 i dette bilag I særskilt identificerer modtagelse af indskud og andre tilbagebetalingspligtige midler og ydelse af lån. Dette er imidlertid uden betydning for den anlagte fortolkning af begrebet »kreditinstitut« som omhandlet i forordning nr. 575/2013.
- 67 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 1, nr. 1), litra a), i forordning nr. 575/2013, som ændret, skal fortolkes således, at en virksomhed kun er omfattet af begrebet »kreditinstitut« som omhandlet i den nævnte artikel 4, stk. 1, nr. 1), når dets aktivitet kumulativt består i fra offentligheden at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler samt i at yde lån for egen regning, idet det præciseres, at disse indskud eller andre midler modtaget fra offentligheden er bestemt til ydelse af lån, uden at det herved er udelukket, at lån ligeledes ydes med midler fra andre kilder.

### *Det andet spørgsmål*

- 68 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om begrebet »tilladelse« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, nr. 42), i forordning nr. 575/2013 skal fortolkes således, at det omfatter en tilladelsesordning for kreditvirksomhed ved registrering.
- 69 Indledningsvis skal den sammenhæng, hvori dette spørgsmål indgår, undersøges.
- 70 For det første straffes således i overensstemmelse med den i hovedsagen omhandlede strafferetlige bestemmelse, dvs. straffelovens artikel 252, stk. 1, bl.a. »[e]nhver, der uden behørig tilladelse erhvervsmæssigt udfører bank-, forsikrings- eller andre finansielle transaktioner«. Ifølge den forelæggende rets forklaringer finder denne bestemmelse kun anvendelse på aktiviteter, for hvilke der skal meddeles tilladelse i henhold til en tilladelsesordning.
- 71 For det andet fremgår det af disse forklaringer, at ydelse af lån med midler, der ikke hidrører fra aktivitet, der består i fra offentligheden at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler, er, om ikke en banktransaktion, så i det mindste en finansiell transaktion, for hvilken national ret fastsætter en registreringsordning og ikke en tilladelsesordning, således at erhvervsmæssig udøvelse af en sådan aktivitet uden registrering ikke udgør en strafbar handling.
- 72 Den forelæggende ret synes imidlertid at være af den opfattelse, at fortolkningen af begrebet »tilladelse« som omhandlet i forordning nr. 575/2013 er relevant for fortolkningen af begrebet »tilladelse« som omhandlet i straffelovens artikel 252, stk. 1, for så vidt som – hvis en registreringsordning på grundlag af en bred fortolkning også er omfattet af disse begreber – gennemførelsen uden registrering af finansielle transaktioner såsom almindelige udlån også skal anses for at henhøre under den overtrædelse, der er fastsat i denne bestemmelse.
- 73 I denne henseende skal det i lighed med det af Europa-Kommissionen anførte bemærkes, at begrebet »tilladelse« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, nr. 42), i forordning nr. 575/2013 skal forstås i forbindelse med den sammenhæng, hvori denne forordning indgår, som omfatter direktiv 2013/36.
- 74 Dette direktiv regulerer inden for rammerne af afsnit III, kapitel 1, de generelle krav, der giver adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut. Det nævnte direktivs artikel 8, stk. 1, bestemmer navnlig, at medlemsstaterne stiller krav om, at kreditinstitutter er meddelt tilladelse, før de påbegynder deres virksomhed.
- 75 Hvad derimod angår finansieringsinstitutter, som i overensstemmelse med definitionen i artikel 4, stk. 1, nr. 26), i forordning nr. 575/2013 omfatter andre virksomheder end kreditinstitutter, hvis hovedvirksomhed (udelukkende eller bl.a.) består i at yde lån, fastsætter direktiv 2013/36 inden for rammerne af afsnit V blot bestemmelser om etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 76 Heraf følger, at de betingelser, der regulerer meddelelsen af en tilladelse som finansieringsinstitut som omhandlet i forordning nr. 575/2013, kun er reguleret på nationalt plan, således at rækkevidden af begrebet »tilladelse« som omhandlet i denne forordning for så vidt angår vilkårene for sådanne tilladelser er uden relevans for hovedsagen.
- 77 Det er følgelig ufornuddent at besvare det andet spørgsmål.

## Sagsomkostninger

- 78 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

**Artikel 4, stk. 1, nr. 1), litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/2033 af 27. november 2019,**

**skal fortolkes således, at**

**en virksomhed kun er omfattet af begrebet »kreditinstitut« som omhandlet i den nævnte artikel 4, stk. 1, nr. 1), når dets aktivitet kumulativt består i fra offentligheden at tage imod indskud eller andre tilbagebetalingspligtige midler samt i at yde lån for egen regning, idet det præciseres, at disse indskud eller andre midler modtaget fra offentligheden er bestemt til ydelse af lån, uden at det herved er udelukket, at lån ligeledes ydes med midler fra andre kilder.**

Underskrifter