



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 11. mail 2023¹

Kohtuasi C-278/22

**AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., varem ANTERRA d.o.o.,
*versus***

Hrvatska agencija za nadzor finansijskih usluga

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Upravni sud u Zagrebu (Zagrebi halduskohus, Horvaatia))

Eelotsusetaotlus – Asutamisvabadus – Teenuste osutamise vabadus – Direktiivi 2006/123/EÜ kohaldamisala – Artikli 2 lõike 2 punkt b – Finantsteenused – Kapitaliliising ja kasutusliising – Artiklid 9 ja 10 – Järelevalveasutuselt autoriseeringu saamise nõue

I. Sissejuhatus

1. Käesolev Upravni sud u Zagrebu (Zagrebi halduskohus, Horvaatia) eelotsusetaotlus puudutab sisuliselt direktiivi 2006/123/EÜ² (mida teatakse ka teenuste direktiivina) kohaldamisala. Äriühingule, kes liisib oma klientidele autosid, anti korraldus lõpetada oma tegevus, kuna tal puudub kehtiv autoriseering finantsteenuste pakkumiseks.

2. Euroopa Kohus on varem kokku puutunud erinevate liisinguvormide küsimusega, eelkõige käibemaksu ja tarbijaõiguse kontekstis. Küll aga on käesolev kohtuasi esimene, milles liisingut analüüsitakse direktiivi 2006/123 kontekstis.

3. Käesolevas ettepanekus teen Euroopa Kohtule ettepaneku, mille kohaselt selliseid tegevusi, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, mis seisnevad nn kasutusrendi pakkumises, ei tuleks direktiivi 2006/123 kohaldamisalast välja jätta; tegemist ei ole finantsteenustega nimetatud direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti b tähenduses. Seega ei saa liikmesriik sätestada sellist autoriseerimisskeemi, mida haldab finantsturgude järelevalve eest vastutav asutus.

¹ Algkeel: inglise.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2006/123

4. Direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkti b kohaselt ei kohaldata seda direktiivi „finantsteenused[tele], nagu panga-, krediidi-, kindlustus-, ja edasikindlustusteenused, ameti- või personaal pensioniteenused, väärtpaberi-, investeerimisfondide, makse- ja investeerimise nõustamisteenused, sealhulgas teenused, mis on loetletud [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta direktiivi 2006/48/EÜ krediidiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (ELT 2006, L 177, lk 1)] I lisas“.

5. Direktiivi 2006/123 III peatüki 1. jagu³ käsitleb „autoriseerimist“ ja sisaldab artikleid 9–13.

6. Direktiivi 2006/123 artikli 9 „Autoriseerimisskeemid“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise suhtes kohaldada autoriseerimisskeemi ainult siis, kui on täidetud järgmised tingimused:

- a) autoriseerimisskeem ei diskrimineeri asjaomast teenuseosutajat;
- b) vajadus autoriseerimisskeemi järele on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;
- c) taotletavat eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem piirava meetmega, eelkõige põhjusel, et tagantjärele tehtav kontroll toimuks liiga hilja selleks, et olla tõeliselt tõhus.“

7. Direktiivi 2006/123 artikli 10 („Autoriseeringu andmise tingimused“) kohaselt:

„1. Autoriseerimisskeemid põhinevad kriteeriumidel, mis välistavad pädevate asutuste hindamisõiguse meelevaldse kasutamise.

2. Lõikes 1 osutatud kriteeriumid peavad olema:

- a) mittediskrimineerivad;
- b) põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;
- c) proportsionaalsed selle avaliku huvi eesmärgiga;
- d) selged ja ühemõttelised;
- e) objektiivsed;
- f) eelnevalt avalikustatud;

³ Direktiivi 2006/123 III peatükk puudutab teenuseosutajate asutamisevabadust.

g) läbipaistvad ja kättesaadavad.

3. Iga uue asutamise korral kehtivad autoriseeringu andmise tingimused ei dubleeri nõudeid ja kontrolle, mis on oma eesmärgilt samaväärsed või põhiolemuselt võrreldavad nende nõuete ja kontrollidega, mida teenuseosutaja suhtes juba kohaldatakse teises liikmesriigis või samas liikmesriigis. Artikli 28 lõikes 2 osutatud koostööpunktid ja teenuseosutaja abistavad pädevat asutust, edastades mis tahes vajaliku teabe nimetatud nõuete kohta.

4. Autoriseering võimaldab teenuseosutajale teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise kogu riigi territooriumil, sealhulgas esinduste, tütarettvõtjate, filiaalide või kontorite loomise kaudu, välja arvatud juhul, kui iga individuaalse asutamise jaoks autoriseeringu saamise nõue või autoriseeringu piiramine teatavale territooriumi osale on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusel.

5. Autoriseering antakse niipea, kui asjakohase uurimise teel on kindlaks tehtud, et autoriseeringu saamiseks vajalikud tingimused on täidetud.

6. Pädeva asutuse mis tahes otsust, välja arvatud autoriseeringu andmist, sealhulgas keeldumisotsust või autoriseeringu kehtetuks tunnistamist tuleb täielikult põhjendada ning seda peab olema võimalik kohtutes või muudes õiguskaitseorganites vaidlustada.

7. Käesolev artikkel ei mõjuta selliseid autoriseeringuid andvate liikmesriikide asutuste pädevuse jaotust kohalikul või piirkondlikul tasandil.“

B. Horvaatia õigus

8. Horvaatia finantsteenuste järelevalveasutuse seaduse (Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor finansijskih usluga, *Narodne novine*, nr 140/05, nr 154/11 ja nr 12/12) artikli 15 lõikes 1 on sätestatud, et avalike õiguste teostamiseks on Hrvatska agencija za nadzor finansijskih usluga (Horvaatia finantsteenuste järelevalveasutus, edaspidi „asutus“) volitatud võtma vastu rakendusakte käesoleva seaduse ning kapitaliturgu, investeerimisfonde ja teisi fonde reguleerivate seaduste, aktsiaseltside omandamist, pensionikindlustusseltse, kindlustus-, edasikindlustus- ja finantsteenuseid reguleerivate seaduste alusel, samuti muude seaduste alusel, kui need seadused selleks volituse annavad.

9. Horvaatia finantsteenuste järelevalveasutuse seaduse artikli 15 lõikes 2 on sätestatud, et asutus on avalike õiguste teostamiseks volitatud tegema järelevalvet kõnealuse artikli lõikes 1 nimetatud järelevalvesubjektide tegevuse üle ja faktooringutegevusega tegelevate juriidiliste isikute üle, kui neid teenuseid osutavad pangad registrisse kantud tegevusalade raames. Samuti on asutusel õigus kehtestada meetmed tuvastatud seadusrikkumiste ja eeskirjade eiramiste kõrvaldamiseks.

10. Liisinguseaduse (Zakon o leasingu, *Narodne novine*, nr 141/13) artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et liisinguettevõtte on äriühing, mille asukoht on Horvaatia Vabariigis ja mis on kantud kohturegistrisse liisingutegevuse loa alusel, mille on välja andnud asutus kõnealuses seaduses kirjeldatud tingimustel.

11. Selle seaduse artikli 4 lõikes 1 on sätestatud, et liising on õigustoiming, mille puhul liisinguandja omandab liisingueseme sellisel viisil, et ostab selle tarnijalt ja omandab liisingueseme omandiõiguse ning lubab liisinguvõtjal seejärel kasutada liisingueset määratletud aja jooksul, liisinguvõtja aga kohustub selle kasutamise eest tasu maksma.

12. Nimetatud seaduse artikli 5 lõikes 1 on sätestatud, et olenevalt liisingu sisust ja spetsiifikast võib tegemist olla kapitalirendi või kasutusrendiga.

13. Liisinguseaduse artikli 5 lõikes 2 on sätestatud, et kapitalirent on õigustoiming, mille puhul liisinguvõtja maksab liisingueseme kasutamise aja jooksul liisinguandjale tasu, mis tuleneb liisingueseme koguväärtusest, kannab eseme amortisatsioonikulud ja tänu väljaostmisvõimalusele võib omandada eseme omandiõiguse kokkulepitud hinna eest, mis selle võimaluse kasutamise hetkel on madalam kui eseme tegelik väärtus sellel hetkel. Liisingueseme omandiõigusega seotud riskid ja eelised kantakse olulises osas üle liisinguvõtjale.

14. Liisinguseaduse artikli 5 lõikes 3 on sätestatud, et kasutusrent on õigustoiming, mille puhul liisinguvõtja tasub liisingueseme kasutamise perioodil liisinguandjale kokkulepitud tasu, mis ei pea tulenema liisingueseme koguväärtusest. Liisinguandja kannab liisingueseme amortisatsioonikulud ja liisinguvõtjal ei ole lepingu järgi väljaostuvõimalust; liisingueseme omandiõigusega seotud riskid ja eelised jäävad olulises osas liisinguandjale ehk neid ei kanta üle liisinguvõtjale.

15. Liisinguseaduse artikli 6 lõikes 1 on sätestatud, et liisingutegevusega võib tegeleda liisinguettevõtte, kellele on viidatud kõnealuse seaduse artiklis 3, liikmesriigi liisinguettevõtte, kellele on viidatud selle seaduse artiklis 46, ja kolmanda riigi liisinguettevõtte esindus, kellele on viidatud nimetatud seaduse artiklis 48.

III. Asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

16. AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (edaspidi „Autotechnica“) on Horvaatias registreeritud äriühing, kes tegeleb järgmiste tegevustega: „autode liisimine“, „sõidu- ja veoautode rentimine ja liisimine (juhiga või ilma juhita)“ ning „jalgrataste, rollerite jms rentimine ja liisimine“. Ta on teises liidu liikmesriigis asutatud emavõõtja tütarvõõtja ja too äriühing osutab oma liikmesriigis sama liiki teenuseid kui käesolevas asjas asjasse puutuvad teenused.

17. Asutuse tehtud erakorralise kontrolli käigus selgus, et Autotechnica on sõlminud kolm pikaajalise rendi lepingut (nelja auto kohta) ning seejärel ostnud klientide sõnaselgel soovil autod tarnijalt ära, omandades nii autod, ja andnud need klientidele kasutamiseks. Nendele asjaoludele tuginedes leidis asutus, et sisuliselt tegeles Autotechnica liisingutegevusega, ilma et tal olnuks selleks kehtivat autoriseeringut. Niisiis keelas ta 14. veebruari 2019. aasta otsusega (edaspidi „vaidlustatud otsus“) Autotechnical liisingutegevusega tegelemise ilma kehtiva autoriseeringuta.

18. Autotechnica esitas kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule ja palus otsus tühistada. Ta väidab, et on rikutud tema õigusi, mis tema arvates tulenevad liidu õigusest, kuna Horvaatia Vabariik ei saa käsitleda kasutusrenti finantsteenuseks, mistõttu selliste teenuste osutamine, nagu ka mootorsõidukite liisimine, ei peaks kuuluma asutuse järelevalve alla.

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, et direktiiv 2013/36/EL⁴ viitab üksnes kapitalirendile ega hõlma kasutusrenti. Sellisel juhul oleks kohane kohaldada direktiivi 2006/123 sätteid *a contrario* põhjenduse alusel kasutusrendile. Viimati nimetatud direktiivi põhjendusest 33 ja artiklist 2 selgub, et see hõlmab suurt hulka teenuseid, sh sõidukite liisimine, mida saab käsitada kasutusrendina.

20. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et põhikohtuasjas asjasse puutuvad Horvaatia õigusnormid võimaldavad takistada või pärssida Autotechnicat ja teiste liikmesriikide isikuid, kes soovivad Horvaatias ettevõtet asutada, tegelemast ärilise rendi- või kasutusrenditegevusega, mistõttu need õigusnormid ei pruugi vastata ELTL artiklist 49 tulenevatele nõuetele.

21. Selles kontekstis otsustas Upravni sut u Zagrebu (Zagrebi halduskohus) 12. aprilli 2022. aasta kohtumäärusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. aprillil 2022, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas autode kasutusrendi ja/või pikaajalise rentimise teenused kuuluvad [direktiivi 2006/123/EÜ] (teenuste direktiivi) kohaldamisalasse, nagu on märgitud siseturu ja teenuste peadirektoraadi 13. märtsi 2008. aasta „Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamatus“? Kas ettevõtja, kes tegeleb autode kasutusrendi (mitte aga kapitalirendi) ja/või autode pikaajalise rentimisega, tuleb lugeda finantseerimisasutuseks [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 575/2013 krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (ELT 2013, L 176, lk 1)] artikli 4 lõike 1 punkti 26 tähenduses?
2. Kui vastus [esimese küsimuse esimesele osale] on jaatav, [esimese küsimuse teisele osale] aga eitav, siis kas olukord, kus [asutusele] antakse pädevus kontrollida autode kasutusrendi ja/või pikaajalise rendi teenuseid liisinguseaduse artikli 6 lõike 1 alusel ning sellise tegevusega tegelevatele ettevõtjatele kehtestatakse lisanõuded ja -piirangud, on kooskõlas [ELTL] artikliga 49 koostoimes [direktiivi 2006/123] artiklitega 9–13?
3. Kas [ELTL] artiklit 49 ja [direktiivi 2006/123] artikleid 9–13 tuleb niisuguste asjaolude juures nagu käesolevas asjas, kus ühe liikmesriigi emasettevõtja kavatses tütarettevõtja vahendusel osutada teises liikmesriigis sama liiki teenuseid kui need, mida ta osutab oma esialgses liikmesriigis, tõlgendada nii, et need õigusnormid võimaldavad panna liikmesriigi seadusega (liisinguseadusega) tütarettevõtjale lisanõudeid ja -piiranguid ning sellega raskendada kõnealuse tegevusega tegelemist või muuta selle vähem atraktiivseks?“

22. Kirjalikud seisukohad on esitanud põhikohtuasja pooled, Horvaatia ja Madalmaade valitsus ning Euroopa Komisjon. 1. märtsi 2023. aasta kohtuistungil osalesid kõik pooled, välja arvatud Madalmaade valitsus.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (ELT 2013, L 176, lk 338).

IV. Hinnang

A. Esimene küsimus

23. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas kasutusrent on käsitatav „finantsteenusena“ direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkti b tähenduses ja kas sellist teenust peab osutama „finantseerimisasutus“ määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 tähenduses.

1. Liisingulepingute liigitamine riigisisese õiguse alusel

24. Küsimusest selgub, et eelotsusetaotluse esitanud kohus eristab kolme liiki olukordi: autorenditeenust, kasutusrenti ja kapitalirenti. Kõik nimetatud mõisted on pärit riigisisest tsiviilõigusest. Neid ei ole sellisena ja veel liidu õigusega ühtlustatud, mis viitab sellele, et neid ei ole liidu tasandil positiivselt määratletud. Seega on kohane neid mõisteid sissejuhatavate märkuste korras ja käesoleva ettepaneku tähenduses pisut selgitada.

25. Rendilepinguid, kasutusrendilepinguid ja kapitalirendilepinguid käsitlevate erinevate riigisiseste tsiviilseadustike kõikehõlmav võrdlemine jääb käesoleva kohtuasja ulatusest välja. Küll aga saab väita, et kui rendilepingud on juba sajandeid olnud riigisisese tsiviilõiguse (seadustike) üheks keskseks teemaks, ei saa seda öelda liisingulepingute (ei kasutus- ega kapitalirendi) kohta. See on tingitud asjaolust, et liisingulepingud täidavad vajadusi, mis – nagu ma pärastpoole näitan – on esile kerkinud alles viimastel kümnenditel eelkõige autosid puudutavate lepingute kontekstis.

26. Autorenditeenused on õiguslikust ja majanduslikust vaatenurgast kõige lihtsamini mõistetav renditeenuste kategooria. Tegemist on üksnes ühe (õigus)suhtega: auto omanik A rendib auto tasu eest välja B-le, kes saab auto ajutise valduse. Tavaliselt renditakse autosid välja lühiajaliselt. See võib toimuda ametialases kontekstis, näiteks ärireisidel, või vaba aja veetmise käigus, näiteks puhkuse ajal. Autorent leiab tavaliselt aset sõltumata küsimusest, kas autot rentiv isik on „tegelikkuses“ auto omanik.⁵

27. Liisingulepingud lähtuvad teistsugusest loogikast: isik soovib, et auto oleks teatud ajavahemikul alaliselt (seega nii päeval kui ka öösel) tema kasutuses. Selliste lepingutega ei rahuldata mitte lühiajalisi (ärireisi või puhkuse) vajadusi, vaid pigem keskmise pikkusega ja pikaajalisi vajadusi, ning – mis veelgi olulisem – ka igapäevaseid vajadusi. Isik soovib kasutada autot endale sobival ajal igapäevasteks vajadusteks. Küsimus selle kohta, kes on auto tegelik omanik, muutub teisejärguliseks. Oluline on see, et auto antakse kellegi kasutusse, kes saab seda siis tõhusalt kasutada.

28. Kasutusrendilepingu alusel ei saa liisinguvõtja (auto kasutaja) omandit ega kannu sõiduki jääkväärtusega seotud riske. Liisinguandjale (auto omanik) jääb auto omandiõigus ning ta vastutab hoolduse ja remondi eest. Lepingu lõppemisel tagastab liisinguvõtja auto liisinguandjale. Kapitalirendilepingu alusel aga kantakse liisinguvõtjale üle valdus ja jääkväärtusega seotud riskid. Tavaliselt ostab liisinguandja auto liisinguvõtja tellimusel ja liisib seda temale kindlaksmääratud

⁵ Kuigi statistilised andmed viitavad asjaolule, et nii see tänapäeval tõenäoliselt on. Aastal 2020 oli Eurostati andmete kohaselt autosid Euroopa Liidus 0,53 autot elaniku kohta, vt <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220727-1>.

ajavahemikuks, tavaliselt mitmeks aastaks. Liisinguvõtja tasub korrapäraseid liisingmakseid ning vastutab hoolduse ja remondi eest. Lepingu lõppemisel on liisinguvõtjal tavaliselt võimalik sõiduk selle jääkväärtuse eest ära osta.

29. Näiteks toimub kasutusrent tavaliselt järgmiselt: A soovib autot, tavaliselt igapäevase kasutamise jaoks. Selleks läheb A spetsialisti B juurde, kelleks tavaliselt on automüüja või – nagu praegusel juhul – ettevõtte, kes on spetsialiseerunud autode konkreetseks ajavahemikuks klientide kasutusse andmisele. B-l on kliendi soovitud auto tema autopargis olemas või – mis on tõenäolisem – ta hangib A soovi kohaselt auto, mis liisitakse seejärel A-le välja.

30. B on auto omanik selle termini õiguslikus tähenduses. A kasutab autot ja maksab selle kasutamise eest tasu. A ja B vahel sõlmitud lepingus määratakse kindlaks mitu muud tingimust, nagu maksimaalne läbisõit ja tasu, mis selle ületamisel tuleb maksta. Lepingus ette nähtud ajavahemiku lõppemisel tagastatakse auto B-le. Oluline on see, et A tehtud maksed ei vasta auto väärtuse amortisatsioonile. Teisisõnu lasub B-l majanduslik risk seoses tema võimalusega seda sõidukit edasi kasutada, edasi välja rentida, uuesti välja liisida või edasi müüa.

31. Kapitalirent lähtub teistsugusest loogikast. Esialgne kokkulepe sarnaneb kasutusrenti omale (vt eespool punkt 29). See, milles need kaks erinevad, on sõiduki amortisatsioon A-lt B-le toimuvate maksete kaudu. Kapitalirendi puhul on ettenähtud ajavahemiku lõppedes sõiduk tavaliselt kas „välja ostetud“ ja omandiõigus liigub B-lt A-le või on A-l võimalik omandada sõiduk, tasudes lõppsumma. Teine võimalus on levinum, mis tähendab seda, et isegi kapitalirent ei ole tingimata suunatud sõiduki omandamisele. See on loogiline: kui sõiduki omandamine oleks poolte kavatsuste kese, siis valiksid nad tavalise edasilükatud maksetähtajaga müügilepingu.

32. Kokkuvõttes on liisingu – olgu siis kasutus- või kapitalirendi – eesmärk anda auto kliendi valdusesse, et seda saaks kasutada. Just seetõttu käsitatakse riigisisestes õigussüsteemides liisingut ja eelkõige kasutusrenti kui teatud eripäradega rendilepingut.

33. Teisisõnu, isegi kui kasutusrendilepingutes võib esineda olenevalt olukorrast rendi, müügi ja laenu tunnuseid, siis käsitatakse neid tavaliselt peamiselt rendilepingutena,⁶ sest leping on poolte soovidest lähtudes suunatud põhiliselt rentimisele. Mõnel juhul koheldakse kasutusrenti ja kapitalirenti riigisiseses tsiviilõiguses samamoodi.⁷

34. Viimaks, et käesolev osa kokku võtta, siis võib Euroopa Kohtu käsutuses olevale teabele tuginedes oletada, et Autotechnica pakutavat kasutusrenti pakutakse eespool käesoleva ettepaneku punktides 28–30 kirjeldatud viisil.

2. Direktiivi 2006/123 artikli 2 lõige 2

35. See toob meid esimese eelotsuse küsimuse keskmesse: kas kasutusrenti saab sellistel tingimustel, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, käsitada „finantsteenusena“ direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkti b tähenduses?

36. Vastus on resolootne „ei“.

⁶ Nii on see näiteks Hispaania puhul, vt Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) 19. jaanuari 2000. aasta kohtuotsus (STS 203/2000 – ECLI:ES:TS:2000:203). Nii on see ka Saksamaa puhul; vt Pierson, T., „Grundlagen und Probleme des Finanzierungsleasings“, teoses *Juristische Schulung* 2021, lk 8–12, lk 9. Saksamaal käsitatakse isegi kapitalirenti peamiselt rentimist puudutavate tsiviilõigusnormide alusel.

⁷ Nii on see näiteks Poolas, kus liisingu tulemuseks on asjasse puutuva kauba omandamine.

37. Direktiivi 2006/123 ese on määratletud selle artiklis 1 nii, et see „kehtestab üldsätted, mis lihtsustavad teenuseosutajate asutamisevabaduse teostamist ja teenuste vaba liikumist, säilitades samas teenuste kõrge kvaliteedi“. Direktiivi 2006/123 kohaldamisala on avar, kuivõrd seda kohaldatakse põhimõtteliselt kõigi teenuste suhtes, mida osutavad liikmesriikides asutatud teenuseosutajad.⁸ Erandid, seega valdkonnad, millele direktiivi 2006/123 ei kohaldata, on loetletud selle direktiivi artikli 2 lõikes 2.

38. Kogu siseturu aluseks olevast üldisest reegli ja erandi loogikast lähtudes tuleb neid erandeid tõlgendada kitsalt. Enamgi veel, kuigi esmalt võib näida, nagu ei oleks direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punktides a–l loetletud tegevustel mingit sisemist loogikat ja tegemist on suvalise segapudruga, mida on dikteerinud liidu seadusandja toonased poliitilised valikud,⁹ väidan siiski, et need järgivad teatud õiguslikku loogikat. Tegevused on välja jäetud ühel kolmest põhjusest: sellepärast, et liidu seadusandja otsustas lähtuda esmases õiguses ette nähtud loogikast;¹⁰ seetõttu, et vähemalt mõnes liikmesriigis viivad need nende delikaatsuse tõttu enamasti läbi avalik-õiguslikud asutused¹¹, või seetõttu, et nad on liidu tasandil ühtlustatud, mis muudab direktiivi 2006/123 kohaldamise ülemääraseks. Viimase kategooria näideteks on elektroonilised sideteenused ja -võrgud¹² ning väidan, et ka finantsteenused¹³. Seda kinnitab direktiivi 2006/123 põhjendus 18, mille kohaselt tuleks selle direktiivi reguleerimisalast välja jätta finantsteenused, „sest kõnealuseid tegevusi käsitletakse praegu eraldi [liidu] õigusaktides, mille eesmärk nagu ka käesoleva direktiivi eesmärk on tõelise teenuste siseturu saavutamine“.¹⁴

39. Direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkt b mainib näitlikustades¹⁵ nende finantsteenuste hulgas, millele seda direktiivi ei kohaldata, panga-, krediidi-, kindlustus- ja edasikindlustusteenuseid, ameti- või personaal pensioniteenuseid, väärtpaberi-, investeerimisfondide, makse- ja investeerimise nõustamisteenuseid, sealhulgas teenuseid, mis on loetletud direktiivi 2013/36 I lisas.¹⁶ Selles lisas on loetletud 15 tegevust, mis on selle direktiivi kohaselt vastastikku tunnustatavad. Üks neist tegevustest on kapitalirent;¹⁷ kasutusrenti seal ei nimetata.

⁸ Vt direktiivi 2006/123 artikli 2 lõige 1.

⁹ Pole saladus, et direktiivi 2006/123 vastuvõtmisele eelnenud õigusloomeprotsess oli vaevarikas.

¹⁰ Vt nt transpordi valdkonna teenused, sh sadamateenused (direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkt d) või avaliku võimu teostamisega seotud tegevused (selle punkt i).

¹¹ Vt näiteks hasartmängudega seotud tegevused (direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkt h) või sotsiaalteenused, mis on seotud sotsiaalkorterite, lastehoolduse ning püsivalt või ajutiselt puudust kannatavate perede ja isikute toetamisega ning mida osutavad riik või riigi volitatud teenuseosutajad või riigi tunnustatud heategevusorganisatsioonid (selle punkt j).

¹² Vt direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkt c.

¹³ Vt direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkt b.

¹⁴ Põhjenduse ülejäänud osa kajastab selle direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti b. Seega peaks see erand hõlmama kõiki finantsteenuseid, nagu panga-, krediidi-, kindlustus- ja edasikindlustusteenused, ameti- või personaal pensioniteenused, väärtpaberi-, investeerimisfondide, makse- ja investeerimise nõustamisteenused, sealhulgas teenused, mis on loetletud direktiivi 2013/36 I lisas.

¹⁵ Tarbijakaitse valdkonnas on ka teisi liidu teise õiguse akte, milles on määratletud, kuidas mõistetakse „finantsteenust“ konkreetse akti tähenduses. Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. septembri 2002. aasta direktiivi 2002/65/EÜ, milles käsitletakse tarbijale suunatud finantsteenuste kaugturstust ja millega muudetakse nõukogu direktiivi 90/619/EMÜ ning direktiive 97/7/EÜ ja 98/27/EÜ (EÜT 2002, L 271, lk 16; ELT eriväljaanne 06/04, lk 321), artikli 2 punkt b ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta direktiivi 2011/83/EL tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ (ELT 2011, L 304, lk 64), artikli 2 punkt 12. Mõlema sätte kohaselt on „finantsteenust“ „[iga] panga-, krediidi-, kindlustus-, personaal pensioni, investeerimis- või makseteenust“. Küll aga ei aita need määratlused lahendada õiguslikku probleemi, millega seisame silmitsi käesolevas asjas, kuna need ei lähe kaugemale direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punktis b sätestatud loetelust.

¹⁶ Direktiivi 2006/123 sõnastus viitab siin Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta direktiivile 2006/48/EÜ krediidiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (ELT 2006, L 177, lk 1), mis oli direktiivi 2013/36 eelkäija. Direktiivi 2013/36 artikli 163 kohaselt tuleb viiteid direktiivile 2006/48 tõlgendada kui viiteid direktiivile 2013/36.

¹⁷ Vt direktiivi 2013/36 I lisa punkt 3. Selles osas tuleb märkida, et prantsuskeelne versioon on veider selles mõttes, et mainitakse ainult *crédit-bail*'i ilma täiendava täpsustamiseta. See aga ei muuda käesolevat õiguslikku analüüsi, kuna teised keeleversioonid on selged, kuna neis on täpsustatud, et see säte käsitleb kapitalirenti.

40. Viimati esitatud tähelepanek lubab juba praegu järeldada, et liidu seadusandja ei pea kasutusrenti finantsteenuseks ja seega kuulub see direktiivi 2006/123 reguleerimisalasse. Seda kinnitab ka komisjoni mittesiduv, kuid sellegipoolest näitlik „Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat“, milles on öeldud, et „see erand ei hõlma teenuseid, mille puhul ei ole tegemist finantsteenusega, näiteks kasutusrent, mis seisneb kaupade väljarentimises“.¹⁸

41. Ka muud argumendid räägivad kasutusrenti finantsteenuseks liigitamise kahjuks.

42. Iga äritehing sisaldab rahalist külge laias tähenduses, nimelt kauba või teenuse eest makstavat hinda või tasu. Seega näiteks selleks, et omandada supermarketis pudel vett, tuleb maksta asjasse puutuv hind, ja selleks, et sõita rongiga, tuleb osta pilet – enamiku äritehingute puhul ei ole aga tegemist finantsteenustega. Otsustav küsimus seisneb selles, kus asub raskuskesk. Seega see, kas lepingu eesmärk on kauba või teenuse otsene omandamine või rentimine, või on selleks kauba või teenuse omandamise *finantseerimine*.

43. Kasutusrenti puhul on vastus selge: lepingu eesmärk on auto rentimine teatud ajavahemikuks. Finantskõlg on teisene ega saa iseenesest tuua kaasa kasutusrenti liigitamist finantsteenuseks.

44. Viimase, kuid olulise märkusena rõhutan, et sellega seoses ei ole oluline, kas liisinguandja omandab sõiduki liisinguvõtja tellimusel, nagu asutus on väitnud. See on igasuguse liisimise puhul tavaline ega mõjuta seda, kas tehingu puhul on tegemist finantsteenusega.

45. Kokkuvõttes ei ole kasutusrenti puhul tegemist finantsteenusega. Seega tuleneb sellest, et selliste teenuste pakkuja ei pea olema „finantseerimisasutus“ määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 tähenduses.¹⁹

3. Vastuse ettepanek esimesele küsimusele

46. Kokkuvõttes teen ettepaneku vastata esimesele eelotsuse küsimusele, et kasutusrenti puhul ei ole tegemist „finantsteenusega“ direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkti b tähenduses; seetõttu kuulub see nimetatud direktiivi kohaldamisalasse.

B. Teine ja kolmas küsimus

47. Oma teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt kindlaks teha, kas direktiivi 2006/123 artikleid 9–13 või ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus eelneva autoriseeringu nõue kasutusrendiga seotud tegevuse puhul. Kolmas küsimus keskendub olukorrale, kus ühe liikmesriigi äriühing soovib pakkuda teises liikmesriigis tütarettevõtja kaudu kasutusrenti teenust.

¹⁸ *Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat*, Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2007, punkt 2.1.2, kättesaadav aadressil: <http://bookshop.europa.eu/en/handbook-on-implementation-of-the-services-directive-pbKM7807096/>.

¹⁹ Seetõttu on ka Euroopa Pangandusjärelevalve leidnud, et üksust, mis tegeleb üksnes kasutusrendiga, ei saa pidada „finantseerimisasutuseks“; vt küsimusele nr 2014_1644 antud vastus, mis on kättesaadav aadressil: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_1644.

48. Käsitlen neid küsimusi koos, kuivõrd õiguslik analüüs on sama. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleb direktiivi 2006/123 III peatüki sätteid teenusepakkujate asutamisevabaduse kohta²⁰ nimelt tõlgendada nii, et neid kohaldatakse mitte üksnes piiriüleises olukorras, vaid ka siis, kui kõik asjasse puutuvad elemendid piirduvad ühe liikmesriigiga²¹.

49. Oma teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt kindlaks teha, kas direktiivi 2006/123 artiklitega 9–13 ja ELTL artikliga 49 on vastuolus sellised riigisisised õigusnormid nagu põhikohtuasjas kohaldamisele kuuluv liisinguseadus, millega koheldakse kasutusrendi pakkujaid ja pikaajalise sõidukirendi teenuse pakkujaid kui finantsteenuse pakkujaid ja seega finantseerimisasutusi, ning eelkõige asutuse esitatud eelneva autoriseeringu nõue.

1. Direktiivi 2006/123 artiklites 9 ja 10 sätestatud autoriseerimisskeemid

50. Sissejuhatava märkusena tuleb rõhutada, et tulenevalt minu järeldusest, mille kohaselt ei paku Autotechnica finantsteenuseid, on kahtlane kogu loogika, millega asutusele antakse volitused anda autoriseeringuid kasutusrenditeenuseid pakkuvatele ettevõtetele ja nõuda ettevõtelt nende tegevuse lõpetamist. On keeruline näha, miks peaks asutus, kelle ülesandeks on finantsturgude järelevalve, olema seotud sedavõrd lihtsate tegevustega nagu sõidukite kasutusrent.

51. Nagu komisjon oma seisukohtades õigesti rõhutab, näevad Horvaatia liisinguseaduse sätted, eelkõige selle artikkel 3, ette autoriseerimisskeemi direktiivi 2006/123 artikli 4 punkti 6 tähenduses.²²

52. Seega on direktiivi 2006/123 artiklid 9–13²³ kohaldatavad. Need sätted käsitlevad autoriseerimisskeeme, nende tingimusi ja nendega seotud menetlusõiguslike aspekte. Selle direktiivi artikkel 9 hõlmab olukordi, milles liikmesriigid võivad põhimõtteliselt kasutada autoriseerimisskeeme, millega reguleeritakse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist (kas-küsimus), samas kui selle direktiivi artiklis 10 on ette nähtud autoriseeringu andmise tingimused (kuidas-küsimus).²⁴

53. Vastavalt direktiivi 2006/123 artikli 9 lõikele 1 võivad liikmesriigid teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise suhtes kohaldada autoriseerimisskeemi ainult siis, kui on täidetud kolm tingimust: a) autoriseerimisskeem ei diskrimineeri asjaomast teenuseosutajat; b) vajadus autoriseerimisskeemi järele on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega ja c) taotletavat eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem piirava meetmega, eelkõige põhjusel, et tagantjärele tehtav kontroll toimuks liiga hilja selleks, et olla tõeliselt tõhus.

²⁰ Seega direktiivi 2006/123 artikleid 9–15.

²¹ Vt 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 110) ning 4. juuli 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-377/17, EU:C:2019:562, punkt 58).

²² Selle sätte kohaselt on „autoriseerimisskeem“ igasugune menetlus, mille alusel teenuseosutaja või teenuse kasutaja on kohustatud astuma samme, et saada pädevalt asutuselt teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist käsitlev ametlik otsus või vaikimisi tehtud otsus.

²³ Need artiklid moodustavad direktiivi 2006/123 III peatüki („Teenuseosutajate asutamisevabadus“) 1. jao („Autoriseerimine“).

²⁴ Kuigi kõnealused sätted on suunatud liikmesriikidele, kehtestavad need viimastele tingimusteta ja piisavalt täpsed kohustused kohandada oma õigussüsteem selliselt, et see oleks vastavuses nimetatud sätete tingimustega. Need on vahetult kohaldatavad ja üksikisikud saavad neile liikmesriigi ametiasutuste vastu toetuda. Vt 4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, punkt 67 jj), milles Euroopa Kohus analüüsib direktiivi 2006/123 artiklit 9. Vt lisaks sellele 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 130), mis puudutab sama küsimust direktiivi 2006/123 artikli 15 kohaselt. Vt ka minu ettepanek kohtuasjas Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, punkt 53).

54. Nende küsimuste analüüsimine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne. Euroopa Kohtu käsutuses olevale teabele ja erinevate poolte seisukohtadele tuginedes pakun välja järgmised juhised.

55. Esiteks, kuna puudub teave selle kohta, kuidas järelevalveasutus kohtleb seoses autoriseeringu küsimusega Autotechnica konkurente²⁵, tundub, et Horvaatias ei diskrimineerita Autotechnicat²⁶. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab seda hüpoteesi aga kontrollima.

56. Teiseks näib, justkui oleks tarbijakaitse näol põhimõtteliselt olemas alus, mis õigustab autoriseerimisskeemi, mida on väitnud järelevalveasutus ja Horvaatia valitsus. Praegusel juhul piisab sellest, kui osutada, et tarbijakaitse on üks direktiivis 2006/123 sõnaselgelt tunnustatud olulise avaliku huviga seotud põhjustest.²⁷ Sellegipoolest ei ole minu jaoks selge, mil viisil erineb kasutusrent teistest lepingutest, mida tarbija võib sõlmida, et see õigustaks direktiivi 2006/123 artikli 9 jj põhinevat kaitset lisaks üldisele tarbijakaitsele, mida pakub näiteks direktiiv 2011/83. Finantsteenuse puhul on tarbija selgelt haavatav selles mõttes, et ta riskib piisavate kaitsemeetmete puudumise korral ülemäärase võla tekkimisega. Seevastu, kuivõrd kasutusrendi puhul ei ole tegemist finantsteenusega ja tarbijal puudub ülemäärase võla tekkimise risk, on keeruline näha, miks tuleks tarbijat direktiivi 2006/123 sätete alusel kaitsta.

57. Samamoodi ei saa tugineda finantssektori stabiilsusele või mainele²⁸ või usaldatavusnõuetele²⁹, arvestades et kõnealuste teenuste puhul ei ole tegemist finantsteenustega. Ka siis, kui kasutusrenti kasutatakse ülemääraselt, ei kujuta see endast ohtu finantssektori stabiilsusele või mainele sel lihtsal põhjusel, et kui tarbija ei suuda enam igakuist makset tasuda, tagastatakse auto liisinguandjale, liisingumakseid ei ole enam vaja tasuda ja puudub peaaegu igasugune finantskahju. Kindlasti ei too see kaasa finantssektori krahhi.

58. Kolmandaks ei näe ma, kuidas on täidetud direktiivi 2006/123 artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud tingimus, et tarbijakaitse eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem piirava meetmega, näiteks tagantjärele tehtava kontrolliga. *Ex ante*-kontrolli vajalikkust ei ole tõendatud. Kuna puuduvad täiendavad asjasse puutuvad elemendid, näib mulle, et direktiivi 2006/123 artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud tingimus ei ole käesoleval juhul täidetud.

59. Seoses direktiivi 2006/123 artikli 10 alusel autoriseeringu andmise tingimustega esitan järgmised tähelepanekud.

60. Esiteks on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne teha kindlaks, kas kõnealune autoriseerimisskeem põhineb kriteeriumidel, mis takistavad järelevalveasutusel kasutada oma hindamispädevust meelevaldselt, nagu on nõutud direktiivi 2006/123 artikli 10 lõikes 2.

²⁵ Kas Horvaatia või muude liikmesriikide poolt.

²⁶ Tasub rõhutada, et käesoleval juhul ei ole oluline asjaolu, et äriühing, kelle tütarettevõtja Autotechnica on, ei näi teistes liikmesriikides samasuguste takistustega silmitsi seisvat, kuivõrd me analüüsime seda, kuidas kohtlesid Horvaatia ametiasutused Autotechnicat Horvaatias Horvaatia õiguse alusel.

²⁷ Vt direktiivi 2006/123 artikli 4 punkt 8.

²⁸ Vt 14. veebruari 2019. aasta kohtuotsus Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, punkt 71).

²⁹ Vt 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (C-271/09, EU:C:2011:855, punkt 57).

61. Teiseks peavad kriteeriumid, millega luuakse autoriseerimisskeem, olema proportsionaalsed tarbijakaitse avaliku huvi eesmärgiga. Siinkohal on kriteerium sarnane direktiivi 2006/123 artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatuga.³⁰ Ei ole võimalik teha kindlaks, miks ei nõuta vähem piiravaid meetmeid.

62. Kolmandaks juhin tähelepanu direktiivi 2006/123 artikli 10 lõikele 3, mille kohaselt autoriseeringu andmise tingimused ei dubleeri nõudeid ja kontrollid, mis on oma eesmärgilt samaväärsed või põhiolemuselt võrreldavad nende nõuete ja kontrollidega, mida teenuseosutaja suhtes juba teises liikmesriigis kohaldatakse. Niisiis, kuivõrd tundub, et Autotechnica suhtes teistes liikmesriikides autoriseerimisskeeme ei kohaldata, võib olla, et riigisisene kohus ei pea seda sätet kõnealusel kohtuasjas kohaldama.

2. Vastuse ettepanek teisele ja kolmandale küsimusele

63. Kokkuvõttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata teisele ja kolmandale eelotsuse küsimusele nii, et direktiivi 2006/123 artikli 9 lõikega 3 ja artikli 10 lõike 2 punktiga c on vastuolus eelneva autoriseerimisskeemi kohaldamine kasutusrendiga tegelemiseks.

3. ETLT artikkel 49

64. Lähtudes välja pakutud vastusest, ei ole vaja analüüsi ETLT artikli 49 alusel.³¹ Igal juhul ei annaks see teistsugust tulemust kui direktiivi 2006/123 alusel.

V. Ettepanek

65. Eespool esitatut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Upravni sud u Zagrebu (Zagrebi halduskohus, Horvaatia) esitatud küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artikli 2 lõike 2 punkti b

tuleb tõlgendada nii, et kasutusrendi puhul ei ole tegemist finantsteenusega ja see kuulub nimetatud direktiivi kohaldamisalasse.

2. Direktiivi 2006/123 artikli 9 lõiget 3 ja artikli 10 lõike 2 punkti c

tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus eelneva autoriseerimisskeemi kohaldamine kasutusrendiga tegelemiseks.

³⁰ Nii loogiline kui direktiivi 2006/123 artiklite 9 ja 10 ülesehitus ka ei tunduks, on neid kaht sätet praktikas sageli keeruline eristada. Nagu käesolev kohtuasi illustreerib, on sellist autoriseerimisskeemi, seega eelkõige seda, et on vajalik eelkontroll ja *ex post*-kontroll ei ole piisav, võimalik põhjendada üksnes viitega selle autoriseerimisskeemi eesmärgile. Vt selle kohta ka Cornils, M., teoses Schlachter, M., ja Ohler, C. (eds.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, artikkel 9, punkt 4.

³¹ Vt 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 137) ning 4. juuli 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-377/17, EU:C:2019:562, punkt 97). Vt ka kohtujurist Emiliou ettepanek kohtuasjas Administración General del Estado jt (C-292/21, EU:C:2022:694, punkt 24).