



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
MACIEJ SZPUNAR

11 päivänä toukokuuta 2023<sup>1</sup>

**Asia C-278/22**

**AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., entinen ANTERRA d.o.o.  
vastaan**

**Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Upravni sud u Zagrebu (hallintotuomioistuin, Zagreb, Kroatia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sijoittautumisvapaus – Palvelujen tarjoamisen vapaus – Direktiivin 2006/123/EY soveltamisala – 2 artiklan 2 kohdan b alakohta – Rahoituspalvelut – Rahoitus- ja käyttöleasing – 9 ja 10 artikla – Velvollisuus hankkia lupa valvontaviranomaiselta

## I Johdanto

1. Nyt käsiteltävä Upravni sud u Zagrebun (hallintotuomioistuin, Zagreb, Kroatia) esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee lähinnä direktiivin 2006/123/EY,<sup>2</sup> jota kutsutaan myös palveludirektiiviksi, soveltamisalaa. Yhtiö, joka vuokrasi autoja asiakkailleen, määrättiin lopettamaan toimintansa, koska sillä ei ollut asianmukaista rahoituspalvelujen tarjoamista koskevaa lupaa.

2. Unionin tuomioistuin on aiemmin käsitellyt erilaisia leasingmuotoja koskevaa kysymystä, erityisesti arvonalisäveron ja kuluttajalainsäädännön yhteydessä. Tämä on kuitenkin ensimmäinen tapaus, jossa leasingia tarkastellaan direktiivin 2006/123 yhteydessä.

3. Ehdotan tässä ratkaisuehdotuksessa unionin tuomioistuimelle, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaista toimintaa eli niin sanotun käyttöleasingin tarjoamista ei jätetä direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle; se ei ole kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu rahoituspalvelu. Näin ollen jäsenvaltio ei voi säätää, että rahoitusmarkkinoiden valvonnasta vastaava virasto hallinnoi lupajärjestelmää.

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: englanti.

<sup>2</sup> Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 376, s. 36).

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

#### 1. Direktiivi 2006/123

4. Direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin: ”rahoituspalvelut, kuten pankki-, luotto-, vakuutus- tai jälleenvakuutuspalvelut, ammatillisiin lisäeläkkeisiin ja yksilöllisiin lisäeläkejärjestelyihin liittyvät palvelut, arvopaperi-, sijoitusrahasto- ja maksupalvelut ja sijoitusneuvonta mukaan luettuina [luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/48/EY (EUVL 2006, L 177, s. 1)] liitteessä I mainitut palvelut”.

5. Direktiivin 2006/123 III luvun<sup>3</sup> 1 jakso koskee lupia, ja se sisältää 9–13 artiklan.

6. Direktiivin 2006/123 9 artiklan, jonka otsikkona on ”Lupajärjestelmät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että seuraavat ehdot täyttyvät:

- a) lupajärjestelmä ei ole ketään palveluntarjoajaa syrjivä;
- b) lupajärjestelmän tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä;
- c) tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, etenkin koska jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.”

7. Direktiivin 2006/123 10 artiklassa (”Luvan myöntämisehdot”) säädetään seuraavaa:

”1. Lupajärjestelmien on perustuttava kriteereihin, joilla määritellään toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan laajuus, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen kriteerien on oltava

- a) syrjimättömiä;
- b) perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;
- c) oikeassa suhteessa mainittuun yleiseen etuun liittyvään pakottavaan syyhyn;
- d) selviä ja yksiselitteisiä;
- e) objektiivisia;
- f) yleisesti ennalta tiedossa;

<sup>3</sup> Direktiivin 2006/123 III luku koskee palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta.

g) avoimia ja saatavilla.

3. Uuden toimipaikan luvan myöntämisehdot eivät saa olla päällekkäisiä vastaavien tai päämäärältään olennaisilta osiltaan niihin verrattavissa olevien vaatimusten ja tarkastusten kanssa, joita palveluntarjoajaan jo sovelletaan toisessa tai samassa jäsenvaltiossa. Jäljempänä 28 artiklan 2 kohdassa tarkoitettut yhteyspisteet ja palveluntarjoaja avustavat toimivaltaista viranomaista toimittamalla tarvittavaa tietoa kyseisistä vaatimuksista.

4. Luvan saatuaan palveluntarjoajan on voitava aloittaa tai harjoittaa palvelutoimintaa koko valtion alueella sekä perustaa toimipisteitä, tytäriiikkeitä, sivuliikkeitä tai toimistoja, ellei kutakin toimipaikkaa koskeva erillinen lupa tai luvan rajoittaminen koskemaan tiettyä osaa alueesta ole perusteltu yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä.

5. Lupa on myönnettävä, kun luvansaantia koskevat ehdot on tutkittu ja kun on selvitetty, että ne täyttyvät.

6. Lupien myöntämistä lukuun ottamatta, kaikki toimivaltaisten viranomaisten mahdollisesti tekemät päätökset, luvan epääminen ja peruuttaminen mukaan lukien, on perusteltava ja niihin on voitava hakea muutosta oikeusteitse tai muissa muutoksenhakuelimissä.

7. Tällä artiklalla ei puututa tällaisia lupia myöntävien jäsenvaltion paikallisten tai alueellisten viranomaisten väliseen toimivallanjakoon.”

## ***B Kroatian oikeus***

8. Kroatian rahoituspalvelujen valvontavirastosta annetun lain (Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga; Narodne novine, nro 140/05, nro 154/11 ja nro 12/12) 15 §:n 1 momentissa säädetään, että Hrvatska agencija za nadzor financijskih uslugalla (Kroatian rahoituspalvelujen valvontavirasto, jäljempänä virasto) on julkista valtaa käyttäessään toimivalta antaa täytäntöönpanosääntöjä tämän lain nojalla ja sellaisten lakien nojalla, joilla säädetään pääomamarkkinoista, sijoitusrahastoista ja muista rahastoista, osakeyhtiöiden osuuksien hankkimisesta, eläkevakuutusyhtiöistä, vakuutus- ja jälleenvakuutus toiminnasta sekä rahoituspalveluista, sekä muiden lakien nojalla silloin, kun se kyseisten lakien nojalla on sallittua.

9. Kroatian rahoituspalvelujen valvontavirastosta annetun lain 15 §:n 2 momentissa säädetään, että virastolla on oikeus julkista valtaa käyttäessään valvoa tämän pykälän 1 momentin säännöksissä vahvistettujen valvonnan kohteena olevien yhteisöjen toimintaa sekä factoring-toimintaa harjoittavien oikeushenkilöiden toimintaa, paitsi jos tätä toimintaa harjoittavat pankit osana rekisteröityä toimintaansa. Virastolla on myös oikeus määrätä toimenpiteitä todettujen lainvastaisuuksien ja sääntöjenvastaisuuksien korjaamiseksi.

10. Leasingista annetun lain (Zakon o leasingu; Narodne novine, nro 141/13) 3 §:n 1 momentissa säädetään, että leasingyhtiö on kaupallinen yhtiö, jonka kotipaikka on Kroatiassa ja joka on rekisteröity tuomioistuimen rekisteriin sellaisen leasingtoiminnan harjoittamista koskevan luvan perusteella, jonka virasto on antanut tässä laissa säädetyin edellytyksin.

11. Leasingista annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetään, että leasingtoimi on oikeustoimi, jolla leasing sopimuksen vuokralleantaja ostaa leasingin kohteena olevan esineen, jolloin se saa siihen omistusoikeuden ja antaa vuokralleottajalle oikeuden käyttää kyseistä esinettä tietyn ajan, ja vuokralleottaja sitoutuu maksamaan sen käytöstä korvauksen.

12. Kyseisen lain 5 §:n 1 momentissa säädetään, että leasingtoimen sisällöstä ja ominaispiirteistä riippuen leasing voi olla rahoitusleasingia tai käyttöleasingia.

13. Leasingista annetun lain 5 §:n 2 momentissa säädetään, että rahoitusleasing on oikeustoimi, jossa leasingopimuksen vuokralleottaja maksaa vuokralleantajalle rahoitusleasingin kohteena olevan esineen käyttöajalta korvauksen ottaen huomioon tämän esineen kokonaisarvon, vastaa sen arvon alenemiseen liittyvistä kustannuksista ja voi osto-optiolla hankkia omistusoikeuden kyseiseen esineeseen määrätyllä hinnalla, joka on tämän option käyttöhetkellä pienempi kuin esineen todellinen arvo kyseisenä ajankohtana. Esineen omistusoikeuteen liittyvät riskit ja edut siirtyvät suurelta osin vuokralleottajalle.

14. Leasingista annetun lain 5 §:n 3 momentissa säädetään, että käyttöleasing on oikeustoimi, jossa leasingopimuksen vuokralleottaja maksaa leasingin kohteena olevan esineen käyttöajalta vuokralleantajalle määrätyn maksun, jonka osalta ei oteta huomioon kyseisen esineen kokonaisarvoa. Vuokralleantaja vastaa esineen arvon alenemiseen liittyvistä kustannuksista, eikä vuokralleottajalla ole sopimukseen perustuvaa osto-optiota; leasingin kohteena olevan esineen omistamiseen liittyvät riskit ja edut pysyvät suurelta osin vuokralleantajalla, eli ne eivät siirry vuokralleottajalle.

15. Leasingista annetun lain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että leasingtoimintaa voivat harjoittaa tämän lain 3 §:ssä tarkoitettu leasingyhtiö, tämän lain 46 §:ssä tarkoitettu jäsenvaltion leasingyhtiö ja tämän lain 48 §:ssä tarkoitettu kolmannen valtion leasingyhtiön sivuliike.

### **III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset**

16. AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (jäljempänä Autotechnica) on Kroatiaassa rekisteröity yhtiö, joka harjoittaa ”moottoriajoneuvojen leasingia”, ”henkilö- ja kuorma-autojen vuokrausta ja leasingia (kuljettajineen tai ilman)” sekä ”polkupyörien, skoottereiden jne. vuokrausta ja leasingia”. Se on sellaisen emoyhtiön tytäryhtiö, joka on sijoittautunut toiseen EU:n jäsenvaltioon, jossa se tarjoaa samanlaisia palveluja kuin ne, joista on kyse nyt käsiteltävässä asiassa.

17. Virasto totesi Autotechnicaa koskevan erityistarkastuksen yhteydessä, että kyseinen yhtiö oli tehnyt (neljän ajoneuvon osalta) kolme pitkäaikaista vuokrasopimusta, minkä jälkeen se oli asiakkaidensa nimenomaisesta pyynnöstä ostanut ajoneuvot tavarantoimittajalta, joten se on saanut omistusoikeuden niihin ja antanut ne asiakkaidensa käyttöön. Näiden seikkojen perusteella virasto katsoi, että Autotechnica harjoitti käytännössä leasingtoimintaa ilman asianmukaista lupaa. Näin ollen se kielsi 14.2.2019 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) Autotechnicaa harjoittamasta leasingtoimintaa ilman asianmukaista lupaa.

18. Autotechnica nosti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jossa se vaati tämän päätöksen kumoamista. Se väittää, että sen unionin oikeudessa taattuja oikeuksia on loukattu, koska Kroatian ei olisi pitänyt rinnastaa käyttöleasingia rahoituspalveluun, ja näin ollen tällaisten palvelujen tarjoaminen, kuten myös moottoriajoneuvojen leasing, pitäisi jättää viraston valvonnan ulkopuolelle.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että direktiivissä 2013/36/EU<sup>4</sup> viitataan yksinomaan rahoitusleasingiin eikä se koske käyttöleasingia. Näin ollen olisi vastakohtaispäätelyn avulla asianmukaista soveltaa direktiivin 2006/123 säännöksiä käyttöleasingiin. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 33 perustelukappaleesta ja 2 artiklasta ilmenee, että direktiivi kattaa laajan valikoiman palveluja – autojen leasing mukaan lukien – joita voidaan pitää käyttöleasingina.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää, että pääasiassa kyseessä oleva Kroatian lainsäädäntö on omiaan estämään Autotechnicaa ja muiden jäsenvaltioiden henkilöitä, jotka haluavat sijoittautua Kroatiaan, harjoittamasta kaupallista vuokraus- tai käyttöleasingtoimintaa tai saavat heidät luopumaan siitä, joten kyseinen lainsäädäntö ei mahdollisesti ole SEUT 49 artiklasta johtuvien vaatimusten mukainen.

21. Tässä tilanteessa Upravni sud u Zagrebu on 12.4.2022 antamallaan määräyksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.4.2022, päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Kuuluvatko käyttöleasingpalvelut ja/tai pitkäaikaista autonvuokrausta koskevat palvelut [direktiivin 2006/123] (palveludirektiivi) soveltamisalaan, sellaisena kuin se mainitaan Euroopan komission sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosaston 13.3.2008 julkaisemassa *palveludirektiivin täytäntöönpanokäsikirjassa*? Onko toimijaa, joka harjoittaa käyttöleasingtoimintaa (mutta ei rahoitusleasingtoimintaa) ja/tai pitkäaikaista autonvuokrausta koskevaa toimintaa, pidettävä [luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 (EUVL 2013, L 176, s. 1)] 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa tarkoitettuna rahoituslaitoksena?
- 2) Jos [ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan] vastataan myöntävästi ja [ensimmäisen kysymyksen toiseen osaan] kieltävästi, voidaanko [SEUT] 49 artiklan, luettuna yhdessä [direktiivin 2006/123] 9–13 artiklan kanssa, mukaisena pitää sitä, että [virastolle] annetaan toimivalta valvoa leasingista annetun lain 6 §:n 1 momentin nojalla käyttöleasingpalveluja ja/tai pitkäaikaista autonvuokrausta koskevia palveluja ja toimivalta määrätä tällaista toimintaa harjoittavia yrityksiä koskevista ylimääräisistä vaatimuksista ja rajoituksista?
- 3) Onko [SEUT] 49 artiklaa ja [direktiivin 2006/123] 9–13 artiklaa tilanteessa, josta on kyse nyt käsiteltävässä asiassa ja jossa jäsenvaltiossa sijaitseva emoyhtiö haluaa tytäryhtiön välityksellä tarjota toisessa jäsenvaltiossa samanlaisia palveluja kuin ne, joita emoyhtiö tarjoaa omassa jäsenvaltiossaan, tulkittava siten, että tytäryhtiölle voidaan kansallisella lailla (leasingista annettu laki) asettaa ylimääräisiä vaatimuksia ja rajoituksia ja siten tehdä kyseisen toiminnan harjoittaminen vaikeammaksi/vähemmän houkuttelevaksi?”

22. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian asianosaiset, Kroatian ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan komissio. Alankomaiden hallitusta lukuun ottamatta kaikki osapuolet osallistuivat 1.3.2023 pidettyyn istuntoon.

<sup>4</sup> Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 176, s. 338).

## IV Arviointi

### A Ensimmäinen kysymys

23. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko käyttöleasing direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu ”rahoituspalvelu” ja onko tällaista palvelua suorittavan oltava asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa tarkoitettu ”rahoituslaitos”.

#### 1. Leasingsopimusten luokittelu kansallisessa oikeudessa

24. Kysymyksestä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin erottaa toisistaan kolme erilaista tilannetta: autonvuokrauspalvelut, käyttöleasing ja rahoitusleasing. Kaikki nämä käsitteet perustuvat kansalliseen siviilioikeuteen. Euroopan unioni ei ole vielä yhdenmukaistanut niitä sellaisenaan, mikä tarkoittaa, että niitä ei ole positiivisesti määritelty unionin tasolla. Näin ollen tämän ratkaisuehdotuksen kannalta on aiheellista selventää aluksi lyhyesti näitä käsitteitä.

25. Kattavan vertailun tekeminen vuokrasopimuksia, käyttöleasingsopimuksia ja rahoitusleasingsopimuksia koskevien eri kansallisten siviililakien välillä ei kuulu nyt käsiteltävän asian piiriin. Voidaan kuitenkin todeta, että vaikka vuokrasopimukset ovat vuosisatojen ajan olleet kansallisen siviilioikeuden (lakien) keskeinen kohde, tämä ei koske leasingsopimuksia (olipa kyse sitten käyttöleasingista tai rahoitusleasingista). Tämä johtuu siitä, että leasingsopimukset vastaavat tarpeisiin, jotka ovat ilmenneet vasta viime vuosikymmeninä, kuten jäljempänä osoitan erityisesti autoa koskevien sopimusten yhteydessä.

26. Autonvuokrauspalvelut ovat vuokrauspalveluiden luokista helpoimmin ymmärrettävissä oikeudellisesta ja taloudellisesta näkökulmasta. On olemassa vain yksi (oikeudellinen) suhde: A, joka omistaa auton, vuokraa kyseisen auton korvausta vastaan B:lle, joka saa auton väliaikaisesti haltuunsa. Autoja vuokrataan yleensä lyhytaikaisesti. Tämä voi tapahtua joko ammatillisessa yhteydessä, kuten työmatkoilla tai vapaa-ajan toiminnassa, kuten lomamatkoilla. Autoja vuokrataan yleensä riippumatta siitä, omistaako vuokralleantaja auton ”todellisessa elämässä”.<sup>5</sup>

27. Leasingsopimuksilla on erilainen logiikka: tässä tapauksessa henkilö haluaa, että hänellä on auto käytettävissään jatkuvasti (eli päivin ja öin) ja tietyn ajan. Nämä sopimukset eivät täytä lyhytaikaisia tarpeita (liike- tai lomatarpeita) vaan pikemminkin keskipitkän ja pitkän aikavälin tarpeita sekä ennen kaikkea päivittäisiä tarpeita. Henkilö haluaisi käyttää autoa aina, kun se hänelle sopii, päivittäisiin tarkoituksiin. Kysymys siitä, kuka tosiasiallisesti omistaa auton, on toisarvoinen. Ratkaisevaa on se, että auto annetaan jonkun käyttöön, joka voi tosiasiallisesti käyttää sitä.

28. Käyttöleasingsopimuksessa vuokralleottajalla (ajoneuvon käyttäjällä) ei ole omistusoikeuteen tai jäännösarvoon liittyvää riskiä. Vuokralleantaja (auton omistaja) säilyttää auton omistusoikeuden ja vastaa huollosta ja korjauksista. Kun sopimus päättyy, vuokralleottaja palauttaa auton vuokralleantajalle. Sitä vastoin rahoitusleasingsopimuksessa vuokralleottajalla on omistusoikeuteen ja jäännösarvoon liittyvä riski. Yleensä vuokralleantaja ostaa auton

<sup>5</sup> Tosin tilastot osoittavat, että näin todennäköisesti on nykyaikana. Eurostatin tilastojen mukaan vuonna 2020 Euroopan unionissa omistusautoja oli 0,53 autoa asukasta kohden, ks. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220727-1>.

vuokralleottajan pyynnöstä ja vuokraa sen hänelle määräajaksi, yleensä useaksi vuodeksi. Vuokralleottaja suorittaa säännöllisiä leasingmaksuja ja vastaa huollosta ja korjauksista. Sopimuksen päättyessä vuokralleottajalla on yleensä mahdollisuus ostaa auto sen jäännösarvosta.

29. Esimerkinomaisesti käyttöleasing toimii yleensä seuraavasti: A haluaa auton, yleensä päivittäiseen käyttöön. Tätä varten henkilö kääntyy asiantuntijan B puoleen, joka on yleensä autojen jälleenmyyjä tai, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, yhtiö, joka on erikoistunut antamaan autoja asiakkaidensa käyttöön tietyksi ajaksi. B:llä joko on auto jo valmiina kalustossaan tai, kuten on todennäköisempää, B hankkii auton A:n toiveiden mukaisesti. Tämän jälkeen auto vuokrataan A:lle.

30. B on auton omistaja käsitteen oikeudellisessa merkityksessä. A käyttää autoa ja maksaa sen käytöstä maksun. A:n ja B:n välisessä sopimuksessa määrätään useista muista ehdoista, kuten enimmäiskilometrimäärästä ja kyseisen kilometrimäärän ylittämisestä maksettavasta maksusta. Sopimuksessa määrätyn ajan päätyttyä auto luovutetaan takaisin B:lle. A:n suorittamat maksut eivät pohjimmiltaan vastaa auton arvon kuolettamista. Toisin sanoen B kantaa taloudellisen riskin, joka liittyy sen mahdollisuuteen käyttää, vuokrata, liisata tai myydä ajoneuvo uudelleen.

31. Rahoitusleasing noudattaa erilaista kaavaa. Alkuperäinen järjestely on samanlainen kuin käyttöleasingin järjestely (ks. edellä 29 kohta). Näiden kahden ero on siinä, että ajoneuvo kuuletetaan A:n ja B:n välisillä maksuilla. Yleensä rahoitusleasingissa määrätyn ajanjakson päättyessä ajoneuvo joko maksetaan kokonaan pois ja omistusoikeus siirtyy B:ltä A:lle tai A:lla on mahdollisuus hankkia ajoneuvo loppusumman maksua vastaan. Jälkimmäinen vaihtoehto on yleisempi, mikä tarkoittaa sitä, että myöskään rahoitusleasingilla ei välttämättä pyritä ajoneuvon hankintaan. Tämä on loogista – jos ajoneuvon hankinta olisi osapuolten tarkoituksena, ne valitsisivat tavanomaisen myyntisopimuksen, jossa on mahdollisuus maksun lykkäykseen.

32. Yhteenvetona voidaan todeta, että leasingin – joko käyttö- tai rahoitusleasingin – tarkoituksena on antaa auto asiakkaan käyttöön, jotta tämä voi käyttää sitä. Tästä syystä kansallisissa oikeusjärjestyksissä leasing ja erityisesti käyttöleasing katsotaan yleensä vuokrasopimukseksi, jolla on tiettyjä erityispiirteitä.

33. Toisin sanoen on niin, että vaikka käyttöleasingsopimukseen sisältyy tapauksen mukaan vuokraan, myyntiin ja lainaan liittyviä osatekijöitä, niitä pidetään yleensä pääasiallisesti vuokrasopimuksina,<sup>6</sup> koska sopimuksen pääpaino on sopimuspuolten tahdon mukaisesti vuokrauksessa. Joissakin tapauksissa käyttö- ja rahoitusleasingia jopa kohdellaan samalla tavalla kansallisessa siviilioikeudessa.<sup>7</sup>

34. Lopuksi tämän osan päätteeksi voidaan unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen perusteella olettaa, että Autotechnican harjoittaa käyttöleasingtoimintaa tämän ratkaisuehdotuksen 28–30 kohdassa kuvatulla tavalla.

<sup>6</sup> Näin on esimerkiksi Espanjassa, ks. Tribunal Supremón (ylin tuomioistuin, Espanja) 19.1.2000 antama tuomio (STS 203/2000 – ECLI:ES:TS:2000:203). Näin on myös Saksassa; ks. Pierson, T., ”Grundlagen und Probleme des Finanzierungsleasings”, *Juristische Schulung* 2021, s. 8–12, s. 9. Saksassa myös rahoitusleasingia käsitellään pääasiassa vuokrausta koskeissa siviililaeissa.

<sup>7</sup> Näin on esimerkiksi Puolassa, jossa leasing johtaa kyseisen tavaran hankintaan.

## 2. Direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohta

35. Tästä päästään ensimmäisen kysymyksen ytimeen: voidaanko käyttöleasingtoiminnan harjoittamista pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa pitää direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna ”rahoituspalveluna”?

36. Vastaus on selvästi ”ei”.

37. Direktiivin 2006/123 1 artiklassa määritellään direktiivin kohde, joka on vahvistaa ”yleissäännökset, joiden avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta niin, että samalla taataan palvelujen korkea laatu”. Direktiivin 2006/123 soveltamisala on laaja, koska sitä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon.<sup>8</sup> Poikkeukset eli alat, joihin direktiiviä 2006/123 ei sovelleta, luetellaan kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa.

38. Koko sisämarkkinoita koskevan pääsääntöä ja poikkeusta koskevan yleisen logiikan mukaisesti näitä poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Vaikka aluksi voi vaikuttaa siltä, että direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan a–l alakohdassa luetellut toimet eivät noudata mitään luontaista logiikkaa ja että ne ovat sattumanvarainen ”sekamelska”, jonka unionin lainsäätäjän silloiset poliittiset valinnat sanelivat,<sup>9</sup> katson kuitenkin, että niissä noudatetaan oikeudellista logiikkaa. Toimet on jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jostakin seuraavista kolmesta syystä: koska unionin lainsäätäjä päätti noudattaa primaarioikeuden mukaista logiikkaa,<sup>10</sup> koska ainakin joissakin jäsenvaltioissa kyseisiä toimia suorittavat yleensä julkiset elimet niiden arkaluonteisuuden vuoksi<sup>11</sup> tai koska ne on yhdenmukaistettu unionin tasolla, jolloin direktiivin 2006/123 soveltaminen on tarpeetonta. Esimerkkejä viimeksi mainitusta ryhmästä ovat sähköiset viestintäpalvelut ja -verkot<sup>12</sup> sekä rahoituspalvelut.<sup>13</sup> Tämä vahvistetaan direktiivin 2006/123 johdanto-osan 18 perustelukappaleessa, jossa todetaan, että rahoituspalvelut olisi jätettävä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, ”sillä kyseisiä toimia käsitellään erityisessä [unionin] lainsäädännössä, jonka tarkoituksena on tämän direktiivin tapaan toteuttaa todelliset palvelujen sisämarkkinat”.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Ks. direktiivin 2006/123 2 artiklan 1 kohta.

<sup>9</sup> Ei ole mikään salaisuus, että direktiivin 2006/123 antamiseen johtanut lainsäädäntömenettely oli työläs.

<sup>10</sup> Ks. esim. kuljetusalan palvelut, mukaan lukien satamapalvelut (direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan d alakohta) tai julkisen vallan käyttöön liittyvä toiminta (sen i alakohta).

<sup>11</sup> Ks. esim. rahapeliteiminta (direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan h alakohta) tai sosiaalipalvelut, jotka liittyvät sosiaaliseen asumiseen, lastenhoitoon ja pysyvästi tai tilapäisesti avun tarpeessa olevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen ja joiden tarjoamisesta huolehtivat valtio, valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt (sen j alakohta).

<sup>12</sup> Ks. direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan c alakohta.

<sup>13</sup> Ks. direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan b alakohta.

<sup>14</sup> Mainitun johdanto-osan perustelukappaleen loppuosaa vastaa kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohta. Sen vuoksi tämän poikkeuksen olisi katettava kaikki rahoituspalvelut, kuten pankki-, luotto-, vakuutus- ja jälleenvakuutuspalvelut, ammatillisiin lisäeläkkeisiin tai yksilöllisiin lisäeläkejärjestelyihin liittyvät palvelut, arvopaperi-, sijoitusrahasto- ja maksupalvelut ja sijoitusneuvonta mukaan luettuina direktiivin 2013/36 liitteessä I mainitut palvelut.



39. Direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa mainitaan esimerkkeinä<sup>15</sup> rahoituspalveluista, joihin tätä direktiiviä ei sovelleta, pankki-, luotto-, vakuutus- ja jälleenvakuutuspalvelut, ammatillisiin lisäeläkkeisiin ja yksilöllisiin lisäeläkejärjestelyihin liittyvät palvelut, arvopaperi-, sijoitusrahasto- ja maksupalvelut ja sijoitusneuvonta mukaan luettuina direktiivin 2013/36 liitteessä I mainitut palvelut.<sup>16</sup> Kyseisessä liitteessä luetellaan 15 tointa, jotka tunnustetaan vastavuoroisesti kyseisen direktiivin nojalla. Yksi näistä toimista on rahoitusleasing;<sup>17</sup> käyttöleasingia ei mainita tässä.

40. Viimeksi mainitun toteamuksen perusteella voidaan jo päätellä, että unionin lainsäätäjä ei pidä käyttöleasingia rahoituspalveluna ja että se kuuluu näin ollen direktiivin 2006/123 soveltamisalaan. Tätä tukee myös komission ei-sitova mutta kuitenkin havainnollistava *palveludirektiivin täytäntöönpanoa koskeva käsikirja*, jossa todetaan, että ”palvelut, jotka eivät ole rahoituspalveluja, kuten käyttöleasingpalvelut, jotka koostuvat tavaroiden vuokraamisesta, eivät kuulu tämän poikkeuksen piiriin”.<sup>18</sup>

41. Myös muut argumentit puhuvat sitä vastaan, että käyttöleasing luokiteltaisiin rahoituspalveluksi.

42. Kaikkiin kaupallisiin toimiin liittyy rahoituksellinen osatekijä laajassa merkityksessä eli tavarasta tai palvelusta maksettu hinta tai maksu. Esimerkiksi hankkiakseen vesipullon supermarketista henkilön on maksettava sen hinta ja matkustaakseen junalla henkilön on ostettava lippu – useimmat liiketoimet eivät kuitenkaan ole rahoituspalveluja. Ratkaiseva kysymys on se, missä painopiste on? Toisin sanoen, onko sopimuksen tarkoituksena tavaran tai palvelun hankkiminen tai vuokraaminen vai onko se tavaran tai palvelun hankinnan *rahoittaminen*?

43. Käyttöleasingin osalta vastaus on selvä: sopimuksen tarkoituksena on auton vuokraaminen tietyn ajaksi. Rahoitukselliset seikat ovat toissijaisia, eivätkä ne voi sellaisenaan johtaa siihen, että käyttöleasing luokitellaan rahoituspalveluksi.

44. Viimeisenä mutta tärkeänä huomautuksena haluan korostaa, ettei tässä yhteydessä ole merkitystä sillä, hankkiiko vuokralleantaja auton vuokralleottajan pyynnöstä, kuten virasto väittää. Tämä on tyyppillistä kaikenlaisille leasing sopimuksille, eikä sillä ole mitään vaikutusta siihen, onko liiketoimi rahoituspalvelu vai ei.

<sup>15</sup> Unionin johdetussa oikeudessa on muitakin kuluttajansuojaan liittyviä säädöksiä, joissa määritellään, mitä ”rahoituspalvelulla” tarkoitetaan kussakin säädöksessä. Ks. kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä ja neuvoston direktiivin 90/619/ETY ja direktiivien 97/7/ETY ja 98/27/ETY muuttamisesta 23.9.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/65/ETY (EYVL 2002, L 271, s. 16) 2 artiklan b alakohta ja kuluttajan oikeuksista, neuvoston direktiivin 93/13/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/44/ETY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 85/577/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/7/ETY kumoamisesta 25.10.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EUVL 2011, L 304, s. 64) 2 artiklan 12 kohta. Näiden kahden säännöksen mukaan ”rahoituspalvelulla” tarkoitetaan ”pankki-, luotto- tai vakuutuspalveluja, yksilöllistä eläkejärjestelyä koskevia palveluja sekä sijoitus- tai maksupalveluja”. Tämä määritelmä ei kuitenkaan auta ratkaisemaan nyt käsiteltävän asian oikeudellista ongelmaa, koska niissä ei mennä direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa esitettyä luetteloa pidemmälle.

<sup>16</sup> Direktiivin 2006/123 tekstissä viitataan tässä yhteydessä luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14.6.2006 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2006/48/ETY (EUVL 2006, L 177, s. 1), joka oli direktiivin 2013/36 edeltäjä. Direktiivin 2013/36 163 artiklan mukaan viittauksia direktiiviin 2006/48 pidetään viittauksina direktiiviin 2013/36.

<sup>17</sup> Ks. direktiivin 2013/36 liitteessä I oleva 3 kohta. On huomattava, että ranskankielinen versio muodostaa poikkeuksen, sillä siinä mainitaan vain ’crédits-bails’ ilman muita täsmennyksiä. Tämä ei kuitenkaan muuta asian oikeudellista arviointia, koska muissa kieliversioissa selkeästi yksilöidään, että tämä säännös koskee rahoitusleasingia.

<sup>18</sup> Ks. *Handbook on the implementation of the Services Directive*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2007, 2.1.2 kohta; saatavilla osoitteesta <http://bookshop.europa.eu/en/handbook-on-implementation-of-the-services-directive-pbKM7807096/>.

45. Yhteenvetona esitän, että käyttöleasing ei ole rahoituspalvelu. Tästä seuraa näin ollen, ettei tällaisia palveluja tarjoavien tarvitse olla asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa tarkoitettuja rahoituslaitoksia.<sup>19</sup>

### *3. Ehdotettu vastaus ensimmäiseen kysymykseen*

46. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan siten, että käyttöleasing ei ole direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu rahoituspalvelu; se kuuluu näin ollen kyseisen direktiivin soveltamisalaan.

### **B Toinen ja kolmas kysymys**

47. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii toisella kysymyksellään lähinnä selvittämään, onko direktiivin 2006/123 9–13 artiklaa tai SEUT 49 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että käyttöleasingtoiminnan harjoittamiseen vaaditaan ennakkolupa. Kolmas kysymys koskee tilannetta, jossa jäsenvaltiossa sijaitseva yhtiö haluaa tytäryhtiön välityksellä tarjota käyttöleasingpalveluja toisessa jäsenvaltiossa.

48. Käsittelen kysymyksiä yhdessä, koska oikeudellinen arviointi on sama. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta koskevia direktiivin 2006/123 III luvun säännöksiä<sup>20</sup> on näet tulkittava siten, että niitä sovelletaan rajat ylittävän tilanteen lisäksi myös tilanteeseen, jossa kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat pelkästään yhden jäsenvaltion sisälle.<sup>21</sup>

49. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii lähinnä selvittämään, ovatko direktiivin 2006/123 9–13 artikla ja SEUT 49 artikla esteenä pääasiassa sovellettavan leasingista annetun lain säännösten kaltaisille kansallisille säännöksille, joissa käyttöleasingin ja ajoneuvojen pitkäaikaista leasingia koskevien palvelujen tarjoajia pidetään rahoituspalvelujen tarjoajina ja näin ollen rahalaitoksina, ja erityisesti vaatimukselle, jonka mukaan viraston on etukäteen myönnettävä lupa.

#### *1. Direktiivin 2006/123 9 ja 10 artiklan mukaiset lupajärjestelmät*

50. Aluksi on syytä korostaa, että kun otetaan huomioon päätelmäni, jonka mukaan Autotechnica ei tarjoa rahoituspalveluja, vaikuttaa kyseenalaiselta, että virastolle annetaan toimivalta myöntää lupia käyttöleasingpalveluja tarjoaville yrityksille ja vaatia yrityksiä lopettamaan toimintansa. On vaikea nähdä, miksi rahoitusmarkkinoiden valvonnasta vastaavan viraston olisi osallistuttava niinkin harmittomaan toimintaan kuin ajoneuvojen käyttöleasingiin.

<sup>19</sup> Vastaavasti Euroopan pankkiviranomainen on myös todennut, että yksikköä, joka harjoittaa yksinomaan käyttöleasingtoimintaa, ei voida pitää rahoituslaitoksena, ks. kysymykseen ID 2014\_1644 annettu vastaus, saatavilla osoitteessa [https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014\\_1644](https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_1644).

<sup>20</sup> Toisin sanoen direktiivin 2006/123 9–15 artikla.

<sup>21</sup> Ks. 30.1.2018 annettu tuomio X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 110 kohta) ja tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa (C-377/17, EU:C:2019:562, 58 kohta).

51. Kuten komissio perustellusti korostaa huomautuksissaan, Kroatian leasingista annetun lain säännöksillä ja erityisesti sen 3 §:llä otetaan käyttöön direktiivin 2006/123 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu lupajärjestelmä.<sup>22</sup>

52. Näin ollen direktiivin 2006/123 9–13 artiklaa sovelletaan.<sup>23</sup> Nämä säännökset koskevat lupajärjestelmiä, niiden ehtoja ja niihin liittyviä menettelyllisiä näkökohtia. Kyseisen direktiivin 9 artikla koskee tilanteita, joissa jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti turvautua palvelutoiminnan aloittamista ja harjoittamista koskeviin lupajärjestelmiin (kysymys ”jos”), kun taas kyseisen direktiivin 10 artiklassa säädetään luvan myöntämishdoista (kysymys ”miten”).<sup>24</sup>

53. Direktiivin 2006/123 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että seuraavat kolme ehtoa täyttyvät: a) lupajärjestelmä ei ole ketään palveluntarjoajaa syrjivä; b) lupajärjestelmän tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä; ja c) tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, etenkin koska jälkikäteishvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.

54. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida näitä kysymyksiä. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen ja eri osapuolten esittämien huomautusten perusteella voin ehdottaa seuraavia päätelmiä.

55. Ensinnäkin, koska ei ole tietoja siitä, miten virasto kohtelee Autotechnican kilpailijoita<sup>25</sup> lupakysymyksessä, vaikuttaa siltä, ettei Autotechnicaa syrjitä Kroatiassa.<sup>26</sup> Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin tarkistaa tämä hypoteesi.

56. Toiseksi vaikuttaa siltä, että lupajärjestelmälle on lähtökohtaisesti olemassa kuluttajansuojan perustuva oikeuttamisperuste, johon virasto ja Kroatian hallitus ovat vedonneet. Riittää, että tässä vaiheessa todetaan, että kuluttajansuoja on yksi direktiivissä 2006/123 nimenomaisesti tunnustetuista yleistä etua koskevista pakottavista syistä.<sup>27</sup> Minulle on kuitenkin epäselvää, miten käyttöleasing eroaa muista sopimuksista, joita kuluttaja saattaa tehdä, niin että direktiivin 2006/123 9 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin perustuva suoja olisi oikeutettu esimerkiksi direktiivillä 2011/83 jo myönnetyn yleisen kuluttajansuojan lisäksi. Rahoituspalvelun osalta kuluttaja on selvästi haavoittuva siinä mielessä, että hän on vaarassa velkaantua liikaa, jos riittäviä suojatoimia ei ole käytössä. Sitä vastoin, koska käyttöleasing ei ole rahoituspalvelu ja koska ei ole vaaraa siitä, että kuluttaja velkaantuu liikaa, on vaikea nähdä, miksi kuluttajaa on suojeltava direktiivin 2006/123 säännösten perusteella.

<sup>22</sup> Kyseisen säännöksen mukaan ”lupajärjestelmällä” tarkoitetaan menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen.

<sup>23</sup> Nämä artikkelit muodostavat direktiivin 2006/123 III luvun (”Palveluntarjoajien sijoittautumisvapaus”) 1 jakson (”Luvat”).

<sup>24</sup> Vaikka nämä säännökset on osoitettu jäsenvaltioille, niissä asetetaan jäsenvaltioille ehdottomia ja riittävän täsmällisiä velvoitteita, jotta ne voivat mukauttaa oikeusjärjestelmiään siten, että ne ovat yhdenmukaisia näissä säännöksissä asetettujen ehtojen kanssa. Ne ovat välittömästi sovellettavia, ja yksityiset voivat vedota niihin kansallisia viranomaisia vastaan. Ks. tuomio 4.7.2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, 67 kohta ja sitä seuraavat kohdat), jossa unionin tuomioistuin tarkastelee direktiivin 2006/123 9 artiklaa. Ks. myös tuomio 30.1.2018, X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 130 kohta), joka koskee samaa kysymystä direktiivin 2006/123 15 artiklan nojalla. Ks. myös ratkaisuehdotukseni Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, 53 kohta).

<sup>25</sup> Kroatiasta tai muista jäsenvaltioista.

<sup>26</sup> On syytä korostaa, että sillä, että yhtiöllä, jonka tytäryhtiö Autotechnica on, ei näytä olevan samankaltaisia esteitä muissa jäsenvaltioissa, ei ole tässä yhteydessä merkitystä, koska tarkastelen sitä, miten Kroatian viranomaiset kohtelevat Autotechnicaa Kroatiassa Kroatian lainsäädännön perusteella.

<sup>27</sup> Ks. direktiivin 2006/123 4 artiklan 8 kohta.

57. Myöskään rahoitussektorin vakauteen tai maineeseen<sup>28</sup> tai vakauden valvontaan liittyvien sääntöjen tarpeeseen ei voida vedota,<sup>29</sup> koska kyseiset palvelut eivät ole rahoituspalveluja. Käyttöleasing, vaikka sitä käytettäisiin liikaa, ei vaaranna rahoitussektorin vakautta tai mainetta siitä yksinkertaisesta syystä, että kun kuluttaja ei enää pysty maksamaan kuukausimaksua, auto palautetaan vuokralleantajalle, leasingmaksut lopetetaan eikä siitä aiheudu juuri minkäänlaista taloudellista vahinkoa. Se ei todellakaan johda rahoitussektorin romahdukseen.

58. Kolmanneksi en ymmärrä, miten direktiivin 2006/123 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa asetettu ehto täyttyy eli sitä, että kuluttajansuojaa koskevaa tavoitetta ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, kuten jälkikäteisvalvonnalla. Ei ole osoitettu, miksi ennakkovalvonta on tarpeen. Koska muita merkityksellisiä seikkoja ei ole, minusta näyttää siltä, että direktiivin 2006/123 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetty ehto ei täyty nyt käsiteltävässä asiassa.

59. Direktiivin 2006/123 10 artiklan mukaisista luvan myöntämisehdoista on esitettävä seuraavat huomautukset.

60. Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, perustuuko kyseessä oleva lupajärjestelmä kriteereihin, joilla määritellään viraston harkintavallan laajuus, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti, kuten direktiivin 2006/123 10 artiklan 2 kohdassa edellytetään.

61. Toiseksi lupajärjestelmän perustana olevien kriteerien on oltava oikeassa suhteessa kuluttajansuojaa koskevan yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen. Tässä tapauksessa kriteeri on rinnastettavissa direktiivin 2006/123 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun kriteeriin.<sup>30</sup> Ei ole mahdollista osoittaa, miksi vähemmän rajoittavia toimenpiteitä ei tarvita.

62. Kolmanneksi haluan kiinnittää huomiota direktiivin 2006/123 10 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan luvan myöntämisehdot eivät saa olla päällekkäisiä vastaavien tai päämäärältään olennaisilta osiltaan niihin verrattavissa olevien vaatimusten ja tarkastusten kanssa, joita palveluntarjoajaan jo sovelletaan toisessa jäsenvaltiossa. Koska Autotechnica ei näytä kuuluvan lupajärjestelmän piiriin muissa jäsenvaltioissa, kansallisen tuomioistuimen ei välttämättä tarvitse soveltaa tätä säännöstä nyt käsiteltävään asiaan.

## 2. Ehdotettu vastaus toiseen ja kolmanteen kysymykseen

63. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen ja kolmanteen kysymykseen siten, että direktiivin 2006/123 9 artiklan 3 kohta ja 10 artiklan 2 kohdan c alakohta ovat esteenä sille, että ennakkolupajärjestelmää sovelletaan käyttöleasingtoiminnan harjoittamiseen.

<sup>28</sup> Ks. tuomio 14.2.2019, Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, 71 kohta).

<sup>29</sup> Ks. tuomio 21.12.2011, komissio v. Puola (C-271/09, EU:C:2011:855, 57 kohta).

<sup>30</sup> Vaikka direktiivin 2006/123 9 ja 10 artiklan rakenne saattaa vaikuttaa loogiselta, näitä kahta säännöstä on käytännössä usein vaikea erottaa toisistaan. Kuten nyt käsiteltävä asia osoittaa, lupajärjestelmän oikeuttaminen sellaisenaan eli erityisesti sen oikeuttaminen, että ennakkovalvonta on välttämätöntä ja jälkikäteisvalvonta ei olisi ollut riittävää, on mahdollista ainoastaan viittaamalla lupajärjestelmän tarkoitukseen. Ks. myös vastaavasti Cornils, M. teoksessa Schlachter, M. ja Ohler, C. (toim.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, 9 artiklan 4 kohta.

### 3. SEUT 49 artikla

64. Ehdotetun vastauksen perusteella ei ole tarpeen arvioida asiaa SEUT 49 artiklan kannalta.<sup>31</sup> Se ei missään tapauksessa johtaisi erilaiseen lopputulokseen kuin direktiivin 2006/123 mukainen arviointi.

## V Ratkaisuehdotus

65. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Upravni sud u Zagrebun esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 2 artiklan 2 kohdan b alakohtaa

on tulkittava siten, että käyttöleasing ei ole rahoituspalvelu ja että se kuuluu kyseisen direktiivin soveltamisalaan.

2) Direktiivin 2006/123 9 artiklan 3 kohtaa ja 10 artiklan 2 kohdan c alakohtaa

on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että ennakkolupajärjestelmää sovelletaan käyttöleasingtoiminnan harjoittamiseen.

<sup>31</sup> Ks. tuomio 30.1.2018, X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 137 kohta) ja tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa (C-377/17, EU:C:2019:562, 97 kohta). Ks. myös julkisasiamies Emilioun ratkaisuehdotus Administración General del Estado ym. (C-292/21, EU:C:2022:694, 24 kohta).