



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

16 päivänä marraskuuta 2023*

Ennakkoratkaisupyyntö – Talous- ja rahapolitiikka –
Luottolaitosten vakavaraisuusvaatimukset – Asetus (EU) N:o 575/2013 – 4 artiklan 1 kohdan 1
ja 42 alakohta – Määritelmät – Luottolaitoksen ja toimiluvan käsitteet –
Lainojen myöntäminen ilman lupaa

Asiassa C-427/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Varhoven kasatsionen sad (ylin yleinen tuomioistuin, Bulgaria) on esittänyt 21.6.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 28.6.2022, saadakseen ennakkoratkaisun rikosasiassa, jossa vastaajana on

BG

ja jossa asian käsittelyyn osallistuu

Varhovna kasatsionna prokuratura,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit P. G. Xuereb ja A. Kumin (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Euroopan komissio, asiamiehinään A. Nijenhuis, D. Triantafyllou ja I. Zaloguin,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 1 ja 42 alakohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty BG:tä vastaan vireille pannussa rikosasiassa, jossa hänen katsottiin syyllistyneen korollisten lainojen myöntämiseen kahdelle luonnolliselle henkilölle ilman tähän tarvittavaa lupaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus N:o 575/2013

- 3 Asetuksen N:o 575/2013 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämän asetuksen ja [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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2013/36/EU [(EUVL 2013, L 176, s. 338)] olisi muodostettava yhdessä oikeudellinen kehys, jolla säännellään oikeutta harjoittaa luottolaitos- ja sijoituspalveluyritystoimintaa sekä luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä, jäljempänä yhdessä ’laitokset’, koskeva valvontakehys ja niitä koskevat vakavaraisuussäännöt. Tätä asetusta olisi sen vuoksi luettava yhdessä mainitun direktiivin kanssa.”
- 4 Saman asetuksen 1 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt yleisistä vakavaraisuusvaatimuksista, jotka direktiivin 2013/36/EU nojalla valvottavien laitosten on täytettävä seuraavien seikkojen osalta:

 - a) omien varojen vaatimukset, jotka liittyvät luottoriskin, markkinariskin, operatiivisen riskin ja toimitusriskin täysin kvantifioitaviin, yhdenmukaisiin ja standardoituihin osatekijöihin;
 - b) vaatimukset, joilla rajoitetaan suuria asiakasriskejä;
 - c) 460 artiklassa tarkoitettun delegoidun säädöksen tultua voimaan maksuvalmiusvaatimukset, jotka liittyvät likviditeettiriskin täysin kvantifioitaviin, yhdenmukaisiin ja standardoituihin osatekijöihin;
 - d) a, b ja c alakohtaan ja velkaantumiseen liittyvät raportointivaatimukset;
 - e) julkistamisvaatimukset.”

5 Kyseisen asetuksen 4 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

1) ’luottolaitoksella’ yritystä, joka liiketoimintanaan vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntää luottoja omaan lukuunsa;

--

3) ’laitoksella’ luottolaitosta tai sijoituspalveluyritystä;

--

26) ’rahoituslaitoksella’ yritystä, joka ei ole laitos ja jonka pääasiallisena toimintana on hankkia omistusosuuksia tai harjoittaa yhtä tai useampaa direktiivin 2013/36/EU liitteessä I olevassa 2–12 ja 15 kohdassa lueteltua toimintaa, --

--

42) ’toimiluvalla’ viranomaisten missä tahansa muodossa antamaa asiakirjaa, jolla annetaan lupa liiketoiminnan harjoittamiseen;

--”

6 Asetuksen N:o 575/2013, sellaisena kuin se on muutettuna 27.11.2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/2033 (EUVL 2019, L 314, s. 1), 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

1) ’luottolaitoksella’ yritystä, joka liiketoimintanaan

a) vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntää luottoja omaan lukuunsa;

b) harjoittaa jotakin [rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta 15.5.2014 annetun] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/65/EU [(EUVL 2014, L 173, s. 349)] liitteessä I olevan A osan 3 ja 6 kohdassa tarkoitettua toimintaa, jos jompikumpi seuraavista edellytyksistä täyttyy, mutta yritys ei ole hyödykemarkkinoilla eikä päästöoikeusmarkkinoilla toimiva välittäjä, yhteistä sijoitustoimintaa harjoittava yritys tai vakuutusyritys:

i) yrityksen konsolidoitujen varojen kokonaisarvo on 30 miljardia euroa tai enemmän;

ii) yrityksen varojen kokonaisarvo on alle 30 miljardia euroa ja yhtiö kuuluu ryhmään, jonka kaikkien sellaisten yritysten konsolidoitujen varojen kokonaisarvo on 30 miljardia euroa tai enemmän, jotka harjoittavat jotakin direktiivin 2014/65/EU liitteessä I olevan A osan 3 ja 6 kohdassa tarkoitettua toimintaa ja joiden kokonaisvarat ovat alle 30 miljardia euroa, tai

iii) yrityksen varojen kokonaisarvo on alle 30 miljardia euroa ja yhtiö kuuluu ryhmään, jonka kaikkien sellaisten yritysten konsolidoitujen varojen kokonaisarvo on yli 30 miljardia euroa, jotka harjoittavat jotakin direktiivin 2014/65/EU liitteessä I olevan A osan 3 ja 6 kohdassa tarkoitettua toimintaa ja joiden kokonaisvarat ovat 30 miljardia

euroa tai enemmän, kun konsolidointiryhmän valvoja valvontakollegiota kuultuaan tekee vastaavan päätöksen puuttuakseen mahdollisiin kiertämisriskeihin ja [Euroopan] unionin rahoitusvakauteen mahdollisesti kohdistuviin riskeihin;

sovellettaessa b alakohdan ii ja iii alakohtaa yritykseen, joka kuuluu kolmannen maan ryhmään, kolmannen maan ryhmään kuuluvan kunkin sellaisen sivuliikkeen kokonaisvarat, jolle on myönnetty toimilupa unionissa, on sisällytettävä kaikkien ryhmään kuuluvien yritysten varojen yhteenlaskettuun kokonaisarvoon”.

- 7 Asetuksen N:o 575/2013 otsikko on korvattu asetuksen 2019/2033 62 artiklan 1 alakohdan mukaan seuraavasti:

”Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta”.

Direktiivi 2013/36

- 8 Direktiivin 2013/36 johdanto-osan 2 ja 42 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Tämän direktiivin olisi sisällettävä muun muassa säännökset, joilla säännellään liiketoimintaan tarvittavan toimiluvan myöntämistä, määräosuuksien hankkimista, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttöä, kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten valtuuksia tässä yhteydessä sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten, perustamispääomaa ja vakavaraisuuden kokonaisarviota. – – Tätä direktiiviä olisi – – luettava yhdessä asetuksen [N:o 575/2013] kanssa, ja sen olisi muodostettava yhdessä mainitun asetuksen kanssa oikeudellinen kehys, jolla säännellään pankkitoimintaa, valvontakehystä ja luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevia vakavaraisuussääntöjä.

– –

(42) Tämä direktiivi ei saisi rajoittaa mahdollisia rikosoikeudellisiin seuraamuksiin liittyviä jäsenvaltioiden lainsäädännön säännöksiä.”

- 9 Kyseisen direktiivin 1 artikla kuuluu seuraavasti:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan säännöt, jotka koskevat:

a) oikeutta harjoittaa toimintaa luottolaitoksina ja sijoituspalveluyrityksinä, jäljempänä yhteisesti ’laitokset’;

– –”

- 10 Kyseisen direktiivin 3 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin soveltamiseksi tarkoitetaan:

1) ’luottolaitoksella’ asetuksen [N:o 575/2013] 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa määriteltyä luottolaitosta;

--

22) 'rahoituslaitoksella' asetuksen [N:o 575/2013] 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa määriteltyä rahoituslaitosta;

--

38) 'toimiluvalla' asetuksen (EU) N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 42 alakohdassa määriteltyä toimilupaa;

--”

11 Direktiivin 2013/36 III osaston 1 luku, jonka otsikko on ”Luottolaitoksen liiketoiminnan harjoittamista koskevat vaatimukset”, sisältää muun muassa direktiivin 8 ja 9 artiklan.

12 Kyseisen direktiivin 8 artiklan, jonka otsikko on ”Toimilupa”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on edellytettävä, että luottolaitokset hankkivat toimiluvan ennen toimintansa aloittamista. --”

13 Kyseisen direktiivin 9 artiklan, jonka otsikko on ”Muita henkilöitä tai yrityksiä kuin luottolaitoksia koskeva kielto vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisin maksettavia varoja”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on kiellettävä henkilöitä tai yrityksiä, jotka eivät ole luottolaitoksia, harjoittamasta liiketoimintaa, johon kuuluu talletusten tai muiden takaisin maksettavien varojen vastaanottaminen yleisöltä.”

14 Direktiivi 2013/36 sisältää V osaston, jonka otsikko on ”Sijoittautumisvapauten ja palvelujen tarjoamisen vapauten liittyvät säännökset” ja jonka 1 lukuun, jonka otsikko on ”Yleiset periaatteet”, sisältyy muun muassa kyseisen direktiivin 34 artikla.

15 Kyseisen 34 artiklan, jonka otsikko on ”Rahoituslaitokset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että toisen jäsenvaltion rahoituslaitos saa harjoittaa liitteessä I lueteltuja toimia niiden alueella 35 artiklan, 36 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan, 39 artiklan 1 ja 2 kohdan ja 40–46 artiklan mukaisesti, joko perustamalla sivuliikkeen tai tarjoamalla palveluja taikka luottolaitoksen tytäryrityksen tai kahden tai useamman luottolaitoksen yhteisesti omistaman tytäryrityksen välityksellä, jonka perustamisasiakirjan ja yhtiöjärjestyksen mukaan tällaisen toiminnan harjoittaminen on hyväksytty ja joka täyttää seuraavat edellytykset:

--”

16 Direktiivin 2013/36 liitteessä I, jonka otsikko on ”Luettelo vastavuoroisesti tunnustettavista toimista”, olevissa 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Talletusten ja muiden takaisinmaksettavien varojen vastaanottaminen.

2. Luotonanto, johon sisältyvät etenkin: kulutusluotot, kiinnitysluotot, myyntilaskujen rahoitus takautumisoikeuksin ja ilman takautumisoikeutta (factoring), kauppatapahtumien rahoitus (mukaan lukien forfaiting-rahoitus).”

Direktiivi 2014/65

- 17 Direktiivin 2014/65 liitteen I otsikko on ”Luettelo palveluista ja toiminnasta sekä rahoitusvälineistä”. Kyseisessä liitteessä I olevan A osan, jonka otsikko on ”Sijoituspalvelut ja -toiminta”, 3 ja 6 kohdassa todetaan seuraavaa:

”3) Kaupankäynti omaan lukuun;

--

6) Rahoitusvälineiden merkinnän ja/tai rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskun järjestäminen merkintätakauksen perusteella.”

Bulgarian oikeus

Rikoslaki

- 18 Rikoslain (Nakazatelen kodeks) 252 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Se, joka toteuttaa ilman asianmukaista lupaa ammattimaisesti pankki-, vakuutus- tai muuta rahoitustoimia, tarjoaa maksupalveluja tai laskee liikkeeseen sähköistä rahaa, jotka edellyttävät tällaista lupaa, tuomitaan vankeuteen vähintään kolmeksi ja enintään viideksi vuodeksi ja menettämään enintään puolet omaisuudestaan valtiolle.”

Luottolaitoksista annettu laki

- 19 Luottolaitoksista annetun lain (Zakon za kreditnite institutsii; DV nro 59, 21.7.2006), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä luottolaitoksista annettu laki), 2 §:n 1 momentissa määritellään pankin (luottolaitoksen) käsite seuraavasti:

”Oikeushenkilö, joka vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntää luottoja tai muuta rahoitusta omaan lukuunsa ja omalla riskillään.”

- 20 Kyseisen lain 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa määritellään rahoituslaitoksen käsite siten, että sillä tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole laitos tai teollinen holdingyhtiö ja jonka pääasiallisena toimintana on muun muassa myöntää luottoja varoista, jotka eivät ole peräisin yleisöltä saaduista talletuksista tai muista takaisinmaksettavista varoista.

- 21 Kyseisen lain 3 a §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 2 §:n 2 momentin 6, 7 ja 12 kohdassa sekä 3 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen toimintojen ammattimaisesti harjoittamiseksi henkilön on oltava merkittynä [Balgarska narodna bankan (Bulgarian keskuspankki) (BNB)] julkiseen rekisteriin, jos yksi tai useampi näistä toiminnoista on hänen kannaltaan keskeinen. Keskeisen toiminnan määrittelyperusteet vahvistetaan BNB:n asetuksella.”

- 22 Saman lain 13 §:n 1 momentin mukaan pankkitoiminnan harjoittaminen edellyttää BNB:n myöntämää toimilupaa.

- 23 Luottolaitoksista annetun lain täydentävien säännösten 4 §:ssä säädetään, että kyseisellä lailla on tarkoitus panna täytäntöön muun muassa direktiivin 2013/36 säännökset.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 24 BG on bulgarian kansalainen, joka toimi huhtikuun 2016 ja syyskuun 2017 välisenä aikana kunnanvaltuutettuna ja myönsi tuon ajanjakson aikana kahdelle luonnolliselle henkilölle korollisia lainoja käteisellä.
- 25 BG:n todettiin 1.10.2020 annetulla tuomiolla syyllistyneen pankkitoiminnan harjoittamiseen ammattimaisesti ilman luottolaitoksista annetussa laissa edellytettyä lupaa. Näin ollen hänet tuomittiin erityisesti rikoslain 252 §:n 1 momentin perusteella kolmen vuoden vankeusrangaistukseen, joka määrättiin ehdollisena neljän vuoden koeajalla, sekä menettämään tiettyä omaisuuttaan.
- 26 Tämä tuomio pysytettiin valituksen johdosta 15.4.2021 annetulla tuomiolla. BG teki tästä tuomiosta kassaatiovalituksen Varhoven kasatsionen sadiin (ylin yleinen tuomioistuin, Bulgaria), joka on nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.
- 27 Kyseinen tuomioistuin toteaa, että rikosprosessilain (Nakazatelno-protsesualen kodeks) asiaa koskevien säännösten mukaisesti se voi muun muassa vapauttaa vastaajan, jos asian tosiseikkojen perusteella voidaan päätellä, että hän ei ole tehnyt tekoa, josta häntä syytetään, tai kyseinen teko ei alun alkaenkaan muodosta rikosta, tai muuttaa muutoksenhakuasteessa annettua tuomiota luokittelemalla kyseisen teon uudelleen toiseksi rikokseksi, josta voidaan määrätä sama tai alempi rangaistus kuin rikoksesta, johon hänet on todettu syylliseksi.
- 28 Kyseinen tuomioistuin toteaa, että sen määrittämiseksi, voiko se käyttää jotain näistä valtuuksista, on ensin selvitettävä asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 ja 42 alakohtaan, luettuina yhdessä direktiivin 2013/36 9 artiklan 1 kohdan ja kyseisen direktiivin liitteessä I olevien 1 ja 2 kohdan kanssa, sisältyvien määritelmien soveltamisala. Näiden unionin oikeuden säännösten tulkinnalla on nimittäin merkitystä määritettäessä rikoslain 252 §:n 1 momentissa tarkoitettujen rikoksen muodostavien eri osatekijöiden, erityisesti siihen sisältyvän pankkitoiminnan käsitteen, todellista merkitystä.
- 29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää tältä osin ensinnäkin, että Bulgarian tuomioistuinten oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden mukaan näiden osatekijöiden merkitystä selvennetään kansallisessa oikeudessa rikosoikeuden ulkopuolisella lainsäädännöllä, muun muassa luottolaitoksista annetussa laissa, jossa säännellään pankkien toimintaa ja määritellään sellaiset käsitteet kuin ”pankki”, ”pankkitapahtuma”, ”pankkitoiminta” ja ”pankkilaina”. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee lisäksi, että kyseisellä lailla pyritään panemaan täytäntöön muun muassa direktiivin 2013/36 säännökset.
- 30 Pankkitoiminnan käsitteen merkityksen osalta mainitusta laista ilmenee, että kyseinen toiminta muodostuu siitä, että luottolaitos vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntää luottoja tai muuta rahoitusta kyseisen laitoksen puolesta ja laitoksen omalla riskillä. Kyseisen tuomioistuimen mukaan tämä käsite on siis asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa olevan määritelmän mukainen.

- 31 Toiseksi kyseinen tuomioistuin täsmentää, että rikoslain 252 §:n 1 momentin, luetuna yhdessä luottolaitoksista annetun lain 13 §:n 1 momentin kanssa, kaiken pankkitoiminnan harjoittaminen, muun muassa pankkiluottojen myöntäminen, ilman BNB:n myöntämää toimilupaa on rikos.
- 32 Kolmanneksi sama tuomioistuin toteaa, että useissa sen viimeaikaisissa ratkaisuissa on täsmennetty rikoslain 252 §:n 1 momentissa tarkoitettua pankkitoimen käsitettä. Näissä ratkaisuissa on siten katsottu, että korollisten lainojen ammattimaista myöntämistä varoista, jotka eivät ole peräisin yleisöltä saaduista talletuksista, ei voida määritellä tällaiseksi toimeksi. Asioissa, joissa kyseiset ratkaisut annettiin, syytetyt vapautettiin syytteestä sillä perusteella, että kyseistä säännöstä voitiin soveltaa ainoastaan sellaiseen pankkitoimintaan, jota varten oli säädetty toimilupajärjestelmästä.
- 33 Neljänneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että luottojen myöntäminen varoilla, jotka eivät ole peräisin toiminnasta, jossa otetaan vastaan yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja, on rahoitustoimi, jonka osalta luottolaitoksista annetun lain 3 a §:n 1 momentissa säädetään rekisteröintijärjestelmästä eikä toimilupajärjestelmästä. Tämän toiminnan harjoittaminen ammattimaisesti ilman tällaista rekisteröintiä ei ole rikos.
- 34 Kyseinen tuomioistuin ilmaisee kuitenkin epäilyksensä siitä, mikä tarkka merkitys asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohtaan sisältyvälle ”luottolaitoksen” määritelmälle olisi annettava. Siten se pohtii, merkitseekö konjunktion ”ja” käyttö tässä määritelmässä, jossa yhdistetään talletusten tai muiden takaisinmaksettavien varojen vastaanottamisesta yleisöltä muodostuva toiminta luottojen myöntämiseen, sitä, että tällainen laitos myöntää lainoja ainoastaan yleisöltä saaduilla varoilla eikä se voi myöntää lainoja myös muista lähteistä, kuten palvelumaksuista tai koroista, saaduista varoista. Nämä epäilyt johtuvat myös direktiivin 2013/36 9 artiklan 1 kohdassa säädetystä nimenomaisesta kiellosta, jonka mukaan muut henkilöt tai yritykset kuin luottolaitokset eivät saa vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja, sekä siitä, että kyseiset kaksi toimintaa mainitaan erikseen kyseisen direktiivin liitteessä I olevissa 1 ja 2 kohdassa.
- 35 Lisäksi kyseinen tuomioistuin katsoo tarvitsevansa selvennystä asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 42 alakohtaan sisältyvän toimiluvan käsitteen määritelmän tulkintaan. Tällä käsitteellä tarkoitetaan asiakirjaa, joka antaa oikeuden harjoittaa kyseisessä asetuksessa ja direktiivissä 2013/36 säädettyä toimintaa. Tarkemmin sanottuna, kyseinen tuomioistuin pohtii, kattaako tämä määritelmä, siltä osin kuin siinä viitataan missä tahansa muodossa annettuun asiakirjaan, jolla annetaan lupa liiketoiminnan harjoittamiseen, sekä toimiluvan, josta säädetään luottolaitoksista annetussa kansallisessa lainsäädännössä, muodossa myönnettyt luvat että rekisteröinnin, joka on rahoituslaitoksia koskevassa kansallisessa lainsäädännössä säädetty lupajärjestelmä, muodossa saadut luvat.
- 36 Tässä tilanteessa Varhoven kasatsionen sad on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko [asetuksen N:o 575/2013] 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohtaan sisältyvää luottolaitoksen määritelmää tulkittava siten, että luottojen myöntämisen on tapahduttava yksinomaan varoilla, joita vastaanotetaan yleisöltä talletuksina tai muina takaisinmaksettavina varoina, vai voiko luottolaitos myöntää luottoja myös muista lähteistä saaduilla varoilla?

2) Miten [asetuksen N:o 575/2013] 4 artiklan 1 kohdan 42 alakohtaan sisältyvän ilmaisun 'viranomaisten missä tahansa muodossa antamaa asiakirjaa, jolla annetaan lupa liiketoiminnan harjoittamiseen' sisältöä on tulkittava, ja käsittääkö se sekä toimilupajärjestelmän että rekisteröintijärjestelmän, joissa luottotoiminta tehdään luvanvaraiseksi?"

Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

- 37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelemistä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklassa tarkoitetussa kiireellisessä menettelyssä. Kyseinen tuomioistuin esittää pyyntönsä tueksi, että sen käsiteltäväksi saatettu asia on luonteeltaan kiireellinen, koska teot, joista BG:tä syytetään, ovat tapahtuneet vuonna 2016 ja pääasian käsittely on kestänyt niin pitkään, että se saattaa loukata oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.
- 38 Unionin tuomioistuimen ensimmäinen jaosto päätti 14.7.2022 esittelevän tuomarin ehdotuksesta julkisasiamiestä kuultuaan, ettei kyseistä pyyntöä ollut syytä hyväksyä, koska kyseisessä 107 artiklassa määrätty kiireellisyyden edellytykset eivät täyttyneet.

Unionin tuomioistuimen toimivalta

- 39 Aluksi on todettava, että pääasian tosiseikat eivät kuulu asetuksen N:o 575/2013, jonka tulkintaa ennakkoratkaisupyynnö koskee, soveltamisalaan.
- 40 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista unionin oikeussääntöjä koskeva ennakkoratkaisupyynnö sellaisissa tapauksissa, joissa siitä huolimatta, että pääasian tosiseikat eivät suoraan kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, unionin oikeussääntöjä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tässä oikeudessa unionin oikeussääntöjen sisältöön tehdyn viittauksen vuoksi (tuomio 7.11.2018, C ja A, C-257/17, EU:C:2018:876, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Tällaisissa tilanteissa nimittäin unionilla on selvä intressi siihen, että unionin oikeudesta omaksuttuja säännöksiä tulkitaan yhtenäisesti, jotta vältettäisiin myöhemmät tulkintaerot (tuomio 7.11.2018, C ja A, C-257/17, EU:C:2018:876, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 42 Näin ollen se, että unionin tuomioistuin tulkitsee unionin oikeussääntöjä tilanteissa, jotka jäävät näiden sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, on perusteltua, kun unionin oikeussääntöjä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaisiin tilanteisiin suoraan ja ehdottomasti, jotta voidaan taata, että mainittuja tilanteita sekä tilanteita, jotka kuuluvat unionin oikeussääntöjen soveltamisalaan, kohdellaan samalla tavoin (tuomio 7.11.2018, C ja A, C-257/17, EU:C:2018:876, 32 kohta ja tuomio 10.9.2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Tässä yhteydessä on vielä muistutettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä on ilmevä ne konkreettiset seikat, joiden perusteella voidaan todeta, että unionin oikeussääntöjä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla suoraan ja ehdottomasti (ks. vastaavasti tuomio 27.4.2023, Banca A (Sulautumisdirektiivin soveltaminen jäsenvaltion sisäisessä tilanteessa), C-827/21, EU:C:2023:355, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 44 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka on ainoana toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta SEUT 267 artiklalla perustetussa tuomioistuinten välisen yhteistyön järjestelmässä (tuomio 7.11.2018, C ja A, C-257/17, EU:C:2018:876, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), on esittänyt syyt, joiden vuoksi se on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä asetuksen N:o 575/2013 tulkinnasta, sekä kyseisen asetuksen ja pääasiassa kyseessä olevien kansallisten säännösten välisen yhteyden. Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvistä konkreettisista seikoista ilmenee näin ollen, että kyseisen tuomioistuimen on tukeuduttava mainitussa asetuksessa oleviin määritelmiin lausuakseen asiakysymyksestä tässä menettelyssä.
- 45 On siis katsottava, että näitä määritelmiä sovelletaan Bulgarian oikeuden nojalla suoraan ja ehdottomasti pääasiassa kyseessä olevan tilanteen kaltaisiin tilanteisiin ja että unionilla siis on selvä intressi siihen, että unionin tuomioistuin lausuu ennakkoratkaisupyyntöä.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 46 Aluksi on todettava, että asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohtaa, johon ensimmäisessä kysymyksessä viitataan ja johon sisältyy luottolaitoksen käsitteen määritelmä, muutettiin asetuksella 2019/2033.
- 47 Ennen kyseistä muutosta tällä käsitteellä tarkoitettiin ”yritystä, joka liiketoimintanaan vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntää luottoja omaan lukuunsa”.
- 48 Kyseisen muutoksen jälkeen ”luottolaitoksella” tarkoitetaan yritystä, jonka liiketoiminta koostuu yhdestä tai useammasta muutetun asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan a ja b alakohdassa tarkoitettua toiminnosta.
- 49 Näillä toiminnoilla tarkoitetaan kyseisen 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan a alakohdan mukaan yleisöltä talletusten tai muiden takaisinmaksettavien varojen vastaanottamista ja luottojen myöntämistä omaan lukuun ja saman artiklan b alakohdan mukaan jonkin direktiivin 2014/65 liitteessä I olevan A osan 3 ja 6 kohdassa tarkoitettua toiminnan harjoittamista tietyin edellytyksin.
- 50 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava yhtäältä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien selitysten mukaan asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa tarkoitettua luottolaitoksen käsitteen määritelmä on merkityksellinen tulkittaessa sitä rikosoikeudellista säännöstä, jonka perusteella BG on tuomittu.
- 51 Toisaalta kyseinen tuomio koskee tekoja, jotka ovat tapahtuneet huhtikuun 2016 ja syyskuun 2017 välisenä aikana eli ennen kuin kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohtaa muutettiin asetuksella 2019/2033.
- 52 Ei ole kuitenkaan poissuljettua, että tämä muutos vaikuttaa periaatteeseen, jonka mukaan taannehtivasti sovelletaan lievempää rikoslakia (*lex mitior*). Vaikka unionin tuomioistuimen käytettävissä olevassa asiakirja-aineistossa ei anneta tietoja siitä, miten kyseinen periaate on vahvistettu Bulgarian oikeudessa, se on joka tapauksessa taattu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen, jossa

Bulgarian tasavalta on sopimuspuolena, 7 artiklan 1 kappaleessa (ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.9.2009, Scoppola v. Italia (nro 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, 109 kohta).

- 53 Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi on otettava huomioon asetuksella 2019/2033 asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohtaan tehty muutos.
- 54 Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäviin kuuluvista tarkistuksista muuta johdu, vaikuttaa siltä, ettei BG ole harjoittanut mitään muutetun asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan b alakohdassa tarkoitetuista toiminnoista.
- 55 On siis katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko muutetun asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan a alakohtaa tulkittava siten, että yritys kuuluu kyseisen 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa tarkoitetun luottolaitoksen käsitteen alaan vain silloin, kun sen liiketoiminta muodostuu luottojen myöntämisestä yleisöltä saaduista talletuksista tai muista takaisinmaksettavista varoista eikä muista lähteistä peräisin olevista varoista.
- 56 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeussäännön tulkinta edellyttää, että huomioon otetaan paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys, johon se kuuluu, sekä sen toimen tavoitteet ja päämäärät, jonka osa se on. Unionin oikeussäännön syntyhistoriasta voi myös ilmetä sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja (tuomio 16.3.2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 Muutetun asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan a alakohdan sanamuodosta on todettava, että se sisältää kaksi osaa: eli yhtäältä ”vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja” ja toisaalta ”myöntää luottoja omaan lukuunsa”. Lisäksi näitä kahta osaa sitoo konjunktio ”ja”.
- 58 Tästä on pääteltävä, että yritys, joka ei harjoita mitään kyseisen 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan b alakohdassa tarkoitettua toimintaa, kuuluu mainitun 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa tarkoitetun luottolaitoksen käsitteen alaan vain, jos sen liiketoiminta koostuu samanaikaisesti talletusten tai muiden takaisinmaksettavien varojen vastaanottamisesta yleisöltä ja luottojen myöntämisestä sen omaan lukuun.
- 59 Lisäksi on niin, että vaikka ei ole poissuljettua, että luottoja myönnetään varoista, jotka ovat peräisin muista lähteistä kuin yleisöltä saaduista talletuksista tai muista takaisinmaksettavista varoista, talletusten vastaanottaminen ja luottojen myöntäminen ovat väistämättä yhteydessä toisiinsa.
- 60 Tämän vahvistaa muutetun asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan a alakohdan tavoite, joka on antaa käsitteelle ”luottolaitos” funktionaalinen määritelmä.
- 61 Tämä säännös perustuu luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 12.12.1977 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 77/780/ETY (EYVL 1977, L 322, s. 30) 1 artiklan ensimmäiseen luetelmakohtaan.

- 62 Viimeksi mainitun säännöksen syntyhistoriasta ilmenee, että luottolaitoksen käsitteen määritelmä perustuu tehtävään, joka muun muassa pankeilla on kansantalouksien rahaketjussa, sillä niiden keskeinen tehtävä on säästöjen ja investointien välisen yhteyden luominen eli kerätä varoja ja lainata niitä (ehdotus neuvoston direktiiviksi luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (KOM (74)2010 lopullinen, s. 6)).
- 63 Tästä seuraa, että yritys, joka ei saa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja joka siten ainoastaan myöntää luottoja muista lähteistä peräisin olevista varoista, ei kuulu muutetun asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan a alakohdassa tarkoitettun luottolaitoksen käsitteen piiriin.
- 64 Tätä päätelmää ei horjuta se, että asetukseen N:o 575/2013 asetuksella 2019/2033 tehdyn muutoksen jälkeen 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa viitataan nyt yritykseen, jonka liiketoiminta koostuu yhdestä tai useammasta mainitussa säännöksessä tarkoitettusta toiminnosta.
- 65 Unionin lainsäätäjä ei nimittäin ole tämän muutoksen yhteydessä erottanut mainitussa 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan a alakohdassa toisistaan toimintaa, joka muodostuu talletusten tai muiden takaisinmaksettavien varojen vastaanottamisesta yleisöltä, ja luotonantotoimintaa, mikä vahvistaa sen, että näiden kahden toiminnan on katsottava muodostavan kokonaisuuden. Toisin kuin tässä säännöksessä, saman 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan b alakohdassa puolestaan viitataan mihin tahansa direktiivin 2014/65 liitteessä I olevan A jakson 3 ja 6 kohdassa tarkoitettuihin toimintoihin.
- 66 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksistä, jotka koskevat direktiivin 2013/36 9 artiklan 1 kohtaa ja kyseisen direktiivin liitettä I, on lisäksi todettava yhtäältä, että kyseisessä 9 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti kiellosta, jonka mukaan muut henkilöt tai yritykset kuin luottolaitokset eivät saa vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja, mainitsematta myös luotonantotoimintaa, ja toisaalta, että kyseisessä liitteessä I olevissa 1 ja 2 kohdassa yksilöidään erikseen talletusten vastaanottaminen ja luottojen myöntäminen. Tämä ei kuitenkaan vaikuta asetuksessa N:o 575/2013 tarkoitettun luottolaitoksen käsitteen tulkintaan.
- 67 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että muutetun asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan a alakohdassa on tulkittava siten, että yritys kuuluu kyseisen 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa tarkoitettun luottolaitoksen käsitteen alaan vain, jos sen liiketoiminta koostuu kumulatiivisesti talletusten tai muiden takaisinmaksettavien varojen vastaanottamisesta yleisöltä ja luottojen myöntämisestä sen omaan lukuun, missä yhteydessä nämä yleisöltä saadut talletukset tai muut varat on tarkoitettu luottojen myöntämiseen eikä ole poissuljettua, että luottoja myönnetään myös muista lähteistä peräisin olevista varoista.

Toinen kysymys

- 68 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo lähinnä, onko asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 42 alakohdassa tarkoitettua toimiluvan käsitettä tulkittava siten, että se käsittää lupajärjestelmän, joka muodostuu luottotoimintaa koskevasta rekisteröintijärjestelmästä.
- 69 Aluksi on tutkittava tämän kysymyksen asiayhteyttä.

- 70 Yhtäältä pääasiassa kyseessä olevan rikosoikeudellisen säännöksen eli rikoslain 252 §:n 1 momentin mukaan on rangaistavaa muun muassa ”ilman asianmukaista lupaa toteuttaa ammattimaisesti pankki-, vakuutus- tai muuta rahoitustoimia”. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien selvitysten mukaan tätä säännöstä sovelletaan ainoastaan toimintaan, jota varten on säädetty lupajärjestelmästä toimiluvan muodossa.
- 71 Toisaalta näiden selvitysten mukaan luottojen myöntäminen varoilla, jotka eivät ole peräisin toiminnasta, jossa otetaan vastaan yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja, on – ellei pankkitoimi – ainakin rahoitustoimi, jonka osalta kansallisessa oikeudessa säädetään rekisteröintijärjestelmästä – ei siis toimilupajärjestelmästä – eikä tällaisen toiminnan ammattimainen harjoittaminen ilman rekisteröintiä ole rikos.
- 72 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää kuitenkin katsovan, että asetuksessa N:o 575/2013 tarkoitetun toimiluvan käsitteen tulkinta on merkityksellinen tulkittaessa rikoslain 252 §:n 1 momentissa tarkoitettua luvan käsitettä, koska jos rekisteröintijärjestelmä kuuluisi laajan tulkinnan perusteella näiden käsitteiden alaan, tavallisen lainanantotoiminnan kaltaisen rahoitustoiminnan toteuttamista ilman rekisteröintiä olisi myös pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna rikoksena.
- 73 Tästä on todettava Euroopan komission tavoin, että asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 42 alakohdassa tarkoitettu toimiluvan käsite on ymmärrettävä kyseisen asetuksen asiayhteydessä, joka sisältää direktiivin 2013/36.
- 74 Tämän direktiivin III osaston 1 luvussa säädetään yleisistä vaatimuksista, jotka koskevat luottolaitoksen liiketoiminnan harjoittamista. Mainitun direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään erityisesti, että jäsenvaltioiden on edellytettävä, että luottolaitokset hankkivat toimiluvan ennen toimintansa aloittamista.
- 75 Sitä vastoin siltä osin kuin on kyse rahoituslaitoksista, joihin asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaan kuuluvat yritykset, jotka eivät ole luottolaitoksia ja joiden pääasiallisena toimintana on (ainoastaan tai muun muassa) lainojen myöntäminen, direktiivin 2013/36 V osastossa säädetään ainoastaan sijoittautumisvapaudesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta.
- 76 Tästä seuraa, että asetuksessa N:o 575/2013 tarkoitetun rahoituslaitoksen luvan saamisen edellytyksiä säännellään ainoastaan kansallisella tasolla, ja näin ollen tällaisia lupia koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta kyseisessä asetuksessa tarkoitettuun toimiluvan käsitteen soveltamisalalla ei ole merkitystä pääasian kannalta.
- 77 Näin ollen toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

- 78 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

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, sellaisena kuin se on muutettuna 27.11.2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/2033, 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan a alakohtaa

on tulkittava siten, että

yritys kuuluu kyseisen 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa tarkoitetun luottolaitoksen käsitteen alaan vain, jos sen liiketoiminta koostuu kumulatiivisesti talletusten tai muiden takaisinmaksettavien varojen vastaanottamisesta yleisöltä ja luottojen myöntämisestä sen omaan lukuun, missä yhteydessä nämä yleisöltä saadut talletukset tai muut varat on tarkoitettu luottojen myöntämiseen eikä ole poissuljettua, että luottoja myönnetään myös muista lähteistä peräisin olevista varoista.

Allekirjoitukset