



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 11. maja 2023¹

Zadeva C-278/22

**AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., nekdanja ANTERRA d.o.o.,
proti
Hrvatska agencija za nadzor finančnih uslug**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Upravni sud u Zagrebu (upravno sodišče v Zagrebu, Hrvaška))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Svoboda ustanavljanja – Svoboda opravljanja storitev – Področje uporabe Direktive 2006/123/ES – Člen 2(2)(b) – Finančne storitve – Finančni in operativni lizing – Člena 9 in 10 – Zahteva za pridobitev dovoljenja nadzorne agencije“

I. Uvod

1. V obravnavanem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Upravni sud u Zagrebu (upravno sodišče v Zagrebu, Hrvaška), gre v bistvu za področje uporabe Direktive 2006/123/ES,² imenovane tudi „Direktiva o storitvah“. Družbi, ki svojim strankam daje v zakup (lizing) avtomobile, je bilo naloženo, naj preneha izvajati svoje dejavnosti, ker nima veljavnega dovoljenja za opravljanje finančnih storitev.

2. Sodišče je že preučevalo tematiko različnih oblik lizinga, predvsem v zvezi z davkom na dodano vrednost (DDV) in potrošniškim pravom. Vendar je to prvi primer, v katerem se lizing obravnava v okviru Direktive 2006/123.

3. V teh sklepnih predlogih bom Sodišču predlagal, naj se dejavnosti, kot so te v postopku v glavni stvari, pri katerih gre za opravljanje tako imenovanega „operativnega lizinga“, ne izključijo s področja uporabe Direktive 2006/123; ne štejejo se za finančne storitve v smislu člena 2(2)(b) te Direktive. Zato država članica ne more določiti, da sistem dovoljenj upravlja agencija, pristojna za nadzor finančnih trgov.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2006/123

4. V skladu s členom 2(2)(b) Direktive 2006/123 se ta ne uporablja za „finančne storitve, kot so bančništvo, kreditiranje, zavarovalništvo in pozavarovalništvo, poklicne ali osebne pokojnine, vrednostni papirji, naložbeni skladi, plačila, naložbeno svetovanje, vključno s storitvami, navedenimi v Prilogi I k Direktivi 2006/48/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL 2006, L 177, str. 1)]“.

5. Oddelek 1 poglavja III³ Direktive 2006/123 se nanaša na „[d]ovoljenja“ in vsebuje člene od 9 do 13.

6. Člen 9 Direktive 2006/123, naslovljen „Sistemi dovoljenj“, v odstavku 1 določa:

„Države članice začetka opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti ne pogojujejo s sistemom dovoljenj, razen če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- (a) sistem dovoljenj zadevnega ponudnika ne diskriminira;
- (b) potreba po sistemu dovoljenj je utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;
- (c) zastavljenega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom, zlasti ker bi bil naknadni pregled prepozen, da bi bil lahko resnično učinkovit.“

7. Člen 10, naslovljen „Pogoji za dodelitev dovoljenj“, Direktive 2006/123 določa:

„1. Sistemi dovoljenj temeljijo na merilih, ki pristojnim organom preprečujejo, da bi samovoljno izvrševali pooblastilo za ocenjevanje.

2. Merila iz odstavka 1 so:

- (a) nediskriminatorna,
- (b) objektivno utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes,
- (c) sorazmerna s ciljem navedenega javnega pomena,
- (d) jasna in nedvoumna,
- (e) objektivna,
- (f) vnaprej objavljena,

³ Poglavje III Direktive 2006/123 obravnava svobodo ustanavljanja ponudnikov.

(g) pregledna in dostopna.

3. Pogoji za dodelitev dovoljenja za novo ustanovitev ne podvajajo zahtev in preverjanj, ki so enakovredna ali glede na njihov namen v bistvu primerljiva in ki za ponudnika že veljajo v drugi ali isti državi članici. Točke za stike iz člena 28(2) in ponudnik pomagajo pristojnemu organu pri zagotavljanju vseh potrebnih informacij glede teh zahtev.

4. Dovoljenje omogoča ponudniku začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti na celotnem nacionalnem ozemlju, vključno z vzpostavitvijo agencij, podružnic, izpostav ali uradov, razen kjer je dovoljenje za vsako posamezno ustanovitev ali omejitev dovoljenja na določen del ozemlja utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes.

5. Dovoljenje se dodeli takoj, ko se v okviru ustreznega pregleda ugotovi, da so izpolnjeni pogoji za dodelitev dovoljenja.

6. Vsako drugo odločitev pristojnih organov, razen dodelitve dovoljenja, vključno z zavrnitvijo ali preklicem dovoljenja, je treba v celoti obrazložiti in jo je mogoče izpodbijati pred sodišči ali drugimi organi za pritožbe.

7. Ta člen ne obravnava vprašanja dodelitve pristojnosti organom držav članic, ki na regionalni ali lokalni ravni izdajajo takšna dovoljenja.“

B. Hrvaško pravo

8. Člen 15(1) Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor finančnih storitev (zakon o hrvaški agenciji za nadzor finančnih storitev (*Narodne novine*, št. 140/05, št. 154/11 in št. 12/12) določa, da je Hrvatska agencija za nadzor finančnih storitev (hrvaška agencija za nadzor finančnih storitev, v nadaljevanju: agencija) pri izvajanju javnih pooblastil pooblaščen za sprejemanje izvedbenih predpisov na podlagi tega zakona in zakonov, ki urejajo kapitalski trg, investicijske in druge sklade, prevzeme delniških družb, pokojninske zavarovalnice, zavarovanje, pozavarovanje in finančne storitve, ter drugih zakonov, kadar je s temi zakoni za to pooblaščen.

9. Člen 15(2) zakona o hrvaški agenciji za nadzor finančnih storitev določa, da je agencija pri izvajanju javnih pooblastil pooblaščen za opravljanje nadzora nad poslovanjem subjektov nadzora iz točke 1 tega člena in pravnih oseb, ki opravljajo faktoring posle, razen če jih ne opravljajo banke v okviru svoje registrirane dejavnosti. Agencija je pooblaščen tudi za sprejemanje ukrepov za odpravo ugotovljenih nezakonnosti in nepravilnosti.

10. Člen 3(1) Zakon o leasingu (zakon o lizingu) (*Narodne novine*, št. 141/13) določa, da je lizingovska družba s sedežem v Republiki Hrvaški in je vpisana v sodni register na podlagi dovoljenja za opravljanje poslov lizinga, ki ga izda agencija pod pogoji, določenimi s tem zakonom.

11. Člen 4(1) tega zakona določa, da je lizing pravni posel, v okviru katerega lizingodajalec pridobi predmet lizinga tako, da od dobavitelja predmeta lizinga z nakupom pridobi lastninsko pravico na predmetu lizinga in lizingojemalcu dovoli uporabo tega predmeta lizinga za določen čas, lizingojemalec pa se zaveže, da bo za to uporabo plačal nadomestilo.

12. Člen 5(1) tega zakona določa, da je glede na vsebino in značilnosti lizinga ta lahko finančni ali operativni.

13. Člen 5(2) zakona o lizingu določa, da je finančni lizing pravni posel, v okviru katerega lizingojemalec v obdobju uporabe predmeta lizinga lizingodajalcu plača nadomestilo, pri katerem se upošteva celotna vrednost predmeta lizinga, krije stroške amortizacije tega predmeta in z možnostjo nakupa lahko pridobi lastninsko pravico na tem predmetu po določeni ceni, ki je v času izbire te možnosti nižja od realne vrednosti tega predmeta v tem trenutku. Tveganja in koristi, povezani z lastništvom predmeta lizinga, pa se v velikem obsegu prenesejo na lizingojemalca.

14. Člen 5(3) zakona o lizingu določa, da je operativni lizing pravni posel, v okviru katerega lizingojemalec v obdobju uporabe predmeta lizinga lizingodajalcu plača določeno nadomestilo, pri katerem ni treba upoštevati celotne vrednosti predmeta lizinga. Lizingodajalec krije stroške amortizacije tega predmeta lizinga, lizingojemalec nima pogodbene možnosti nakupa; tveganja in koristi, povezane z lastništvom predmeta lizinga, pa ima v velikem obsegu lizingodajalec, kar pomeni, da se ti ne prenesejo na lizingojemalca.

15. Člen 6(1) zakona o lizingu določa, da lizinske posle lahko opravljajo: lizinska družba iz člena 3 tega zakona, lizinska družba države članice iz člena 46 tega zakona in podružnica lizinske družbe iz tretje države iz člena 48 tega zakona.

III. Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

16. AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (v nadaljevanju: Autotechnica) je družba, registrirana na Hrvaškem, ki opravlja dejavnosti „lizing motornih vozil“, „dajanje osebnih vozil in tovornjakov (z voznikom ali brez) v najem in zakup (lizing)“ in „dajanje koles, skuterjev ipd. v najem in zakup (lizing)“. Gre za hčerinsko družbo matične družbe s sedežem v drugi državi članici Unije, v kateri matična družba opravlja enake storitve, kot so te v obravnavani zadevi.

17. Agencija je pri posebnem nadzoru družbe Autotechnica ugotovila, da je družba sklenila tri pogodbe (za štiri avtomobile) o dolgoročnem najemu, nato pa je na konkretno zahtevo stranke avtomobile kupila pri dobavitelju, s čimer je pridobila lastninsko pravico na njih in jih dala strankam v uporabo. Agencija je na podlagi teh dejstev štela, da družba Autotechnica v bistvu izvaja dejavnost lizinga brez veljavnega dovoljenja. Zato je z odločbo z dne 14. februarja 2019 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) družbi Autotechnica prepovedala opravljanje dejavnosti lizinga brez veljavnega dovoljenja.

18. Družba Autotechnica je pri predložitvenem sodišču vložila tožbo za razglasitev ničnosti te odločbe. Družba zatrjuje, da gre za kršitev pravic, ki jih ima po njenem mnenju na podlagi prava Unije, ker Republika Hrvaška operativnega lizinga ne more obravnavati kot finančno storitev, zato agencija ne bi smela nadzorovati opravljanja takšnih storitev, kot je lizing motornih vozil.

19. Predložitveno sodišče poudarja, da se Direktiva 2013/36/EU⁴ nanaša izključno na finančni zakup in ne zajema operativnega lizinga. Z nasprotnim razlogovanjem bi bilo torej treba za operativni lizing uporabiti določbe Direktive 2006/123. Iz uvodne izjave 33 in člena 2 zadnjenavedene direktive je razvidno, da se ta nanaša na najrazličnejše storitve, vključno z lizingom avtomobilov, ki se lahko šteje za operativni lizing.

⁴ Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL 2013, L 176, str. 338).

20. Predložitveno sodišče dodaja, da hrvaška zakonodaja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, lahko družbi Autotechnica in osebam iz drugih držav članic, ki želijo ustanoviti sedež na Hrvaškem, prepreči opravljanje dejavnosti komercialnega najema ali operativnega lizinga ali jih od tega odvrne, zato se s to zakonodajo morda ne spoštujejo zahteve, ki izhajajo iz člena 49 PDEU.

21. Glede na navedeno je Upravni sud u Zagrebu (upravno sodišče v Zagrebu) z odločbo z dne 12. aprila 2022, ki je na Sodišče prispela 22. aprila 2022, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali spadajo storitve operativnega lizinga in/ali storitve dolgoročnega najema vozil na področje uporabe [Direktive 2006/123] (direktiva o storitvah), kot je navedeno v Priročniku o uveljavljanju direktive o storitvah z dne 13. marca 2008, ki ga je izdal Generalni direktorat Evropske komisije za notranji trg in storitve? Ali se subjekt, ki opravlja posle operativnega lizinga (ne opravlja pa poslov finančnega lizinga) in/ali posle dolgoročnega najema vozil, šteje za finančno institucijo v smislu določbe člena 4(1), točka 26, Uredbe (EU) št. 575/2013 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL 2013, L 176, str. 1)]?
2. Če je odgovor na [prvi del prvega vprašanja] pritrdilen, na [drugi del prvega vprašanja] pa nikalen, ali je pooblastilo [agenciji], da nadzira opravljanje storitev operativnega lizinga in/ali storitev dolgoročnega najema vozil na podlagi člena 6(1) Zakon o leasingu (zakon o lizingu), in pooblastilo, da določi dodatne zahteve in omejitve podjetnikom, ki opravljajo take dejavnosti, v skladu s členom 49 [PDEU] v povezavi s členi od 9 do 13 [Direktive 2006/123]?
3. Ali je treba člen 49 [PDEU] in določbe členov od 9 do 13 [Direktive 2006/123] v okoliščinah, kakršne so v tem sporu, kadar želi matična družba ene države članice prek hčerinske družbe v drugi državi članici opravljati enake storitve kot v državi članici izvora, razlagati tako, da je mogoče z nacionalnim zakonom (Zakon o leasingu (zakon o lizingu)) določiti dodatne zahteve in omejitve hčerinski družbi in s tem otežiti/narediti manj privlačno opravljanje zadevnih dejavnosti?“

22. Pisna stališča so predložile stranki v postopku v glavni stvari, hrvaška in nizozemska vlada ter Evropska komisija. Vse stranke razen nizozemske vlade so se udeležile obravnave 1. marca 2023.

IV. Presoja

A. Prvo vprašanje

23. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali operativni lizing pomeni „finančno storitev“ v smislu člena 2(2)(b) Direktive 2006/123 in ali mora takšno storitev opravljati „finančna institucija“ v smislu člena 4(1)(26) Uredbe (EU) št. 575/2013.

1. Opredelitev pogodb o lizingu v skladu z nacionalnim pravom

24. Iz vprašanja je razvidno, da predložitveno sodišče razlikuje med tremi različnimi vrstami položajev: storitve najema avtomobilov, operativni lizing in finančni lizing. Vsi ti pojmi izvirajo iz nacionalnega civilnega prava. Kot takšni do zdaj še niso bili predmet harmonizacije Evropske unije, kar pomeni, da na ravni Unije niso pozitivno opredeljeni. Zato je treba v teh sklepnih predlogih te pojme na kratko pojasniti v uvodnih opombah.

25. Poglobljena primerjava med različnimi nacionalnimi civilnimi zakoniki o najemnih pogodbah, pogodbah o operativnem lizingu in pogodbah o finančnem lizingu ne spada v obseg obravnavane zadeve. Vendar je mogoče trditi, da medtem ko so najemne pogodbe že stoletja osrednje področje, ki ga ureja nacionalno civilno pravo (civilni zakoniki), to ne velja za pogodbe o lizingu (bodisi operativnem bodisi finančnem). Razlog za to je, da pogodbe o lizingu zadostujejo potrebam, ki so se pojavile šele v zadnjih desetletjih, kot bom ponazoril spodaj zlasti v okviru pogodb, ki se nanašajo na avtomobile.

26. Storitve najema avtomobilov je s pravnega in ekonomskega vidika najlažje razumeti. Gre za le eno (pravno) razmerje: oseba A, lastnica avtomobila, da vozilo proti plačilu v najem osebi B, ki ga ima začasno v posesti. Avtomobili se običajno dajejo v kratkoročni najem. Lahko v okviru poklicnih dejavnosti, kot na poslovnih potovanjih ali v okviru pristočasnih dejavnosti, na primer med počitnicami. Najem avtomobila je običajno neodvisen od vprašanja, ali ima oseba, ki avtomobil najema, avtomobil tudi „v resničnem življenju“.⁵

27. Logika pogodb o lizingu je drugačna: tu želi imeti oseba avtomobil na voljo, trajno (torej podnevi in ponoči) in za določeno obdobje. Takšne pogodbe ne zadostujejo kratkoročnim potrebam (v okviru poklicnih dejavnosti ali počitnic), ampak srednje- do dolgoročnim potrebam in, še pomembneje, vsakodnevnim potrebam. Oseba želi uporabljati avtomobil, kadar koli ji ustreza, za vsakodnevne namene. Vprašanje, kdo je dejansko lastnik avtomobila, postane drugotnega pomena. Pomembno je, da je avtomobil na voljo nekomu, ki ga nato lahko dejansko uporablja.

28. V okviru pogodbe o operativnem lizingu lizingojemalec (uporabnik avtomobila) ne pridobi nobenega lastništva ali prevzame tveganja preostale vrednosti. Lizingodajalec (lastnik avtomobila) ohrani lastništvo avtomobila in je odgovoren za vzdrževanje in popravila. Ko pogodba preneha veljati, lizingojemalec vrne avtomobil lizingodajalcu. Po drugi strani pa v okviru pogodbe o finančnem lizingu lizingojemalec pridobi avtomobil v posest in prevzame tveganja preostale vrednosti. Običajno lizingodajalec kupi avtomobil na zahtevo lizingojemalca in mu ga da v zakup za določen čas, običajno za več let. Lizingojemalec periodično plačuje obroke lizinga in je odgovoren za vzdrževanje in popravila. Ob prenehanju veljavnosti pogodbe ima lizingojemalec običajno možnost, da avtomobil kupi po njegovi preostali vrednosti.

29. Za ponazoritev, operativni lizing običajno deluje tako: oseba A želi avtomobil, običajno za vsakodnevno uporabo. Za to gre k strokovnjaku B, ki je običajno trgovec z avtomobili ali, kot v obravnavani zadevi, podjetje, specializirano za to, da daje strankam za določeno obdobje na voljo avtomobile. Oseba B ima avtomobil, ki ga stranka želi, bodisi pripravljen v svojem voznem parku, bodisi, kar je verjetneje, ga pridobi v skladu z željami osebe A in je nato dan osebi A v zakup.

⁵ Čeprav aktualni statistični podatki kažejo, da je trenutno verjetno res tako. Po statističnih podatkih Eurostata je lastništvo avtomobilov v Evropski uniji v letu 2020 namreč znašalo 0,53 avtomobila na prebivalca, glej <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220727-1>.

30. Oseba B je lastnica avtomobila v pravnem pomenu besede. Oseba A uporablja avtomobil in za uporabo plačuje nadomestilo. V pogodbi, sklenjeni med osebama A in B, so določeni tudi različni drugi pogoji, kot sta na primer maksimalno število prevoženih kilometrov in nadomestilo, ki se plača, če se to število prevoženih kilometrov preseže. Na koncu obdobja, določenega v pogodbi, se vozilo vrne osebi B. Bistveno je, da plačila osebe A ne ustrezajo amortizaciji vrednosti avtomobila. Drugače povedano, oseba B prevzame ekonomsko tveganje v zvezi s tem, ali bo avtomobil lahko ponovno dala v uporabo, najem, zakup ali prodajo.

31. Pri finančnem lizingu je vzorec drugačen. Začetna ureditev je podobna ureditvi pri operativnem lizingu (glej točko 29 zgoraj). Razlikujeta se po amortizaciji vozila prek plačil med osebama A in B. Pri finančnem lizingu je na koncu določenega obdobja vozilo običajno bodisi „odplačano“, lastništvo pa se od osebe B prenese na osebo A, bodisi ima oseba A možnost, da vozilo pridobi ob plačilu končnega zneska. Vendar je celo v tem primeru druga možnost pogostejša, kar pomeni, da celo pri finančnem lizingu namen ni nujno pridobitev vozila. To je edino logično – če bi bil osrednji namen strank pridobiti vozilo, bi se odločili za običajno prodajno pogodbo z odlogom plačila.

32. Skratka, namen lizinga – bodisi operativnega bodisi finančnega – je dati vozilo na voljo stranki, da ga lahko uporablja. Zato se v nacionalnih pravnih sistemih lizing in zlasti operativni lizing običajno razumeta kot najemna pogodba z nekaterimi posebnostmi.

33. Drugače povedano, čeprav pogodbe o operativnem lizingu vključujejo – odvisno od okoliščin primera – elemente najema, prodaje in posojila, se običajno obravnavajo predvsem kot najemne pogodbe,⁶ saj je v skladu z nameni strank bistvo pogodbe najemni vidik. V nekaterih primerih se operativni in finančni lizing v okviru nacionalnega civilnega prava celo obravnavata enako.⁷

34. Nazadnje, če sklenem ta del, je na podlagi informacij, predloženih Sodišču, mogoče predpostaviti, da se operativni lizing, kot ga izvaja družba Autotechnica, opravlja tako, kot je opisano v točkah od 28 do 30 zgoraj.

2. Člen 2(2) Direktive 2006/123

35. To me pripelje k bistvu prvega vprašanja: ali se operativni lizing pod pogoji, kakršni so ti v obravnavani zadevi, šteje za „finančno storitev“ v smislu člena 2(2)(b) Direktive 2006/123?

36. Odgovor je odločen „ne“.

37. Področje, ki ga ureja Direktiva 2006/123, je opredeljeno v členu 1 kot uvedba „splošn[ih] določb[...], ki ponudnikom storitev olajšujejo uveljavljanje svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev ter hkrati ohranjajo visoko raven kakovosti storitev“. Direktiva 2006/123 ima široko področje uporabe, saj se načeloma uporablja za vse storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.⁸ Izjeme, torej področja, za katera se Direktiva 2006/123 ne uporablja, so naštetje v členu 2(2) te Direktive.

⁶ To na primer velja za Španijo; glej sodbo z dne 19. januarja 2000 Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) (STS 203/2000 – ECLI:ES:TS:2000:203). In na primer tudi za Nemčijo; glej Pierson, Th., „Grundlagen und Probleme des Finanzierungsleasings“, v *Juristische Schulung* 2021, str. od 8 do 12, na str. 9. V Nemčiji se celo finančni lizing obravnava predvsem v okviru civilnopravnih zakonikov, ki se nanašajo na najemanje.

⁷ To na primer velja za Poljsko v položaju, v katerem je posledica lizinga pridobitev zadevnega blaga.

⁸ Glej člen 2(1) Direktive 2006/123.

38. V skladu s splošno logiko pravila in izjeme, na kateri temelji celoten notranji trg, je treba te izjeme razlagati ozko. Čeprav se obenem na prvi pogled morda zdi, da dejavnosti, navedene v točkah od (a) do (l) člena 2(2) Direktive 2006/123, ne sledijo nobeni notranji logiki in predstavljajo naključno „zmešnjavo“, ki so jo narekovale takratne odločitve o politikah s strani zakonodajalca Unije,⁹ bi vseeno trdil, da sledijo pravni logiki. Dejavnosti so izključene iz enega od treh razlogov: ker se je zakonodajalec Unije odločil, da bo sledil logiki iz primarnega prava,¹⁰ ker jih vsaj v nekaterih državah članicah zaradi njihove občutljivosti običajno izvajajo javni organi¹¹ ali ker so bile harmonizirane na ravni Unije, zato je uporaba Direktive 2006/123 odveč. Primeri zadnje kategorije so elektronske komunikacijske storitve in omrežja¹² in, po mojem mnenju, finančne storitve.¹³ To potrjuje uvodna izjava 18 Direktive 2006/123, v kateri je navedeno, da bi bilo treba finančne storitve izvzeti iz področja uporabe te direktive, „saj za te dejavnosti velja posebna zakonodaja [Unije], ki ima enak cilj kot direktiva, in sicer uresničevanje dejanskega notranjega trga storitev“.¹⁴

39. V členu 2(2)(b) Direktive 2006/123 so med finančnimi storitvami, za katere se ta Direktiva ne uporablja, v ponazoritev¹⁵ naštetih bančništvo, kreditiranje, zavarovalništvo in pozavarovalništvo, poklicne ali osebne pokojnine, vrednostni papirji, naložbeni skladi, plačila, naložbeno svetovanje, vključno s storitvami, navedenimi v Prilogi I k Direktivi 2013/36.¹⁶ V tej prilogi je naštetih 15 dejavnosti, za katere v skladu s to direktivo velja medsebojno priznavanje. Ena od teh dejavnosti je finančni zakup.¹⁷ Operativni lizing tu ni omenjen.

40. Ob tej zadnji ugotovitvi je že mogoče sklepati, da zakonodajalec Unije operativnega lizinga ne šteje za finančno storitev in zato spada na področje uporabe Direktive 2006/123. To potrjuje tudi nezavezujoč, a kljub temu nazoren *Priročnik o uveljavljanju direktive o storitvah*, ki ga je pripravila Komisija in v katerem je navedeno, da „[s]toritve, ki ne pomenijo finančnih storitev, kot so storitve operativnega leasinga, ki predstavljajo dajanje dobrin v najem, niso zajete v tej izjemi“.¹⁸

⁹ Nobena skrivnosti ni, da je bil zakonodajni postopek za sprejetje Direktive 2006/123 zahteven.

¹⁰ Glej na primer storitve na področju prevoza, vključno s pristaniškimi storitvami (točka (d) člena 2(2) Direktive 2006/123), ali dejavnosti, povezane z izvajanjem javne oblasti (točka (i) tega člena).

¹¹ Glej na primer dejavnosti iger na srečo (točka (h) člena 2(2) Direktive 2006/123) ali socialne storitve v zvezi s socialnimi stanovanji, otroškim varstvom in podporo družinam in osebam, ki potrebujejo trajno ali začasno pomoč, ki jih opravlja država, od nje pooblaščenih ponudniki ali z njene strani priznane dobrodelne organizacije (točka (j) tega člena).

¹² Glej točko (c) člena 2(2) Direktive 2006/123.

¹³ Glej točko (b) člena 2(2) Direktive 2006/123.

¹⁴ Preostanek uvodne izjave odraža člen 2(2)(b) te direktive. Zato bi morale biti s tem izvzetjem zajete vse finančne storitve, kot so bančništvo, kreditiranje, zavarovalništvo, vključno s pozavarovalništvom, poklicne ali osebne pokojnine, vrednostni papirji, naložbeni skladi, plačila in naložbeno svetovanje, vključno s storitvami, navedenimi v Prilogi I k Direktivi 2013/36.

¹⁵ Tudi v drugih aktih sekundarnega prava Unije na področju varstva potrošnikov so „finančne storitve“ opredeljene za vsak posamezni akt. Glej člen 2(b) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/65/ES z dne 23. septembra 2002 o trženju finančnih storitev potrošnikom na daljavo in o spremembi Direktive Sveta 90/619/EGS ter direktiv 97/7/ES in 98/27/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 4, str. 321) in člen 2(12) Direktive 2011/83 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o pravicah potrošnikov, spremembi Direktive Sveta 93/13/EGS in Direktive 1999/44/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 85/577/EGS in Direktive 97/7/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2011, L 304, str. 64). V skladu z obema določbama „finančna storitev“ pomeni „vsako bančno, kreditno, zavarovalno, pokojninsko, naložbeno ali plačilno storitev“. Vendar ti opredelitvi ne prispevata k razrešitvi pravnega vprašanja, s katerim se soočamo v obravnavani zadevi, saj ne presegata naštevanka iz člena 2(2)(b) Direktive 2006/123.

¹⁶ Besedilo Direktive 2006/123 se tu nanaša na Direktivo 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL 2006, L 177, str. 1), ki je predhodnica Direktive 2013/36. V skladu s členom 163 Direktive 2013/36 se sklicevanja na Direktivo 2006/48 štejejo kot sklicevanja na Direktivo 2013/36.

¹⁷ Glej Prilogo I k Direktivi 2013/36, točka 3. Navesti je treba, da se francoska jezikovna različica razlikuje v tem, da je naveden le izraz „crédit-bail“ brez kakršnegakoli nadaljnega pojasnila. Vendar to ne spremeni te pravne analize, ker so ostale jezikovne različice jasne, saj je pojasnjeno, da se ta določba nanaša na „finančni lizing“.

¹⁸ Glej *Priročnik o uveljavljanju direktive o storitvah*, Urad za uradne publikacije Evropske unije, 2007, točka 2.1.2, na voljo na spletnem naslovu <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>.

41. Tudi drugi argumenti nasprotujejo opredelitvi operativnega lizinga kot finančne storitve.

42. Vsak trgovinski posel vsebuje finančni element v širšem smislu, in sicer ceno ali nadomestilo, ki se plača za blago ali storitev. Tako je treba na primer v supermarketu za pridobitev steklenice vode plačati ustrezno ceno in za vožnjo z vlakom je treba plačati vozovnico, vseeno pa večina trgovinskih poslov ne pomeni finančnih storitev. Odločilno vprašanje je, kje je težišče? To je, ali je namen pogodbe neposredna pridobitev ali neposredni najem blaga ali storitve ali je njen namen *financirati* pridobitev blaga ali storitve?

43. Glede operativnega lizinga je odgovor jasen: namen pogodbe je najem avtomobila za določeno obdobje. Finančni elementi so drugotnega pomena in sami po sebi ne morejo biti razlog za to, da se operativni lizing opredeli kot finančna storitev.

44. Kot zadnjo, a pomembno opombo želim poudariti, da v zvezi s tem ni bistveno, ali, kot navaja agencija, lizingodajalec avtomobil pridobi na zahtevo lizingojemalca. To je značilno za vse vrste lizinga in ne vpliva na to, ali posel pomeni finančno storitev.

45. Nazadnje, operativni lizing ne pomeni finančne storitve. Iz tega izhaja, da ni treba, da takšne storitve opravlja „finančna institucija“ v smislu člena 4(1)(26) Uredbe št. 575/2013.¹⁹

3. Predlog odgovora na prvo vprašanje

46. Sklepno, predlagam, naj se na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da operativni lizing ne pomeni „finančne storitve“ v smislu člena 2(2)(b) Direktive 2006/123; zato spada na področje uporabe te direktive.

B. Drugo in tretje vprašanje

47. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člene od 9 do 13 Direktive 2006/123 ali člen 49 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo zahtevi po predhodnem dovoljenju za opravljanje dejavnosti operativnega lizinga. Tretje vprašanje je osredotočeno na položaj, v katerem želi družba iz ene države članice prek hčerinske družbe v drugi državi članici opravljati storitve operativnega lizinga.

48. Vprašanji bom obravnaval skupaj, saj je pravna analiza enaka. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je namreč treba določbe poglavja III Direktive 2006/123 o svobodi ustanavljanja ponudnikov²⁰ razlagati tako, da se ne uporabljajo samo za čezmejni položaj, ampak tudi za položaj, v katerem so vsi upoštevni elementi omejeni le na eno državo članico.²¹

49. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali členi od 9 do 13 Direktive 2006/123 in člen 49 PDEU nasprotujejo nacionalnim določbam, kakršne so določbe iz zakona o lizingu, ki se uporabljajo v postopku v glavni stvari, v skladu s katerimi se ponudniki storitev

¹⁹ Tako je tudi Evropski bančni organ ugotovil, da se subjekt, ki izvaja izključno operativni lizing, ne more šteti za „finančno institucijo“; glej odgovor na vprašanje z oznako 2014_1644, ki je na voljo na spletnem naslovu: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_1644.

²⁰ Torej člene od 9 do 15 Direktive 2006/123.

²¹ Glej sodbi z dne 30. januarja 2018, X in Visser (C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 110), in z dne 4. julija 2019, Komisija/Nemčija (C-377/17, EU:C:2019:562, točka 58).

operativnega lizinga in storitev dolgoročnega najema vozil obravnavajo kot ponudniki finančnih storitev in torej kot finančne institucije, in predvsem zahtevi po predhodnem dovoljenju, ki ga izda agencija.

1. Sistemi dovoljenj iz členov 9 in 10 Direktive 2006/123

50. Najprej je treba poudariti, da se glede na mojo ugotovitev, da družba Autotechnica ne opravlja finančnih storitev, zdi vprašljiva celotna logika, po kateri se agenciji dodeli pooblastilo, da izdaja dovoljenja podjetjem, ki opravljajo storitve operativnega lizinga, in da od podjetij zahteva, naj prenehajo opravljati svojo dejavnost. Težko je razumeti, zakaj bi se agencija, pristojna za nadzor finančnih trgov, ukvarjala z dejavnostmi, ki so tako nedolžne, kot je operativni lizing vozil.

51. Kot Komisija pravilno poudarja v svojih stališčih, se z določbami hrvaškega zakona o lizingu, predvsem s členom 3, vzpostavlja sistem dovoljenj v smislu člena 4, točke 6 Direktive 2006/123.²²

52. Zato se uporabljajo členi od 9 do 13 Direktive 2006/123.²³ V teh določbah se obravnavajo sistemi dovoljenj, pogoji zanje in s tem povezani postopkovni vidiki. Člen 9 te Direktive ureja položaje, v katerih države članice načeloma lahko uporabijo sisteme dovoljenj za to, da se z njimi ureja začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti (gre za vprašanje „če“), medtem ko člen 10 te Direktive določa pogoje za dodelitev dovoljenj (gre za vprašanje „kako“).²⁴

53. V skladu s členom 9(1) Direktive 2006/123 države članice začetka opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti ne smejo pogojevati s sistemom dovoljenj, razen če niso izpolnjeni trije pogoji: (a) sistem dovoljenj zadevnega ponudnika ne diskriminira; (b) potreba po sistemu dovoljenj je utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, in (c) zastavljenega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom, zlasti ker bi bil naknadni pregled prepezen, da bi bil lahko resnično učinkovit.

54. O teh vprašanjih bo moralo presoditi predložitveno sodišče. Na podlagi informacij, predloženih Sodišču, in stališč različnih strank pa lahko predlagam spodnje usmeritve.

55. Prvič, ker ni na voljo informacij o tem, kako agencija v zvezi z vprašanjem dovoljenja obravnava konkurentne družbe Autotechnica,²⁵ se zdi, da ne gre za diskriminacijo družbe Autotechnica na Hrvaškem.²⁶ Vendar bo moralo to predpostavko preveriti predložitveno sodišče.

56. Drugič, kaže, da načeloma obstaja utemeljitev sistema dovoljenj v obliki varstva potrošnikov, kot se nanj sklicujeta agencija in hrvaška vlada. Pri tem je dovolj navesti, da je varstvo potrošnikov eden od pomembnih razlogov, ki se nanaša na javni interes in je izrecno priznan z Direktivo

²² V skladu s to določbo pomeni „sistem dovoljenj“ vsak postopek, ki mu mora ponudnik ali prejemnik storitve slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti.

²³ Ti členi so vključeni v oddelek 1 („Dovoljenja“) poglavja III („Svoboda ustanavljanja ponudnikov“) Direktive 2006/123.

²⁴ Čeprav se te določbe nanašajo na države članice, jim nalagajo brezpogojne in dovolj natančne obveznosti, da svoj pravni sistem prilagodijo tako, da je združljiv s pogoji, ki so določeni v teh določbah. Uporabljajo se neposredno in se nanje lahko sklicujejo posamezniki zoper nacionalne organe. Glej sodbo z dne 4. julija 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, točka 67 in naslednje), v kateri Sodišče obravnava člen 9 Direktive 2006/123. Glej tudi sodbo z dne 30. januarja 2018, X in Visser (C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 130), v zvezi z enakim vprašanjem iz člena 15 Direktive 2006/123. Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, točka 53).

²⁵ Iz Hrvaške ali drugih držav članic.

²⁶ Poudariti je treba, da dejstvo, da se zdi, da se družba, katere hčerinska družba je družba Autotechnica, v drugih državah članicah ne srečuje s podobnimi ovirami, tukaj ni upoštevno, ker se preučuje, kako hrvaški organi obravnavajo družbo Autotechnica na Hrvaškem na podlagi hrvaškega prava.

2006/123.²⁷ Kljub temu ni jasno, kako se operativni lizing razlikuje od drugih pogodb, ki bi jih lahko sklenil potrošnik, da bi se na podlagi členov 9 in naslednjih Direktive 2006/123 s tem upravičilo dodatno varstvo poleg splošnega varstva potrošnikov, ki je že zagotovljeno, na primer z Direktivo 2011/83. Pri finančni storitvi je potrošnik očitno ranljiv v smislu, da tvega čezmerno zadolženost, če ne obstaja zadostna zaščita. Ker se, nasprotno, operativni lizing ne šteje za finančno storitev in ker ni tveganja, da bi se potrošnik lahko čezmerno zadolžil, je na podlagi določb Direktive 2006/123 težko razumeti, zakaj je treba potrošnika zaščititi.

57. Podobno se ni mogoče sklicevati na stabilnost ali ugled²⁸ finančnega sektorja ali na potrebo po bonitetnih določbah²⁹, saj zadevne storitve ne pomenijo finančnih storitev. Operativni lizing, celo ob čezmerni uporabi, ne ogroža stabilnosti ali ugleda finančnega sektorja preprosto zato, ker se, kadar potrošnik ne more več plačati mesečnega nadomestila, avtomobil vrne lizingodajalcu, obroki lizinga se prenehajo plačevati in ne nastane skoraj nobena finančna škoda. Zaradi tega se prav gotovo ne bo zgodil zlom finančnega sektorja.

58. Tretjič, ne razumem, kako je izpolnjen pogoj iz člena 9(1)(c) Direktive 2006/123, in sicer, da cilja varstva potrošnikov ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom, kot je naknadni pregled. Ni bilo dokazano, zakaj je potrebno predhodno preverjanje. Ker nadaljnji upoštevni elementi niso na voljo, se zdi, da pogoj iz člena 9(1)(c) Direktive 2006/123 tu ni izpolnjen.

59. Glede pogojev za dodelitev dovoljenj iz člena 10 Direktive 2006/123 je treba navesti sledeče.

60. Prvič, predložitveno sodišče bo moralo ugotoviti, ali zadevni sistem dovoljenj temelji na merilih, ki agenciji preprečujejo, da bi samovoljno izvrševala pooblastilo za ocenjevanje, kot se zahteva v skladu s členom 10(2) Direktive 2006/123.

61. Drugič, merila za vzpostavitev sistema dovoljenj morajo biti sorazmerna s ciljem javnega interesa pri varstvu potrošnikov. Tukaj je merilo primerljivo z merilom iz člena 9(1)(c) Direktive 2006/123.³⁰ Ni mogoče ugotoviti, zakaj niso potrebni manj omejevalni ukrepi.

62. Tretjič, želel bi opozoriti na člen 10(3) Direktive 2006/123, v skladu s katerim pogoji za dodelitev dovoljenja ne podvajajo zahtev in preverjanj, ki so enakovredna ali glede na njihov namen v bistvu primerljiva in ki za ponudnika storitev že veljajo v drugi državi članici. Glede na to, da se zdi, da opravljanje storitev družbe Autotechnica v drugih državah članicah ni pogojeno s sistemom dovoljenj, je torej čisto mogoče, da nacionalnemu sodišču v obravnavani zadevi morda ne bo treba uporabiti te določbe.

2. Predlog odgovora na drugo in tretje vprašanje

63. Sklepno, Sodišču predlagam, naj na drugo in tretje vprašanje odgovori, da člena 9(3) in 10(2)(c) Direktive 2006/123 nasprotujeta uporabi sistema predhodnih dovoljenj za opravljanje dejavnosti operativnega lizinga.

²⁷ Glej člen 4, točka 8, Direktive 2006/123.

²⁸ Glej sodbo z dne 14. februarja 2019, Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, točka 71).

²⁹ Glej sodbo z dne 21. decembra 2011, Komisija/Poljska (C-271/09, EU:C:2011:855, točka 57).

³⁰ Čeprav se struktura členov 9 in 10 Direktive 2006/123 morda zdi logična, je določbi v praksi pogosto težko razmejiti. Kot je razvidno iz obravnavane zadeve, je mogoče utemeljiti sistem dovoljenj, torej predvsem to, da je preventivno preverjanje nujno in da naknadno preverjanje ne bi zadostovalo, le s sklicevanjem na namen sistema dovoljenj. Glej v tem smislu tudi Cornils, M., v Schlachter, M., in Ohler, C. (ur.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, člen 9, točka 4.

3. Člen 49 PDEU

64. Glede na predlagani odgovor analiza glede na člen 49 PDEU ni potrebna.³¹ Nikakor ne bi dala drugačnega rezultata kot analiza ob upoštevanju Direktive 2006/123.

V. Predlog

65. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je postavilo Upravni sud u Zagrebu (upravno sodišče v Zagrebu, Hrvaška), odgovori:

1. Člen 2(2)(b) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu

je treba razlagati tako, da

operativni lizing ne pomeni finančne storitve v smislu člena 2(2)(b) Direktive 2006/123 in spada na področje uporabe te Direktive.

2. Člen 9(3) in člen 10(2)(c) Direktive 2006/123

je treba razlagati tako, da

nasprotujeta uporabi sistema predhodnih dovoljenj za opravljanje dejavnosti operativnega lizinga.

³¹ Glej sodbi z dne 30. januarja 2018, X in Visser (C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 137), in z dne 4. julija 2019, Komisija/Nemčija (C-377/17, EU:C:2019:562, točka 97). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Emiliouja v zadevi Administración General del Estado in drugi (C-292/21, EU:C:2022:694, točka 24).