



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 16 november 2023 \*

”Begäran om förhandsavgörande – Ekonomisk och monetär politik – Tillsynskrav för kreditinstitut – Förordning (EU) nr 575/2013 – Artikel 4.1 leden 1 och 42 – Definitioner – Begreppen kreditinstitut och auktorisation – Beviljande av lån utan tillstånd”

I mål C-427/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Varhoven kasationen sad (Högsta domstolen, Bulgarien) genom beslut av den 21 juni 2022, som inkom till domstolen den 28 juni 2022, i brottmålet mot

**BG,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Varhovna kasatsionna prokuratura,**

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna P.G. Xuereb och A. Kumin (referent),

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Europeiska kommissionen, genom A. Nijenhuis, D. Triantafyllou och I. Zaloguin, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

\* Rättegångsspråk: bulgariska.

## Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 4.1 leden 1 och 42 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 2013, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett brottmål mot BG, som har befunnits skyldig till att ha beviljat räntebärande lån till två fysiska personer utan erforderligt tillstånd.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

##### *Förordning nr 575/2013*

- 3 Skäl 5 i förordning nr 575/2013 har följande lydelse:

”Tillsammans bör denna förordning och [Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338)] utgöra den rättsliga ramen för behörigheten att utöva verksamhet, tillsynsramen och tillsynsreglerna för kreditinstitut och värdepappersföretag (nedan gemensamt kallade institut). Denna förordning bör därför läsas tillsammans med det direktivet.”

- 4 Artikel 1 i denna förordning har rubriken ”Tillämpningsområde”. I artikel 1.1 föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs enhetliga regler för allmänna tillsynskrav som institut som omfattas av direktiv 2013/36/EU ska uppfylla med avseende på följande punkter:

- a) Kapitalbaskrav rörande fullkomligt mätbara, enhetliga och standardiserade delar av kreditrisk, marknadsrisk, operativ risk och avvecklingsrisk.
- b) Krav på begränsning av stora exponeringar.
- c) Efter att den delegerade akt som avses i artikel 460 har trätt i kraft, likviditetskrav som rör fullständigt mätbara, enhetliga och standardiserade delar av likviditetsrisken.
- d) Rapporteringskrav i fråga om leden a, b och c och bruttosoliditet.
- e) Krav på offentliggörande.”

5 Artikel 4 i nämnda förordning har rubriken ”Definitioner”. I artikel 4.1 föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1) kreditinstitut: ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning.

...

3) institut: ett kreditinstitut eller ett värdepappersföretag.

...

26) finansiellt institut: ett företag som inte är ett institut men vars huvudsakliga verksamhet består i att förvärva aktier eller andelar eller att utföra en eller flera av de verksamheter som är upptagna i punkterna 2–12 och 15 i bilaga I till direktiv 2013/36/EU ...

...

42) auktorisation: ett myndighetstillstånd i någon form som innebär en rätt att bedriva affärsverksamhet.

...”

6 Artikel 4.1 led 1 i förordning nr 575/2013, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2033 av den 27 november 2019 (EUT L 314, 2019, s. 1) (nedan kallad förordning nr 575/2013 i ändrad lydelse), anger följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1) kreditinstitut: ett företag vars verksamhet består i något av följande:

a) Att ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten och att bevilja krediter för egen räkning.

b) Att bedriva någon av de verksamheter som avses i avsnitt A punkterna 3 och 6 i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU [av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (EUT L 173, 2014, s. 349)], om något av följande är tillämpligt, men företaget inte är en råvaruhandlare och utsläppsrättshandlare, ett företag för kollektiva investeringar eller ett försäkringsföretag:

i) Det totala värdet av företagets konsoliderade tillgångar uppgår till eller överstiger 30 miljarder EUR.

ii) Det totala värdet av företagets tillgångar understiger 30 miljarder EUR och företaget ingår i en grupp där det samlade värdet av de konsoliderade tillgångarna i alla de företag i gruppen som har enskilda totala tillgångar på mindre än 30 miljarder EUR och som bedriver någon av de verksamheter som avses i avsnitt A punkterna 3 och 6 i bilaga I till direktiv 2014/65/EU uppgår till eller överstiger 30 miljarder EUR.

iii) Det totala värdet av företagets tillgångar understiger 30 miljarder EUR och företaget ingår i en grupp där det samlade värdet av de konsoliderade tillgångarna i alla de företag i gruppen som bedriver någon av de verksamheter som avses i avsnitt A punkterna 3 och 6 i bilaga I till direktiv 2014/65/EU uppgår till eller överstiger 30 miljarder EUR.

miljarder EUR, om den samordnande tillsynsmyndigheten beslutar detta i samråd med tillsynskollegiet för att motverka potentiella risker att bestämmelserna kringgås och potentiella risker för den finansiella stabiliteten i unionen.

När företaget ingår i en grupp från ett tredjeland ska, för tillämpningen av b ii och b iii, de samlade tillgångarna för varje filial i gruppen från ett tredjeland som är auktoriserad i unionen ingå i det samlade värdet av tillgångarna i alla företag i gruppen.”

- 7 Genom artikel 62 led 1 i förordning 2019/2033 har titeln på förordning nr 575/2013 ersatts med följande:

”Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012”

*Direktiv 2013/36*

- 8 Skälen 2 och 42 i direktiv 2013/36 har följande lydelse:

”2) Detta direktiv bör bland annat innehålla bestämmelser om auktorisation att bedriva verksamhet, förvärv av kvalificerade innehav, utövande av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, vilka befogenheter tillsynsmyndigheterna har i hem- respektive värdmedlemsstaten samt bestämmelserna om startkapital och om tillsynen av kreditinstitut och värdepappersföretag. ... Detta direktiv bör läsas i förening med förordning ... nr 575/2013 och bör, tillsammans med den förordningen, utgöra den rättsliga ram som styr bankverksamheten, tillsynsramarna och tillsynsreglerna för kreditinstitut och värdepappersföretag.

...

42) Detta direktiv bör inte påverka tillämpningen av bestämmelser om straffrättsliga påföljder i medlemsstaternas lagstiftning.”

- 9 Artikel 1 i detta direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv fastställs regler för följande:

a) Behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och värdepappersföretag (nedan gemensamt kallade institut).

...”

- 10 Artikel 3 i samma direktiv har rubriken ”Definitioner”. Artikel 3.1 har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

1) kreditinstitut: ett kreditinstitut enligt definitionen i artikel 4.1 led 1 i förordning ... nr 575/2013.

...

22) finansiellt institut: finansiellt institut enligt definitionen i artikel 4.1 led 26 i förordning ... nr 575/2013,

...

38) auktorisation: auktorisation enligt definitionen i artikel 4.1 led 42 i förordning ... nr 575/2013,

...”

11 Kapitel 1 i avdelning III i direktiv 2013/36 har rubriken ”Allmänna krav avseende behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut” och innehåller bland annat artiklarna 8 och 9.

12 Artikel 8 har rubriken ”Auktorisation”. Artikel 8.1 föreskriver följande:

”Medlemsstaterna ska kräva att kreditinstitut har erhållit auktorisation innan de inleder sin verksamhet. ...”

13 Artikel 9 har rubriken ”Förbud för personer eller företag som inte är kreditinstitut att driva rörelse som omfattar att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel”. Artikel 9.1 föreskriver följande:

”Medlemsstaterna ska förbjuda personer eller företag som inte är kreditinstitut att driva rörelse som omfattar att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel.”

14 Direktiv 2013/36 innehåller en avdelning V, med rubriken ”Bestämmelser om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster”, vars kapitel 1, med rubriken ”Allmänna principer”, bland annat inkluderar artikel 34.

15 Artikel 34 har rubriken ”Finansiella institut”. Artikel 34.1 föreskriver följande:

”Medlemsstaterna ska se till att alla verksamheter som förtecknas i bilaga I får bedrivas, antingen genom etablering av en filial eller genom tillhandahållande av tjänster, inom det egna territoriet i enlighet med i artiklarna 35, 36.1, 36.2, 36.3, 39.1 och 39.2 samt artiklarna 40–46, av varje finansiellt institut från en annan medlemsstat, oavsett om detta är dotterföretag till ett kreditinstitut eller ägs gemensamt av två eller flera kreditinstitut vars stadgar eller bolagsordning tillåter sådan verksamhet och som uppfyller samtliga följande villkor:

...”

16 Punkterna 1 och 2 i bilaga I till direktiv 2013/36, med rubriken ”Förteckning över verksamheter som är föremål för ömsesidigt erkännande”, har följande lydelse:

”1. Mottagande av insättningar och andra återbetalningspliktiga medel.

2. Utlåning, omfattande bland annat konsumentkrediter, kreditavtal som rör fast egendom, factoring, med eller utan regress och finansiering av handelskrediter (inklusive ’forfeiting’).”

*Direktiv 2014/65*

- 17 Bilaga I till direktiv 2014/65 har rubriken ”Förteckningar över tjänster och verksamheter samt finansiella instrument”. Avsnitt A i denna bilaga, med rubriken ”Investeringsstjänster och investeringsverksamhet”, anger följande i punkterna 3 och 6:

”3. Handel för egen räkning.

...

6. Garantiverksamhet för finansiella instrument och/eller placering av finansiella instrument på grundval av ett fast åtagande.”

***Bulgarisk rätt***

*Strafflagen*

- 18 I artikel 252.1 i Nakazatelen kodeks (strafflagen) föreskrivs följande:

”Den som utan erforderligt tillstånd yrkesmässigt utför bank- eller försäkringstransaktioner eller andra finansiella transaktioner, tillhandahåller betalningstjänster eller ger ut elektroniska pengar för vilka det krävs ett sådant tillstånd, döms till fängelse i tre till fem år. Vidare ska i det fallet upp till hälften av gärningsmannens tillgångar förverkas.”

*Lagen om kreditinstitut*

- 19 I artikel 2.1 i zakon za kreditnite institutsii (lagen om kreditinstitut) (DV nr 59 av den 21 juli 2006), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lagen om kreditinstitut), definieras begreppet bank (kreditinstitut) på följande sätt:

”En juridisk person som från allmänheten tar emot insättningar eller andra återbetalbara medel och beviljar krediter eller annan finansiering för egen räkning och på egen risk.”

- 20 I artikel 3.1 led 3 i denna lag definieras begreppet ”finansinstitut” som en annan person än ett institut eller ett industriellt holdingbolag, vars huvudsakliga verksamhet bland annat består i att bevilja krediter med medel som inte härrör från insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten.

- 21 Artikel 3a.1 i samma lag stadgar följande:

”För utövande av de verksamheter som avses i artikel 2.2 leden 6, 7 och 12 och artikel 3.1 leden 2 och 3 ska personen vara inskriven i ett offentligt register hos [Balgarska narodna banka (Bulgariens centralbank) (BNB)] om en eller flera av dessa verksamheter är väsentliga för denne. Kriterierna för att definiera en väsentlig verksamhet fastställs genom förordning från BNB.”

- 22 Enligt artikel 13.1 i samma lag krävs auktorisation från BNB för att bedriva bankverksamhet.

- 23 I punkt 4 i tilläggsbestämmelserna till lagen om kreditinstitut föreskrivs att lagen bland annat genomför bestämmelserna i direktiv 2013/36.

## Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 24 Under perioden april 2016 till september 2017 beviljade BG, en bulgarisk medborgare som under denna period satt i kommunfullmäktige, räntebärande lån i kontanter till två fysiska personer.
- 25 Genom dom av den 1 oktober 2020 befanns BG skyldig till att yrkesmässigt ha utfört banktransaktioner utan att inneha det tillstånd som krävs för detta ändamål enligt lagen om kreditinstitut. Han dömdes, med stöd främst av artikel 252.1 i strafflagen, till tre års fängelse (fyra år villkorligt) och till förverkande av viss av hans egendom.
- 26 Efter överklagande fastställdes den domen genom dom av den 15 april 2021. BG överklagade den domen till Varhoven kasatsionen sad (Högsta domstolen, Bulgarien), som är den hänskjutande domstolen.
- 27 Den hänskjutande domstolen har påpekat att den, i enlighet med de relevanta bestämmelserna i Nakazatelno-protsesualen kodeks (straffprocesslagen), bland annat kan besluta att frikänna den tilltalade om de faktiska omständigheterna i målet gör det möjligt att dra slutsatsen att den tilltalade inte begått den gärning som han anklagas för eller om gärningen inte har gett upphov till ett brott, eller ändra den dom som meddelats i andra instans genom att omkvalificera gärningen till ett annat brott som medför samma eller lindrigare straff än det brott som den tilltalade befunnits skyldig till.
- 28 Den hänskjutande domstolen har angett att den, för att avgöra om den kan utöva den ena eller den andra av dessa befogenheter, först måste precisera räckvidden av definitionerna i artikel 4.1 leden 1 och 42 i förordning nr 575/2013 jämförd med artikel 9.1 i direktiv 2013/36 och punkterna 1 och 2 i bilaga I till det direktivet. Tolkningen av dessa unionsrättsliga bestämmelser är nämligen relevant för att fastställa den faktiska innebörden av de olika rekvisiten för det brott som avses i artikel 252.1 i strafflagen, särskilt begreppet banktransaktion i den bestämmelsen.
- 29 För det första har den hänskjutande domstolen i detta avseende förklarat att enligt bulgarisk domstolspraxis och doktrin klagas betydelsen av dessa uppgifter i nationell rätt genom lagar som inte hör till straffrätten, bland annat genom lagen om kreditinstitut, vilka reglerar bankernas verksamhet och definierar begrepp som bank, banktransaktion, bankverksamhet och bankkredit. Det framgår dessutom av begäran om förhandsavgörande att den lagen genomför bland annat bestämmelserna i direktiv 2013/36.
- 30 Vad gäller innebörden av begreppet bankverksamhet anges i nämnda lag att denna verksamhet består i att ett kreditinstitut tar emot insättningar eller andra återbetalbara medel och beviljar krediter eller annan finansiering för egen räkning och på egen risk. Den hänskjutande domstolen anser följaktligen att definitionen av detta begrepp är förenlig med definitionen i artikel 4.1 led 1 i förordning nr 575/2013.
- 31 För det andra har den hänskjutande domstolen preciserat att enligt artikel 252.1 i strafflagen jämförd med artikel 13.1 i lagen om kreditinstitut utgör allt bedrivande av bankverksamhet, däribland att bevilja bankkrediter, brottsligt om det sker utan auktorisation från BNB.
- 32 För det tredje har den hänskjutande domstolen påpekat att den i ett antal nyligen meddelade avgöranden preciserat begreppet banktransaktion i den mening som avses i artikel 252.1 i strafflagen. I dessa avgöranden har det slagits fast att ett yrkesmässigt beviljande av räntebärande lån på medel som inte härrör från insättningar från allmänheten inte kan betraktas som sådana

transaktioner. I de mål som gav upphov till nämnda avgöranden frikändes de tilltalade med motiveringen att denna bestämmelse endast var tillämplig på sådan bankverksamhet för vilken gäller ett auktorisationsförfarande.

- 33 För det fjärde har den hänskjutande domstolen preciserat att beviljande av krediter med medel som inte härrör från verksamhet som består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel är en finansiell transaktion för vilken det i artikel 3a.1 i lagen om kreditinstitut föreskrivs ett system med registrering, inte ett system med auktorisation. Att yrkesmässigt utöva denna verksamhet utan en sådan registrering utgör inte ett brott.
- 34 Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om den exakta innebörden av definitionen av ”kreditinstitut” i artikel 4.1 led 1 i förordning nr 575/2013. Den hänskjutande domstolen vill således få klarhet i huruvida användningen av konjunktionen ”och” i denna definition, vilken kopplar samman verksamhet som består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel med verksamhet som består i att bevilja krediter, innebär att ett sådant institut endast tillhandahåller lån med medel från allmänheten och inte även kan ta upp lån med medel som erhållits från andra källor, såsom uppburna avgifter eller räntor. Dessa tvivel följer även av det uttryckliga förbudet i artikel 9.1 i direktiv 2013/36 för andra personer eller företag än kreditinstitut att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel samt av den omständigheten att de två berörda verksamheterna nämns separat i punkterna 1 och 2 i bilaga I till direktivet.
- 35 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att det är nödvändigt att klargöra tolkningen av definitionen av begreppet auktorisation i artikel 4.1 led 42 i förordning nr 575/2013. Den termen avser den handling som ger rätt att bedriva sådan verksamhet som avses med den förordningen och direktiv 2013/36. Mer specifikt vill den hänskjutande domstolen få klarlagt om denna definition, genom att hänvisa till ”ett [tillstånd] i någon form som innebär en rätt att bedriva affärsverksamhet”, omfattar såväl tillstånd som beviljas genom auktorisation, vilka föreskrivs i nationell rätt för kreditinstitut, som tillstånd som erhålls genom registrering, vilket är det tillståndsförfarande som föreskrivs i nationell rätt för finansinstitut.
- 36 Mot denna bakgrund beslutade Varhoven kasatsionen sad (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska definitionen av kreditinstitut i artikel 4.1 led 1 i [förordning nr 575/2013] tolkas så, att krediter endast får beviljas med medel från insättningar eller andra återbetalbara medel som tagits emot från allmänheten, eller får ett kreditinstitut även bevilja krediter med medel från andra källor?
  - 2) Hur ska formuleringen ’[tillstånd] i någon form som innebär en rätt att bedriva affärsverksamhet’ i den mening som avses i artikel 4.1 led 42 i [förordning nr 575/2013] tolkas, och omfattar detta såväl det tillståndspliktiga systemet för auktorisation som det tillståndspliktiga systemet för registrering av kredittransaktioner?”

### **Förfarandet vid domstolen**

- 37 Den hänskjutande domstolen har ansökt om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt det förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 107 i domstolens rättegångsregler. Till stöd för denna ansökan har den hänskjutande domstolen angett



att det mål som är anhängigt vid den är brådskande, eftersom de gärningar som BG klandras för inträffade år 2016 och den långa handläggningstiden i det nationella målet riskerar att kränka den tilltalades rätt till en rättvis rättegång.

- 38 Den 14 juli 2022 beslutade domstolens första avdelning, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, att ansökan inte skulle bifallas, eftersom kravet på skyndsamhet i artikel 107 inte var uppfyllt.

### **Domstolens behörighet**

- 39 Det ska inledningsvis påpekas att de faktiska omständigheterna i det nationella målet inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 575/2013, som begäran om förhandsavgörande avser.
- 40 Det framgår emellertid av EU-domstolens fasta praxis att denna är behörig att meddela förhandsavgörande beträffande unionsbestämmelser även när de faktiska omständigheterna i det nationella målet inte direkt omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, men då unionsbestämmelserna har gjorts tillämpliga genom en hänvisning till dem i nationell lagstiftning (dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, EU:C:2018:876, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 41 I sådana situationer föreligger det nämligen ett klart unionsintresse av att de bestämmelser som har hämtats från unionsrätten tolkas på ett enhetligt sätt, för att förhindra olika tolkningar i framtiden (dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, EU:C:2018:876, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 42 Det är således motiverat att EU-domstolen tolkar unionsbestämmelser i situationer som inte omfattas av tillämpningsområdet för dessa bestämmelser när unionsbestämmelserna genom nationell rätt har blivit tillämpliga på sådana situationer på ett direkt och ovillkorligt sätt, i syfte att säkerställa att de behandlas på samma sätt som de situationer som omfattas av unionsbestämmelsernas tillämpningsområde (dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, EU:C:2018:876, punkt 33, och dom av den 10 september 2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, punkt 21 och där angiven rättspraxis).
- 43 Det ska även erinras om att de konkreta omständigheter som gör det möjligt att fastställa att unionsbestämmelserna har blivit tillämpliga på ett direkt och ovillkorligt sätt genom nationell rätt ska framgå av begäran om förhandsavgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 april 2023, Banca A (Tillämpning av fusionsdirektivet på en inhemsk situation), C-827/21, EU:C:2023:355, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 44 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att tolka nationell rätt inom ramen för det system för rättsligt samarbete som inrättats genom artikel 267 FEUF (dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, EU:C:2018:876, punkt 34 och där angiven rättspraxis), redogjort för de skäl som fått den att undra över tolkningen av förordning nr 575/2013 och för sambandet mellan denna förordning och de nationella bestämmelser som är aktuella i det nationella målet. Det framgår således av de konkreta uppgifterna i begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen är skyldig att stödja sig på definitionerna i förordningen för att avgöra målet i sak inom ramen för det förfarandet.

- 45 EU-domstolen konstaterar under dessa omständigheter att dessa definitioner genom bulgarisk rätt har gjorts tillämplig på ett direkt och ovillkorligt sätt i sådana situationer som i det nationella målet, och att det således finns ett klart unionsintresse av att EU-domstolen prövar begäran om förhandsavgörande.

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första frågan*

- 46 Det ska inledningsvis påpekas att artikel 4.1 led 1 i förordning nr 575/2013, som avses i den första frågan och som innehåller en definition av begreppet kreditinstitut, ändrades genom förordning 2019/2033.
- 47 Före denna ändring definierades begreppet som ”ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning”.
- 48 Efter nämnda ändring är ett ”kreditinstitut” ett företag som bedriver en eller flera av de verksamheter som avses i artikel 4.1 led 1 a och b i förordning nr 575/2013 i ändrad lydelse.
- 49 Sistnämnda verksamheter är, enligt artikel 4.1 led 1 a, att ”ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten och att bevilja krediter för egen räkning” och, i enlighet med artikel 4.1 led 1 b, ”bedriva någon av de verksamheter som avses i avsnitt A punkterna 3 och 6 i bilaga I till [direktiv 2014/65]”, under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.
- 50 I förevarande fall framgår det av den hänskjutande domstolens förklaringar att definitionen av begreppet kreditinstitut, i den mening som avses i artikel 4.1 led 1 i förordning nr 575/2013, är relevant för tolkningen av den straffrättsliga bestämmelse som låg till grund för den fällande domen mot BG.
- 51 Den fällande domen avser vidare gärningar som ägde rum mellan april 2016 och september 2017, det vill säga innan ändringen av artikel 4.1 led 1 i denna förordning genom förordning 2019/2033 trädde i kraft.
- 52 Det kan emellertid inte uteslutas att denna ändring påverkar principen om retroaktiv tillämpning av mildare strafflagstiftning (*lex mitior*). Handlingarna i målet ger visserligen inte några upplysningar om hur denna princip är förankrad i bulgarisk rätt, men den garanteras under alla omständigheter i artikel 7.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 17 september 2009, Scoppola mot Italien (nr 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109), där Republiken Bulgarien är part.
- 53 Under dessa omständigheter ska den ändring av artikel 4.1 led 1 i förordning nr 575/2013 som infördes genom förordning 2019/2033 beaktas vid besvarandet av den första frågan.
- 54 Slutligen, och med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, framgår det att BG inte har bedrivit någon av de verksamheter som avses i artikel 4.1 led 1 b i förordning nr 575/2013 i ändrad lydelse.

- 55 Den hänskjutande domstolen ska följaktligen anses ha ställt den första frågan för att få klarlagt om artikel 4.1 led 1 a i förordning nr 575/2013 i ändrad lydelse ska tolkas så, att ett företag omfattas av begreppet kreditinstitut i den mening som avses i artikel 4.1 led 1 i denna förordning endast om företagets verksamhet består i att bevilja krediter med medel från insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten, med uteslutande av medel från andra källor.
- 56 Enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med den rättsakt som bestämmelsen ingår i. Även en unionsbestämmelses tillkomsthistoria kan vara relevant för tolkningen (dom av den 16 mars 2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 57 När det gäller lydelsen av artikel 4.1 led 1 a i förordning nr 575/2013 i ändrad lydelse, ska det påpekas att denna innehåller två delar, nämligen dels att ”från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel”, dels att ”bevilja krediter för egen räkning”. Dessa två omständigheter är dessutom förbundna med konjunktionen ”och”.
- 58 Härav följer att ett företag som inte bedriver någon av de verksamheter som avses i artikel 4.1 led 1 b endast omfattas av begreppet kreditinstitut i den mening som avses i nämnda artikel 4.1 led 1 om dess verksamhet består i att dels från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel, dels bevilja krediter för egen räkning.
- 59 Även om det inte är uteslutet att krediter beviljas från medel från andra källor än insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten, finns det i allmänhet ett nödvändigt samband mellan mottagandet av insättningar och beviljandet av krediter.
- 60 Detta bekräftas av syftet med artikel 4.1 led 1 a i förordning nr 575/2013 i ändrad lydelse, vilket är att tillhandahålla en funktionell definition av begreppet kreditinstitut.
- 61 Denna bestämmelse har nämligen sitt ursprung i artikel 1 första strecksatsen i rådets första direktiv 77/780/EEG av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (EGT L 322, 1977, s. 30; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 210).
- 62 Det framgår emellertid av den sistnämnda bestämmelsens tillkomsthistoria att definitionen av begreppet kreditinstitut grundar sig på den funktion som bland annat banker i de nationella ekonomiernas monetära system har, eftersom deras huvudsakliga uppgift är att förbinda sparande och investeringar, det vill säga att samla in medel och låna ut dem (förslag till rådets direktiv om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (KOM(74)2010 slutlig, s. 6)).
- 63 Av detta följer att ett företag som inte tar emot insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten och som således endast beviljar krediter från medel från andra källor inte omfattas av begreppet kreditinstitut i den mening som avses i artikel 4.1 led 1 a i förordning nr 575/2013 i ändrad lydelse.
- 64 Denna slutsats påverkas inte av att det i artikel 4.1 led 1, till följd av ändringen av förordning nr 575/2013 genom förordning 2019/2033, numera hänvisas till ett företag vars verksamhet ”består i något av följande”.

- 65 I samband med denna ändring avstod unionslagstiftaren nämligen från att i nämnda artikel 4.1 led 1 a skilja mellan verksamhet som består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och verksamhet som består i att bevilja krediter, vilket bekräftar att dessa två verksamheter ska anses utgöra en helhet. Till skillnad från denna bestämmelse hänvisar samma artikel 4.1 led 1 b till ”någon av de verksamheter” som avses i avsnitt A punkterna 3 och 6 i bilaga I till direktiv 2014/65.
- 66 Vad för övrigt gäller den hänskjutande domstolens frågor avseende artikel 9.1 i direktiv 2013/36 och bilaga I till detta direktiv, ska det påpekas dels att den bestämmelsen uttryckligen föreskriver ett förbud för personer eller företag som inte är kreditinstitut att driva rörelse som omfattar att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel, dels att punkterna 1 och 2 i denna bilaga anger mottagande av insättningar och utlåning separat. Detta påverkar emellertid inte den tolkning som gjorts av begreppet kreditinstitut i den mening som avses i förordning nr 575/2013.
- 67 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt. Artikel 4.1 led 1 a i förordning nr 575/2013 i ändrad lydelse ska tolkas så, att ett företag omfattas av begreppet kreditinstitut i den mening som avses i artikel 4.1 led 1 i denna förordning endast om företagets verksamhet består i att dels från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel, dels bevilja krediter för egen räkning. Dessa insättningar eller andra medel som tas emot från allmänheten ska vara avsedda för beviljande av krediter, men det behöver inte vara uteslutet att krediter även beviljas från medel från andra källor.

### *Den andra frågan*

- 68 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida begreppet auktorisation i den mening som avses i artikel 4.1 led 42 i förordning nr 575/2013 ska tolkas så, att det omfattar ett system med tillstånd genom registrering för kreditverksamhet.
- 69 Domstolen ska inledningsvis undersöka det sammanhang i vilket frågan ställts.
- 70 Enligt den straffrättsliga bestämmelse som är aktuell i det nationella målet, det vill säga artikel 252.1 i strafflagen, är det således bland annat straffbart att ”utan erforderligt tillstånd yrkesmässigt bedriv[a] bank- eller försäkringsverksamhet eller annan finansiell verksamhet”. Enligt den hänskjutande domstolens förklaringar är denna bestämmelse endast tillämplig på verksamhet för vilken ett tillståndsförfarande i form av auktorisation föreskrivs.
- 71 Vidare framgår det av dessa förklaringar att beviljande av krediter med medel som inte härrör från verksamhet som består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel är, om inte bankverksamhet, så åtminstone en finansiell transaktion för vilken det i nationell rätt föreskrivs ett registreringssystem snarare än ett system för auktorisation. Det innebär att det inte är ett brott att yrkesmässigt bedriva en sådan verksamhet utan registrering.
- 72 Den hänskjutande domstolen tycks anse att tolkningen av begreppet auktorisation, i den mening som avses i förordning nr 575/2013, är relevant för tolkningen av begreppet tillstånd i den mening som avses i artikel 252.1 i strafflagen. Om ett registreringssystem, på grundval av en vid tolkning, också omfattades av dessa begrepp, skulle även genomförande, utan registrering, av finansiella transaktioner såsom vanliga lånetransaktioner omfattas av det brott som stadgas i den bestämmelsen.

- 73 Domstolen noterar därvidlag, i likhet med Europeiska kommissionen, att begreppet auktorisation i den mening som avses i artikel 4.1 led 42 i förordning nr 575/2013 ska förstås i det vidare sammanhang som förordningen som helhet utgör, inbegripet direktiv 2013/36.
- 74 I detta direktiv regleras, inom ramen för kapitel 1 i avdelning III, de allmänna kraven för att få driva kreditinstitut. I artikel 8.1 i direktivet föreskrivs särskilt att medlemsstaterna ska kräva att kreditinstitut har erhållit auktorisation innan de inleder sin verksamhet.
- 75 När det däremot gäller finansiella institut, som enligt definitionen i artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 är företag som inte är kreditinstitut eller värdepappersföretag men vars huvudsakliga verksamhet består i att (enbart eller bland annat) bevilja lån, föreskrivs i avdelning V i direktiv 2013/36 endast bestämmelser om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster.
- 76 Av detta följer att villkoren för att erhålla ett tillstånd i egenskap av finansiellt institut, i den mening som avses i förordning nr 575/2013, endast regleras på nationell nivå. Räckvidden av begreppet auktorisation i den mening som avses i denna förordning vad gäller formerna för sådana tillstånd saknar därför relevans för det nationella målet.
- 77 Det saknas under dessa förhållanden anledning att besvara den andra frågan.

### **Rättegångskostnader**

- 78 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

**Artikel 4.1 led 1 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2033 av den 27 november 2019,**

**ska tolkas så,**

**att ett företag omfattas av begreppet kreditinstitut i den mening som avses i nämnda artikel 4.1 led 1 endast om företagets verksamhet består i att dels från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel, dels bevilja krediter för egen räkning. Dessa insättningar eller andra medel som tas emot från allmänheten ska vara avsedda för beviljande av krediter, men det behöver inte vara uteslutet att krediter även beviljas från medel från andra källor.**

Underskrifter