Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. ТАНЧЕВ
представено на 14 ноември 2018 година[1]

Дело C-630/17

Anica Milivojević
срещу
Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen

(Преюдициално запитване, отправено от Općinski sud u Rijeci (Общински съд Риека, Хърватия)

„Свободно движение на услуги — Договори за предоставяне на кредит, сключени преди присъединяването на Хърватия към Европейския съюз — Закон на държава членка с обратно действие, предвиждащ нищожност на такива договори, когато съдържат международен елемент — Допустимост“

I. Въведение

1. Предмет на настоящото преюдициално запитване, отправено от Općinski sud u Rijeci (Общински съд Риека, Хърватия, наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) по същество е дали е съвместим с правото на Съюза хърватски закон, предвиждащ нищожност от деня на сключване на обезпечени с ипотеки върху хърватски имоти договори за кредит, сключени между хърватски длъжници и чуждестранни кредитори, които не са били оправомощени от Hrvatska narodna banka (наричана по-нататък „Хърватската национална банка“) да предоставят кредитни услуги в Хърватия. Условията на Договора за присъединяване на Хърватия към Съюза[2] също са приложими предвид това, че разглежданият закон обхваща договори за кредит, сключени преди присъединяването на Хърватия на 1 юли 2013 г.

2. Запитващата юрисдикция отправя три въпроса във връзка с тълкуването на Регламент (ЕС) № 1215/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2012 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (преработен текст)[3] и един въпрос във връзка с посочения по-горе елемент на спора, който включва анализ на правото на Съюза в областта на свободното движение и практиката на Съда относно отражението ratione temporis на правото на Съюза след присъединяването на нова държава членка. Както е поискано от Съда, в настоящото заключение ще бъдат разгледани тези последни аспекти.

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 ОВ L 112, 2012 г., стр. 21.

3 ОВ L 351, 2012 г., стр. 1.

A. Правна уредба

1. Правото на Съюза

3. Съгласно член 56, първа алинея ДФЕС:

„В следващите разпоредби се забраняват ограниченията на свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза по отношение на гражданите на държавите членки, които са се установили в държава членка, различна от тази, в която се намира лицето, за което са предназначени услугите“.

4. Член 63, параграф 1 от ДФЕС гласи:

„В рамките на разпоредбите на настоящата глава, всички ограничения върху движението на капитали между държавите членки и между държавите членки и трети страни се забраняват“.

2. Правото на държавата членка

5. Съгласно член 1, параграф 1 и членове 2—5 и 7—11 от Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (Закон за нищожността на договорите за кредит с международен елемент, сключени в Република Хърватия с неоправомощен кредитор, наричан по-нататък „Законът от 14 юли 2017 г.“)[4]:

„Закон за нищожността на договорите за кредит с международен елемент, сключени в Република Хърватия с неоправомощен кредитор

Предмет на закона

Член 1

(1) Този закон се прилага по отношение на договорите за кредит с международен елемент, сключени в Република Хърватия между длъжници и неоправомощени кредитори, с изключение на договорите, сключени от следните кредитори;

[…]

(2) Този закон се прилага и по отношение на други правни актове, изготвени в Република Хърватия между длъжници и неоправомощени кредитори, които произтичат от договор за кредит с международен елемент по смисъла на параграф 1 от този член или които се основават на такъв договор.

Определения

4 *Narodne novine* (Държавен вестник) № 72/2017.

Член 2

По смисъла на този закон:

– „длъжник“ е всяко физическо или юридическо лице, на което е отпуснат кредит по силата на договор за кредит с международен елемент, или всяко лице, извличащо полза от лице, на което е отпуснат такъв кредит в качеството му на съдлъжник, длъжник кредитор, съдлъжник кредитор или поръчител.

– „неоправомощен кредитор“ е всяко юридическо лице, което се е договорило да предостави кредит на длъжник по силата на договор за кредит с международен елемент и седалището му по устав се намира извън Република Хърватия към датата на сключване на договора с международен елемент и което предлага или предоставя кредитни услуги в Република Хърватия, при все че този кредитор не изпълнява изискваните по нормативна уредба условия за предоставянето на такива услуги, и по-конкретно, няма разрешение и/или одобрение от компетентните органи на Република Хърватия.

[…]

Нищожност на договорите за кредит

Член 3

(1) Договорите за кредит с международен елемент, сключени в Република Хърватия между длъжници и неоправомощени кредитори, са нищожни.

(2) В отклонение от параграф 1 от този член, нищожността не може да бъде изтъквана, когато договорът е бил изпълнен изцяло.

Нищожност на други правни актове

Член 4

Всички нотариални актове, изготвени въз основа на или във връзка с нищожен договор по смисъла на член 3 от този закон, са нищожни.

Изключване на принудително изпълнение

Член 5

Когато съдебното решение, с което се установява нищожността на договор за кредит или на нотариален акт, основан на нищожен договор, е влязло в сила, всички процедури по изпълнение срещу длъжника пред съдилищата или финансовите органи се прекратяват по искане на длъжника.

[…]

Последици от нищожността

Член 7

Всяка страна по договора е длъжна да възстанови на насрещната страна всичко, което е получила по силата на нищожния договор, а ако това не е възможно или ако естеството на изпълненото не допуска възстановяване, трябва да бъде изплатено подходящо парично обезщетение, което следва да се определи като функция от цената, установена към момента на постановяване на съдебното решение.

Компетентност

Член 8

(1) В рамките на спорове относно договори за кредит с международен елемент, по смисъла на този закон, длъжникът може да предяви иск срещу неоправомощен кредитор или пред съдилищата на държавата, на чиято територия се намира седалището на неоправомощения кредитор (без значение на седалището на неоправомощения кредитор), или пред съдилищата по местоживеене или седалище на длъжника.

(2) Искът на неоправомощения кредитор срещу длъжника, по смисъла на параграф 1 от този член, може да бъде предявен единствено пред съдилищата на държавата, на чиято територия е местоживеенето или седалището на длъжника. Приложимото за нищожните договори право, по смисъла на този закон, е само хърватското право и съдът, сезиран с иск относно нищожността на такъв договор, ще прилага този закон спрямо такъв иск, без да проверява дали са налице презумпции за прилагането на правото по мястото на сключване на договора по силата на други законодателни актове.

Преходни и заключителни разпоредби

Член 9

Този закон не засяга права, предоставени на длъжниците със специални закони, когато те са по-благоприятни.

Член 10

(1) Договорите за кредит с международен елемент, по смисъла на този закон, сключени в Република Хърватия между длъжници и неоправомощени кредитори преди влизането в сила на този закон, са нищожни от деня на тяхното сключване, което води до последиците, посочени в член 7.

(2) Другите правни актове, които са изготвени в Република Хърватия между длъжници и неоправомощени кредитори преди влизането в сила на този закон и произтичат от договор за кредит с международен елемент по параграф 1 от този член или са основани на такъв договор, са нищожни от деня на тяхното изготвяне, което води до последиците, предвидени в член 7.

Член 11

Този закон влиза в сила 8 дни след обнародването му в „Narodne novine“.

Загреб, 14 юли 2017 година“.

II. Фактите в главното производство и преюдициалните въпроси

6. На 5 януари 2007 г. Anica Milivojević (наричана по-нататък „ищецът“), гражданка на Република Хърватия, и нейният понастоящем покоен съпруг сключват с Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen (наричано по-нататък „ответникът“), със седалище в Република Австрия, договор за еднократно кредитиране в размер на 47 000 EUR. Тази сума е преведена в брой в офиса на ответника в Австрия, а разглежданият договор е сключен чрез посредник с местоживеене в Хърватия, на когото е заплатена комисиона[5]. Кредитът е искан с цел разширяване и обновяване на жилището на ищеца, частично за лични нужди и частично за отдаването под наем на апартаменти на туристическия пазар[6]. Безспорно е, че ответникът не е имал разрешение от Хърватската народна банка да предоставя кредитни услуги, включително ипотечни кредити, на територията на Република Хърватия.

7. За да обезпечи изплащането на кредита, на 12 януари 2007 г. ищецът заверява пред нотариус съгласие за учредяване на ипотека, по силата на което в имотния регистър върху неговите имоти се вписва ипотека.

8. На 23 април 2015 г. ищецът предявява иск срещу ответника пред запитващата юрисдикция за обявяване на нищожността на договора за еднократно кредитиране от 5 януари 2007 г. (наричан по-нататък „договорът“) и на нотариално заверено съгласие за учредяване на ипотека от 12 януари 2007 г., както и за заличаване в имотния регистър на ипотеката.

9. Запитващата юрисдикция приключва разглеждането на делото на 3 юли 2017 г., но с решение от 10 август 2017 г. го възобновява поради влизането в сила на Закона от 14 юли 2017 г., по съображение че разпоредбите е възможно да са приложими в главното производство. В своето становище от 25 май 2017 г. правителството на Република Хърватия посочва, че обратното действие на съществуващия към онзи момент под формата на проект Закон от 14 юли 2017 г. се допуска, тъй като целта на мярката не може да се постигне по друг начин.

10. Съгласно акта за преюдициално запитване от становището на правителството на Република Хърватия не е видно, че се защитават разглежданите права на длъжника (на потребителя и/или малкия предприемач) от непочтени практики, които права евентуално може да се признаят от правото на Съюза като изключение от свободното предоставяне на услуги. Става въпрос за договори, сключени в периода между 2000 г. и 2010 г., като след това Република Хърватия става член на Европейския съюз, което позволява на чуждестранните кредитни институции временно да предоставят финансови услуги, без да е необходимо одобрение от Хърватската народна банка.

11. Член 3, параграф 1 от Закона от 14 юли 2017 г. предвижда, че нищожни са договорите за кредит с международен елемент, сключени в Република Хърватия между длъжник и неоправомощен кредитор. Съгласно член 10 нищожността произвежда действие от момента на сключването на договора и включва и другите правни актове, последица от договора за кредит.

12. Съгласно член 2, второ тире от Закона от 14 юли 2017 г. неоправомощеният кредитор е юридическо лице, което чрез договор за кредит с международен елемент е отпуснало кредит на длъжника и седалището на което към момента на сключване на въпросния договор е извън Република Хърватия, и което лице предлага или извършва услуги, включващи отпускането на кредити в Република Хърватия, макар да не отговаря на предвидените в правната уредба условия за извършването на такива услуги или да не е получило необходимото одобрение и/или съгласие от компетентните органи в Република Хърватия.

5 Съгласно писменото становище на Комисията, което не е оспорено в това отношение.

6 Пак там.

13. Накрая, запитващата юрисдикция посочва, че според приетото от хърватските съдилища договорите за кредит не са нищожни съгласно правото на държавата членка в сила към момента на сключване на тези договори. Запитващата юрисдикция упоменава и точка 3.2 от заключението на Върховния съд на Република Хърватия от 12 април 2016 г., предшестващо Закона от 14 юли 2017 г. и изготвено след среща на председателя на гражданското отделение на Върховния съд на Република Хърватия с председателите на гражданските отделения на областните съдилища, съгласно която тези договори не са нищожни, тъй като такава последица не е предвидена нито в Zakon o bankama (Закон за банките), нито в Zakon o kreditnim institucijama (Закон за кредитните институции), до 30 септември 2015 г., когато такава последица се предвижда в Закона за изменение на Zakon o potrošačkom kreditiranju (Закон за потребителските кредити).

14. Запитващата юрисдикция обаче посочва, че предвид твърдението на правителството на Република Хърватия в горепосоченото становище, че с обратното действие на Закона от 14 юли 2017 г. „се въвежда еднакъв правен режим“, остава нерешен въпросът дали е възникнала дискриминация спрямо кредитора поради промяната в правното му положение във висящия спор и поради бъдещите му икономически загуби под формата на пропуснати ползи поради неплащане на договорно уредени лихви.

15. С обявяването на нищожността на договорите за кредит и другите свързани правни актове ответникът ще бъде лишен от възможността занапред да извършва финансови услуги. Ето защо запитващата юрисдикция иска да се установи дали това противоречи на свободното предоставяне на услуги на вътрешния пазар на Съюза, а евентуално и на свободното движение на капитали.

16. Спорът между страните е дали Законът от 14 юли 2017 г. изобщо е приложим по отношение на ответника, дали приложимо за договора е хърватското или австрийското право и дали предоставянето на компетентност на хърватските съдилища, по силата на член 8, параграфи 1 и 2 от Закона от 14 юли 2017 г., е съвместимо с Регламент № 1215/2012.

17. Ето защо запитващата юрисдикция поставя на Съда следните преюдициални въпроси.

„1) Трябва ли членове 56 и 63 от Договора за функционирането на Европейския съюз да се тълкуват в смисъл, че не допускат разпоредби като тези на Закона за нищожността на договорите за кредит с международен елемент, сключени в Република Хърватия с неоправомощен кредитор […], и по-специално разпоредбите на член 10 от този закон, с които за нищожни се обявяват договорите за кредит и други правни актове, които са последица от договор за кредит, сключен между длъжник (по смисъла член 1 и член 2, първо тире от този закон) и неоправомощен кредитор (по смисъла на член 2, второ тире от този закон), или се основават на този договор, макар да са били сключени преди влизането в сила на този закон, при това от момента на сключването им, в резултат на което всяка страна по договора е длъжна да върне на другата всичко получено въз основа на нищожния договор, а ако това е невъзможно или ако естеството на изпълненото прави невъзможно връщането, трябва да се изплати съответно парично обезщетение според цените към момента на постановяване на съдебното решение?

2) Трябва ли [Регламент № 1215/2012] — и по-специално член 4, параграф 1 и член 25 от него — да се тълкува в смисъл, че не допуска разпоредба като член 8, параграфи 1 и 2 от Закона за нищожността на договорите за кредит с международен елемент, сключени в Република Хърватия с неоправомощен кредитор […], в който се предвижда, че във възникналите спорове във връзка с договори за кредит с международен елемент по смисъла на този закон длъжникът може да предяви иск срещу неоправомощения кредитор пред съдилищата на държавата, в която е седалището на неоправомощения кредитор, или, независимо от седалището на неоправомощения кредитор, пред съдилищата по

местоживеенето или седалището на длъжника, въпреки че неоправомощеният кредитор по смисъла на този закон може да предяви иск срещу длъжника единствено пред съдилищата на държавата, в която е местоживеенето или седалището на длъжника?

3) Налице ли е потребителски договор по смисъла на член 17, параграф 1 от Регламент № 1215/2012 и останалите разпоредби на правото на Съюза, когато получател на кредита е физическо лице, сключило договор за кредит с цел инвестиция във ваканционни апартаменти за извършване на услуги по посрещане и настаняване на туристи в частни квартири?

4) Трябва ли разпоредбата на член 24, точка 1 от Регламент № 1215/2012 да се тълкува в смисъл, че по делата за обявяване на нищожността на договор за кредит и на съответното съгласие за учредяване на ипотека, както и за заличаване на ипотека в имотния регистър, компетентни са съдилищата в Република Хърватия, ако за обезпечение на изпълнението на задълженията, произтичащи от договора за кредит, ипотеката е учредена върху недвижими имоти на длъжника на територията на Република Хърватия?“.

18. Както отбелязах по-горе, Съдът е поискал заключение единствено по отношение на първия въпрос. Писмени становища пред Съда са представили ответникът, Република Хърватия и Европейската комисия. Всички те са участвали в съдебното заседание, проведено на 5 септември 2018 г.

III. Резюме на писмените становища по отношение на първия въпрос

19. Ответникът твърди, че Законът от 14 юли 2017 г. не е приложим спрямо него по две причини. Първо, ответникът не бил неоправомощен кредитор по смисъла на член 2 от закона и второ, договорът бил сключен не в Хърватия, а в Австрия, което го поставя извън обхвата на Закона от 14 юли 2017 г. поради член 1.

20. Ответникът твърди, че никога не е предлагал или предоставял кредитни услуги на територията на Хърватия, така че не може да се счита за неоправомощен кредитор. Молбата за кредит била подписана от ищеца, след което изпратена на ответника до седалището му в Австрия. Съгласно текста на договора той бил сключен в Република Австрия.

21. Ответникът извършвал дейността си единствено на територията на Австрия, в съответствие с австрийското право. Фактът, че договорът е сключен с граждани на Хърватия, не означавал, че ответникът извършва дейност в Хърватия. Ответникът твърди, че хърватското право активно позволява на хърватски граждани да се свързват с чуждестранни кредитори[7] и че то предвижда също договорите за кредит да се сключват по мястото на седалището на кредитора или по неговото местоживеене към момента на представяне на предложението.[8] Ответникът изтъква, че ищецът е отишъл в Австрия и поставя въпроса защо Законът от 14 юли 2017 г. е насочен към ответника, а не към ищеца.

7 В това отношение се цитира член 28, параграф 3 от Zakon o deviznom poslovanju (хърватски Закон за сделките с чуждестранна валута).

8 В това отношение се цитира член 252, параграф 2 от Zakon o obveznim odnosima (хърватски Закон за задълженията), *Narodne novine* № 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015.

22. Ответникът твърди още, че позицията му е подкрепена от три решения на хърватските съдилища, постановени след влизането в сила на Закона от 14 юли 2017 г.[9], и в този контекст поставя въпроса дали държавите членки могат да дерогират правилата на Съюза относно избора на приложимо право към договор[10].

23. Свободното предоставяне на услуги забранявало както ограниченията на тази свобода в държавите членки, така и дискриминацията спрямо доставчиците на услуги, които не са установени в държавата на предоставянето им[11]. Последиците от Закона от 14 юли 2017 г. били по-значими за чуждестранните доставчици на кредитни услуги в сравнение с установените в Хърватия кредитори, поради което възниквала непряка дискриминация[12], но била налице и пряка дискриминация, дължаща се на определението на „неоправомощен кредитор“ по член 2 от Закона от 14 юли 2017 г. Съгласно правото на Съюза на доставчик на услуги, имащ всички разрешения в държавата членка на установяването си, по същия начин е разрешено да предоставя услуги в други държави членки[13]. Ответникът твърди още, че Законът от 14 юли 2017 г. прави предоставянето на услуги в Хърватия по-малко привлекателно.

24. Ответникът твърди, че в нито един момент хърватският законодател не е разяснил защо счита, че специалният режим, приложим съгласно Закона от 14 юли 2017 г. спрямо чуждестранни граждани, е обоснован с цел опазване на обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве в Република Хърватия, нито е бил спазен принципът на пропорционалност[14]. Ответникът счита, че е възникнало ограничение на конкуренцията.

25. Хърватия оспорва допустимостта на въпроси от първи до трети. По отношение на първия въпрос тя твърди, че Съдът е компетентен да тълкува правото на Съюза от датата на присъединяване на държава членка към Европейския съюз[15]. Предвид това, че Хърватия се е присъединила към Европейския съюз на 1 юли 2013 г. и че нищожността на договора настъпва от датата на сключването му, а именно 5 януари 2007 г., Съдът не бил компетентен да даде отговор на първия въпрос.

26. Хърватия твърди още, че първият въпрос е хипотетичен. Запитващата юрисдикция предстояло да установи дали договорът е сключен в Хърватия[16].

27. По същество Хърватия твърди, че Законът от 14 юли 2017 г. е приет със законната цел да защити многобройните хърватски граждани, които в периода преди присъединяването на Хърватия към Съюза са сключили договори за кредит с кредитори, упражнявали дейността си без изискваните от хърватските органи разрешения.

9 В това отношение се цитират решение от 26 септември 2017 г., постановено от Županijski sud u Zagrebu (Областен съд Загреб, Хърватия) по дело Gž-3798/15, и решения, постановени на 18 октомври 2017 г. по дело Gž-1811/17 и на 30 ноември 2017 г. по дело Gž-2459/2017 от Županijski sud u Splitu (Областен съд Сплит, Хърватия), както и на различни решения, постановени на първа инстанция, а именно решенията на Općinski građanski sud u Zagrebu (Общински граждански съд Загреб, Хърватия) по дела P-7448/14, P-123/17, P-4873/13 и P-1677/16, решението, постановено от Općinski građanski sud u Zagrebu, Stalna služba u Sesvetama (Общински граждански съд Загреб, Постоянна служба в Сесвете), по дело P-2334/2015 и решенията, постановени от Općinski građanski sud u Varaždinu (Общински граждански съд Вараждин, Хърватия) по дела P-137/16 и P-1095/14.

10 Ответникът се позовава на Регламент (ЕО) № 593/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 година относно приложимото право към договорни задължения (Рим I), ОВ L 177, 2008 г., стр. 6.

11 Ответникът се позовава на решения от 3 декември 1974 г., Van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, т. 22)q и от 25 юли 1991 г., Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, т. 10).

12 Ответникът се позовава на решение от 3 февруари 1982 г., Seco и Desquenne & Giral (62/81 и 63/81, EU:C:1982:34).

13 Ответникът се позовава на решения от 25 юли 1991 г., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, т. 12), от 26 октомври 1999 г., Eurowings Luftverkehr (C-294/97, EU:C:1999:524, т. 33) и от 20 октомври 2005 г., Комисия/Франция (C-264/03, EU:C:2005:620, т. 66).

14 Ответникът се позовава на решение от 13 май 2003 г., Müller-Fauré и Van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, т. 68).

15 Хърватия се позовава на определение от 5 ноември 2014 г., VG Vodoopskrba (C-254/14, непубликувано, EU:C:2014:2354, т. 10 и цитираната съдебна практика).

16 Хърватия се позовава на член 1 от Закона от 14 юли 2017 г. и на решение от 10 декември 2002 г., British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 35 и цитираната съдебна практика).

28. Според Хърватия на членове 53 ДФЕС и 63 ДФЕС може да се направи позоваване единствено с цел защитата на законосъобразни, а не на незаконосъобразни дейности, като никой търговец не можел да има оправдани правни очаквания по отношение на последните [17]. Хърватия добавя, че Законът от 14 юли 2017 г. е приет след изчерпване на всички останали правни средства за защита на хърватските граждани от тези незаконосъобразни дейности.

29. Накрая, Хърватия изтъква, че Законът от 14 юли 2017 г. предвижда единствено „неистинско“ или „квази“ обратно действие предвид това, че законът за нищожността не се прилага по отношение на приключили действието си правни положения. В Хърватия нямало регистър на неоправомощените кредитори, така че „квази“ обратното действие било единственият ефективен начин за защита на длъжниците. Липсата на регистър на чуждестранните кредитори означавала също, че е невъзможно да се налагат санкции или административни мерки по еднообразен начин.

30. Комисията не изтъква конкретни доводи относно допустимостта на първия въпрос. Според нея обаче, ако националният съд реши, че се прилага австрийското право, правото на Съюза нямало да бъде релевантно за спора. Ето защо Комисията дава отговор на преюдициалните въпроси при условието, че договорът се урежда от хърватското право.

31. Комисията твърди, че правото на Съюза се прилага ratione temporis спрямо главното производство, тъй като при липсата на разпоредби в обратния смисъл в Договора за присъединяване на нова държава членка то се прилага от датата на присъединяването по отношение на бъдещото действие на възникнали преди присъединяването на държавата членка към Съюза положения [18]. В Договора за присъединяване на Хърватия липсвала такава дерогация [19]. Предвид това, че действието на разглеждания договор не е приключило към 1 юли 2013 г., главното производство се уреждало от правото на Съюза. Комисията също така изтъква най-общо факта, че Законът от 14 юли 2017 г. влиза в сила след присъединяването на Хърватия.

32. Според становището на Комисията, в контекста на свободното предоставяне на услуги по член 56 ДФЕС, Законът от 14 юли 2017 г. е както дискриминационен на основание на гражданство на държавата членка, в която е установен доставчикът на услугите [20], така и мярка, приложима без разлика, която ограничава свободното предоставяне на услуги [21].

33. Във връзка с първото Комисията твърди, че установените извън Хърватия неоправомощени кредитори са третирани по-неблагоприятно от неоправомощените кредитори в Хърватия, тъй като липсва обратно действие в закона, приложимо за нищожността на някои договори, сключени от установени в Хърватия неоправомощени кредитори [22], и във всеки случай, съгласно заключение на Върховния съд от 12 април 2016 г., нищожността може да се прилага само към договори за потребителски кредит.

17 Хърватия се позовава на решение от 30 юни 2005 г., Branco/Комисия (T-347/03, EU:T:2005:265, т. 102).

18 Комисията се позовава на решения от 2 октомври 1997 г., Saldanha и MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, т. 14), от 29 април 1999 г., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, т. 27—34), и от 29 януари 2002 г., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, т. 50).

19 Бележка под линия 2 по-горе.

20 В този контекст Комисията се позовава на решение от 25 юли 1991 г., Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, т. 10).

21 В тази насока Комисията се позовава на решения от 10 май 1995 г., Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, т. 28 и 34), от 15 юни 2006 г., Комисия/Франция (C-255/04, EU:C:2006:401, т. 37), от 25 юни 2009 г., Комисия/Австрия (C-356/08, EU:C:2009:401, т. 39), от 12 юли 2012 г., HIT и HIT LARIX (C-176/11, EU:C:2012:454, т. 16), и от 18 януари 2018 г., Wind 1014 и Daell (C-249/15, EU:C:2018:21, т. 21).

22 Комисията се позовава на член 19j от Закона за потребителските кредити (Държавен вестник на Република Хърватия № 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 и 52/2016), добавен със Закона за изменение и допълнение на Закона за потребителските кредити (Държавен вестник на Република Хърватия № 102/2015).

34. Във връзка с второто Комисията изтъква, че недопускането на бъдещите кредитори, които имат всички необходими разрешения от своята държава членка по произход да предоставят кредитни услуги в Хърватия, е явно незачитане на принципа на взаимно признаване и нарушение на свободното предоставяне на услуги[23]. Също така нищожността от датата на сключване на договора за кредит и задълженията за връщане, наложени със Закона от 14 юли 2017 г., правели по-малко привлекателно, дори и до степен на превръщане в невъзможно, предоставянето на услугите.

35. Комисията посочва, че ако ограничителна разпоредба е дискриминационна, тя може да бъде обоснована единствено със съображенията за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве, предвидени в член 52 ДФЕС[24]. Императивни съображения от обществен интерес, които могат да бъдат посочени, за да се обоснове ограничение на гарантираните с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС свободи, не могат да обосноват прилагани по дискриминационен начин ограничения[25].

36. Комисията приема, че по отношение на приложимите без разлика ограничения на свободното предоставяне на услуги Съдът е признал някои императивни съображения от обществен интерес, годни да обосноват ограничаване на свободното предоставяне на услуги, като например лоялността при търговските договори, защитата на потребителите, защитата на получателя на услуги, предоставени от неквалифицирани лица, поддържането на доброто име на националния финансов сектор, както и безпроблемното функциониране на финансовите услуги[26]. Законът от 14 юли 2017 г. обаче не споменавал нито една от тези цели, изобщо не ги защитавал по последователен начин и не бил пропорционален, по-специално предвид широкия му обхват спрямо всички договори за кредит с чуждестранен елемент. Обратното действие на Закона от 14 юли 2017 г. също накърнявало правната сигурност.

37. Накрая, Комисията признава, че Съдът по принцип ще анализира спорната мярка от гледна точка само на една от двете свободи — свободното предоставяне на услуги или свободното движение на капитали, ако при обстоятелствата по делото се окаже, че едната от тях е изцяло второстепенна спрямо другата и може да се разгледа заедно с нея[27]. Комисията добавя, че във всеки случай Законът от 14 юли 2017 г. противоречи и на свободното движение на капитали по член 63, параграф 1 ДФЕС[28].

23 Комисията се позовава на член 33 и приложение 1 към Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 2013 г., стр. 338); решения от 9 март 2000 г., Комисия/Белгия (C-355/98, EU:C:2000:113, т. 37 и 38), и от 25 юли 1991 г., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, т. 14).

24 Комисията се позовава на решения от 23 септември 2003 г., Ospelt и Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, т. 34), и от 28 януари 2016 г., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, т. 25 и 26).

25 Решение от 28 януари 2016 г., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, т. 25).

26 Комисията се позовава на решения от 10 май 1995 г., Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, т. 44), от 9 юли 1997 г., De Agostini и TV-Shop (C-34/95—C-36/95, EU:C:1997:344, т. 53), от 25 юли 1991 г. Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, т. 14), от 30 март 2006 г., Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, т. 38), от 18 юли 2013 г., Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, т. 38—40), както и на решение на Съда на ЕАСТ от 16 май 2017 г., Netfonds (E-08/16, EFTA Court Report 2017, стр. 163, т. 113).

27 Решение от 3 октомври 2006 г., Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, т. 30 и 34).

28 Комисията по-специално се позовава на решения от 16 март 1999 г., Trummer и Mayer (C-222/97, EU:C:1999:143, т. 23), от 26 април 2012 г., Van Putten (C-578/10—C-580/10, EU:C:2012:246, т. 32—36), от 3 октомври 2013 г., Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, т. 14), от 26 септември 2000 г., Комисия/Белгия (C-478/98, EU:C:2000:497, т. 18), от 13 май 2003 г., Комисия/Обединено кралство (C-98/01, EU:C:2003:273, т. 43), от 4 юни 2002 г., Комисия/Франция (C-483/99, EU:C:2002:327, т. 40), от 1 юли 2010 г., Dijkman и Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, т. 31), от 4 юни 2002 г., Комисия/Португалия (C-367/98, EU:C:2002:326, т. 44 и 45), от 28 септември 2006 г., Комисия/Нидерландия (C-282/04 и C-283/04, EU:C:2006:608, т. 18), от 8 юли 2010 г., Комисия/Португалия (C-171/08, EU:C:2010:412, т. 48), от 25 януари 2017 г., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, т. 24), от 8 май 2013 г., Libert и др. (C-197/11 и C-203/11, EU:C:2013:288, т. 44), от 22 октомври 2013 г., Essent и др. (C-105/12—C-107/12, EU:C:2013:677, т. 39 и цитираната съдебна практика).

IV. Анализ

A. Предварителни бележки

1. По допустимостта

38. Доводите на Хърватия, че преюдициалното запитване е хипотетично, тъй като запитващата юрисдикция все още не е решила дали разглежданият договор се урежда от хърватското или от австрийското право, следва да бъдат отхвърлени. Презумпцията за релевантност не следва да се отхвърля [29].

39. В главното производство няма хипотетични факти [30] и нормите на Съюза, чието тълкуване се иска от запитващата юрисдикция, вече пораждат правно действие [31]. Фактът, че Съдът може да бъде принуден да приложи презумпции [32], като презумпцията, че запитващата юрисдикция в крайна сметка ще реши, че договорът се урежда от хърватското право, не прави решението консултативно [33], по-специално доколкото Регламент № 593/2008 относно приложимото право към договорни задължения, цитиран от ответника, е тясно свързан с Регламент № 1215/2012, за който запитващата юрисдикция е отправила три преюдициални въпроса.

40. Следователно отговор на първия въпрос е необходим за действителното решаване на правен спор [34], особено доколкото съгласно постоянната практика на Съда предвид разделението на правомощията между националните юрисдикции и Съда „не би могло да се изисква от запитващата юрисдикция, преди да сезира Съда, да направи всички фактически констатации и правни преценки, които налага правораздавателната ѝ функция. Всъщност е достатъчно от акта за преюдициално запитване да са видни предметът на спора по главното производство, както и основните последици от него, свързани с [...] правов[ия] ред [на Съюза], за да се позволи на държавите членки да представят становищата си съгласно член 23 от Статута на Съда и да участват ефективно в производството пред него“ [35].

41. Следователно първият въпрос е допустим.

2. Приложимост ratione temporis на правото на Съюза

42. Както твърди Комисията (вж. т. 31 по-горе), съгласно постоянната практика на Съда при липсата на разпоредби в обратния смисъл в договора за присъединяване на нова държава членка правото на Съюза се прилага от датата на присъединяването по отношение на *бъдещото действие* на възникнали преди присъединяването на държавата членка към Съюза положения [36].

29 Вж. например решение от 27 октомври 2016 г., Audace и др. (C-114/15, EU:C:2016:813, т. 34).

30 Вж. решение от 28 септември 2006 г., Gasparini и др. (C-467/04, EU:C:2006:610, т. 44 и 45).

31 В това отношение вж. заключението на генералния адвокат Szpunar по дело Minister for Justice and Equality/RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, т. 34).

32 Пак там, т. 36.

33 Вж. заключението ми по дело Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система) (C-216/18 PPU EU:C:2018:517, т. 32), където се препраща към решения от 8 септември 2010 г., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, т. 38), и от 27 февруари 2014 г., Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, т. 28 и 29).

34 Решение от 8 септември 2010 г., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, т. 38 и цитираната съдебна практика).

35 Пак там, т. 39 и цитираната съдебна практика. Вж. и наскоро постановеното решение от 20 септември 2018 г., Danko и Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, т. 55—58), в което Съдът обявява преюдициален въпрос за допустим, макар да се твърди, че запитващата юрисдикция няма да се произнесе по неравноправността на релевантната договорна клауза, в случай че на потребителската организация бъде призната процесуална легитимация.

36 Курсивът е мой. Както посочих по-горе, Комисията се позовава на решения от 2 октомври 1997 г., Saldanha и MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, т. 14), от 29 април 1999 г., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, т. 27—34), и от 29 януари 2002 г., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, т. 50).

В съдебното заседание не е изложено нищо, което да предполага, че положението на длъжници като ищеца е било предмет на преговорите с Хърватия. Както е посочено в писменото становище на Комисията, в Договора за присъединяване на Хърватия няма такава дерогация [37].

43. Действието на разглеждания договор не е приключило към 1 юли 2013 г., така че главното производство се урежда от правото на Съюза. Общият подход към приложимостта на правото на Съюза ratione temporis, когато държава членка се присъединява към Съюза, е на продължаване на правните последици. Правоотношенията, които не са прекратени към момента на присъединяване на държава членка към Съюза, „трябва да се адаптират към новата правна рамка“ [38]. Безспорно е, че разглежданият договор има продължаващи правни последици, тъй като все още е предмет на обезпечение чрез ипотека, което ищецът иска в главното производство да бъде отменено, и самият договор гласи, че срокът му изтича на 31 октомври 2021 г. Съдът е постановил, че неплащането, след момента на присъединяване, на вземане по договор, сключен преди присъединяването, се урежда от правото на Съюза [39].

44. Ето защо правото на Съюза е приложимо ratione temporis по отношение на главното производство.

3. Кои разпоредби на правото на Съюза са релевантни?

45. Съгласно постоянната практика на Съда, когато дадена област е предмет на изчерпателна хармонизация на равнището на Съюза, всяка свързана с нея национална мярка трябва да се преценява с оглед на разпоредбите на тази мярка за хармонизация, а не с оглед на разпоредбите на първичното право [40], като например свободното предоставяне на услуги по член 56 ДФЕС и свободното движение на капитали по член 63 ДФЕС.

46. Директива 2013/36 влиза в сила на 17 юли 2013 г. и при известни условия гарантира предоставянето на трансгранични кредитни услуги [41]. Разглежданият договор обаче е подписан, а средствата — отпуснати, на 5 януари 2007 г. и при всички случаи Директива 2013/36 не е мярка, предвиждаща изчерпателна хармонизация.

47. Съгласно наскоро приетото от Съда „от съображение 15 от [Директива 2013/36] следва, че тя има за цел достигането на *степен на хармонизация, която да е необходима и достатъчна* за осигуряване на взаимно признаване на лицензите и на системите за пруденциален надзор, така че да се даде възможност за издаване на един-единствен лиценз, признат в целия Съюз, и за прилагане на принципа на пруденциален надзор от държавата членка по произход“ [42].

37 Вж. точка 31 по-горе.

38 Заключение на генералния адвокат Bobek по дело Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, т. 40). В това отношение вж. главно решения от 2 октомври 1997 г., Saldahna и MTS/Hiross (C-122/96, EU:C:1997:458), от 14 юни 2007 г., Téléfonica O2 Czech Republic (C-64/06, EU:C:2007:348), от 12 ноември 2009 г., Elektrownia Pątnów II (C-441/08, EU:C:2009:698), от 15 април 2010 г., CIBA (C-96/08, EU:C:2010:185), от 12 септември 2013 г., Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544), от 14 февруари 2012 г., Toshiba Corporation и др. (C-17/10, EU:C:2012:72). Оставям настрана решението на големия състав на Съда от 10 януари 2006 г., Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9), тъй като съответните факти настъпват, след като правната система на Унгария е сближена с релевантната директива, но преди Унгария да се присъедини към Съюза на 1 май 2004 г.

39 Вж. решение от 15 декември 2016 г., Nemec (C-256/15, EU:C:2016:954, т. 21—27 и по-специално т. 23).

40 Решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, т. 76 и цитираната съдебна практика).

41 Пак там, член 33 и приложение 1.

42 Курсивът е мой. Вж. решение от 13 септември 2018 г., Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717, т. 23).

48. Предвид това главното производство следва да се определя от първичното право на Съюза, и по-специално от свободното предоставяне на услуги по член 56 ДФЕС и като се изключи свободното движение на капитали по член 63 ДФЕС[43].

49. Съгласно постоянната съдебна практика, за да се определи дали национална правна уредба попада в обхвата на едната или на другата от гарантираните от Договора за ЕО основни свободи, следва да се вземе под внимание предметът на разглежданата в главното производство правна уредба[44].

50. Съдът е приел, че „от гледна точка на нормите на Договора относно свободното предоставяне на услуги, от постоянната практика на Съда следва, че дейността на кредитна институция, състояща се в отпускане на кредити, представлява услуга по смисъла на член 56 ДФЕС“[45]. Национално законодателство, „чийто предмет засяга основно предоставянето на финансови услуги, попада в обхвата на разпоредбите от Договора относно свободното предоставяне на услуги дори когато то би могло да доведе или да бъде свързано с движение на капитали“[46]. От друга страна, „в приложното поле на член 64, параграф 1 ДФЕС попадат националните мерки, чийто предмет засяга главно предоставянето на финансови услуги“[47].

51. Законът от 14 юли 2017 г. няма характеристики, предполагащи, че целта му е да регулира капиталовите пазари. Напротив, той е насочен към отношенията между „длъжници и неоправомощени кредитори“ и е ограничен само до „договорите за кредит“, а не засяга по-общо по-широкия капиталов пазар. За нищожни се обявяват единствено договорите за кредит.

52. Предвид това, че Законът от 14 юли 2017 г. възпрепятства достъпа на установените извън Хърватия дружества до хърватския пазар за отпускане на кредити, той засяга преди всичко свободното предоставяне на услуги и не може да се твърди, че този ефект е само вторичен за всяко възпрепятстване на свободното движение на капитали[48]. Ограничителното действие на тези правила спрямо свободното движение на капитали е просто неизбежна последица от наложеното на предоставянето на услуги ограничение и не е нужно да се проверява дали правилата са съвместими с член 63 ДФЕС[49].

53. Следва да се отбележи, че при всички положения ограниченията на свободното движение на капитали трябва да бъдат съобразени с принципа на пропорционалност[50] по същия начин, както и ограничението на свободното предоставяне на услуги. Както посочва генералният адвокат Kokott в заключението си по дело Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements, в положения, имащи чисто вътрешнообщностен характер, както в делото в главното

43 Следва да се отбележи, че към 5 януари 2007 г., датата на договора, Хърватия се е задължила, по силата на член 57, параграф 1 от Споразумението за стабилизиране и асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Република Хърватия, от друга страна (ОВ L 26, 2005 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 77, стр. 139), да се въздържа от предприемането на „мерки или действия, които могат да доведат до установяване на условия за предоставяне на услуги от гражданите и дружествата от Общността и Хърватия, установени“ в страна по споразумението, „различна от тази на получателя на услугите, които са значително по-ограничителни от тези, съществуващи в деня, предхождащ деня на влизане в сила на споразумението“, тоест от 1 февруари 2005 г. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-122_en.htm?locale=en). Съгласно член 57, параграф 2 разногласията по отношение на член 57, параграф 1 следва да се решават чрез консултации между страните.

44 Вж. наскоро представеното заключение на генералния адвокат Mengozzi по дело Fidelity Funds (C-480/16, EU:C:2017:1015, т. 17), където се препраща към решения от 1 юли 2010 г., Dijkman и Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, т. 26), и от 21 май 2015 г., Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, т. 31).

45 Решение от 12 юли 2012 г., SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, т. 72 и цитираната съдебна практика).

46 Решение от 21 май 2015 г., Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, т. 32).

47 Пак там, т. 34.

48 Вж. решение от 26 май 2016 г., NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, т. 39—41).

49 Вж. по аналогия решение от 3 октомври 2006 г., Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, т. 49).

50 Например решение от 3 октомври 2013 г., Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, т. 32).

производство, може да остане открит въпросът за отношението между свободата на установяване и свободното движение на капитали, а също и свободното предоставяне на услуги, тъй като критериите, регламентиращи тези основни свободи, се явяват в значителна степен идентични [51].

54. Ето защо, ако Съдът не приеме този аспект от анализа ми и прецени, че главното производство се урежда от свободното движение на капитали, а не от свободното предоставяне на услуги, Законът от 14 юли 2017 г. пак ще бъде несъвместим с правото на Съюза поради неспазване на принципа на пропорционалност (вж. анализа по-долу в точки 66—69).

55. Накрая, ответникът неправилно твърди, че е предоставял кредитни услуги само в Австрия, с което загатва, че трансграничният елемент, изискван, за да може член 56 ДФЕС да стане приложим, не е налице в главното производство.

56. Безспорно е, че кредитът е отпуснат чрез посредник с местоживеене в Хърватия и че е обезпечен с ипотека върху намиращ се в Хърватия имот, където е местоживеенето на длъжника. Това е достатъчно с оглед на факта, че съгласно постоянната практика на Съда приложимостта на член 56 ДФЕС „изисква да е налице международен елемент“ [52], в смисъл че член 56 ДФЕС забранява ограниченията на свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза по отношение на гражданите на държави членки, които са се установили в държава членка, различна от тази, в която се намира лицето, за което са предназначени услугите, и положението не е такова, че във *всичките* си аспекти да е свързано само с една държава членка [53].

Б. По съществото на спора

57. Понятието за ограничение обхваща и мерките, приети от една държава членка, които, макар да се прилагат без разлика, засягат достъпа до пазара на предприятията от други държави членки и по този начин възпрепятстват търговията в рамките на Съюза [54].

58. Законът от 14 юли 2017 г. води до ограничение, защото договорите, сключени без разрешение от Хърватската национална банка, се обявяват за нищожни. На страните се забранява да изпълнят клаузите на договор за услуга по отношение на граждани на една държава членка (Австрия), които са установени в държава членка (Австрия), различна от тази на получателя на услугата (Хърватия).

59. Законът от 14 юли 2017 г. обаче е дискриминационен спрямо установени извън Хърватия предприятия, желаещи да предоставят кредитни услуги в тази държава членка, поради две причини.

60. Първо, определението „неоправомощен кредитор“ по член 2 от Закона от 14 юли 2017 г. визира „всяко юридическо лице […], [чието] седалище по устав се намира извън Република Хърватия“. Това означава, че законът не се прилага по отношение на установените в Хърватия кредитори.

51 C-646/15, EU:C:2016:1000, т. 41. Генералният адвокат препраща към заключението си по дело SGI (C-311/08, EU:C:2009:545, т. 37 и 38), в което Съдът е постановил, че е приложима единствено свободата на установяване — решение от 21януари 2010 г., SGI (C-311/08, EU:C:2010:26, т. 36).

52 Решение от 13 юни 2017 г., The Gibraltar Betting и Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449, т. 46).

53 Курсивът е мой. Пак там, т. 32 и 33, както и цитираната съдебна практика.

54 Заключение на генералния адвокат Wahl по дело Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, т. 56), където се препраща към решения от 12 декември 2013 г., SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, т. 45 и цитираната съдебна практика), и от 15 октомври 2015 г., Grupo Itevelesa и др. (C-168/14, EU:C:2015:685, т. 67).

61. Второ, както отбелязва Комисията (вж. т. 33 по-горе), изглежда, че установените извън Хърватия неоправомощени кредитори са третирани по-неблагоприятно от неоправомощените кредитори в Хърватия поради липсата на обратно действие на правото, приложимо за нищожността на някои договори, сключени от установени в Хърватия неоправомощени кредитори[55], и с оглед на решението на Върховния съд от 12 април 2016 г., съгласно което нищожността може да се прилага само към договори за потребителски кредит.

62. Така Законът от 14 юли 2017 г. може да бъде обоснован единствено със съображенията за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве, предвидени в член 52, параграф 1 ДФЕС[56], като се изключват някои императивни съображения от обществен интерес, годни да обосноват приложими без разлика ограничения на свободното предоставяне на услуги, като например лоялността при търговските договори, защитата на потребителите, защитата на получателя на услуги, предоставени от неквалифицирани лица, поддържането на доброто име на националния финансов сектор, както и безпроблемното функциониране на финансовите услуги[57] (вж. становището на Комисията по-горе, т. 36).

63. В съдебното заседание Хърватия изтъква защитата на обществения ред, запазването на доброто име на финансовия сектор и неговото функциониране, защитата на основните права на хърватските граждани, и особено на по-слабата страна по договора, както и защитата на потребителите. Упоменава се и фактът, че между 2000 г. и 2010 г. хърватските граждани са взели три хиляди кредита от неоправомощени кредитори за приблизително 360 милиона евро, но че не са налични точни данни поради незаконосъобразното естество на дейностите. Това е изложено с цел да докаже, че дейността е оказала въздействие върху функционирането на финансовите услуги в Хърватия и че е създадена паралелна система на незаконосъобразни кредити, нанесли вреди на финансовата система на държавата и на обществения ред.

64. Хърватия изтъква още, че това засяга съдбата на хиляди хърватски граждани и че Законът от 14 юли 2017 г. е бил последната възможна мярка; тази държава излага и твърдението, че с потенциалните длъжници със съмнителна платежоспособност е осъществена връзка с оглед на придобиването на имотите им, като доказателство за това бил фактът, че на остров Раб по този начин е променена собствеността на 220 имота и са образувани 344 производства.

65. Както вече бе упоменато (вж. т. 62 по-горе), императивни съображения от обществен интерес не могат да бъдат изтъкнати в подкрепа на дискриминационни пречки за свободното предоставяне на услуги. Изложените от Хърватия съображения също не са достатъчни, за да обосноват Закона от 14 юли 2017 г. съгласно член 52, параграф 1 ДФЕС, било то на основание на обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве, предвид на широкия обхват на закона.

66. Също така нито един от тези елементи не е достатъчен да даде основателна политическа причина за въвеждането на закон, който предвижда нищожността на *всички* договори за кредит с международен елемент и за разширяването на обхвата до договори, сключени до 17 години назад. Съдържащите се в писменото становище на Хърватия общи и повтарящи се твърдения за затрудненията (вж. т. 27 по-горе) не са допълнени в съдебното заседание в степен, достатъчна да докаже легитимно основание за дерогиране, претеглено спрямо мащаба на пречката за свободното предоставяне на услуги, наложена със Закона от 14 юли 2017 г.

55 Комисията се позовава на член 19j от Закона за потребителските кредити (*Narodne novine* № 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 и 52/2016), добавен със Закона за изменение и допълнение на Закона за потребителските кредити (*Narodne novine* № 102/2015).

56 Решение от 28 януари 2016 г., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, т. 26).

57 Комисията се позовава на решения от 9 юли 1997 г., De Agostini и TV-Shop (C-34/95—C-36/95, EU:C:1997:344, т. 53), от 25 юли 1991 г. Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, т. 14), от 18 юли 2013 г., Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, т. 38—40), от 30 март 2006 г., Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, т. 38), от 10 май 1995 г., Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, т. 44), и решение на Съда на ЕАСТ Netfonds (E-08/16, EFTA Court Report 2017, стр. 163, т. 113).

67. По-нататък, съгласно постоянната практика на Съда специфичните изисквания от гледна точка на квалификации или разрешения, наложени от държавата членка, в която се предоставят услугите, трябва да са обективно необходими и да не надхвърлят необходимото за постигането на тези цели [58].

68. Поради бланкетния си характер Законът от 14 юли 2017 г. явно превишава пределите на необходимото за постигането на която и да е евентуално преследвана с него законна цел.

69. Смекчаването на вредата (от следваната обществена политика) може да се обоснове с дискриминационно и бланкетно правило, обявяващо за нищожни всички договори за кредит с международен елемент, които са сключени до 17 години назад (и произвеждат действие от дълги години, независимо че Хърватската национална банка не е издала разрешение), единствено ако Хърватия представи убедителни доказателства за неотложен проблем, изискващ екстремни действия. Съгласно постоянната съдебна практика „държавата членка, която желае да се позове на цел, годна да обоснове ограничението пред свободата на предоставяне на услуги, е длъжна да представи пред съда, който трябва да се произнесе по този въпрос, всички доказателства, въз основа на които той може да се увери, че посочената мярка действително отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност“ [59]. Такива доказателства не са представени.

70. Освен това, когато държавите членки се стремят да обосноват правна уредба, която ограничава свободното предоставяне на услуги, те следва да спазват общите принципи на правото, включително принципа на правната сигурност [60].Съгласно класическата формулировка на Съда в решение Fedesa „в общия случай принципът на правната сигурност не допуска началото на времевия обхват на акт на Общността да се определя към момент отпреди публикуването му, но по изключение това е възможно, когато го изисква целта, която трябва да бъде постигната, и когато оправданите правни очаквания на заинтересованите лица са надлежно зачетени“ [61].

71. Контекстът на главното производство е незачитането от държава членка на правната сигурност при обосноваването на ограничение за свободното движение, но това е ирелевантно за прилагането на материалноправната норма. [62] В преписката по делото не се съдържат доказателства за отчитането на оправданите правни очаквания на ответника, макар разглежданият договор да е бил действащ в продължение на десет години преди решението на хърватския законодател, отразено в Закона от 14 юли 2017 г., с който се обявява за нищожен с обратно действие.

72. Накрая, важно е да се припомни, че правото на Съюза реално защитава длъжниците, които са били третирани неравноправно в контекста на договорите за потребителски кредит, включително тези с чуждестранен елемент. Отражение на това е обемната практика на Съда, в която се тълкува Директива 93/13/ЕИО относно неравноправните клаузи в потребителските договори [63] в такъв фактически контекст [64]. При възникването на подобни обстоятелства в Хърватия тази съдебна практика очевидно ще се прилага [65].

58 Решение от 25 юли 1991 г., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, т. 15).

59 Решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281, т. 50 и цитираната съдебна практика).

60 Например решение от 20 декември 2017 г., Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, т. 44 и 45 и цитираната съдебна практика).

61 Решение от 13 ноември 1990 г., Fédesa и др. (C-331/88, EU:C:1990:391, т. 45).

62 Вж. например решение от 20 септември 2018 г., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, т. 52).

63 ОВ L 95, 1993 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 273.

64 Вж. например наскоро постановените решения от 20 септември 2018 г., OTP Bank и OTP Faktoring (C-51/17, EU:C:2018:750), от 31 май 2018 г., Sziber (C-483/16, EU:C:2018:367), и от 20 септември 2017 г., Andriciuc и др. (C-186/16, EU:C:2017:703).

65 Вж. например и Директива 2008/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 година относно договорите за потребителски кредити и за отмяна на Директива 87/102/ЕИО на Съвета (ОВ L 133, 2008 г., стр. 66) и решение от 12 юли 2012 г., SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).

V. Заключение

73. Ето защо предлагам на първия въпрос, отправен от Općinski sud u Rijeci (Общински съд Риека, Хърватия), да се отговори, както следва:

„При обстоятелствата в главното производство член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска закон на държава членка, съгласно който договорите за кредит и другите правни актове, последица от такива договори за кредит, са нищожни с обратно действие от датата на сключването им, когато са били сключени с кредитор, установен в държава членка, различна от тази на лицето, за което са предназначени услугите, при все че към момента на сключване на договора кредиторът не е имал разрешенията, изисквани от компетентните власти на тази държава членка“.