CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. TANCHEV
van 14 november 2018 [1]

Zaak C-630/17

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

[verzoek van de Općinski sud u Rijeci (rechter voor de gemeente Rijeka, Kroatië) om een prejudiciële beslissing]

„Vrij verkeer van diensten – Kredietovereenkomsten die vóór de toetreding van Kroatië tot de Europese Unie zijn gesloten – Nationaal recht met terugwerkende kracht tot vaststelling van de nietigheid van dergelijke overeenkomsten indien zij internationale aspecten bevatten – Ontvankelijkheid”

I. Inleiding

1. Deze prejudiciële verwijzing van de Općinski sud u Rijeci (rechter voor de gemeente Rijeka; hierna: „verwijzende rechter”) heeft in wezen betrekking op de verenigbaarheid met het Unierecht van een Kroatische wet tot vaststelling van de nietigheid van kredietovereenkomsten, vanaf de datum van sluiting ervan, waarbij tot zekerheid een hypotheek op onroerend goed in Kroatië is gevestigd, die zijn gesloten tussen een Kroatische kredietnemer en een buitenlandse kredietgever die geen vergunning had van de Hrvatska narodna banka (hierna: „nationale bank van Kroatië”) om in Kroatië kredietdiensten te verlenen. De bepalingen van het Verdrag betreffende de toetreding van Kroatië tot de Unie [2] spelen ook een rol, aangezien de betrokken wet van toepassing is op kredietovereenkomsten die voor de toetreding van Kroatië op 1 juli 2013 zijn gesloten.

2. De verwijzende rechter heeft drie vragen voorgelegd die verband houden met de uitlegging van verordening (EU) nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken [3], en één vraag betreffende een aspect van het hierboven geschetste geschil dat ertoe noopt ook rekening te houden met het Unierecht inzake vrij verkeer en de rechtspraak van het Hof inzake de werking ratione temporis van het Unierecht na toetreding van een nieuwe lidstaat. Zoals het Hof heeft verzocht, zal deze conclusie betrekking hebben op die laatste vraagstukken.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 PB 2012, L 112, blz. 21.

3 PB 2012, L 351, blz. 1.

A. Toepasselijke bepalingen

1. Unierecht

3. Artikel 56, eerste alinea, VWEU bepaalt:

„In het kader van de volgende bepalingen zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan [die], waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht."

4. Artikel 63, lid 1, VWEU bepaalt:

„In het kader van de bepalingen van dit hoofdstuk zijn alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden."

2. Nationaal recht

5. Artikel 1, lid 1, de artikelen 2 tot en met 5 en de artikelen 7 tot en met 11 van de Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (wet op de nietigheid van kredietovereenkomsten met internationale aspecten die in de Republiek Kroatië met een onbevoegde kredietgever zijn gesloten; hierna: „wet van 14 juli 2017")[4] bepalen:

„Wet op de nietigheid van kredietovereenkomsten met internationale aspecten die in de Republiek Kroatië met een onbevoegde kredietgever zijn gesloten

Werkingssfeer

Artikel 1

1) Onderhavige wet is van toepassing op kredietovereenkomsten met internationale aspecten die in de Republiek Kroatië zijn gesloten tussen een kredietnemer en een onbevoegde kredietgever, met uitzondering van overeenkomsten die met de volgende kredietnemers zijn gesloten;

[...]

2) Onderhavige wet is eveneens van toepassing op andere rechtshandelingen die in de Republiek Kroatië tussen een kredietnemer en een onbevoegde kredietgever zijn vastgesteld met het oog op een kredietovereenkomst met internationale aspecten in de zin van lid 1 van dit artikel of op basis van een dergelijke overeenkomst.

Definities

4 *Narodne novine* (staatsblad) br. 72/2017.

Artikel 2

In onderhavige wet wordt verstaan onder:

– ‚kredietnemer': een natuurlijke of rechtspersoon aan wie door middel van een kredietovereenkomst met internationale aspecten een krediet is verleend, of een persoon die er voordeel bij heeft dat een dergelijk krediet aan een persoon is verleend, in zijn hoedanigheid van medekredietnemer, kredietnemer-pandgever, medekredietnemer-pandgever, of garant;

– ‚onbevoegde kredietgever': een rechtspersoon die uit hoofde van een kredietovereenkomst met internationale aspecten aan een kredietnemer een krediet heeft verleend en die op de dag waarop de kredietovereenkomst met internationale aspecten is gesloten, zijn maatschappelijke zetel buiten de Republiek Kroatië had en die kredietdiensten aanbiedt of verricht binnen de Republiek Kroatië, hoewel deze kredietgever niet voldoet aan de bij wet vastgestelde voorwaarden voor het verrichten van dergelijke diensten en meer bepaald niet beschikt over de vereiste vergunning en/of toestemming van de bevoegde autoriteiten van de Republiek Kroatië.

Nietigheid van kredietovereenkomsten

Artikel 3

1) Kredietovereenkomsten met internationale aspecten die in de Republiek Kroatië zijn gesloten tussen een kredietnemer en een onbevoegde kredietgever, zijn nietig.

2) In afwijking van lid 1 van dit artikel kan geen nietigheid worden ingeroepen wanneer een overeenkomst in haar geheel is volbracht.

Nietigheid van andere rechtshandelingen

Artikel 4

Alle notariële handelingen op basis van of in verband met een nietige overeenkomst in de zin van artikel 3 van onderhavige wet zijn nietig.

Uitsluiting van gedwongen tenuitvoerlegging

Artikel 5

Wanneer een rechterlijke beslissing waarbij de nietigheid van een kredietovereenkomst of de nietigheid van een notariële handeling op basis van een nietige overeenkomst is vastgesteld, in kracht van gewijsde is gegaan, worden op verzoek van de kredietnemer alle tenuitvoerleggingsprocedures tegen de kredietnemer voor een rechterlijke instantie of financiële instelling afgesloten.

[...]

Gevolgen van de nietigheid

Artikel 7

Elke partij bij de overeenkomst is verplicht om aan de wederpartij alles terug te geven wat zij uit hoofde van de nietige overeenkomst heeft ontvangen en, indien dit niet mogelijk is of indien de aard van hetgeen ter nakoming is verricht, teruggave uitsluit, moet een passende financiële compensatie worden betaald op basis van de prijzen die gelden op het moment van de rechterlijke beslissing.

Bevoegdheid

Artikel 8

1) Bij geschillen over kredietovereenkomsten met internationale aspecten in de zin van onderhavige wet, kan een rechtsvordering die door de kredietnemer wordt ingesteld tegen de onbevoegde kredietgever, worden gebracht voor een rechter van de staat op het grondgebied waarvan de onbevoegde kredietgever zijn maatschappelijke zetel heeft, hetzij, ongeacht de plaats van de zetel van de onbevoegde kredietgever, voor een rechter van de plaats waar de kredietnemer zijn woonplaats of maatschappelijke zetel heeft.

2) De rechtsvordering die tegen de kredietnemer wordt ingesteld door de onbevoegde kredietgever in de zin van lid 1 van dit artikel, kan slechts worden gebracht voor een rechter van de staat op het grondgebied waarvan de kredietnemer zijn woonplaats of maatschappelijke zetel heeft. Op nietige overeenkomsten in de zin van onderhavige wet is uitsluitend het Kroatisch recht van toepassing en de rechter bij wie een rechtsvordering betreffende de nietigheid van een dergelijke overeenkomst wordt ingesteld, past onderhavige wet op die rechtsvordering toe, zonder na te gaan of er redenen zijn om te veronderstellen dat op grond van andere wetgevingsinstrumenten het recht van de plaats waar de overeenkomst is gesloten, moet worden toegepast.

Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 9

Onderhavige wet doet geen afbreuk aan de rechten die door bijzondere wetten aan de kredietnemer worden verleend, wanneer deze gunstiger zijn.

Artikel 10

1) Kredietovereenkomsten met internationale aspecten in de zin van onderhavige wet die in de Republiek Kroatië tussen een kredietnemer en een onbevoegde kredietgever zijn gesloten vóór de inwerkingtreding van onderhavige wet, zijn nietig vanaf de datum van sluiting ervan, met de in artikel 7 genoemde effecten tot gevolg.

2) Andere rechtshandelingen die in de Republiek Kroatië vóór de inwerkingtreding van onderhavige wet tussen een kredietnemer en een onbevoegde kredietgever zijn vastgesteld en die voortvloeien uit of gebaseerd zijn op een kredietovereenkomst met internationale aspecten in de zin van lid 1 van dit artikel, zijn nietig vanaf de datum van vaststelling ervan, met de in artikel 7 genoemde effecten tot gevolg.

Artikel 11

Onderhavige wet treedt in werking acht dagen na bekendmaking ervan in het *Narodne novine*.

Zagreb, 14 juli 2017”

II. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

6. Op 5 januari 2007 hebben Anica Milivojević (hierna: „verzoekster”), onderdaan van de Republiek Kroatië, en haar inmiddels overleden echtgenoot met Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen (hierna: „verweerster”), met maatschappelijke zetel in de Republiek Oostenrijk, een overeenkomst voor een eenmalig krediet van 47 000 EUR gesloten. Dit bedrag werd contant overhandigd in het kantoor van verweerster in Oostenrijk en de in het geding zijnde

kredietovereenkomst is tot stand gekomen na bemiddeling van een derde, onderdaan van Kroatië, die hiervoor een commissieloon heeft ontvangen.[5] Het krediet werd aangevraagd om de woning van verzoekster uit te breiden en te renoveren, gedeeltelijk voor privédoeleinden en gedeeltelijk voor de verhuur van vakantieappartementen aan toeristen.[6] Vast staat dat verweerster voor het verrichten van financiële diensten bestaande in het verlenen van hypothecaire kredieten op het grondgebied van de Republiek Kroatië geen vergunning had van de nationale bank van Kroatië.

7. Tot zekerheid van de terugbetaling van het krediet heeft verzoekster op 12 januari 2007 een notarieel vastgelegde garantieverklaring afgegeven, op basis waarvan een hypotheek op haar onroerend goed in het kadaster werd ingeschreven.

8. Op 23 april 2015 heeft verzoekster bij de verwijzende rechter een rechtsvordering tegen verweerster ingesteld tot vaststelling van de nietigheid van de overeenkomst voor een eenmalig krediet van 5 januari 2007 (hierna: „overeenkomst") en van de notarieel vastgelegde garantieverklaring van 12 januari 2007, alsmede tot schrapping van de in het kadaster ingeschreven hypotheek.

9. De verwijzende rechter heeft de mondelinge behandeling op 3 juli 2017 gesloten, doch bij beslissing van 10 augustus 2017 heropend, vanwege de inwerkingtreding van de wet van 14 juli 2017, waarvan de bepalingen mogelijk op het hoofdgeding van toepassing zijn. In haar advies van 25 mei 2017 heeft de regering van de Republiek Kroatië verklaard dat de terugwerkende kracht van het toenmalige ontwerp van de wet van 14 juli 2017 toelaatbaar was, gelet op het feit dat het doel van de maatregel niet op andere wijze kon worden bereikt.

10. Volgens de verwijzingsbeslissing blijkt uit het advies van de regering van de Republiek Kroatië niet dat er enige bescherming van de in het geding zijnde rechten van de kredietnemer (van consumenten en/of kleine ondernemingen) wordt geboden tegen oneerlijke praktijken die door het Unierecht zou kunnen worden erkend als een uitzondering op het vrij verrichten van diensten. Het gaat hier om overeenkomsten die zijn gesloten tussen 2000 en 2010, en de Republiek Kroatië is na dat tijdvak toegetreden tot de Europese Unie, zodat buitenlandse kredietinstellingen toen tijdelijk financiële diensten mochten verlenen zonder vergunning van de nationale bank van Kroatië.

11. Artikel 3, lid 1, van de wet van 14 juli 2017 voorziet in de nietigheid van kredietovereenkomsten met internationale aspecten die in de Republiek Kroatië zijn gesloten tussen een kredietnemer en een onbevoegde kredietgever. Op grond van artikel 10 is een dergelijke overeenkomst nietig vanaf het moment van sluiting ervan en dit geldt ook voor andere rechtshandelingen die voortvloeien uit die overeenkomst.

12. Overeenkomstig artikel 2, tweede streepje, van de wet van 14 juli 2017 moet onder het begrip „onbevoegde kredietgever" worden verstaan een rechtspersoon die uit hoofde van een kredietovereenkomst met internationale aspecten aan een kredietnemer een krediet heeft verleend en die op de dag waarop die kredietovereenkomst met internationale aspecten is gesloten, zijn maatschappelijke zetel buiten de Republiek Kroatië had en die kredietdiensten aanbiedt of verricht binnen de Republiek Kroatië, hoewel deze kredietgever niet voldoet aan de toepasselijke bepalingen voor het verrichten van dergelijke diensten dan wel niet beschikt over de vereiste vergunning en/of toestemming van de bevoegde autoriteiten van de Republiek Kroatië.

13. Ten slotte geeft de verwijzende rechter aan dat Kroatische rechters hebben verklaard dat de kredietovereenkomsten niet nietig zijn op grond van het nationale recht zoals van toepassing ten tijde van de sluiting van die overeenkomsten. De verwijzende rechter verwijst ook naar punt 3.2 van de standpuntbepaling van 12 april 2016 van de hoogste rechterlijke instantie van de Republiek Kroatië,

5 Volgens de schriftelijke opmerkingen van de Commissie, die op dit punt niet worden betwist.

6 Ibidem.

die dateert van vóór de wet van 14 juli 2017 en die is opgesteld na een vergadering van de president van de civielrechtelijke kamer van de hoogste rechterlijke instantie van de Republiek Kroatië met de presidenten van de civielrechtelijke kamers van de districtsrechters, waarin is verklaard dat dergelijke overeenkomsten niet nietig zijn daar in een dergelijk gevolg niet is voorzien in de Zakon o bankama (bankenwet), noch in de Zakon o kreditnim institucijama (wet inzake kredietinstellingen) – hetgeen het geval was tot 30 september 2015, toen dat gevolg werd neergelegd in de wet tot wijziging van de Zakon o potrošačkom kreditiranju (wet inzake consumentenkrediet).

14. De verwijzende rechter geeft echter aan dat er nog geen antwoord is gegeven op de vraag of er, gezien het standpunt van de regering van de Republiek Kroatië in voornoemd advies dat als gevolg van de terugwerkende kracht van de wet van 14 juli 2017 „identieke rechtsregels worden vastgesteld", sprake is van discriminatie van een kredietgever wegens de wijziging van zijn rechtspositie in de aanhangige procedure en wegens de door hem geleden economische verliezen in de vorm van gederfde winst als gevolg van niet-betaling van de contractuele rente.

15. Door de nietigverklaring van de kredietovereenkomsten en andere daarmee verband houdende rechtshandelingen, kan verweerster voortaan geen financiële diensten meer verrichten. Derhalve wenst de verwijzende rechter te vernemen of dit in strijd is met de vrijheid van dienstverrichting op de interne markt van de Unie, en, eventueel, met het vrije verkeer van kapitaal.

16. De partijen zijn het er niet over eens of de wet van 14 juli 2017 überhaupt op verweerster van toepassing is, of het Kroatisch dan wel het Oostenrijks recht op de overeenkomst van toepassing is, en of de toekenning van rechterlijke bevoegdheid aan de rechters van de Republiek Kroatië op grond van artikel 8, leden 1 en 2, van de wet van 14 juli 2017 verenigbaar is met verordening nr. 1215/2012.

17. De verwijzende rechter heeft het Hof dus de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Moeten de artikelen 56 en 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de bepalingen van de wet op de nietigheid van kredietovereenkomsten met internationale aspecten die in de Republiek Kroatië met een onbevoegde kredietgever zijn gesloten [...], en met name tegen artikel 10 daarvan, dat bepaalt dat kredietovereenkomsten en andere rechtshandelingen die voortvloeien uit of gebaseerd zijn op een overeenkomst die is gesloten tussen een kredietnemer (in de zin van de artikelen 1 en 2, eerste streepje, van voornoemde wet) en een onbevoegde kredietgever (in de zin van artikel 2, tweede streepje, van die wet), ook wanneer zij gesloten zijn vóór de inwerkingtreding van die wet, nietig zijn vanaf het moment waarop zij zijn gesloten, hetgeen met zich meebrengt dat elke partij bij de overeenkomst verplicht is om aan de wederpartij alles terug te geven wat zij uit hoofde van de nietige overeenkomst heeft ontvangen en, indien dit niet mogelijk is of indien de aard van hetgeen ter nakoming is verricht, teruggave uitsluit, een passende financiële compensatie moet worden betaald op basis van de prijzen die gelden op het moment van de rechterlijke beslissing?

2) Moet [verordening nr. 1215/2012], en met name artikel 4, lid 1, en artikel 25 daarvan, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen de bepalingen van artikel 8, leden 1 en 2, van de wet op de nietigheid van kredietovereenkomsten met internationale aspecten die in de Republiek Kroatië met een onbevoegde kredietgever zijn gesloten, volgens welke bij geschillen die verband houden met kredietovereenkomsten met internationale aspecten in de zin van die wet, de kredietnemer de onbevoegde kredietgever kan dagen voor een rechter van de staat waar die kredietgever zijn maatschappelijke zetel heeft, hetzij, ongeacht de plaats van de maatschappelijke zetel van de onbevoegde kredietgever, voor een rechter van de plaats waar de kredietnemer zijn woonplaats of maatschappelijke zetel heeft, terwijl de onbevoegde kredietgever in de zin van voornoemde wet, de kredietnemer enkel kan dagen voor een rechter van de staat waar de kredietnemer zijn woonplaats of maatschappelijke zetel heeft?

3) Is er sprake van een consumentenovereenkomst in de zin van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1215/2012 en overige onderdelen van het juridisch acquis van de Unie, wanneer de kredietnemer een natuurlijke persoon is, die een kredietovereenkomst heeft gesloten met de bedoeling te investeren in vakantieappartementen, teneinde activiteiten uit te oefenen op het gebied van accommodatie en aan toeristen diensten in verband met privélogies aan te bieden?

4) Moet het bepaalde in artikel 24, lid 1, van verordening nr. 1215/2012 aldus worden uitgelegd dat de rechters van de Republiek Kroatië bevoegd zijn voor de behandeling van en de beslissing op een procedure over de vaststelling van de nietigheid van een kredietovereenkomst en de bijbehorende garantieverklaringen en over de schrapping van een hypotheek uit het kadaster, wanneer die hypotheek tot zekerheid van de nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de kredietovereenkomst is gevestigd op onroerend goed van de kredietnemer dat op het grondgebied van de Republiek Kroatië is gelegen?”

18. Zoals hierboven is opgemerkt, heeft het Hof enkel om een conclusie met betrekking tot de eerste vraag verzocht. Bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verweerster, de Republiek Kroatië, alsook de Europese Commissie. Allen hebben deelgenomen aan de terechtzitting op 5 september 2018.

III. Samenvatting van de schriftelijke opmerkingen met betrekking tot de eerste vraag

19. Verweerster voert aan dat de wet van 14 juli 2017 niet op haar van toepassing is om twee redenen. Ten eerste is verweerster geen onbevoegde kredietgever in de zin van artikel 2 van deze wet en ten tweede is de overeenkomst niet in Kroatië, maar in Oostenrijk gesloten, waardoor zij op grond van artikel 1 niet onder de wet van 14 juli 2017 valt.

20. Verweerster stelt dat zij nooit kredietdiensten heeft aangeboden of verricht op het grondgebied van Kroatië en bijgevolg niet als een onbevoegde kredietgever kan worden beschouwd. De kredietaanvraag is door verzoekster ondertekend en vervolgens naar verweerster gestuurd, naar haar maatschappelijke zetel in Oostenrijk. Op grond van de tekst van de overeenkomst is deze in de Republiek Oostenrijk gesloten.

21. Verweerster is, in overeenstemming met het Oostenrijks recht, uitsluitend actief op het grondgebied van Oostenrijk. Het feit dat de overeenkomst met onderdanen van Kroatië is gesloten, betekent niet dat verweerster actief was in Kroatië. Verweerster betoogt dat het Kroatisch recht onderdanen van Kroatië actief toelaat met buitenlandse kredietgevers een overeenkomst te sluiten [7] en dat kredietovereenkomsten volgens het Kroatisch recht worden gesloten op de plaats waar de kredietgever zijn woonplaats of maatschappelijke zetel heeft op het ogenblik dat het kredietaanbod wordt gedaan [8]. Verweerster wijst erop dat verzoekster in persoon naar Oostenrijk is gekomen en vraagt zich af waarom de wet van 14 juli 2017 op verweerster is gericht en niet op verzoekster.

7 Dienaangaande wordt verwezen naar artikel 28, lid 3, van de Zakon o deviznom poslovanju (Kroatische wet inzake valutatransacties).

8 Dienaangaande wordt verwezen naar artikel 252, lid 2, van de Zakon o obveznim odnosima (Kroatische wet inzake verbintenisrechtelijke betrekkingen), *Narodne novine* br. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015.

22. Verweerster voert voorts aan dat zij in haar standpunt wordt gesteund door drie uitspraken die Kroatische rechters na de inwerkingtreding van de wet van 14 juli 2017 hebben gewezen [9], en vraagt zich in deze context af of lidstaten kunnen afwijken van de Unieregels inzake de rechtskeuze van de partijen in een overeenkomst [10].

23. De vrijheid van dienstverrichting houdt een verbod in op beperkingen van die vrijheid in alle lidstaten en op discriminatie van dienstverrichters die niet in de staat van dienstverrichting zijn gevestigd. [11] De wet van 14 juli 2017 heeft grotere gevolgen voor buitenlandse kredietgevers die diensten verrichten dan voor kredietgevers die gevestigd zijn in Kroatië, waardoor indirecte discriminatie ontstaat [12], maar er is ook sprake van directe discriminatie gezien de definitie van „onbevoegde kredietgever" in artikel 2 van de wet van 14 juli 2017. Op grond van het Unierecht mag een dienstverrichter die in zijn lidstaat van vestiging over alle nodige vergunningen beschikt, ook in andere lidstaten diensten verrichten. [13] Verweerster stelt voorts dat de wet van 14 juli 2017 het verrichten van diensten in Kroatië minder aantrekkelijk maakt.

24. Verweerster stelt dat de Kroatische wetgever op geen enkel ogenblik heeft uitgelegd waarom hij van oordeel is dat de in de wet van 14 juli 2017 vastgestelde bijzondere regeling voor buitenlandse onderdanen gerechtvaardigd is om de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid in de Republiek Kroatië te handhaven, en betoogt voorts dat het evenredigheidsbeginsel evenmin is nageleefd. [14] Verweerster voert aan dat de mededinging wordt beperkt.

25. Kroatië betwist de ontvankelijkheid van de eerste, de tweede en de derde vraag. Met betrekking tot de eerste vraag voert Kroatië aan dat het Hof bevoegd is om het Unierecht uit te leggen vanaf de datum van toetreding van een lidstaat tot de Europese Unie. [15] Aangezien Kroatië op 1 juli 2013 tot de Europese Unie is toegetreden en de overeenkomst nietig zal zijn vanaf de datum waarop ze is gesloten, namelijk 5 januari 2007, is het Hof niet bevoegd om de eerste vraag te beantwoorden.

26. Kroatië voert voorts aan dat de eerste vraag hypothetisch is. De verwijzende rechter moet nog oordelen of de overeenkomst in Kroatië is gesloten. [16]

27. Ten gronde stelt Kroatië dat de wet van 14 juli 2017 is aangenomen met het rechtmatige doel om het grote aantal Kroatische onderdanen te beschermen die, in de periode voor de toetreding van Kroatië tot de Unie, kredietovereenkomsten hebben afgesloten met kredietgevers die hun activiteiten verrichtten zonder over de door de Kroatische autoriteiten vereiste vergunningen te beschikken.

9 In dit verband wordt verwezen naar de uitspraak van 26 september 2017 van de Županijski sud u Zagrebu (rechter voor het district Zagreb, Kroatië) in de zaak Gž-3798/15, en de uitspraak van 18 oktober 2017 in de zaak Gž-1811/17 en de uitspraak van 30 november 2017 in zaak Gž-2459/2017 van de Županijski sud u Splitu (rechtbank voor het district Split, Kroatië), en naar diverse uitspraken in eerste aanleg, namelijk de uitspraken van de Općinski građanski sud u Zagrebu (burgerlijke rechter voor de gemeente Zagreb, Kroatië) in de zaken P-7448/14, P-123/17, P-4873/13 en P-1677/16, de uitspraak van de Općinski građanski sud u Zagrebu, Stalna služba u Sesvetama (burgerlijke rechter voor de gemeente Zagreb, permanente sectie van Sesvete, Kroatië) in de zaak P-2334/2015 en de uitspraken van de Općinski građanski sud u Varaždinu (burgerlijke rechter voor de gemeente Varaždin, Kroatië) in de zaken P-137/16 en P-1095/14.

10 Verweerster verwijst naar verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I) (PB 2008, L 177, blz. 6).

11 Verweerster verwijst naar de arresten van 3 december 1974, Van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, punt 22), en 25 juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punt 10).

12 Verweerster verwijst naar het arrest van 3 februari 1982, Seco en Desquenne & Giral (62/81 en 63/81, EU:C:1982:34).

13 Verweerster verwijst naar de arresten van 25 juli 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punt 12); 26 oktober 1999, Eurowings Luftverkehr (C-294/97, EU:C:1999:524, punt 33), en 20 oktober 2005, Commissie/Frankrijk (C-264/03, EU:C:2005:620, punt 66).

14 Verweerster verwijst naar het arrest van 13 mei 2003, Müller-Fauré en van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, punt 68).

15 Kroatië beroept zich op de beschikking van 5 november 2014, VG Vodoopskrba (C-254/14, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2354, punt 10 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 Kroatië verwijst naar artikel 1 van de wet van 14 juli 2017 en naar het arrest van 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28. Volgens Kroatië kunnen de artikelen 53 en 63 VWEU alleen worden ingeroepen om wettige activiteiten en niet om onwettige activiteiten te beschermen en kan geen enkele handelaar een gewettigd vertrouwen koesteren met betrekking tot onwettige activiteiten. [17] Kroatië voegt daaraan toe dat de wet van 14 juli 2017 is aangenomen omdat er geen andere juridische wegen openstonden om Kroatische onderdanen tegen die onwettige activiteiten te beschermen.

29. Ten slotte wijst Kroatië erop dat de wet van 14 juli 2017 alleen „valse" of „schijnbare" terugwerkende kracht inhoudt, omdat de wet op de nietigheid niet van toepassing is op rechtssituaties die zijn beëindigd. Er bestaat geen register van onbevoegde kredietgevers in Kroatië; bijgevolg was „schijnbare" terugwerkende kracht de enige doeltreffende manier om kredietnemers te beschermen. Omdat er geen register van buitenlandse kredietgevers bestaat, is het evenmin mogelijk op een uniforme manier sancties of administratieve maatregelen op te leggen.

30. De Commissie voert geen specifieke argumenten aan ten aanzien van de ontvankelijkheid van de eerste vraag. Zij stelt echter wel dat, indien de nationale rechter oordeelt dat het Oostenrijks recht van toepassing is, het Unierecht niet relevant is voor het geschil. De Commissie beantwoordt de prejudiciële vragen dus uitgaande van de veronderstelling dat het Kroatisch recht op de overeenkomst van toepassing is.

31. De Commissie voert aan dat het Unierecht ratione temporis op het hoofdgeding van toepassing is, omdat het Unierecht, behoudens een andersluidende bepaling in het Toetredingsverdrag van een nieuwe lidstaat, vanaf de datum van toetreding van toepassing is op de toekomstige gevolgen van situaties die zijn ontstaan vóór de toetreding van die nieuwe lidstaat tot de Europese Unie. [18] In het Toetredingsverdrag van Kroatië is geen dergelijke andersluidende bepaling opgenomen. [19] Aangezien de gevolgen van de in het geding zijnde overeenkomst ook na 1 juli 2013 zijn blijven bestaan, is het Unierecht van toepassing op het hoofdgeding. De Commissie beroept zich ook meer algemeen op het feit dat de wet van 14 juli 2017 na de toetreding van Kroatië in werking is getreden.

32. De Commissie is van mening dat de wet van 14 juli 2017, in de context van de vrijheid van dienstverrichting krachtens artikel 56 VWEU, de dienstverrichter discrimineert op grond van diens nationaliteit en lidstaat van vestiging [20], en ook een zonder onderscheid toepasselijke maatregel is die de vrijheid van dienstverrichting beperkt [21].

33. Wat de discriminatie van de dienstverrichter betreft, voert de Commissie aan dat onbevoegde kredietgevers die buiten Kroatië zijn gevestigd, minder gunstig worden behandeld dan onbevoegde kredietgevers die in Kroatië zijn gevestigd, omdat geen terugwerkende kracht toekomt aan de wet op de nietigheid van bepaalde overeenkomsten die zijn gesloten met in Kroatië gevestigde onbevoegde kredietgevers [22], en dat nietigheid volgens een standpuntbepaling van de hoogste rechterlijke instantie van 12 april 2016 in elk geval alleen kan gelden voor consumentenkredietovereenkomsten.

17 Kroatië verwijst naar het arrest van 30 juni 2005, Branco/Commissie (T-347/03, EU:T:2005:265, punt 102).

18 De Commissie verwijst naar de arresten van 2 oktober 1997, Saldanha en MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, punt 14); 29 april 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, punten 27-34), en 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punt 50).

19 Zie voetnoot 2.

20 De Commissie verwijst in dit verband naar het arrest van 25 juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punt 10).

21 De Commissie verwijst in dit verband naar de arresten van 10 mei 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, punten 28 en 34); 15 juni 2006, Commissie/Frankrijk (C-255/04, EU:C:2006:401, punt 37); 25 juni 2009, Commissie/Oostenrijk (C-356/08, EU:C:2009:401, punt 39); 12 juli 2012, HIT en HIT LARIX (C-176/11, EU:C:2012:454, punt 16), en 18 januari 2018, Wind 1014 en Daell (C-249/15, EU:C:2018:21, punt 21).

22 De Commissie verwijst naar artikel 19.j van de wet inzake consumentenkrediet (*Narodne novine* br. 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 en 52/2016), ingevoegd bij de wet tot wijziging en aanvulling van de wet inzake consumentenkrediet (*Narodne novine* br. 102/2015).

34. Wat de zonder onderscheid toepasselijke maatregel betreft, stelt de Commissie dat wanneer toekomstige kredietgevers die in hun eigen lidstaat over alle nodige vergunningen beschikken, wordt verhinderd om kredietdiensten te verrichten in Kroatië, dit neerkomt op kennelijke schending van de wederzijdse erkenning is en inbreuk op de vrijheid van dienstverrichting.[23] Bovendien wordt het verrichten van diensten door de nietigheid vanaf de datum waarop een kredietovereenkomst wordt gesloten en door de bij de wet van 14 juli 2017 opgelegde teruggaveverplichtingen minder aantrekkelijk of zelfs onmogelijk gemaakt.

35. De Commissie stelt dat indien een beperkende bepaling discriminerend is, zij uitsluitend uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid gerechtvaardigd kan zijn, zoals bepaald in artikel 52 VWEU.[24] Dwingende redenen van algemeen belang ter rechtvaardiging van een belemmering van de door de artikelen 49 en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden, kunnen niet worden aangevoerd ter rechtvaardiging van beperkingen die op discriminerende wijze worden toegepast.[25]

36. De Commissie erkent dat het Hof, met betrekking tot zonder onderscheid toepasselijke belemmeringen van het vrij verrichten van diensten, bepaalde dwingende redenen van algemeen belang heeft erkend, die een beperking op de vrijheid van dienstverrichting kunnen rechtvaardigen, zoals de getrouwheid van handelsovereenkomsten, consumentenbescherming, bescherming van de ontvanger van diensten tegen door onbekwame personen verrichte diensten, handhaving van de goede reputatie van de nationale financiële sector en de goede werking van de financiële diensten.[26] De wet van 14 juli 2017 vermeldt echter geen enkele van deze doelstellingen, beschermt ze niet op een samenhangende manier en is onevenredig, met name gezien haar ruime werkingssfeer die zich uitstrekt tot alle kredietovereenkomsten met een internationaal aspect. De terugwerkende kracht van de wet van 14 juli 2017 tast ook de rechtszekerheid aan.

37. Tot slot erkent de Commissie dat het Hof de betwiste maatregel in beginsel slechts onderzoekt uit het oogpunt van een van de twee vrijheden – de vrijheid van dienstverrichting of de vrijheid van kapitaalverkeer – indien uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat een van de vrijheden volledig ondergeschikt is aan de andere en daarmee kan worden verbonden.[27] De Commissie voegt er nog aan toe dat de wet van 14 juli 2017 hoe dan ook niet in overeenstemming is met het vrij verkeer van kapitaal op grond van artikel 63, lid 1, VWEU.[28]

23 De Commissie verwijst naar artikel 33 van en bijlage 1 bij richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB 2013, L 176, blz. 338), en de arresten van 9 maart 2000, Commissie/België (C-355/98, EU:C:2000:113, punten 37 en 38), en 25 juli 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punt 14).

24 De Commissie verwijst naar de arresten van 23 september 2003, Ospelt en Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punt 34), en 28 januari 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, punten 25 en 26).

25 Arrest van 28 januari 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, punt 25).

26 De Commissie verwijst naar de arresten van 10 mei 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, punt 44); 9 juli 1997, De Agostini en TV-Shop (C-34/95–C-36/95, EU:C:1997:344, punt 53); 25 juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punt 14); 30 maart 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, punt 38); 18 juli 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, punten 38-40), en arrest van het EVA-Hof van 16 mei 2017, Netfonds, E-8/16, [2017] EFTA Court Report 163, punt 113.

27 Arrest van 3 oktober 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, punten 30 en 34).

28 De Commissie verwijst onder andere naar de arresten van 16 maart 1999, Trummer en Mayer (C-222/97, EU:C:1999:143, punt 23); 26 april 2012, Van Putten (C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, punten 32-36); 3 oktober 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, punt 14); 26 september 2000, Commissie/België (C-478/98, EU:C:2000:497, punt 18); 13 mei 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-98/01, EU:C:2003:273, punt 43); 4 juni 2002, Commissie/Frankrijk (C-483/99, EU:C:2002:327, punt 40); 1 juli 2010, Dijkman en Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, punt 31); 4 juni 2002, Commissie/Portugal (C-367/98, EU:C:2002:326, punten 44 en 45); 28 september 2006, Commissie/Nederland (C-282/04 en C-283/04, EU:C:2006:608, punt 18); 8 juli 2010, Commissie/Portugal (C-171/08, EU:C:2010:412, punt 48); 25 januari 2017, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punt 24); 8 mei 2013, Libert e.a. (C-197/11 en C-203/11, EU:C:2013:288, punt 44), en 22 oktober 2013, Essent e.a. (C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

IV. Beoordeling

A. Opmerkingen vooraf

1. Ontvankelijkheid

38. Niet kan worden ingestemd met de door Kroatië aangevoerde argumenten dat de verwijzingsbeslissing hypothetisch is omdat de verwijzende rechter nog moet oordelen of de in het geding zijnde overeenkomst door het Kroatisch dan wel het Oostenrijks recht wordt beheerst. Het vermoeden van relevantie speelt ook hier. [29]

39. Er zijn geen hypothetische feiten in het hoofdgeding [30] en de Unieregels waarvan de verwijzende rechter wenst te vernemen hoe ze moeten worden uitgelegd, sorteren reeds juridische gevolgen [31]. Het feit dat het Hof eventueel moet werken met hypothesen [32], bijvoorbeeld dat de verwijzende rechter uiteindelijk zal oordelen dat de overeenkomst door het Kroatisch recht wordt beheerst, maakt van het arrest geen advies [33], met name omdat de door verweerster ingeroepen verordening nr. 593/2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst nauw verbonden is met verordening nr. 1215/2012, waarover de verwijzende rechter drie prejudiciële vragen heeft voorgelegd.

40. Een antwoord op de eerste vraag is dus noodzakelijk voor de werkelijke beslechting van het geschil [34], in het bijzonder wanneer, volgens vaste rechtspraak van het Hof, gelet op de scheiding van de taken van de nationale rechter en het Hof, niet kan worden verlangd dat „de verwijzende rechter, voordat hij zich tot het Hof wendt, alle feitelijke vaststellingen en juridische beoordelingen verricht die hij in het kader van zijn rechterlijke taak dient te verrichten. Het volstaat immers dat het voorwerp van het hoofdgeding en de punten ervan die voornamelijk van belang zijn voor de [...] rechtsorde [van de Unie] blijken uit het verzoek om een prejudiciële beslissing opdat de lidstaten hun opmerkingen zouden kunnen indienen overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie en doeltreffend zouden kunnen deelnemen aan de procedure bij het Hof”. [35]

41. Bijgevolg is de eerste vraag ontvankelijk.

2. Toepasselijkheid ratione temporis van het Unierecht

42. Zoals door de Commissie is aangevoerd (zie punt 31), is het Unierecht, volgens vaste rechtspraak van het Hof, behoudens een andersluidende bepaling in het Toetredingsverdrag van een nieuwe lidstaat vanaf de datum van toetreding van toepassing op de *toekomstige gevolgen* van situaties die zijn ontstaan vóór de toetreding van die nieuwe lidstaat tot de Europese Unie. [36] Ter terechtzitting is niets

29 Zie bijvoorbeeld arrest van 27 oktober 2016, Audace e.a. (C-114/15, EU:C:2016:813, punt 34).

30 Zie arrest van 28 september 2006, Gasparini e.a. (C-467/04, EU:C:2006:610, punten 44 en 45).

31 Zie dienaangaande de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, punt 34).

32 Ibidem, punt 36.

33 Zie mijn conclusie in de zaak Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517, punt 32), onder verwijzing naar de arresten van 8 september 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punt 38), en 27 februari 2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, punten 28 en 29).

34 Arrest van 8 september 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Ibidem, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook laatstelijk arrest van 20 september 2018, Danko en Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, punten 55-58), waarin een prejudiciële vraag door het Hof ontvankelijk is verklaard, hoewel werd aangevoerd dat de verwijzende rechter zich niet zou uitspreken over het oneerlijke karakter van het betrokken contractueel beding, indien aan een vereniging voor de verdediging van de consumenten bevoegdheid werd toegekend.

36 Cursivering van mij. Zoals hierboven vermeld, verwijst de Commissie naar de arresten van 2 oktober 1997, Saldanha en MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, punt 14); 29 april 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, punten 27-34), en 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punt 50).

voorgelegd waaruit zou blijken dat de positie van kredietnemers, zoals verzoekster, in de onderhandelingen met Kroatië ter sprake is gekomen. Zoals is gepreciseerd in de schriftelijke opmerkingen van de Commissie, is geen dergelijke andersluidende bepaling in het Toetredingsverdrag van Kroatië opgenomen. [37]

43. De gevolgen van de in het geding zijnde overeenkomst zijn ook na 1 juli 2013 blijven bestaan, dus is het Unierecht van toepassing op het hoofdgeding. De algemene benadering van de toepasselijkheid ratione temporis van het Unierecht bij toetreding van een lidstaat tot de Unie is er een van voortdurende rechtsgevolgen. Rechtsbetrekkingen die op het moment van de toetreding van een lidstaat niet zijn beëindigd, „zijn vanaf dat moment onderworpen aan de nieuwe regelgeving”. [38] Het staat buiten kijf dat de in het geding zijnde overeenkomst nog steeds voortdurende rechtsgevolgen sorteert, aangezien er tot zekerheid van het krediet nog steeds een hypotheek is gevestigd, waarvan verzoekster in het hoofdgeding de schrapping uit het kadaster vordert, en aangezien de overeenkomst, volgens de tekst ervan, nog tot 31 oktober 2021 loopt. Het Hof heeft geoordeeld dat niet-betaling, na de toetreding, van een contractuele schuld die voortvloeit uit een overeenkomst die vóór de toetreding is gesloten, wordt beheerst door het Unierecht. [39]

44. Het Unierecht is derhalve ratione temporis van toepassing op het hoofdgeding.

3. Welke bepalingen van het Unierecht zijn relevant?

45. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat wanneer een materie op Unieniveau uitputtend is geharmoniseerd, alle daarop betrekking hebbende nationale maatregelen moeten worden getoetst aan de bepalingen van die harmonisatiemaatregel en niet aan die van het primaire recht [40], zoals de vrijheid van dienstverrichting op grond van artikel 56 VWEU en het vrij verkeer van kapitaal op grond van artikel 63 VWEU.

46. Richtlijn 2013/36 is op 17 juli 2013 in werking getreden en, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, mogen krachtens deze richtlijn grensoverschrijdende kredietdiensten worden verleend. [41] De in het geding zijnde overeenkomst is echter op 5 januari 2007 ondertekend, de datum waarop ook het geldbedrag is overhandigd, en richtlijn 2013/36 is geen maatregel die voorziet in uitputtende harmonisatie.

47. Het Hof heeft onlangs geoordeeld dat „uit overweging 15 van [richtlijn 2013/36] [volgt] dat zij beoogt *het niveau van harmonisatie tot stand te brengen dat noodzakelijk is* om te komen tot een wederzijdse erkenning van vergunningen en van de stelsels van prudentieel toezicht, waardoor het mogelijk wordt om één enkele vergunning te verlenen die binnen de gehele Unie erkend wordt en waarbij het beginsel geldt dat het prudentieel toezicht door de lidstaat van herkomst wordt uitgeoefend”. [42]

37 Zie punt 31.

38 Conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, punt 40). Zie in dit verband vooral arresten van 2 oktober 1997, Saldanha en MTS (C-122/96, EU:C:1997:458); 14 juni 2007, Téléfonica O2 Czech Republic (C-64/06, EU:C:2007:348); 12 november 2009, Elektrownia Pątnów II (C-441/08, EU:C:2009:698); 15 april 2010, CIBA (C-96/08, EU:C:2010:185); 12 september 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544), en 14 februari 2012, Toshiba Corporation e.a. (C-17/10, EU:C:2012:72). Het arrest van de Grote kamer van het Hof van 10 januari 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9), laat ik buiten beschouwing, omdat zich relevante feiten hebben voorgedaan nadat het rechtsstelsel van Hongarije aan de betrokken richtlijn was aangepast, maar voordat de Republiek Hongarije op 1 mei 2004 tot de Europese Unie was toegetreden.

39 Zie arrest van 15 december 2016, Nemec (C-256/15, EU:C:2016:954, punten 21-27, en in het bijzonder punt 23).

40 Arrest van 22 juni 2017, E. ON Biofor Sverige AB (C-549/15, EU:C:2017:490, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Ibidem, artikel 33 en bijlage 1.

42 Cursivering van mij. Zie arrest van 13 september 2018, Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717, punt 23).

48. In die omstandigheden wordt het hoofdgeding beheerst door het primaire Unierecht, in het bijzonder de vrijheid van dienstverrichting op grond van artikel 56 VWEU, en niet het vrije verkeer van kapitaal op grond van artikel 63 VWEU. [43]

49. Om vast te stellen of een nationale regeling onder de ene of de andere van de door het EG-Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden valt, dient volgens vaste rechtspraak rekening te worden gehouden met het voorwerp van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling. [44]

50. Het Hof heeft geoordeeld dat „[w]at betreft de toetsing [...] aan de Verdragsregels inzake het vrij verrichten van diensten, [...] uit vaste rechtspraak van het Hof [volgt] dat het verstrekken van kredieten door een kredietinstelling een dienst in de zin van artikel 56 VWEU is". [45] Een nationale regeling „die in hoofdzaak het verrichten van financiële diensten betreft, [is] onderworpen aan de bepalingen van het Verdrag inzake de vrijheid van dienstverrichting, ook al kan zij kapitaalverkeer met zich brengen of verband houden met kapitaalverkeer". [46] „Nationale maatregelen waarvan het voorwerp op zijn minst in hoofdzaak kapitaalverkeer is, vallen daarentegen binnen de werkingssfeer van artikel 64, lid 1, VWEU." [47]

51. De wet van 14 juli 2017 vertoont geen kenmerken waaruit blijkt dat zij tot doel heeft de kapitaalmarkten te reguleren. Zij behandelt daarentegen de betrekkingen tussen „een kredietnemer en onbevoegde kredietgever", heeft louter betrekking op „kredietovereenkomsten" en niet op de ruimere kapitaalmarkt meer in het algemeen. Het zijn alleen kredietovereenkomsten die nietig moeten worden verklaard.

52. Aangezien de wet van 14 juli 2017 de toegang tot de Kroatische markt voor kredietverlening belemmert voor ondernemingen die buiten Kroatië zijn gevestigd, tast zij in de eerste plaats de vrijheid van dienstverrichting aan en valt niet te betwisten dat dit gevolg slechts ondergeschikt is aan eventuele belemmeringen van het vrije verkeer van kapitaal. [48] De beperkende werking van die regeling voor de vrijheid van het kapitaalverkeer is alleen maar een onvermijdelijk gevolg van de beperking van het vrij verrichten van diensten, en de verenigbaarheid van de regeling met artikel 63 VWEU behoeft niet te worden onderzocht. [49]

53. Daarbij moet worden opgemerkt dat beperkingen van de vrijheid van het kapitaalverkeer in elk geval ondergeschikt zijn aan de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel [50], in dezelfde mate als beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting. Zoals is opgemerkt door advocaat-generaal Kokott in haar conclusie in de zaak Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements, kan

43 Opgemerkt zij dat Kroatië op 5 januari 2007, de datum van de overeenkomst, krachtens artikel 57, lid 1, van de stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kroatië, anderzijds (PB 2005, L 26 blz. 3) ertoe was gehouden „geen maatregelen [te treffen] en [...] geen acties [te ondernemen] die de voorwaarden voor het verrichten van diensten door vennootschappen of onderdanen van de Gemeenschap of Kroatische vennootschappen of onderdanen die gevestigd zijn op het grondgebied van een andere partij dan die van de persoon voor wie de diensten worden verricht aanmerkelijk restrictiever maken ten opzichte van de situatie op de dag voorafgaande aan de inwerkingtreding van de overeenkomst", namelijk 1 februari 2005 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-122_en.htm?locale=en). Krachtens artikel 57, lid 2, moesten meningsverschillen in verband met artikel 57, lid 1, door overleg tussen de partijen worden opgelost.

44 Zie recentelijk de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Fidelity Funds (C-480/16, EU:C:2017:1015, punt 17), onder verwijzing naar de arresten van 1 juli 2010, Dijkman en Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, punt 26), en 21 mei 2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, punt 31).

45 Arrest van 12 juli 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Arrest van 21 mei 2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, punt 32).

47 Ibidem, punt 34.

48 Zie arrest van 26 mei 2016, NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, punten 39-41).

49 Zie naar analogie arrest van 3 oktober 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, punt 49).

50 Bijvoorbeeld arrest van 3 oktober 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, punt 32).

in zuiver intracommunautaire situaties, zoals in het hoofdgeding het geval is, de vraag betreffende de verhouding tussen de vrijheid van vestiging, het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van dienstverrichting uiteindelijk onbeantwoord blijven, aangezien de toetsingscriteria van deze fundamentele vrijheden grotendeels identiek zijn.[51]

54. Dus, ook al zou het Hof het oneens zijn met dit aspect van mijn analyse en van oordeel zijn dat het vrije verkeer van kapitaal en niet de vrijheid van dienstverrichting van toepassing is op het hoofdgeding, dan nog zou de wet van 14 juli 2017 onverenigbaar zijn met het Unierecht omdat niet aan het evenredigheidsbeginsel is voldaan (zie mijn analyse in de punten 66-69).

55. Ten slotte voert verweerster ten onrechte aan dat zij enkel in Oostenrijk kredietdiensten verrichtte, aangezien dat zou impliceren dat het grensoverschrijdende aspect dat noodzakelijk is voor de toepassing van artikel 56 VWEU, niet aanwezig was in het hoofdgeding.

56. Het staat vast dat de kredietovereenkomst na bemiddeling van een derde, onderdaan van Kroatië, tot stand is gekomen en dat tot zekerheid van de terugbetaling van dat krediet een hypotheek is gevestigd op een onroerend goed in Kroatië, waar de kredietnemer haar woonplaats heeft. Dit volstaat aangezien er, volgens vaste rechtspraak van het Hof, voor de toepasselijkheid van artikel 56 VWEU „een grensoverschrijdend aspect nodig [is]”[52], in de zin dat op grond van artikel 56 VWEU beperkingen van het vrij verrichten van diensten binnen de Europese Unie verboden zijn ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht, en er in casu geen sprake is van een situatie waarvan *alle* aspecten zich binnen één lidstaat afspelen.[53]

B. Ten gronde

57. Het begrip beperking strekt zich uit tot de door een lidstaat genomen maatregelen die, hoewel zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, de toegang tot de markt voor ondernemingen van andere lidstaten ongunstig beïnvloeden en dus de handel binnen de Europese Unie belemmeren.[54]

58. De wet van 14 juli 2017 vormt een beperking omdat overeenkomsten die zonder toestemming van de nationale bank van Kroatië zijn gesloten, nietig worden verklaard. De partijen kunnen de voorwaarden van een overeenkomst voor een dienst niet vervullen jegens onderdanen van een lidstaat (Oostenrijk) die in een andere lidstaat (Oostenrijk) zijn gevestigd dan de lidstaat van vestiging van de ontvanger van de dienst (Kroatië).

59. De wet van 14 juli 2017 is echter discriminerend ten aanzien van ondernemingen die buiten Kroatië zijn gevestigd en in die lidstaat kredietdiensten willen verrichten, en wel om twee redenen.

60. Ten eerste verwijst de definitie van „onbevoegde kredietgever” in artikel 2 van de wet van 14 juli 2017 naar „een rechtspersoon die [...] zijn maatschappelijke zetel buiten de Republiek Kroatië had”. Dit betekent dat de wet niet van toepassing is op kredietgevers die in Kroatië zijn gevestigd.

51 C-646/15, EU:C:2016:1000, punt 41. De advocaat-generaal verwijst naar haar conclusie in de zaak SGI (C-311/08, EU:C:2009:545, punten 37 en 38), waarin het Hof heeft geoordeeld dat alleen de vrijheid van vestiging van toepassing was – arrest van 21 januari 2010, SGI (C-311/08, EU:C:2010:26, punt 36).

52 Arrest van 13 juni 2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449, punt 46).

53 Cursivering van mij. Ibidem, punten 32 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

54 Conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, punt 56), onder verwijzing naar de arresten van 12 december 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:685, punt 67).

61. Ten tweede lijkt het erop, zoals de Commissie heeft opgemerkt (zie punt 33), dat onbevoegde kredietgevers die buiten Kroatië zijn gevestigd, minder gunstig worden behandeld dan onbevoegde kredietgevers die in Kroatië zijn gevestigd, omdat geen terugwerkende kracht toekomt aan de wet op de nietigheid van bepaalde overeenkomsten die zijn gesloten met in Kroatië gevestigde onbevoegde kredietgevers [55], en dat nietigheid volgens een standpuntbepaling van de hoogste rechterlijke instantie van 12 april 2016 in elk geval alleen geldt voor consumentenkredietovereenkomsten.

62. De wet van 14 juli 2017 zou derhalve alleen kunnen worden gerechtvaardigd uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, zoals bepaald in artikel 52, lid 1, VWEU [56], en niet uit hoofde van bepaalde dwingende redenen van algemeen belang, die zonder onderscheid toepasselijke beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting kunnen rechtvaardigen, zoals de getrouwheid van handelsovereenkomsten, consumentenbescherming, bescherming van de ontvanger van diensten tegen door onbekwame personen verrichte diensten, handhaving van de goede reputatie van de nationale financiële sector en de goede werking van de financiële diensten [57] (zie opmerkingen van de Commissie, punt 36).

63. Ter terechtzitting heeft Kroatië verwezen naar de bescherming van de openbare orde, de handhaving van de goede reputatie en werking van de financiële sector, de bescherming van de grondrechten van Kroatische onderdanen, met name de zwakkere partij bij een overeenkomst, en consumentenbescherming. Voorts is ook vermeld dat Kroatische onderdanen tussen 2000 en 2010 drieduizend kredietovereenkomsten hebben gesloten met onbevoegde kredietgevers voor een bedrag van circa 360 miljoen EUR, maar dat er geen exacte gegevens beschikbaar waren gezien de onwettige aard van de activiteiten. Dit zou aantonen dat deze activiteiten een invloed hadden op de werking van de financiële diensten in Kroatië en dat er een parallel circuit van onwettige kredieten was ontstaan dat het financieel stelsel van het land en de openbare orde aantastte.

64. Volgens Kroatië zou dit ook van invloed zijn geweest op het lot van vele duizenden Kroatische onderdanen en was de wet van 14 juli 2017 als laatste redmiddel aangenomen. Kroatië heeft ook erop gewezen dat potentiële schuldenaars met een bedenkelijke kredietwaardigheid zijn benaderd met de bedoeling hun eigendommen te verwerven, zoals blijkt uit het feit dat op het eiland Rab 220 eigendommen op die manier in beslag zijn genomen en daartoe 344 procedures zijn opgestart.

65. Zoals reeds is vermeld, kunnen er geen dwingende redenen van algemeen belang (zie punt 62) worden aangevoerd ter rechtvaardiging van discriminerende beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting. De door Kroatië aangehaalde overwegingen volstaan evenmin om de wet van 14 juli 2017 te rechtvaardigen uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid in de zin van artikel 52, lid 1, VWEU, gezien de ruime werkingssfeer van de wet.

66. Niets van het bovenstaande vormt een rechtmatige reden van openbare orde om een wet op de nietigheid van *alle* kredietovereenkomsten met internationale aspecten uit te vaardigen en die wet met terugwerkende kracht toepasselijk te verklaren op overeenkomsten die tot 17 jaar geleden zijn gesloten. De diverse algemene vermeldingen van tegenspoed in de schriftelijke opmerkingen van Kroatië (zie punt 27) zijn ter terechtzitting niet in die mate aangevuld dat zij als rechtmatige grond voor de afwijking kunnen gelden wanneer zij worden afgewogen tegen de omvang van de beperking van het vrij verrichten van diensten die de wet van 14 juli 2017 oplegt.

55 De Commissie verwijst naar artikel 19j van de wet inzake consumentenkrediet (*Narodne novine* br. 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 en 52/2016), ingevoegd bij de wet tot wijziging en aanvulling van de wet inzake consumentenkrediet (*Narodne novine* br. 102/2015).

56 Arrest van 28 januari 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, punt 26).

57 De Commissie verwijst naar de arresten van 9 juli 1997, De Agostini en TV-Shop (C-34/95–C-36/95, EU:C:1997:344, punt 53); 25 juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punt 14); 18 juli 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, punten 38-40); 30 maart 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, punt 38), en 10 mei 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, punt 44), en arrest van het EVA-Hof van 16 mei 2017, Netfonds, E-8/16, [2017] EFTA Court Report 163, punt 113.

67. Bovendien moeten volgens vaste rechtspraak van het Hof specifieke eisen op het gebied van beroepskwalificaties en vergunningen die worden gesteld door de lidstaat waarin de diensten worden verricht, objectief noodzakelijk zijn en mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking van deze doelstellingen noodzakelijk is. [58]

68. Door haar algemene aard overschrijdt de wet van 14 juli 2017 duidelijk de grenzen van wat nodig was ter bereiking van een rechtmatig doel dat met deze wet mogelijk werd nagestreefd.

69. De aanpak van wantoestanden (die de openbare orde bedreigen) door middel van een algemeen toepasselijke regeling die leidt tot nietigverklaring van alle overeenkomsten met internationale aspecten die in sommige gevallen al 17 jaar lopen (en die vele jaren van kracht zijn gebleven, hoewel een vergunning van de nationale bank van Kroatië ontbrak), zou alleen kunnen worden gerechtvaardigd indien Kroatië overtuigend bewijs aanvoert dat er een dringend probleem heerst dat draconische maatregelen vereist. Volgens vaste rechtspraak „[staat] het aan de lidstaat [...] die zich wil beroepen op een doel dat de belemmering van de vrijheid van dienstverrichting kan rechtvaardigen, de rechterlijke instantie die zich hierover dient uit te spreken alle gegevens te verstrekken aan de hand waarvan deze zich ervan kan vergewissen dat deze maatregel voldoet aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel”. [59] Die gegevens zijn niet verstrekt.

70. Wanneer een lidstaat tracht een regeling te rechtvaardigen die de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting belemmert, moet zij in overeenstemming zijn met de algemene rechtsbeginselen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel. [60] Volgens de klassieke formulering van het Hof in zijn arrest in de zaak Fedesa „[kan], ofschoon het beginsel van rechtszekerheid zich in het algemeen ertegen verzet dat een gemeenschapsbesluit reeds vóór zijn afkondiging van kracht is, hiervan bij wijze van uitzondering [...] worden afgeweken, indien dit voor het te bereiken doel noodzakelijk is en het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht is genomen”. [61]

71. Het hoofdgeding speelt zich af in een context waarin de lidstaat het rechtszekerheidsbeginsel niet eerbiedigt bij de rechtvaardiging van de beperking van het vrij verrichten van diensten, maar dat heeft geen invloed op de toepassing van de materiële regel. [62] Het dossier bevat geen bewijzen dat het gewettigde vertrouwen van verweerster is geëerbiedigd, ook al bestond de betrokken overeenkomst reeds 10 jaar vóór de beslissing van de Kroatische wetgever, zoals tot uiting gekomen in de wet van 14 juli 2017, om deze met terugwerkende kracht nietig te verklaren.

72. Ten slotte zij eraan herinnerd dat het Unierecht wel degelijk kredietnemers beschermt die oneerlijk zijn behandeld in het kader van een consumentenkredietovereenkomst, waaronder overeenkomsten met internationale aspecten. Dit komt tot uiting in de omvangrijke rechtspraak van het Hof tot uitlegging van richtlijn 93/13/EEG betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten [63] binnen een dergelijk feitelijk kader. [64] Indien een dergelijke situatie zich in Kroatië voordoet, zal die rechtspraak vanzelfsprekend van toepassing zijn. [65]

58 Arrest van 25 juli 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punt 15).

59 Arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Bijvoorbeeld arrest van 20 december 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punten 44 en 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Arrest van 13 november 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, EU:C:1990:391, punt 45).

62 Zie bijvoorbeeld arrest van 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punt 52).

63 PB 1993, L 95, blz. 29.

64 Zie bijvoorbeeld laatstelijk arresten van 20 september 2018, OTP Bank en OTP Faktoring (C-51/17, EU:C:2018:750); 31 mei 2018, Sziber (C-483/16, EU:C:2018:367), en 20 september 2017, Andriciuc e.a. (C-186/16, EU:C:2017:703).

65 Zie bijvoorbeeld ook richtlijn 2008/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van richtlijn 87/102/EEG van de Raad (PB 2008, L 133, blz. 66) en het arrest van 12 juli 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).

V. Conclusie

73. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de eerste vraag van de Općinski sud u Rijeci te beantwoorden als volgt:

„In de omstandigheden van het hoofdgeding moet artikel 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wet van een lidstaat op de nietigheid van kredietovereenkomsten, met terugwerkende kracht vanaf de datum van sluiting ervan, en van andere uit die kredietovereenkomsten voortvloeiende rechtshandelingen, wanneer zij worden gesloten met een kredietgever die in een andere lidstaat is gevestigd dan de lidstaat van vestiging van de dienstontvanger, hoewel de kredietgever op het ogenblik van de ondertekening van de overeenkomst niet over de vereiste vergunningen van de bevoegde autoriteiten van die lidstaat beschikte."