EVGENI TANCHEV
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. november 14.[1]

C-630/17. sz. ügy

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

(az Općinski sud u Rijeci [fiumei városi bíróság, Horvátország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„A szolgáltatások szabad mozgása – Horvátországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozását megelőzően megkötött kölcsönszerződések – Az ilyen, nemzetközi elemekkel rendelkező szerződések semmisségét előíró, visszaható hatályú tagállami törvény – Elfogadhatóság”

I. Bevezetés

1. Az Općinski sud u Rijeci (fiumei városi bíróság, Horvátország; a továbbiakban: kérdést előterjesztő bíróság) által benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát lényegében az képezi, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal egy olyan horvát törvény, amely akként rendelkezik, hogy horvát adósok és a Hrvatska narodna banka (a továbbiakban: horvát nemzeti bank) Horvátország területén hitelszolgáltatás nyújtására vonatkozó engedélyével nem rendelkező külföldi hitelezők által megkötött, horvátországi ingatlanokat terhelő jelzáloggal fedezett kölcsönszerződések a megkötésük napjától kezdve semmisek. Horvátországnak az EU-hoz történő csatlakozásáról szóló szerződés[2] feltételei szintén szerepet játszanak, tekintettel arra, hogy a szóban forgó jogszabály a 2013. július 1-jei horvát csatlakozás előtt megkötött kölcsönszerződésekre is vonatkozik.

2. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések közül három a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2012. december 12-i 1215/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet[3] értelmezésével, míg egy a fentiekben részletezett jogvitával foglalkozik, amely elem az Unió szabad mozgásra vonatkozó szabályozásának, valamint a Bíróság által az új tagállam csatlakozását követően az uniós jog időbeli hatályával kapcsolatban alkalmazott ítélkezési gyakorlatnak a vizsgálatát vonja maga után. A jelen indítványban – a Bíróság kérésének megfelelően – ez utóbbi kérdésekkel foglalkozom.

1 Eredeti nyelv: angol.

2 HL 2012. L 112., 21. o.

3 HL 2012. L 351., 1. o.

A. Jogi háttér

1. Az uniós jog

3. Az EUMSZ 56. cikk első bekezdése szerint:

„Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.”

4. Az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdése szerint:

„E fejezet rendelkezéseinek keretei között tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás.”

2. A tagállami törvény

5. A Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (a Horvát Köztársaságban engedély nélküli hitelezővel kötött, nemzetközi jellemzőkkel rendelkező kölcsönszerződések semmiségéről szóló törvény; a továbbiakban: 2017. július 14-i törvény)[4] 1. cikkének (1) bekezdése, 2–5. cikke és 7–11. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A Horvát Köztársaságban engedély nélküli hitelezővel kötött, nemzetközi jellemzőkkel rendelkező kölcsönszerződések semmiségéről szóló törvény

A törvény tárgyi hatálya

1. cikk

(1) E törvény – az alábbiakban felsorolt adósok által megkötött szerződések kivételével – a Horvát Köztársaságban adósok és engedély nélküli hitelezők által megkötött, nemzetközi elemekkel rendelkező hitelszerződésekre alkalmazandó;

[…]

(2) E törvény a Horvát Köztársaságban adósok és engedély nélküli hitelezők által létrehozott, az e cikk (1) bekezdése értelmében vett, nemzetközi elemekkel rendelkező hitelszerződésre irányuló vagy ilyen szerződésen alapuló más jogi aktusokra is alkalmazandó.

Fogalommeghatározások

2. cikk

E törvény alkalmazásában:

– »adós«: minden olyan természetes vagy jogi személy, aki vagy amely nemzetközi elemekkel rendelkező hitelszerződés alapján hitelben részesül, illetve – adóstársként, adós hitelezőként, adóstárs hitelezőként vagy kezesként – ilyen hitelre jogosult személyből hasznot húzó minden személy.

4 Narodne novine (hivatalos lap), 72/2017. sz.

– »engedély nélküli hitelező«: minden olyan jogi személy, amely vállalta, hogy nemzetközi elemekkel rendelkező hitelszerződés alapján valamely adós javára hitelt nyújt, és amelynek székhelye a nemzetközi elemekkel rendelkező szerződés megkötésének időpontjában a Horvát Köztársaság területén kívül esik, valamint amely a Horvát Köztársaság területén kínál vagy nyújt hitelszolgáltatásokat, annak ellenére, hogy az ilyen szolgáltatások nyújtásához jogszabályban előírt feltételeket nem teljesíti, közelebbről nem rendelkezik a Horvát Köztársaság hatáskörrel rendelkező hatóságainak engedélyével és/vagy hozzájárulásával.

[…]

A hitelszerződések semmissége

3. cikk

(1) A Horvát Köztársaság területén adósok és engedéllyel nem rendelkező hitelezők által megkötött, nemzetközi elemekkel rendelkező hitelszerződések semmisek.

(2) E cikk (1) bekezdésétől eltérően valamely adós az adott szerződés semmisségére annak teljes körű teljesítését követően nem hivatkozhat.

Az egyéb jogi aktusok semmissége

4. cikk

Semmis az e törvény 3. cikkének értelmében vett semmis szerződés alapján létrehozott vagy ahhoz kapcsolódó valamennyi közjegyzői okirat.

Végrehajtási kifogás

5. cikk

Valamely hitelszerződés semmisségét vagy valamely semmis szerződésen alapuló közjegyzői okirat semmisségét megállapító ítélet jogerőre emelkedése esetén az adós kérelmére a bíróságok vagy pénzügyi hatóságok előtt az adóssal szemben folyamatban lévő valamennyi végrehajtási eljárást meg kell szüntetni.

[…]

A semmisség joghatásai

7. cikk

A szerződő fél köteles a másik szerződő félnek visszaszolgáltatni mindent, amihez a semmis szerződés alapján hozzájutott, amennyiben pedig ez nem lehetséges vagy a teljesítés természete miatt az eredeti állapot helyreállítására nincs lehetőség, megfelelő kártérítést kell fizetnie, amelynek összegét a bírósági határozat meghozatalának napján érvényes ár függvényében kell meghatározni.

Hatáskör

8. cikk

(1) Az e törvény értelmében vett, nemzetközi elemekkel rendelkező hitelszerződésekre vonatkozó jogvita keretében az adós az engedély nélküli hitelezővel szemben keresetet (az engedély nélküli hitelező székhelyének fekvésétől függetlenül) az engedély nélküli hitelező székhelye szerinti állam bírósága vagy az adós lakóhelyének, illetve székhelyének bírósága előtt indíthat.

(2) Az engedély nélküli hitelező az adóssal szemben e cikk (1) bekezdése értelmében vett keresetet kizárólag az adós lakóhelye vagy székhelye szerinti állam bírósága előtt indíthat. Az e törvény értelmében vett semmis szerződésekre kizárólag Horvátország joga az irányadó, és az a bíróság, amelynél az ilyen szerződés semmissége miatt kereset indul, a keresetre – annak vizsgálatát mellőzve, hogy egyéb jogalkotási eszközök alapján a szerződés megkötésének helye szerinti jog alkalmazására vonatkozó vélelem fennáll-e – e törvényt alkalmazza.

Átmeneti és záró rendelkezések

9. cikk

E törvény az adósokat kedvezőbb szabályozást tartalmazó különös jogszabályok révén megillető jogokat nem érinti.

10. cikk

(1) Az e törvény hatálybalépése előtt a Horvát Köztársaság területén adósok és engedély nélküli hitelezők által megkötött, e törvény értelmében vett, nemzetközi elemekkel rendelkező hitelszerződések a megkötésük napjától kezdve semmisek, és a 7. cikkben megjelölt joghatásokkal járnak.

(2) Az e törvény hatálybalépése előtt a Horvát Köztársaság területén adósok és engedély nélküli hitelezők által létrehozott, e cikk (1) bekezdése szerinti, nemzetközi elemeket tartalmazó hitelszerződésből eredő, ilyen szerződésen alapuló egyéb jogi aktusok a létrehozásuk időpontjától kezdve semmisek, és a 7. cikkben megjelölt joghatásokkal járnak.

11. cikk

E törvény a »*Narodne novinében*« való közzétételt követő 8 nap elteltével lép hatályba.

Zágráb, 2017. július 14.”

II. Az alapügy tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

6. 2007. január 5-én Anica Milivojević (a továbbiakban: felperes), aki a Horvát Köztársaság állampolgára, és férje, aki azóta elhunyt, 47 000 euró összeget érintően egyszeri kölcsönre vonatkozó szerződést kötött a Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGennel (a továbbiakban: alperes), amelynek székhelye az Osztrák Köztársaságban található. Ezt az összeget készpénzben az alperes ausztriai székhelyén folyósították, és a szóban forgó szerződést egy horvátországi közvetítő segítségével kötötték meg, aki e segítség fejében jutalékot kapott.[5] A felperes – részben magánéleti okokból, részben

5 A Bizottság e tekintetben nem vitatott írásbeli észrevételei szerint.

pedig lakásoknak a turisztikai piacon történő bérbeadása érdekében – az otthonának bővítése és felújítása céljából kért kölcsön.[6] Nem vitatott, hogy az alperes nem rendelkezett a horvát nemzeti bank engedélyével arra vonatozóan, hogy a Horvát Köztársaság területén jelzálogfedezetű kölcsönök nyújtása céljából pénzügyi szolgáltatásokat nyújtson.

7. A felperes a kölcsön visszafizetésének biztosítékaként 2007. január 12-én közjegyző előtt biztosítéki nyilatkozatot tett, amely alapján az ingatlanjai tekintetében jelzálogjogot jegyeztek be az ingatlan-nyilvántartásba.

8. 2015. április 23-án a felperes keresetet nyújtott be az alperes ellen a kérdést előterjesztő bírósághoz a 2007. január 5-i, egyszeri kölcsönre vonatkozó szerződés (a továbbiakban: szerződés) és a 2007. január 12-én közjegyző előtt tett biztosítéki nyilatkozat semmisségének megállapítása iránt, valamint a jelzálogjog ingatlannyilvántartási bejegyzésének törlése iránt.

9. A kérdést előterjesztő bíróság 2017. július 3-án lezárta az eljárást, de a 2017. augusztus 10-i határozatával újra megnyitotta az ügyet a 2017. július 14-i törvény hatálybalépése miatt, amelynek rendelkezései az alapjogvitára alkalmazandók lehetnek. A Horvát Köztársaság kormánya a 2017. május 25-i véleményében kimondta, hogy a későbbi 2017. július 14-i törvény javaslata rendelkezhet visszaható hatállyal, mivel az intézkedés célja más módon nem valósítható meg.

10. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a Horvát Köztársaság kormányának véleményéből nem következik az adós (fogyasztók és/vagy kisvállalkozók) jogainak a tisztességtelen bánásmóddal szembeni védelme, amelyet az európai uniós jog a szabad szolgáltatásnyújtás alóli kivételként ismerhetne el. A 2000 és 2010 közötti időszakban kötött szerződésekről van szó, és ezen időszakot követően a Horvát Köztársaság csatlakozott az Európai Unióhoz, így a külföldi hitelintézetek átmenetileg pénzügyi szolgáltatást nyújthatnak, anélkül hogy a horvát nemzeti bank engedélyére szükség volna.

11. A 2017. július 14-i törvény 3. cikkének (1) bekezdése megállapítja azon nemzetközi jellemzőkkel rendelkező kölcsönszerződések semmisségét, amelyek a Horvát Köztársaságban az adós és engedély nélküli hitelező között jöttek létre. A 10. cikk értelmében a semmisség joghatásai a szerződés megkötésének időpontjától kezdve állnak be, és a szóban forgó szerződésből eredő egyéb jogi aktusokra is kiterjednek.

12. A 2017. július 14-i törvény 2. cikke (1) bekezdésének második francia bekezdése alapján „engedély nélküli hitelezőnek” kell tekinteni az olyan jogi személyt, amely nemzetközi jellemzőkkel rendelkező kölcsönszerződéssel kölcsönt nyújtott az adósnak, és amelynek székhelye a nemzetközi jellemzőkkel rendelkező kölcsönszerződés megkötése időpontjában a Horvát Köztársaságon kívül van, és kölcsönök jóváhagyására irányuló szolgáltatásokat nyújt vagy kínál annak ellenére, hogy az ilyen szolgáltatások kínálására vonatkozó rendelkezésekben előírt feltételeknek nem tesz eleget, vagy nem rendelkezik az előírt engedélyekkel és/vagy a Horvát Köztársaság illetékes szerveinek jóváhagyásával.

13. Végezetül, a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a horvát bíróságok ítélkezési gyakorlata szerint a kölcsönszerződések az azok aláírásnak időpontjában hatályos tagállami jog alapján nem semmisek. Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság utal a Horvát Köztársaság legfelsőbb bírósága polgári kollégiuma elnökének és a megyei bíróságok polgári kollégiumai elnökeinek részvételével tartott találkozóból a Horvát Köztársaság legfelsőbb bírósága által levont, a 2017. július 14-i törvényt megelőző 2016. április 12-i következtetés 3.2 pontjára, amely szerint az ilyen szerződések nem

6 Uo.

semmisek, mivel az említett következmény nem szerepel a Zakon o bankamában (a bankokról szóló törvény), és a Zakon o kreditnim institucijamában (a hitelintézetekről szóló törvény) sem, és mindez igaz 2015. szeptember 30-ig, amikor is a Zakon o potrošačkom kreditiranju (a fogyasztóknak nyújtott hitelről szóló törvény) módosításáról szóló törvénybe belefoglalták a szóban forgó következményt.

14. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor előadja, hogy nem oldódott meg az a kérdés, hogy a Horvát Köztársaság kormányának a fent említett véleményéből eredő állítást figyelembe véve, amely szerint a 2017. július 14-i törvény visszaható hatályával „azonos jogi szabályozást állapít meg", fennáll-e a hitelező hátrányos megkülönböztetése a jogállásának a függőben lévő jogvitában történő módosítása miatt és a szerződés szerinti kamatok megfizetésének elmulasztásából adódó elmaradt haszon formájában megnyilvánuló gazdasági veszteségek miatt.

15. A kölcsönszerződések és az ehhez kapcsolódó egyéb jogi aktusok semmisségének megállapítása tehát korlátozza az alperest további pénzügyi szolgáltatások nyújtásában. A kérdést előterjesztő bíróság ezért felteszi a kérdést, hogy ez ellentétes-e az EU belső piacán történő szabad szolgáltatásnyújtással, és adott esetben a tőke szabad áramlásával.

16. A felek között vitatott, hogy a 2017. július 14-i törvény az alperes tekintetében egyáltalán alkalmazandó-e, hogy a szerződésre Horvátország jogát vagy Ausztria jogát kell-e alkalmazni, és hogy összeegyeztethető-e az 1215/2012 rendelettel a 2017. július 14-i törvény 8. cikkének (1) és (2) bekezdése, amely Horvátország bíróságainak biztosít joghatóságot.

17. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatal céljából tehát a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. és 63. cikkét, hogy azokkal ellentétes a Horvát Köztársaságban engedély nélküli hitelezővel kötött, nemzetközi jellemzőkkel rendelkező kölcsönszerződések semmiségéről szóló törvény; […], különösen e törvény 10. cikke, amely előírja (a hivatkozott törvény 1. cikke és 2. cikkének első francia bekezdése értelmében vett) adós és (az ugyanezen törvény 1. cikke és 2. cikkének első francia bekezdése értelmében vett) engedély nélküli hitelező között létrejött kölcsönszerződésből következő vagy azon alapuló kölcsönszerződések és egyéb jogi aktusok semmisségét, annak ellenére, hogy azokat e törvény hatálybalépése előtt kötötték meg, és e semmisséget a megkötésük időpontjától kezdve írja elő, azon következménnyel, hogy az egyes szerződő feleknek vissza kell fizetniük a másik félnek a semmis szerződés alapján kapott összegeket, és ha ez nem lehetséges, vagy a teljesítés jellege ellenkezik a visszatérítéssel, a bírósági határozat meghozatalának időpontjában irányadó árak alapján vagyoni formában nyújtott megfelelő kártérítést kell fizetniük?

2) Az [1215/2012 rendeletet], különösen a 4. cikkének (1) bekezdését és 25. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétesek a Horvát Köztársaságban engedély nélküli hitelezővel kötött, nemzetközi jellemzőkkel rendelkező kölcsönszerződések semmiségéről szóló törvény 8. cikkének (1) és (2) bekezdésében foglalt rendelkezések, amelyek megállapítják, hogy az e törvény értelmében a nemzetközi jellemzőkkel rendelkező kölcsönszerződésekkel kapcsolatos jogvitákban az adós az engedély nélküli hitelező ellen azon állam bíróságai előtt indíthat keresetet, ahol a hitelező székhelye található, vagy az engedély nélküli hitelező székhelyétől függetlenül az adós saját lakóhelye, illetve székhelye szerinti bíróságok előtt, míg az engedély nélküli hitelező a hivatkozott törvény értelmében kizárólag azon állam bíróságai előtt indíthat keresetet az adós ellen, amelyben az adós lakóhellyel vagy székhellyel rendelkezik?

3) Az 1215/2012 rendelet 17. cikkének (1) bekezdése és az egyéb uniós jogi vívmányok rendelkezései értelmében vett fogyasztói szerződésről van-e szó, ha a kölcsön kedvezményezettje olyan természetes személy, aki szállásadói tevékenység végzése és turisták számára magánszálláshely-szolgáltatás nyújtása céljából kötött üdülőapartmanokba történő beruházásra irányuló kölcsönszerződést?

4) Úgy kell-e értelmezni az 1215/2012 rendelet 24. cikkének 1. pontjában foglalt rendelkezést, hogy a kölcsönszerződés és a vonatkozó biztosítéki nyilatkozatok semmisségének megállapítására és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jelzálogjog törlésére irányuló eljárás elbírálására a Horvát Köztársaság bíróságai rendelkeznek joghatósággal, ha a kölcsönszerződésből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása céljából az adósnak a Horvát Köztársaság területén található ingatlanaira alapították a szóban forgó jelzálogjogot?"

18. A fentieknek megfelelően a Bíróság kérésére az indítványban kizárólag az első kérdéssel foglalkozom. Írásbeli észrevételeket az alperes, a Horvát Köztársaság és az Európai Bizottság nyújtott be a Bírósághoz. Valamennyien részt vettek a 2018. szeptember 5-én megtartott tárgyaláson.

III. Az első kérdéssel kapcsolatos írásbeli észrevételek összefoglalása

19. Az alperes azzal érvel, hogy a 2017. július 14-i törvény rá két okból sem vonatkozik. Először is, az alperes nem minősül a 2017. július 14-i törvény 2. cikkének értelmében vett engedély nélküli hitelezőnek, másodszor a szerződést nem Horvátországban, hanem Ausztriában kötötték, így arra a 2017. július 14-i törvény 1. cikke értelmében e törvény hatálya nem terjed ki.

20. Az alperes előadja, hogy Horvátország területén soha nem kínált vagy nyújtott hitelszolgáltatásokat, így engedély nélküli hitelezőnek nem minősíthető. A hitelkérelmet a felperes írta alá, majd ezt követően az alperes részére annak ausztriai székhelyére küldte meg. A szerződést annak szövege szerint az Osztrák Köztársaságban kötötték meg.

21. Az alperes az osztrák joggal összhangban, kizárólag Ausztria területén működik. Az, hogy a szerződést horvát állampolgárokkal kötötték meg, nem jelenti azt, hogy az alperes Horvátország területén tevékenységet végzett. Az alperes azzal érvel, hogy a horvát jog kifejezetten lehetővé teszi a horvát állampolgárok számára, hogy külföldi hitelezőkkel szerződjenek,[7] és hogy a horvát jog szerint a kölcsönszerződéseket a hitelezőnek az ajánlat megtételének időpontjában fennálló székhelyén vagy lakcímén megkötöttnek kell tekinteni.[8] Az alperes rámutat arra, hogy a felperes Ausztriába ment, és felveti, hogy a 2017. július 14-i törvény a felperes helyett miért az alperest érinti.

22. Ezenfelül az alperes azzal érvel, hogy álláspontját a horvát bíróságok által a 2017. július 14-i törvény hatálybalépését követően meghozott három ítélet[9] is alátámasztja, és ebben az összefüggésben felveti, hogy a tagállamok a szerződésre irányadó jog megválasztására vonatkozó uniós szabályoktól eltérhetnek.[10]

23. A szolgáltatásnyújtás szabadságával mind a szabadság tagállamok területén való korlátozása, mind pedig a szolgáltatásnyújtás államában le nem telepedett szolgáltatók hátrányos megkülönböztetése ellentétes.[11] A 2017. július 14-i törvény joghatásai a külföldi hitelezési szolgáltatások szempontjából jelentősebbek, mint a Horvátországban letelepedett hitelezők számára, így közvetett hátrányos

7 E tekintetben a Zakona o deviznom poslovanju (az árfolyamműveletekről szóló horvát törvény) 28. cikkének (3) bekezdésére történik hivatkozás.

8 E tekintetben a Zakon o obveznim odnosima (a kötelemről szóló horvát jog), (Narodne novine 5/2005. sz., 41/2008. sz., 125/2011. sz., 78/2015. sz.) 252. cikkének (2) bekezdésére történik hivatkozás.

9 E tekintetben a Županijski sud u Zagrebu (Zágráb megyei bíróság, Horvátország) Gž-3798/15 ügyben 2017. szeptember 26-án meghozott ítéletére, a Županijski sud u Splitu (Split megyei bíróság, Horvátország) Gž-1811/17 ügyben 2017. október 18-án és a Gž-2459/2017 ügyben 2017. november 30-án meghozott ítéletére, valamint számos – jelesül az Općinski građanski sud u Zagrebu (zágrábi városi polgári bíróság, Horvátország) P-7448/14, P-123/17, P-4873/13 és P-1677/16 ügyben, az Općinski građanski sud u Zagrebu, Stalna služba u Sesvetama (zágrábi városi polgári bíróság sesvetei állandó kirendeltsége, Horvátország) P-2334/2015 ügyben és az Općinski građanski sud u Varaždinu Municipal (varaždinui városi polgári bíróság, Horvátország) P-137/16 és P-1095/14 ügyben – első fokon meghozott ítéletére történik hivatkozás.

10 Az alperes utal a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló, 2008. június 17-i 593/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre („Róma I") (HL 2008. L 177., 6. o.; helyesbítés: HL 2009. L 309., 87. o.).

11 Az alperes a következőkre hivatkozik: 1974. december 3-i van Binsbergen ítélet (33/74, EU:C:1974:131, 22. pont); 1991. július 25-i Collectieve Antennevoorziening Gouda ítélet (C-288/89, EU:C:1991:323, 10. pont).

megkülönböztetés valósul meg,[12] de az „engedély nélküli hitelező” 2017. július 14-i törvény 2. cikkében szereplő meghatározása következtében közvetlen hátrányos megkülönböztetés is fennáll. Az uniós jog alapján valamely, a letelepedésének helye szerinti tagállamban az összes engedéllyel rendelkező szolgáltató más tagállamokban is egyenlő feltételekkel nyújthat szolgáltatást.[13] Ezenfelül az alperes előadja, hogy a 2017. július 14-i törvény a Horvátországban történő szolgáltatásnyújtást kevésbé vonzóvá teszi.

24. Az alperes előadja, hogy a horvát jogalkotó soha nem fejtette ki, hogy álláspontja szerint a 2017. július 14-i törvény alapján a külföldi állampolgárokra alkalmazandó különös szabályozás a Horvát Köztársaság közrendjének, közbiztonságának és közegészségügyének megóvása érdekében miért indokolt, és hogy az arányosság elve sérül.[14] Az alperes állítása szerint versenykorlátozás valósult meg.

25. Horvátország vitatja az első, második és harmadik kérdés elfogadhatóságát. Horvátország az első kérdést illetően azzal érvel, hogy a Bíróság valamely tagállamnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása napjától kezdve az uniós jog értelmezésére hatáskörrel rendelkezik.[15] Tekintettel arra, hogy Horvátország 2013. július 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, és hogy a szerződés a megkötésének napjától – nevezetesen 2007. január 5-től – kezdve semmis, a Bíróság az első kérdés megválaszolására nem rendelkezik hatáskörrel.

26. Ezenfelül Horvátország azzal érvel, hogy az első kérdés hipotetikus. A kérdést előterjesztő bíróság még nem döntött abban a kérdésben, hogy a szerződést Horvátországban kötötték-e meg.[16]

27. Horvátország az ügy érdemét illetően előadja, hogy a 2017. július 14-i törvényt abból a jogszerű célból fogadták el, hogy megvédjék azt a számos horvát állampolgárt, aki a Horvátországnak az Unióhoz történő csatlakozását megelőző időszakban a horvát hatóságok által előírt engedélyek nélkül tevékenységet végző hitelezőkkel kötött hitelszerződést.

28. Horvátország álláspontja szerint az EUMSZ 53. és EUMSZ 63. cikkre jogellenes tevékenységek helyett csak jogszerű tevékenységek védelmében lehet hivatkozni, és jogellenes tevékenység céljából a bizalomvédelemre egyetlen kereskedő sem hivatkozhat.[17] Horvátország ezt kiegészíti azzal, hogy a 2017. július 14-i törvényt a horvát állampolgárok említett jogellenes tevékenységekkel szembeni védelmére rendelkezésre álló minden más jogi eszköz kimerítését követően fogadták el.

29. Végezetül Horvátország rámutat arra, hogy a 2017. július 14-i törvény kizárólag „hamis” vagy „kvázi” visszaható hatállyal rendelkezik, mivel a semmisségre vonatkozó szabályozás a már megszűnt jogi helyzetekre nem vonatkozik. Horvátországban az engedély nélküli hitelezőkről nem létezik nyilvántartás, így az adósok védelmének egyetlen hatékony módja a „kvázi” visszaható hatály volt. A külföldi hitelezők nyilvántartásának hiánya azt is jelenti, hogy szankciók vagy közigazgatási intézkedések egységes alkalmazására nincsen lehetőség.

30. A Bizottság az első kérdés elfogadhatóságát illetően konkrét érvet nem hoz fel. A Bizottság ugyanakkor előadja, hogy amennyiben a nemzeti bíróság az osztrák jog alkalmazandósága mellett dönt, az uniós jog a jogvita szempontjából nem releváns. Ennélfogva a Bizottság az előterjesztett kérdésekre arra az esetre ad választ, ha a szerződésre a horvát jog az irányadó.

12 Az alperes a következőre hivatkozik: 1982. február 3-i Seco és Desquenne & Giral ítélet (62/81 és 63/81, EU:C:1982:34).

13 Az alperes a következőkre hivatkozik: 1991. július 25-i Säger ítélet (C-76/90, EU:C:1991:331, 12. pont); 1999. október 26-i Eurowings Luftverkehr ítélet (C-294/97, EU:C:1999:524, 33. pont); 2005. október 20-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-264/03, EU:C:2005:620, 66. pont).

14 Az alperes a 2003. május 13-i Müller-Fauré és van Riet ítéletre (C-385/99, EU:C:2003:270, 68. pont) hivatkozik.

15 Horvátország a 2014. november 5-i VG Vodoopskrba végzésre (C-254/14, nem tették közzé, EU:C:2014:2354, 10. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) hivatkozik.

16 Horvátország a 2017. július 14-i törvény 1. cikkére és a 2002. december 10-i British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítéletre (C-491/01, EU:C:2002:741, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) hivatkozik.

17 Horvátország a 2005. június 30-i Branco kontra Bizottság ítéletre (T-347/03, EU:T:2005:265, 102. pont) hivatkozik.

31. A Bizottság azzal érvel, hogy az uniós jog az alapeljárásra időbeli hatályánál fogva alkalmazandó, mivel – valamely új tagállam csatlakozásáról szóló szerződésének ezzel ellentétes rendelkezése hiányában –a csatlakozás napjától kezdve az új tagállamnak az Európai Unióhoz történő csatlakozását megelőzően fennálló helyzetek jövőbeni hatásaira az uniós jog alkalmazandó.[18] Horvátország csatlakozási szerződésében ilyen eltérő rendelkezés nem szerepel.[19] Mivel a szóban forgó szerződés joghatásai 2013. július 1-jén nem szűntek meg, az alapeljárásra az uniós jog az irányadó. A Bizottság általánosabban arra is utal, hogy a 2017. július 14-i törvény Horvátország csatlakozását követően lépett hatályba.

32. A Bizottság álláspontja szerint a 2017. július 14-i törvény – az EUMSZ 56. cikk szerinti szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben – a szolgáltató letelepedésének helye szerinti tagállam állampolgársága alapján hátrányos megkülönböztetést valósít meg,[20] és a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó, megkülönböztetés nélkül alkalmazandó intézkedésnek is minősül.[21]

33. A Bizottság az előzőt illetően azzal érvel, hogy a Horvátország területén kívül letelepedett, engedély nélküli hitelezők a Horvátországban letelepedett, engedély nélküli hitelezőknél kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek, mivel a Horvátországban letelepedett, engedély nélküli hitelezők által megkötött egyes szerződések semmisségére vonatkozó törvény visszaható hatályról nem rendelkezik,[22] a legfelsőbb bíróság 2016. április 12-i következtetése szerint mindenesetre a semmisség a fogyasztói hitelszerződésekre nem alkalmazható.

34. A Bizottság az utóbbit illetően előadja, hogy a saját tagállamuktól valamennyi szükséges engedélyt beszerző jövőbeni hitelezőknek a hitelszolgáltatások Horvátország területén való nyújtásából történő kizárása a kölcsönös elismerés nyilvánvaló megsértése és a szolgáltatásnyújtás szabadságát is sérti.[23] Ezenfelül a hitelszerződés megkötésének napjától fennálló semmisség és a helyreállítást illetően a 2017. július 14-i törvényben előírt kötelezettségek a szolgáltatásnyújtást kevésbé vonzóvá teszik vagy akár el is lehetetlenítik.

35. A Bizottság előadja, hogy a hátrányosan megkülönböztető, korlátozó jellegű rendelkezés alkalmazását kizárólag az EUMSZ 52. cikkben rögzített közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi indokok igazolhatják.[24] Olyan nyomós közérdekre, amelyre az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadságok korlátozásának igazolása érdekében hivatkozni lehet, hátrányosan megkülönböztető módon alkalmazott korlátozások igazolása érdekében nem lehet hivatkozni.[25]

18 A Bizottság a következőkre hivatkozik: 1997. október 2-i Saldanha és MTS ítélet (C-122/96, EU:C:1997:458, 14. pont); 1999. április 29-i Ciola ítélet (C-224/97, EU:C:1999:212, 27–34. pont); 2002. január 29-i Pokrzeptowicz-Meyer ítélet (C-162/00, EU:C:2002:57, 50. pont).

19 A fenti 2. lábjegyzet.

20 Ebben az összefüggésben a Bizottság az 1991. július 25-i Collectieve Antennevoorziening Gouda ítéletre (C-288/89, EU:C:1991:323, 10. pont) hivatkozik.

21 Ebben az összefüggésben a Bizottság a következőkre hivatkozik: 1995. május 10-i Alpine Investments ítélet (C-384/93, EU:C:1995:126, 28. és 34. pont); 2006. június 15-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-255/04, EU:C:2006:401, 37. pont); 2009. június 25-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-356/08, EU:C:2009:401, 39. pont); 2012. július 12-i HIT és HIT LARIX ítélet (C-176/11, EU:C:2012:454, 16. pont); 2018. január 18-i Wind 1014 és Daell ítélet (C-249/15, EU:C:2018:21, 21. pont).

22 A Bizottság a fogyasztói hitelről szóló törvény (a Horvát Köztársaság hivatalos lapja, 75/2009. sz., 112/2012. sz., 143/2013. sz., 147/2013. sz., 9/2015. sz., 78/2015. sz., 102/2015. sz. és 52/2016. sz.) 19. cikkének j) pontjára hivatkozik, amelyet a fogyasztói hitelről szóló törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló törvény (a Horvát Köztársaság hivatalos lapja, 102/2015. sz.) iktatott be.

23 A Bizottság a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. június 26-i 2013/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 176., 338. o.; helyesbítések: HL 2017. L 20., 1. o.; HL 2013. L 208., 73. o.) 33. cikkére és I. mellékletére hivatkozik; 2000. március 9-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-355/98, EU:C:2000:113, 37. és 38. pont); 1991. július 25-i Säger ítélet (C-76/90, EU:C:1991:331, 14. pont).

24 A Bizottság a következőkre hivatkozik: 2003. szeptember 23-i Ospelt és Schlössle Weissenberg ítélet (C-452/01, EU:C:2003:493, 34. pont); 2016. január 28-i Laezza ítélet (C-375/14, EU:C:2016:60, 25. és 26. pont).

25 2016. január 28-i Laezza ítélet (C-375/14, EU:C:2016:60, 25. pont).

36. A Bizottság elismeri, hogy a Bíróság a szolgáltatásnyújtás szabadságára megkülönböztetés nélkül alkalmazott korlátozásokat illetően elismert bizonyos olyan nyomós közérdekeket, amelyek a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását igazolhatják, mint például a kereskedelmi szerződések tisztességes jellege, a fogyasztóvédelem, a szolgáltatás igénybe vevőjének az engedély nélküli személyek által nyújtott szolgáltatásokkal szembeni védelme, a nemzeti pénzügyi ágazat jó hírnevének fenntartása, és a pénzügyi szolgáltatások megfelelő nyújtása.[26] A 2017. július 14-i törvény azonban e célkitűzések egyikét sem említi, azokat következetesen nem védi,, és az aránytalan, különösen a külföldi elemekkel rendelkező valamennyi hitelszerződésre kiterjedő hatályára tekintettel. A 2017. július 14-i törvény a jogbiztonságot is sérti.

37. Végezetül a Bizottság elismeri, hogy a Bíróság a rendelkezést főszabály szerint csupán e két alapvető szabadság, azaz a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a tőke szabad mozgása közül csupán az egyikre tekintettel vizsgálja meg, ha az ügy körülményei alapján úgy tűnik, hogy az egyik szabadsághoz képest a másik szabadság teljesen másodlagos, és azzal együtt mérlegelhető.[27] A Bizottság ezt kiegészíti azzal, hogy a 2017. július 14-i törvény mindenesetre a tőke mozgásának az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdésében előírt szabadságával sem egyeztethető össze.[28]

IV. Értékelés

A. Előzetes észrevételek

1. Az elfogadhatóságról

38. El kell utasítani Horvátország azon érveit, amelyek értelmében az előzetes döntéshozatalra utaló határozat hipotetikus, mivel a kérdést előterjesztő bíróság még nem határozott abban a kérdésben, hogy a szóban forgó szerződésre Horvátország vagy Ausztria joga-e az irányadó. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat releváns voltát vélelmezni kell.[29]

26 A Bizottság a következőkre hivatkozik: 1995. május 10-i Alpine Investments ítélet (C-384/93, EU:C:1995:126, 44. pont); 1997. július 9-i De Agostini és TV-Shop ítélet (C-34/95–C-36/95, EU:C:1997:344, 53. pont); 1991. július 25-i Collectieve Antennevoorziening Gouda ítélet (C-288/89, EU:C:1991:323, 14. pont); 2006. március 30-i Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ítélet (C-451/03, EU:C:2006:208, 38. pont); 2013. július 18-i Citroën Belux ítélet (C-265/12, EU:C:2013:498, 38–40. pont); E-08/16 Netfonds [2017] EFTA Ct. Rep. 163, 113. o.

27 2006. október 3-i Fidium Finanz ítélet (C-452/04, EU:C:2006:631, 30. és 34. pont).

28 A Bizottság többek között a következőkre hivatkozik: 1999. március 16-i Trummer és Mayer ítélet (C-222/97, EU:C:1999:143, 23. pont); 2012. április 26-i van Putten ítélet (C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, 32–36. pont); 2013. október 3-i Itelcar ítélet (C-282/12, EU:C:2013:629, 14. pont); 2000. szeptember 26-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-478/98, EU:C:2000:497, 18. pont); 2003. május 13-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-98/01, EU:C:2003:273, 43. pont); 2002. június 4-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-483/99, EU:C:2002:327, 40. pont); 2010. július 1-jei Dijkman és Dijkman-Lavaleije ítélet (C-233/09, EU:C:2010:397, 31. pont); 2002. június 4-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-367/98, EU:C:2002:326, 44. és 45. pont); 2006. szeptember 28-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-282/04 és C-283/04, EU:C:2006:608, 18. pont); 2010. július 8-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-171/08, EU:C:2010:412, 48. pont); 2017. január 25-i Festersen ítélet (C-370/05, EU:C:2007:59, 24. pont); 2013. május 8-i Libert és társai ítélet (C-197/11 és C-203/11, EU:C:2013:288, 44. pont); 2013. október 22-i Essent és társai ítélet (C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 Lásd például: 2016. október 27-i Audace és társai ítélet (C-114/15, EU:C:2016:813, 34. pont).

39. Az alapeljárásban nem szerepel hipotetikus tényállás,[30] és azok az uniós szabályok, amelyek értelmezését a kérdést előterjesztő bíróság kéri, már joghatásokat váltanak ki.[31] Az, hogy adott esetben a Bíróság olyan feltételezések alapján kénytelen dolgozni,[32] hogy például a kérdést előterjesztő bíróság végül akként fog határozni, hogy a szerződésre Horvátország joga az irányadó, nem teszi az ítéletet vélemény jellegűvé,[33] különös tekintettel arra, hogy az alperes által a szerződéses kötelmeket illetően hivatkozott 593/2008 rendelet a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatal céljából feltett három kérdéssel érintett 1215/2012 rendelethez szorosan kapcsolódik.

40. Ennélfogva, a jogvita tényleges rendezése céljából szükséges az első kérdés[34] megválaszolása, különösen figyelembe véve, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint, tekintettel a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti feladatmegosztásra, „nem várható el, hogy a kérdést előterjesztő bíróság – még mielőtt a Bírósághoz fordulna – elvégezze az igazságszolgáltatási feladata keretében rá háruló valamennyi ténymegállapítást és jogi értékelést. Elegendő ugyanis, ha az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik az alapügy tárgya és a[z] [uniós] jogrendet érintő főbb pontjai annak érdekében, hogy a tagállamoknak lehetőségük legyen észrevételeiknek a Bíróság alapokmányának 23. cikke szerinti előterjesztésére és a Bíróság előtti eljárásban való hatékony részvételre”.[35]

41. Ennélfogva az első kérdés elfogadható.

2. Az uniós jog időbeli hatályáról

42. A Bizottság érvelése szerint (lásd a fenti 31. pontot) a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében valamely új tagállam csatlakozásáról szóló szerződés ezzel ellentétes rendelkezése hiányában az uniós jog a csatlakozás napjától kezdve alkalmazandó az új tagállamnak az Európai Unióhoz történő csatlakozását megelőzően fennálló helyzetek *jövőbeni hatásaira*.[36] A tárgyaláson nem terjesztettek elő olyan információt, amely arra utalna, hogy a felpereshez hasonló adósok helyzete a Horvátországgal folytatott tárgyalások témája lett volna. Amint azt a Bizottság az írásbeli észrevételeiben megjegyezte, Horvátország csatlakozási szerződése ilyen eltérő rendelkezést nem tartalmaz.[37]

43. A szóban forgó szerződés joghatásai 2013. július 1-jéig nem szűntek meg, ezért az uniós jog az alapeljárásra irányadó. Az uniós jog időbeli hatály szempontjából való alkalmazhatóságának általános megközelítése valamely tagállamnak az Unióhoz történő csatlakozása esetén a folyamatos joghatásoktól függ. A valamely tagállam csatlakozásakor még le nem zárult jogviszonyoknak az „új jogi kerethez kell

30 Vö.: 2006. szeptember 28-i Gasparini és társai ítélet (C-467/04, EU:C:2006:610, 44. és 45. pont).

31 Lásd e tekintetben: Szpunar főtanácsnok RO-ügyre vonatkozó indítványa (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, 34. pont).

32 Uo., 36. pont.

33 Lásd: a Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice) ügyre vonatkozó indítványom (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517, 32. pont), amely a következőkre hivatkozik: 2010. szeptember 8-i Winner Wetten ítélet (C-409/06, EU:C:2010:503, 38. pont); 2014. február 27-i Pohotovosť ítélet (C-470/12, EU:C:2014:101, 28. és 29. pont).

34 2010. szeptember 8-i Winner Wetten ítélet (C-409/06, EU:C:2010:503, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

35 Uo., 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd újabban még: 2018. szeptember 20-i Danko és Danková ítélet (C-448/17, EU:C:2018:745, 55–58. pont), amelynek keretében a Bíróság elfogadhatónak minősített egy előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdést azon érv ellenére, hogy amennyiben valamely fogyasztóvédelmi szervezet jogosult eljárni, a kérdést előterjesztő bíróság nem határoz az adott szerződési feltétel tisztességtelen voltát illetően.

36 Kiemelés tőlem. A Bizottság, amint a fentiekben említettem, a következőkre hivatkozik: 1997. október 2-i Saldanha és MTS ítélet (C-122/96, EU:C:1997:458, 14. pont); 1999. április 29-i Ciola ítélet (C-224/97, EU:C:1999:212, 27–34. pont); 2002. január 29-i Pokrzeptowicz-Meyer ítélet (C-162/00, EU:C:2002:57, 50. pont).

37 A fenti 31. pont.

igazodniuk”[38]. Vitathatatlan, hogy a szóban forgó szerződés folyamatos joghatásokkal rendelkezik, mivel azt még mindig jelzálog biztosítja, és az alapeljárásban a felperes annak hatályon kívül helyezését kéri, valamint maga a szerződés rögzíti, hogy az 2021. október 31-én szűnik meg. A Bíróság megállapította, hogy valamely, a csatlakozást megelőzően megkötött szerződés alapján fennálló adósság megfizetésének elmulasztására az uniós jog az irányadó.[39]

44. Ennélfogva az uniós jog az alapeljárásra időbeli hatályánál fogva alkalmazandó.

3. Az uniós jog mely rendelkezései relevánsak?

45. A Bíróság több alkalommal megállapította, hogy ha valamely területet uniós szinten kimerítő jelleggel harmonizáltak, minden e területre vonatkozó nemzeti intézkedést ezen harmonizációs intézkedés rendelkezései, nem pedig az elsődleges jog rendelkezései – köztük a szolgáltatásnyújtásnak az EUMSZ 56. cikkben előírt szabadsága és a tőke mozgásának az EUMSZ 63. cikkben előírt szabadsága – alapján kell megítélni.[40]

46. A 2013/36 irányelv 2013. július 17-én lépett hatályba, és bizonyos feltételek teljesülése esetén határokon átnyúló hitelszolgáltatások nyújtását biztosítja.[41] A szóban forgó szerződést azonban 2007. január 5-én írták alá, és a pénzeszközöket 2007. január 5-én folyósították, ráadásul a 2013/36 irányelv olyan intézkedés, amely nem biztosít kimerítő jellegű harmonizációt.

47. Újabban a Bíróság megállapította, hogy a „[2013/36 irányelv] (15) preambulumbekezdéséből következik, hogy az irányelv célja olyan mértékű *harmonizáció* megvalósítása, amely *szükséges és elégséges* ahhoz, hogy biztosítsa az engedélyek és a prudenciális felügyeleti rendszerek kölcsönös elismerését, lehetővé téve egyetlen, az Unió egész területén érvényes engedély kiadását, valamint a székhely szerinti tagállam általi prudenciális felügyelet elvének alkalmazását”.[42]

48. Így az alapügyet az elsődleges uniós jog, közelebbről a szolgáltatásnyújtásnak az EUMSZ 56. cikkben előírt szabadsága alapján, és a tőke mozgására vonatkozóan az EUMSZ 63. cikkben előírt szabadság figyelembevétele nélkül elbírálni.[43]

49. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azt illetően, hogy a nemzeti szabályozás az EK-Szerződés által biztosított egyik vagy másik szabadság körébe tartozik-e, az érintett szabályozás célját kell figyelembe venni.[44]

38 Bobek főtanácsnok Nemec ügyre vonatkozó indítványa (C-256/15, EU:C:2016:619, 40. pont). Lásd e tekintetben elsődlegesen: 1997. október 2-i Saldahna és MTS ítélet (C-122/96, EU:C:1997:458); 2007. június 14-i Téléfonica O2 Czech Republic ítélet (C-64/06, EU:C:2007:348); 2009. november 12-i „Elektrownia Pątnów II” ítélet (C-441/08, EU:C:2009:698); 2010. április 15-i CIBA-ítélet (C-96/08, EU:C:2010:185); 2013. szeptember 12-i Kuso ítélet (C-614/11, EU:C:2013:544); 2012. február 14-i Toshiba Corporation és társai ítélet (C-17/10, EU:C:2012:72). Ez alól kivételt képez a Bíróság nagytanácsának 2006. január 10-i Ynos ítélete (C-302/04, EU:C:2006:9), mivel a releváns tényállás Magyarország jogrendszerének a szóban forgó irányelvhez való közelítését követően, de Magyarországnak az EU-hoz 2004. május 1-jén történő csatlakozását megelőzően valósult meg.

39 Lásd: 2016. december 15-i Nemec ítélet (C-256/15, EU:C:2016:954, 21–27. pont, különösen a 23. pont).

40 2017. június 22-i E. ON Biofor Sverige AB ítélet (C-549/15, EU:C:2017:490, 76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41 Uo., 33. cikk és I. melléklet.

42 Kiemelés tőlem. Lásd: 2018. szeptember 13-i Buccioni ítélet (C-594/16, EU:C:2018:717, 23. pont).

43 Megjegyzendő, hogy 2007. január 5-én, vagyis a szerződés megkötésének napján Horvátországot az egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről a Horvát Köztársaság közötti stabilizációs és társulási megállapodás (HL 2005. L 26., 3. o.) arra kötelezte, hogy ne tegyen „olyan intézkedéseket vagy fellépéseket, amelyek a közösségi vagy horvát állampolgárok, illetve [a megállapodásban részt vevő valamely Fél területén] letelepedett társaságok [– kivéve a szolgáltatás címzettje –] számára a szolgáltatásnyújtás feltételeit” „a megállapodás hatálybalépésének napját megelőző napon [– vagyis 2005. február 1-jén –] fennálló helyzethez képest jelentős mértékben korlátozóbbá tennék” (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-122_en.htm?locale=en). Az 57. cikk (2) bekezdése szerint a felek az 57. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos véleménykülönbségeiket egyeztetés keretében oldják fel.

44 Lásd újabban: Mengozzi főtanácsnok Fidelity Funds ügyre vonatkozó indítványa (C-480/16, EU:C:2017:1015, 17. pont), amely a következőkre utal: 2010. július 1-jei Dijkman és Dijkman-Lavaleije ítélet (C-233/09, EU:C:2010:397, 26. pont); 2015. május 21-i Wagner-Raith ítélet (C-560/13, EU:C:2015:347, 31. pont).

50. A Bíróság megállapította, hogy „a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályainak fényében […] az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a hitelintézetek hitelnyújtási tevékenysége az EUMSZ 56. cikk szerinti szolgáltatásnak minősül”.[45] Az olyan nemzeti jogszabály, „amelynek tárgya elsődlegesen a pénzügyi szolgáltatások nyújtására terjed ki – még ha ez tőkemozgásokkal is járhat vagy összefügghet azokkal –, a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos rendelkezéseinek hatálya alá tartozik”.[46] Ezzel ellentétben „azok a nemzeti intézkedések, amelyek tárgya legalább elsődlegesen a tőkemozgásokra terjed ki, az EUMSZ 64. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartoznak”.[47]

51. A 2017. július 14-i törvény egyetlen jellemzője sem utal arra, hogy a törvény célja a tőkepiacok szabályozása lenne. Épp ellenkezőleg, az említett törvény „adósok és engedély nélküli hitelezők” jogviszonyával foglalkozik, és hatálya a tágabb értelemben vett tőkepiac helyett pusztán „hitelszerződésekre” korlátozódik. Kizárólag a hitelszerződések semmissége állapítható meg.

52. Mivel a 2017. július 14-i törvény a Horvátország területén kívül letelepedett társaságoknak a horvát hitelezési piachoz való hozzáférését korlátozza, elsősorban a szolgáltatásnyújtás szabadságát érinti, és vitathatatlan, hogy ez a hatás a tőkemozgás szabadságának korlátozásához képest pusztán másodlagos.[48] A vitatott szabályozásnak a tőke szabad mozgására gyakorolt korlátozó hatása kizárólag a szolgáltatásnyújtás korlátozásának elkerülhetetlen következménye, és nem kell megvizsgálni, hogy ez a szabályozás összeegyeztethető-e az EUMSZ 63. cikkel.[49]

53. Megjegyzendő, hogy a tőke szabad mozgása korlátozásának mindenesetre a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozásához hasonlóan meg kell felelnie az arányosság elvének.[50] Amint azt Kokott főtanácsnok a Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements ügyre vonatkozó indítványában megjegyezte, az alapeljárás tárgyát képező ügyhöz hasonló, tisztán Unión belüli helyzetekben a letelepedés szabadsága és a tőke szabad mozgása, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadsága viszonyának a kérdése végeredményben nyitva maradhat, mivel ezen alapvető szabadságok vizsgálatának szempontjai lényegében azonosak.[51]

54. Ennélfogva arra az esetre, ha a Bíróság az elemzésem ezen aspektusával nem értene egyet, és megállapítaná, hogy az alapügyre a szolgáltatásnyújtás szabadsága helyett a tőke szabad mozgása az irányadó, a 2017. július 14-i törvény az arányosság elvének megsértése miatt továbbra is összeegyeztethetetlen lenne az uniós joggal (lásd az alábbi 66–69. pontban szereplő elemzésemet).

55. Végezetül az alperes tévesen érvel azzal, hogy kizárólag Ausztria területén nyújtott hitelszolgáltatásokat, arra utalva, hogy az EUMSZ 56. cikk alkalmazásához szükséges határokon átnyúló elem hiányzik az alapügyben.

56. Nem volt vitatott, hogy a kölcsönt egy horvátországi közvetítőn keresztül biztosították, és hogy a szóban forgó kölcsönt olyan ingatlanon alapított jelzálogjoggal fedezték, amely Horvátországban található, ahol az adós lakóhellyel rendelkezik. Ez elegendő, tekintettel arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 56. cikk alkalmazhatósága „nemzetközi elem fennállását

45 2012. július 12-i SC Volksbank România ítélet (C-602/10, EU:C:2012:443, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

46 2015. május 21-i Wagner-Raith ítélet (C-560/13, EU:C:2015:347, 32. pont).

47 Uo., 34. pont.

48 Vö.: 2016. május 26-i NN (L) International ítélet (C-48/15, EU:C:2016:356, 39–41. pont).

49 Lásd analógia útján: 2006. október 3-i Fidium Finanz ítélet (C-452/04, EU:C:2006:631, 49. pont).

50 Például: 2013. október 3-i Itelcar ítélet (C-282/12, EU:C:2013:629, 32. pont).

51 C-646/15, EU:C:2016:1000, 41. pont. A főtanácsnok az SGI ügyre vonatkozó indítványára (C-311/08, EU:C:2009:545, 37–38. pont) hivatkozik, amelyben a Bíróság megállapította, hogy kizárólag a letelepedés szabadsága alkalmazandó: 2010. január 21-i SGI-ítélet (C-311/08, EU:C:2010:26, 36. pont).

feltételezi”[52] abban az értelemben, hogy az EUMSZ 56. cikk megtilt az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozást a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy, és nem olyan helyzetről van szó, amelyeknek *minden* eleme egyetlen tagállamra korlátozódik.[53]

B. Az ügy érdeméről

57. A korlátozás fogalma magában foglalja a tagállam által elfogadott olyan intézkedéseket, amelyek – bár megkülönböztetés nélkül alkalmazandók – befolyásolják a más tagállamok vállalkozásainak piacra jutását, és így akadályozzák az Unión belüli kereskedelmet.[54]

58. A 2017. július 14-i törvény korlátozást valósít meg, mivel a horvát nemzeti bank engedélye nélkül megkötött szerződéseket semmisnek minősíti. A felek valamely szolgáltatási szerződés feltételeit nem teljesíthetik adott tagállam (Ausztria) olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban (Horvátország) letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.

59. A 2017. július 14-i törvény ugyanakkor a Horvátország területén kívül letelepedett, Horvátországban hitelezési szolgáltatásokat nyújtani kívánó vállalkozásokat két okból is hátrányosan megkülönbözteti.

60. Először is, az „engedély nélküli hitelezőnek” a 2017. július 14-i törvény 2. cikkében szereplő fogalma vonatkozik „minden olyan jogi személy[re], […] amelynek székhelye […] a Horvát Köztársaság területén kívül esik”. Ez azt jelenti, hogy a törvény a Horvátországban letelepedett hitelezőkre nem alkalmazandó.

61. Másodszor, amint arra a Bizottság rámutatott (lásd a fenti 33. pontot), úgy tűnhet, hogy a Horvátország területén kívül letelepedett, engedély nélküli hitelezők a Horvátországban letelepedett, engedély nélküli hitelezőknél kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek, mivel a Horvátországban letelepedett, engedély nélküli hitelezők által megkötött egyes szerződések semmisségére vonatkozó törvény visszaható hatályról nem rendelkezik,[55] és mivel a legfelsőbb bíróság 2016. április 12-i ítéletére tekintettel a semmisség a fogyasztói hitelszerződésekre nem alkalmazható.

62. Amennyiben tehát a 2017. július 14-i törvény igazolt lehet, ezen igazolás – a szolgáltatásnyújtás szabadságára különbségtétel nélkül alkalmazandó korlátozások igazolására alkalmas bizonyos nyomós közérdekeket kizárva, mint például a kereskedelmi szerződések tisztességes jellege, a fogyasztóvédelem, a szolgáltatás igénybe vevőjének engedély nélküli személyek által nyújtott szolgáltatásokkal szembeni védelme, a nemzeti pénzügyi ágazat jó hírnevének fenntartása, és a pénzügyi szolgáltatások megfelelő nyújtása,[56] – kizárólag az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésében rögzített közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okon alapulhat[57] (lásd a Bizottság fenti 36. pontban ismertetett észrevételeit).

52 2017. június 13-i The Gibraltar Betting and Gaming Association ítélet (C-591/15, EU:C:2017:449, 46. pont).

53 Kiemelés tőlem. Uo., 32. és 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

54 Wahl főtanácsnok Laezza ügyre vonatkozó indítványa (C-375/14, EU:C:2015:788, 56. pont), amely utal a következőkre: 2013. december 12-i SOA Nazionale Costruttori ítélet (C-327/12, EU:C:2013:827, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezés gyakorlat); 2015. október 15-i Grupo Itevelesa és társai ítélet (C-168/14, EU:C:2015:685, 67. pont).

55 A Bizottság a fogyasztói hitelről szóló törvény (a Horvát Köztársaság hivatalos lapja, 75/2009. sz., 112/2012. sz., 143/2013. sz., 147/2013. sz., 9/2015. sz., 78/2015. sz., 102/2015. sz. és 52/2016. sz.) 19. cikkének j) pontjára hivatkozik, amelyet a fogyasztói hitelről szóló törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló törvény (Narodne novine, 102/2015. sz.) iktatott be.

56 A Bizottság a következőkre hivatkozik: 1997. július 9-i De Agostini és TV-Shop ítélet (C-34/95–C-36/95, EU:C:1997:344, 53. pont); 1991. július 25-i Collectieve Antennevoorziening Gouda ítélet (C-288/89, EU:C:1991:323, 14. pont); 2013. július 18-i Citroën Belux ítélet (C-265/12, EU:C:2013:498, 38–40. pont); 2006. március 30-i Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ítélet (C-451/03, EU:C:2006:208, 38. pont); 1995. május 10-i Alpine Investments ítélet (C-384/93, EU:C:1995:126, 44. pont); E-08/16. sz. Netfonds ügy [2017] EFTA Ct. Rep. 163, 113. o.

57 2016. január 28-i Laezza ítélet (C-375/14, EU:C:2016:60, 26. pont).

63. Horvátország a tárgyaláson a közrend védelmére, a pénzügyi ágazat jó hírnevének és működésének megóvására, a horvát állampolgárok – különösen a szerződésben részes gyengébb fél – alapvető jogainak védelmére, és a fogyasztóvédelemre hivatkozott. Ezenfelül utalt arra, hogy 2000 és 2010 között horvát állampolgárok engedély nélküli hitelezőktől közel 360 millió euró értékben, háromezer hitelt vettek fel, ugyanakkor a tevékenység jogellenes természete miatt pontos adatok nem állnak rendelkezésre. Ezt annak alátámasztása céljából adta elő, hogy a szóban forgó tevékenység Horvátországban érintette a pénzügyi szolgáltatások működését, és hogy olyan párhuzamos, jogellenes hitelezési rendszer jött létre, amely az állam pénzügyi rendszerére és a közrendre nézve is káros.

64. Ezenfelül Horvátország álláspontja szerint ez Horvátország állampolgárainak ezreit érinti, és a 2017. július 14-i törvény végső megoldásként alkalmazott intézkedés volt, valamint arra is utalt, hogy a kétséges hitelképességű potenciális adósokkal az ingatlanuk megszerzése céljából vették fel a kapcsolatot, amit az is alátámaszt, hogy a Rab-szigeten 220 ingatlant vettek így vissza és 344 eljárás indult.

65. A fentiekben már említettek szerint nyomós közérdekre (lásd a fenti 62. pontot) a szolgáltatásnyújtás szabadságának hátrányosan megkülönböztető jellegű korlátozása céljából nem lehet hivatkozni. Ezenfelül a Horvátország által említett megfontolások – tekintettel a 2017. július 14-i törvény tág hatályára – az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdése szerinti közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi indokok alapján sem igazolják a 2017. július 14-i törvény szabályozását.

66. Ezek egyike sem szolgálhat jogos politikai okként olyan törvény bevezetésére, amely *valamennyi*, nemzetközi jellemzőkkel rendelkező kölcsönszerződés semmisségét írja elő, és akár 17 évvel ezelőtt megkötött szerződésekig is visszanyúl. Horvátország az írásbeli észrevételeiben megjelenő, a nehézségre történő általános hivatkozásokat (lásd a fenti 27. pontot) a tárgyaláson nem egészítette ki olyan mértékben, amely jogszerű alapot szolgáltatna az eltéréshez a szolgáltatásnyújtás szabadsága 2017. július 14-i törvény általi korlátozásának mértékével szemben mérlegelve.

67. Ezenfelül a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a szolgáltatások nyújtásának helye szerinti tagállam által előírt képesítésekre vagy engedélyekre vonatkozó konkrét előírásoknak objektíve szükségeseknek kell lenniük, és azok az e célok eléréséhez szükséges mértéket nem haladhatják meg.[58]

68. A 2017. július 14-i törvény általános jellege révén nyilvánvalóan meghaladja az általa esetlegesen követett jogszerű cél eléréséhez szükséges mértéket.

69. A helytelen (közrendellenes) gyakorlatnak valamennyi, akár 17 éve fennálló (a horvát nemzeti bank engedélyének hiánya ellenére több évig alkalmazandó), nemzetközi jellemzőkkel rendelkező kölcsönszerződést semmissé nyilvánító, hátrányosan megkülönböztető jellegű és általános szabály révén történő visszaszorítása kizárólag akkor lehet indokolt, ha Horvátország meggyőzően bizonyítja, hogy rendkívüli fellépést szükségessé tevő, sürgős megoldást igénylő problémáról van szó. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint „a szolgáltatásnyújtás szabadsága akadályozásának igazolására alkalmas célra hivatkozni szándékozó tagállam feladata az e kérdést elbíráló bíróság számára minden olyan információt rendelkezésre bocsátani, amely alapján e bíróság megbizonyosodhat arról, hogy az említett intézkedés valóban megfelel az arányosság elvéből eredő követelményeknek”.[59] Erre vonatkozó bizonyíték előterjesztésére nem került sor.

58 1991. július 25-i Säger ítélet (C-76/90, EU:C:1991:331, 15. pont).

59 2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

70. Ezenfelül, ha valamely tagállam a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó szabályokat kíván igazolni, meg kell felelnie az általános jogelveknek, köztük a jogbiztonság elvének.[60] A Bíróság Fedesa ítéletben szereplő klasszikus megfogalmazása alapján „bár főszabály szerint a jogbiztonság elvével ellentétes, hogy valamely közösségi intézkedés a közzététele előtt hatályba lépjen, kivételesen ez megtörténhet, ha az elérendő cél úgy kívánja, amennyiben az érintettek jogos elvárásait megfelelően tiszteletben tartják”.[61]

71. Az alapeljárás kontextusa a jogbiztonság elvének a tagállam általi, a szabad mozgás korlátozásának igazolása keretében való megsértése, ez azonban az érdemi szabály alkalmazását illetően irreleváns.[62] Az ügyiratok az alperes bizalomvédelmének figyelembevételére vonatkozóan bizonyítékot nem tartalmaznak, noha a szóban forgó szerződés a horvát jogalkotónak a 2017. július 14-i törvényben tükröződő, e szerződés visszaható hatállyal történő semmissé nyilvánítására vonatkozó döntését megelőzően tíz évig fennállt.

72. Végezetül érdemes emlékeztetni arra, hogy az uniós jog a fogyasztói hitelszerződések – ezen belül a külföldi elemmel rendelkező fogyasztói hitelszerződések – kontextusában tisztességtelen bánásmódban részesült adósokat ténylegesen védi. A Bíróságnak a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK irányelv[63] ilyen ténybeli háttér esetén történő értelmezésére vonatkozó, terjedelmes ítélkezési gyakorlata tükrözi ezt.[64] Amennyiben Horvátországban ilyen körülmények merülnek fel, az említett ítélkezési gyakorlat magától értetődően alkalmazandó.[65]

V. Végkövetkeztetés

73. Ennélfogva azt javaslom a Bíróságnak, hogy az Općinski sud u Rijeci (fiumei városi bíróság, Horvátország) által feltett első kérdésre a következőképpen válaszoljon:

Az alapeljárás körülményei között az EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely a megkötés időpontjára visszamenőleges hatállyal előírja azon kölcsönszerződéseknek és az ilyen szerződésekből származó egyéb jogi aktusoknak a semmisségét, amelyeket a szolgáltatás tervezett igénybe vevőjének letelepedési helyétől eltérő tagállamban letelepedett hitelező kötött meg annak ellenére, hogy a hitelező nem rendelkezett a szerződéskötés időpontjában megkövetelt, e tagállam illetékes hatóságai által kiállított engedélyekkel.

60 Például: 2017. december 20-i Global Starnet ítélet (C-322/16, EU:C:2017:985, 44. és 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61 1990. november 13-i Fédesa és társai ítélet (C-331/88, EU:C:1990:391, 45. pont).

62 Lásd például: 2018. szeptember 20-i Motter ítélet (C-466/17, EU:C:2018:758, 52. pont).

63 HL 1993. L 95., 29. o; magyar nyelvű különkiadás: 15. fejezet, 2. kötet, 288. o.

64 Lásd újabban például: 2018. szeptember 20-i OTP Bank és OTP Faktoring ítélet (C-51/17, EU:C:2018:750); 2018. május 31-i Sziber ítélet (C-483/16, EU:C:2018:367); 2017. szeptember 20-i Andriciuc és társai ítélet (C-186/16, EU:C:2017:703).

65 Lásd például még: a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 87/102/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. április 23-i 2008/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 133., 66. o.; helyesbítések: HL 2011. L 234., 46. o.; HL 2010. L 199., 40. o.; HL 2009. L 207., 14. o.); 2012. július 12-i SC Volksbank România ítélet (C-602/10, EU:C:2012:443).