Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. TANCHEV
fremsat den 14. november 2018 [1]

Sag C-630/17

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Općinski Sud u Rijeci (byretten i Rijeka, Kroatien))

»Fri bevægelighed for tjenesteydelser – aftaler om ydelse af lån indgået før Kroatiens tiltrædelse af Den Europæiske Union – national lovgivning med tilbagevirkende kraft, hvorefter sådanne aftaler er ugyldige, når de indeholder internationale elementer – antagelse til realitetsbehandling«

I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse fra Općinski sud u Rijeci (byretten i Rijeka, Kroatien) (herefter »den forelæggende ret«) omhandler i det væsentlige foreneligheden med EU-retten af en kroatisk lov, hvorefter låneaftaler sikret med pant i kroatiske ejendomme, som er indgået mellem kroatiske debitorer og udenlandske långivere, der ikke havde tilladelse fra Hrvatska narodna banka (herefter »Kroatiens nationalbank«) til at levere kreditydelser i Kroatien, er ugyldige fra tidspunktet for aftalernes indgåelse. Bestemmelserne i traktaten om Kroatiens tiltrædelse af EU [2] spiller også en rolle, da den omhandlede lov omfatter låneaftaler, som blev indgået før Kroatiens tiltrædelse den 1. juli 2013.

2. Den forelæggende ret har stillet tre præjudicielle spørgsmål, som vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1215/2012 af 12. december 2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område [3], og et, der omhandler den ovenfor beskrevne tvist, og som indebærer overvejelser vedrørende de EU-retlige regler om fri bevægelighed og Domstolens praksis om EU-rettens virkning ratione temporis i forbindelse med en ny medlemsstats tiltrædelse. I overensstemmelse med Domstolens anmodning vil dette forslag til afgørelse behandle det sidstnævnte spørgsmål.

1 – Originalsprog: engelsk.
2 – EUT 2012, L 112, s. 21.
3 – EUT 2012, L 351, s. 1.

A. Retsforskrifter

1. EU-retten

3. Artikel 56, stk. 1, TEUF fastsætter:

»Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse.«

4. Artikel 63, stk. 1, TEUF fastsætter:

»Inden for rammerne af bestemmelserne i dette kapitel er alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.«

2. National ret

5. Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (lov om ugyldighed af låneaftaler med international tilknytning indgået i Republikken Kroatien med en uautoriseret kreditor, herefter »lov af 14. juli 2017«)[4] fastsætter følgende i artikel 1, stk. 1, artikel 2-5 og 7-11:

»Lov om ugyldighed af låneaftaler med international tilknytning indgået i Republikken Kroatien med en uautoriseret kreditor

Lovens anvendelsesområde

Artikel 1

(1) Denne lov finder anvendelse på låneaftaler med internationale elementer indgået i Republikken Kroatien mellem debitorer og uautoriserede långivere med undtagelse af aftaler, som er indgået med følgende debitorer:

[…]

(2) Denne lov finder ligeledes anvendelse på andre retshandlinger foretaget i Republikken Kroatien mellem debitorer og uautoriserede långivere, som vedrører en låneaftale med internationale elementer som omhandlet i denne artikels stk. 1, eller som er baseret på en sådan aftale.

Definitioner

Artikel 2

I denne lov forstås ved:

– »debitorer«: alle fysiske eller juridiske personer, der har fået bevilget et lån i medfør af en låneaftale med internationale elementer, eller alle personer, der opnår fortjeneste fra en person, som har fået bevilget et sådant lån, i egenskab af meddebitor, pantsætter, medpantsætter eller garantigiver

4 – *Narodne novine* (statstidende) nr. 72/2017.

– »uautoriserede långivere«: alle juridiske personer, der har bevilget et lån til en debitor i medfør af en låneaftale med internationale elementer, og hvis vedtægtsmæssige hjemsted er beliggende uden for Republikken Kroatien på tidspunktet for indgåelse af aftalen med internationale elementer, og som markedsfører eller leverer kreditydelser i Republikken Kroatien, selv om en sådan långiver ikke opfylder de lovfastsatte betingelser for levering af sådanne ydelser og nærmere bestemt ikke har tilladelser og/eller godkendelse fra de kompetente myndigheder i Republikken Kroatien.

[…]

Låneaftalers ugyldighed

Artikel 3

(1) Låneaftaler med internationale elementer, der er indgået i Republikken Kroatien mellem debitorer og uautoriserede långivere, er ugyldige.

(2) Uanset denne artikels stk. 1 kan ugyldighed ikke gøres gældende, når en aftale er opfyldt i dens helhed.

Andre retshandlingers ugyldighed

Artikel 4

Samtlige retshandlinger, der foretages af en notar på grundlag af, eller som har tilknytning til, en ugyldig aftale som omhandlet i denne lovs artikel 3, er ugyldige.

Udelukkelse af tvangsfuldbyrdelse

Artikel 5

Når en dom, der fastslår ugyldigheden af en låneaftale eller en af en notar foretaget retshandling, som er baseret på en ugyldig aftale, har opnået retskraft, skal alle fuldbyrdelsesprocedurer ved domstolene eller finansielle instanser ophøre på debitorens begæring.

[…]

Virkningerne af ugyldighed

Artikel 7

Hver kontraherende part er forpligtet til at give alt det, den har modtaget på grundlag af den ugyldige aftale tilbage til den anden part, og hvis dette ikke er muligt, eller hvis den opfyldte ydelses karakter er til hinder for tilbagegivelse, at betale en passende økonomisk godtgørelse i overensstemmelse med de gældende priser på tidspunktet for retsafgørelsen.

Kompetence

Artikel 8

(1) Hvad angår retssager om låneaftaler med internationale elementer som omhandlet i denne lov, kan der anlægges sag af debitoren mod en uautoriseret långiver enten ved domstolene i den stat, hvor den uautoriserede långiver har hjemsted (uanset den uautoriserede långivers hjemsted), eller ved domstolene det sted, hvor debitoren har sin bopæl eller sit hjemsted.

(2) Der kan alene anlægges sag mod debitoren af en uautoriseret långiver som omhandlet i denne artikels stk. 1 ved domstolene i den stat, hvor debitoren har sin bopæl eller sit hjemsted. Den lovgivning, der finder anvendelse på ugyldige aftaler som omhandlet i denne lov, er udelukkende kroatisk lovgivning, og den ret, for hvilken der indbringes en sag vedrørende en sådan aftales ugyldighed, skal alene anvende denne lovgivning i en sådan sag uden at undersøge, om der findes anledning til at anvende lovgivningen for det sted, hvor aftalen blev indgået i medfør af andre retlige instrumenter.

Overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser

Artikel 9

Denne lov påvirker ikke de rettigheder, som debitorer er tillagt ved særlove, når disse er gunstigere.

Artikel 10

(1) Låneaftaler med internationale elementer som omhandlet i denne lov, der før denne lovs ikrafttrædelse er indgået i Republikken Kroatien mellem debitorer og uautoriserede långivere, er ugyldige fra tidspunktet for deres indgåelse med de følger, som er angivet i artikel 7.

(2) Andre retshandlinger, der før denne lovs ikrafttrædelse er foretaget i Republikken Kroatien mellem debitorer og uautoriserede långivere som følge af en låneaftale med internationale elementer i henhold til denne artikels stk. 1, og som er baseret på sådan en aftale, er ugyldige fra tidspunktet, hvor de foretoges med de følger, som er angivet i artikel 7.

Artikel 11

Denne lov træder i kraft otte dage efter dens offentliggørelse i »*Narodne novine*«

Zagreb, den 14. juli 2017.«

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

6. Den 5. januar 2007 indgik Anica Milivojević (herefter »sagsøgeren«), der er statsborger i Republikken Kroatien, og hendes nu afdøde mand en enkeltlånsaftale på i alt 47 000 EUR med Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen (herefter »sagsøgte«), hvis hjemsted er i Republikken Østrig. Dette beløb blev overdraget kontant på sagsøgtes kontor i Østrig, og den omhandlede aftale blev indgået ved hjælp af en formidler med bopæl i Kroatien, som modtog provision [5]. Lånet blev søgt med henblik på udvidelse og renovering af sagsøgerens hjem delvis af private årsager og delvis for at udleje lejligheder på turistmarkedet [6]. Det er ubestridt, at sagsøgte ikke havde nogen tilladelse fra Kroatiens nationalbank til at levere finansielle tjenesteydelser, herunder at yde lån mod pant i fast ejendom på Republikken Kroatiens område.

7. Til sikkerhed for lånets tilbagebetaling underskrev sagsøgeren den 12. januar 2007 for en notar en erklæring om sikkerhedsstillelse, på grundlag af hvilken der i ejendomsregistret blev registreret et pant i sagsøgerens faste ejendom.

5 – Ifølge Kommissionens skriftlige indlæg, som i denne forbindelse ikke er blevet anfægtet.

6 – Ibidem.

8. Den 23. april 2015 anlagde sagsøgeren søgsmålet mod sagsøgte for den forelæggende ret med påstand om, at det blev fastslået, at enkeltlånskontrakten af 5. januar 2007 (herefter »enkeltlånsaftalen«) og erklæringen om sikkerhedsstillelse, der blev underskrevet for notaren den 12. januar 2007, var ugyldige, og om ophævelse af registreringen i ejendomsregistret af pantet.

9. Den forelæggende ret afsluttede sagen den 3. juli 2017, men genoptog denne ved afgørelse af 10. august 2017 på grund af ikrafttrædelsen af lov af 14. juli 2017 og under henvisning til, at denne lovs bestemmelser ville kunne finde anvendelse i hovedsagen. Republikken Kroatiens regering erklærede i sin udtalelse af 25. maj 2017, at det daværende forslag til lov af 14. juli 2017 ville blive tillagt tilbagevirkende kraft, da formålet med foranstaltningen ikke kunne nås på anden vis.

10. Ifølge forelæggelsesafgørelsen fremgår det ikke af udtalelsen fra Republikken Kroatiens regering, at der er nogen beskyttelse af debitors rettigheder (forbrugeres og/eller små virksomheders) mod uærlig handelspraksis, der muligvis anerkendes i EU-retten som en undtagelse til den frie udveksling af tjenesteydelser. De omhandlede aftaler er de, som blev indgået i perioden mellem 2000 og 2010, og efter denne periode tiltrådte Republikken Kroatien Den Europæiske Union, hvilket gjorde det muligt for udenlandske kreditinstitutter midlertidigt at levere finansielle tjenesteydelser, uden at der til dette formål kræves en tilladelse fra Kroatiens nationalbank.

11. Artikel 3, stk. 1, i lov af 14. juli 2017 fastsætter, at låneaftaler med international tilknytning, der er indgået i Republikken Kroatien mellem en debitor og en uautoriseret långiver, er ugyldige. I medfør af artikel 10 får ugyldigheden virkning fra aftaletidspunktet og omfatter andre retshandlinger, der er en konsekvens af denne aftale.

12. I henhold til artikel 2, andet led, i lov af 14. juli 2017 er en uautoriseret långiver en juridisk person, der ved hjælp af en låneaftale med international tilknytning har ydet et lån til debitoren, og som på tidspunktet for indgåelse af nævnte låneaftale har hjemsted uden for Republikken Kroatien og leverer eller tilbyder udlånsydelser i Republikken Kroatien på trods af, at denne ikke opfylder kravene i de relevante bestemmelser for at kunne tilbyde sådanne tjenester eller ikke har de foreskrevne tilladelser og/eller godkendelser fra de kompetente myndigheder i Republikken Kroatien.

13. Endelig har den forelæggende ret anført, at det ved de kroatiske retter er fastslået, at låneaftalerne ikke er ugyldige i henhold til den nationale ret, som var gældende på det tidspunkt, hvor aftalerne blev indgået. Den forelæggende ret har endvidere omtalt punkt 3.2 i konklusionen fra Republikken Kroatiens øverste domstol af 12. april 2016, der blev udarbejdet forud for lov af 14. juli 2017 efter et møde mellem præsidenten for den civile afdeling ved Republikken Kroatiens øverste domstol og præsidenterne for byretterne i civile sager, hvori det anføres, at de nævnte aftaler ikke er ugyldige, idet en sådan retsfølge ikke er foreskrevet i Zakon o bankama (bankloven) eller i Zakon o kreditnim institucijama (lov om kreditinstitutter), hvilket var tilfældet indtil den 30. september 2015, da denne retsfølge blev fastsat i lov om ændring af Zakon o potrošačkom kreditiranju (forbrugerkreditloven).

14. Imidlertid har den forelæggende ret anført, at det fortsat er uklart, om der – henset til Republikken Kroatiens regerings bemærkning i ovennævnte udtalelse, hvorefter den tilbagevirkende kraft af lov af 14. juli 2017 medfører, at »der fastsættes de samme regler« – er sket forskelsbehandling af en kreditor som følge af ændringen af dennes retsstilling i den verserende sag og som følge af de økonomiske tab, som kreditor har lidt i form af lucrum cessans (tabt fortjeneste) på grund af den manglende betaling af kontraktbestemt rente.

15. Såfremt det fastslås, at låneaftalen og de øvrige tilknyttede retshandlinger er ugyldige, hindres sagsøgte i at levere finansielle tjenesteydelser fremover. Den forelæggende ret ønsker derfor en afklaring af, om dette er i strid med den frie udveksling af tjenesteydelser på EU's indre marked og eventuelt med de frie kapitalbevægelser.

16. Det er omtvistet mellem parterne, om lov af 14. juli 2017 overhovedet finder anvendelse på sagsøgte, om kroatisk ret eller østrigsk ret finder anvendelse på aftalen, og om tildeling af kompetence til de kroatiske retter i medfør af artikel 8, stk. 1 og 2, i lov af 14. juli 2017 er i overensstemmelse med forordning nr. 1215/2012.

17. Den forelæggende ret har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 56 og 63 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fortolkes således, at de er til hinder for bestemmelserne i […] lov om ugyldighed af låneaftaler med international tilknytning indgået i Republikken Kroatien med en uautoriseret kreditor […] navnlig bestemmelserne i lovens artikel 10, hvorefter låneaftaler og andre retshandlinger, der er en konsekvens af den låneaftale, der er indgået mellem debitor (som omhandlet i artikel 1 og [artikel] 2, første led, i ovennævnte lov) og den ikke-autoriserede kreditor (som omhandlet i samme lovs artikel 2, andet led) eller er baseret på denne aftale, er ugyldige, selv om de blev indgået, inden nævnte lov trådte i kraft, idet ugyldigheden får virkning fra aftaletidspunktet med den konsekvens, at hver af de kontraherende parter er forpligtet til at give alt det, de har modtaget på grundlag af den ugyldige aftale tilbage til den anden part, og hvis dette ikke er muligt, eller hvis den opfyldte ydelses karakter er til hinder for tilbagegivelse, at betale en passende økonomisk godtgørelse i overensstemmelse med de gældende priser på tidspunktet for retsafgørelsen?

2) Skal [forordning nr. 1215/2012], navnlig artikel 4, stk. 1, og artikel 25 fortolkes således, at de er til hinder for bestemmelserne i artikel 8, stk. 1 og 2, i [lov om ugyldighed af låneaftaler med international tilknytning indgået i Republikken Kroatien med en uautoriseret kreditor], der fastsætter, at debitor i tvister vedrørende låneaftaler, der har international tilknytning som omhandlet i denne lov, kan sagsøge en uautoriseret kreditor ved retterne i den stat, hvor sidstnævnte har hjemsted, eller, uanset hvor den uautoriserede kreditor har hjemsted, ved retterne på det sted, hvor debitor har bopæl eller hjemsted, hvorimod en uautoriseret kreditor som omhandlet i ovennævnte lov kun kan anlægge sag mod debitor ved retterne i den stat, hvor sidstnævnte har bopæl eller hjemsted?

3) Foreligger der en aftale indgået af en forbruger i henhold til artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1215/2012 og gældende EU-ret, når låntageren er en fysisk person, der har indgået en låneaftale for at investere i ferielejligheder med det formål at drive virksomhed med privat pension og logi til turister?

4) Skal artikel 24, stk. 1, nr. 1), i forordning nr. 1215/2012 fortolkes således, at retterne i Republikken Kroatien har kompetence til at behandle sager med påstand om, at en låneaftale og den tilhørende erklæring om sikkerhedsstillelse er ugyldige, og om ophævelse af registreringen af et pant i ejendomsregistret, når pantet til sikkerhed for opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til låneaftalen er stillet i debitors faste ejendom beliggende i Republikken Kroatien?«

18. Som anført ovenfor har Domstolen anmodet om et forslag til afgørelse alene med hensyn til det første spørgsmål. Sagsøgte, Republikken Kroatien og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Alle var til stede i retsmødet den 5. september 2018.

III. Sammendrag af de skriftlige indlæg med hensyn til det første spørgsmål

19. Sagsøgte har gjort gældende, at lov af 14. juli 2017 ikke finder anvendelse af to grunde. For det første er sagsøgte ikke en uautoriseret långiver som omhandlet i denne lovs artikel 2, og for det andet blev aftalen ikke indgået i Kroatien, men i Østrig, hvilket bevirker, at sagsøgte ikke er omfattet af lov af 14. juli 2017 som følge af artikel 1.

20. Sagsøgte har anført, at denne aldrig har markedsført eller leveret kreditydelser i Kroatien, hvorfor sagsøgte ikke kan betragtes som en uautoriseret långiver. Ansøgningen om lån blev underskrevet af ansøger og efterfølgende sendt til sagsøgtes hjemsted i Østrig. I henhold til aftaleteksten blev den indgået i Republikken Østrig.

21. Sagsøgte udøver alene virksomhed i Østrig i overensstemmelse med østrigsk ret. Det forhold, at aftalen blev indgået med kroatiske statsborgere, betyder ikke, at sagsøgte udøvede virksomhed i Kroatien. Sagsøgte har gjort gældende, at kroatisk ret aktivt tillader kroatiske statsborgere at indgå aftaler med udenlandske långivere [7], og at kroatisk ret også fastsætter, at låneaftaler indgås på stedet, hvor långiveren har sit hjemsted eller sin bopæl på tidspunktet for tilbuddets afgivelse [8]. Sagsøgte har fremhævet, at sagsøgeren kom til Østrig, og har rejst spørgsmålet om, hvorfor lov af 14. juli 2017 er rettet mod sagsøgte og ikke sagsøgeren.

22. Sagsøgte har endvidere gjort gældende, at dens synspunkt er støttet af tre domme fra de kroatiske retter, som er afsagt efter ikrafttrædelsen af lov af 14. juli 2017 [9], og sætter i denne forbindelse spørgsmålstegn ved, om medlemsstaterne kan afvige fra EU-regler om lovvalg for en aftale [10].

23. Fri udveksling af tjenesteydelser forbyder såvel restriktioner for den frie udveksling i medlemsstaterne som forskelsbehandling af tjenesteydere, som ikke er etableret i den stat, hvor ydelsen leveres [11]. Virkningerne af lov af 14. juli 2017 har større betydning for udenlandske långivningstjenesteydelser end långivere etableret i Kroatien, hvorfor der forekommer indirekte forskelsbehandling [12], men der foreligger også direkte forskelsbehandling, henset til definitionen af »uautoriserede långivere« som omhandlet i artikel 2 i lov af 14. juli 2017. I henhold til EU-retten har tjenesteydere, som er i besiddelse af samtlige tilladelser i medlemsstaten, hvor tjenesteyderen er etableret, ret til på lige fod at levere tjenesteydelser i andre medlemsstater [13]. Det er endvidere gjort gældende af sagsøgte, at lov af 14. juli 2017 gør levering af tjenesteydelser mindre attraktiv i Kroatien.

24. Sagsøgte har gjort gældende, at den kroatiske lovgiver på intet tidspunkt har forklaret, hvorfor den anser den specielle ordning, som gælder i medfør af lov af 14. juli 2017 for udenlandske statsborgere, for begrundet i beskyttelsen af Kroatiens offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, og proportionalitetsprincippet er endvidere ikke iagttaget [14]. Sagsøgte har anført, at der er opstået en konkurrencebegrænsning.

7 – Der henvises i denne forbindelse til artikel 28, stk. 3, i Zakona o deviznom poslovanju (valutaloven).

8 – Der henvises i denne forbindelse til artikel 252, stk. 2, i Zakon o obveznim odnosima (lov om retsforhold), *Narodne novine* nr. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015.

9 – Der henvises i denne forbindelse til dom af 26.9.2017 afsagt af Županijski sud u Zagrebu (distriktdomstolen i Zagreb, Kroatien) i sag Gž-3798/15, dom af 18.10.2017 i sag Gž-1811/17 og af 30.11.2017 i sag Gž-2459/2017 afsagt af Županijski sud u Splitu (distriksdomstolen i Split, Kroatien) samt flere domme afsagt i første instans, nemlig dom afsagt af Općinski građanski sud u Zagrebu (byretten i civile sager i Zagreb, Kroatien) i sagerne P-7448/14, P-123/17, P-4873/13 og P-1677/16, dom afsagt af Općinski građanski sud u Zagrebu, Stalna služba u Sesvetama (byretten i civile sager i Zagreb – fast bitingssted i Sesvete, Kroatien) i sag P-2334/2015 og dom afsagt af Općinski građanski sud u Varaždinu (byretten i civile sager, Varaždin, Kroatien) i sagerne P-137/16 og P-1095/14.

10 – Sagsøgte henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17.6.2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I), EUT 2008, L 177, s. 6.

11 – Sagsøgte henviser til dom af 3.12.1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, præmis 22), og af 25.7.1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, præmis 10).

12 – Sagsøgte henviser til dom af 3.2.1982, Seco og Desquenne & Giral (62/81 og 63/81, EU:C:1982:34).

13 – Sagsøgte henviser til dom af 25.7.1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, præmis 12), af 26.10.1999, Eurowings Luftverkehr (C-294/97, EU:C:1999:524, præmis 33), og af 20.10.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-264/03, EU:C:2005:620, præmis 66).

14 – Sagsøgte henviser til dom af 13.5.2003, Müller-Fauré og van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, præmis 68).

25. Kroatien har hævdet, at det første til det tredje spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. Kroatien gør med hensyn til det første spørgsmål gældende, at Domstolen har kompetence til at fortolke EU-ret fra tidspunktet for en medlemsstats tiltrædelse af Den Europæiske Union [15]. Henset til, at Kroatien tiltrådte Den Europæiske Union den 1. juli 2013, og aftalen blev ugyldig på tidspunktet for dens indgåelse, dvs. den 5. januar 2007, har Domstolen ikke kompetence til at besvare det første spørgsmål.

26. Kroatien har endvidere gjort gældende, at det første spørgsmål er hypotetisk. Den forelæggende ret har endnu ikke taget stilling til, om aftalen er indgået i Kroatien [16].

27. Med hensyn til realiteten har Kroatien gjort gældende, at lov af 14. juli 2017 blev vedtaget med det legitime mål at beskytte en stort antal af kroatiske statsborgere, som i perioden før Kroatiens tiltrædelse af EU indgik låneaftaler med långivere, der udøvede deres aktiviteter uden de tilladelser, som de kroatiske myndigheder krævede.

28. Efter Kroatiens opfattelse kan artikel 53 TEUF og 63 TEUF alene påberåbes for at beskytte lovlige i stedet for ulovlige aktiviteter, og ingen erhvervsdrivende kan have en berettiget forventning med hensyn til sidstnævnte [17]. Kroatien har tilføjet, at lov af 14. juli 2017 blev vedtaget, efter at alle andre retlige muligheder for at beskytte kroatiske statsborgere mod disse ulovlige aktiviteter var udtømt.

29. Endelig har Kroatien fremhævet, at lov af 14. juli 2017 alene har »falsk« eller »nærmest« tilbagevirkende kraft, idet reglerne om ugyldighed ikke finder anvendelse på retlige forhold, som er ophørt. Der er ikke noget register over uautoriserede långivere i Kroatien, hvorfor lovgivning med »nærmest« tilbagevirkende kraft var den eneste effektive måde at beskytte debitorerne på. Det forhold, at der ikke findes et register over udenlandske långivere, betyder endvidere, at det er umuligt at pålægge sanktioner eller administrative foranstaltninger på en ensartet måde.

30. Kommissionen har ikke anført noget specifikt argument med hensyn til, om det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Den har imidlertid anført, at såfremt den nationale ret måtte finde, at østrigsk ret finder anvendelse, vil EU-retten ikke have betydning for tvisten. Kommissionen har derfor besvaret de forelagte spørgsmål under den forudsætning, at aftalen er omfattet af kroatisk ret.

31. Kommissionen har gjort gældende, at EU-retten finder anvendelse ratione temporis på hovedsagen, idet EU-retten, når der i traktaten om en ny medlemsstats tiltrædelse ikke findes en modstående bestemmelse, finder anvendelse fra tiltrædelsesdatoen på de fremtidige virkninger af forhold, der er opstået før denne nye medlemsstats tiltrædelse af Den Europæiske Union [18]. Der findes ingen sådan undtagelse i traktaten om Kroatiens tiltrædelse [19]. Henset til, at virkningerne af den omhandlede aftale ikke var ophørt den 1. juli 2013, er hovedsagen omfattet af EU-retten. Kommissionen lægger endvidere mere generelt vægt på det forhold, at lov af 14. juli 2017 trådte i kraft efter den kroatiske tiltrædelse.

15 – Kroatien påberåber sig kendelse af 5.11.2014, VG Vodoopskrba (C-254/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2354, præmis 10 og den deri nævnte retspraksis).

16 – Kroatien henviser til artikel 1 i lov af 14. juli 2017 og dom af 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

17 – Kroatien henviser til dom af 30.6.2005, Branco mod Kommissionen (T-347/03, EU:T:2005:265, præmis 102).

18 – Kommissionen henviser til dom af 2.10.1997, Saldanha og MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, præmis 14), af 29.4.1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, præmis 27-34), og af 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, præmis 50).

19 – Ovenfor, fodnote 2.

32. Kommissionen er af den opfattelse, at lov af 14. juli 2017 inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 56 TEUF både udgør forskelsbehandling på grund af nationalitet af den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret [20], og en foranstaltning, der anvendes uden forskel og begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser [21].

33. Med hensyn til førstnævnte synspunkt har Kommissionen gjort gældende, at uautoriserede långivere etableret uden for Kroatien behandles mindre gunstigt end uautoriserede långivere etableret i Kroatien, da den lov, som finder anvendelse, når visse aftaler indgået med uautoriserede långivere etableret i Kroatien erklæres ugyldige, ikke gælder med tilbagevirkende kraft [22], og under alle omstændigheder er det ifølge en afgørelse fra den øverste domstol af 12. april 2016 alene forbrugerkreditaftaler, som kan erklæres ugyldige.

34. Med hensyn til det sidstnævnte synspunkt har Kommissionen gjort gældende, at udelukkelse af fremtidige långivere, der har alle de nødvendige tilladelser fra deres hjemland, fra at yde lån i Kroatien udgør en åbenbar tilsidesættelse af gensidig anerkendelse og en overtrædelse af den frie udveksling af tjenesteydelser [23]. Endvidere gør det forhold, at ugyldigheden har virkning fra aftaletidspunktet samt forpligtelserne med hensyn til tilbagegivelse indført ved lov af 14. juli 2017 det mindre attraktivt og næsten umuligt at levere tjenesteydelser.

35. Kommissionen har gjort gældende, at såfremt en restriktiv bestemmelse er udtryk for forskelsbehandling, kan denne alene tillades, for så vidt som den er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, der er fastsat i artikel 52 TEUF [24]. Tvingende almene hensyn, der kan begrunde en hindring for de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder, kan ikke påberåbes for at begrunde restriktioner, som er udtryk for forskelsbehandling [25].

36. Kommissionen har med hensyn til hindringerne for den frie udveksling af tjenesteydelser, som finder anvendelse uden forskel, erkendt, at Domstolen har anerkendt visse tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser såsom god handelsskik, forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af modtagere af tjenesteydelser mod tjenester, som ydes af ukvalificerede personer, opretholdelse af den nationale finanssektors gode omdømme og velfungerende finansielle tjenesteydelser [26]. Imidlertid angiver lov af 14. juli 2017 ingen af disse formål, beskytter dem ikke på sammenhængende vis og er uforholdsmæssig navnlig i betragtning af dens brede anvendelsesområde, som omfatter alle låneaftaler med et udenlandsk element. Den tilbagevirkende kraft af lov af 14. juli 2017 tilsidesætter endvidere retssikkerhedsprincippet.

20 – Kommissionen henviser i denne forbindelse til dom af 25.7.1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, præmis 10).

21 – Kommissionen henviser i denne forbindelse til dom af 10.5.1995, Alpine Investments, (C-384/93, EU:C:1995:126, præmis 28 og 34), af 15.6.2006, Kommissionen mod Frankrig (C-255/04, EU:C:2006:401, præmis 37), af 25.6.2009, Kommissionen mod Østrig (C-356/08, EU:C:2009:401, præmis 39), af 12.7.2012, HIT og HIT LARIX (C-176/11, EU:C:2012:454, præmis 16), og af 18.1.2018, Wind 1014 og Daell (C-249/15, EU:C:2018:21, præmis 21).

22 – Kommissionen henviser til artikel 19 j i lov om forbrugerkreditaftaler (Den Kroatiske Republiks statstidende nr. 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 og 52/2016), som blev indsat ved lov om ændring og supplering af forbrugerkreditaftaleloven (Den Kroatiske Republiks statstidende nr. 102/2015).

23 – Kommissionen henviser til artikel 33 i og bilag 1 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26.6.2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338), dom af 9.3.2000, Kommissionen mod Belgien (C-355/98, EU:C:2000:113, præmis 37 og 38), og af 25.7.1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, præmis 14).

24 – Kommissionen henviser til dom af 23.9.2003, Ospelt og Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, præmis 34), og af 28.1.2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, præmis 25 og 26).

25 – Dom af 28.1.2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, præmis 25).

26 – Kommissionen henviser til dom af 10.5.1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, præmis 44), af 9.7.1997, De Agostini og TV-Shop (C-34/95 – C-36/95, EU:C:1997:344, præmis 53), af 25.7.1991 Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, præmis 14), af 30.3.2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, præmis 38), og af 18.7.2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, præmis 38-40), samt EFTA-domstolens dom af 16.5.2017, Netfonds (E-08/16 EFTA Ct. Rep. [2017], s. 163, præmis 113).

37. Endelig har Kommissionen anerkendt, at Domstolen i princippet alene tager stilling til foranstaltningen i forhold til en af de to grundlæggende friheder, nemlig den frie udveksling af tjenesteydelser eller de frie kapitalbevægelser, hvis det i lyset af sagens konkrete omstændigheder fremgår, at en af disse er helt sekundær i forhold til den anden og kan henføres til denne [27]. Kommissionen har tilføjet, at lov af 14. juli 2017 under alle omstændigheder tillige er uforenelig med de frie kapitalbevægelser i henhold til artikel 63, stk. 1, TEUF [28].

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

1. Formaliteten

38. Kroatiens argument om, at forelæggelsesafgørelsen er hypotetisk, fordi den forelæggende ret ikke har afgjort, hvorvidt den omhandlede aftale er omfattet af kroatisk eller østrigsk ret, skal afvises. Princippet om, at spørgsmål formodes at være relevante, skal ikke tilsidesættes [29].

39. Der er ingen hypotetiske omstændigheder i hovedsagen [30], og de EU-retlige bestemmelser, som den forelæggende ret har anmodet om fortolkning af, har allerede haft retsvirkninger [31]. Det forhold, at Domstolen må nøjes med at gå ud fra antagelser [32], såsom at den forelæggende ret i sidste ende vil beslutte, at aftalen er omfattet af kroatisk ret, indebærer ikke, at dommen bliver et responsa [33], især når forordning nr. 593/2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser, som sagsøgte støtter ret på, er tæt forbundet med forordning nr. 1215/2012, om hvilken den forelæggende ret har stillet tre præjudicielle spørgsmål.

40. Der foreligger derfor et behov for at besvare det første spørgsmål med henblik på selve afgørelsen af retstvisten [34], navnlig når der, ifølge Domstolens faste praksis, henset til den klare adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, ikke »kan […] opstilles krav om, at den forelæggende ret, inden den indbringer et spørgsmål for Domstolen, angiver samtlige de faktiske omstændigheder og retlige vurderinger, som påhviler den i forbindelse med dens dømmende opgave. Det er således

27 – Dom af 3.10.2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, præmis 30 og 34).

28 – Kommissionen henviser bl.a. til dom af 16.3.1999, Trummer og Mayer (C-222/97, EU:C:1999:143, præmis 23), af 26.4.2012, van Putten (C-578/10 – C-580/10, EU:C:2012:246, præmis 32-36), af 3.10.2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, præmis 14), af 26.9.2000, Kommissionen mod Belgien (C-478/98, EU:C:2000:497, præmis 18), af 13.5.2003, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-98/01, EU:C:2003:273, præmis 43), af 4.6.2002, Kommissionen mod Frankrig (C-483/99, EU:C:2002:327, præmis 40), af 1.7.2010, Dijkman og Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, præmis 31), af 4.6.2002, Kommissionen mod Portugal (C-367/98, EU:C:2002:326, præmis 44 og 45), af 28.9.2006, Kommissionen mod Nederlandene (C-282/04 og C-283/04, EU:C:2006:608, præmis 18), af 8.7.2010, Kommissionen mod Portugal (C-171/08, EU:C:2010:412, præmis 48), af 25.1.2017, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, præmis 24), af 8.5.2013, Libert m.fl. (C-197/11 og C-203/11, EU:C:2013:288, præmis 44), og af 22.10.2013, Essent m.fl. (C-105/12 – C-107/12, EU:C:2013:677, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

29 – Jf. f.eks. dom af 27.10.2016, Audace m.fl. (C-114/15, EU:C:2016:813, præmis 34).

30 – Jf. dom af 28.9.2006, Gasparini m.fl. (C-467/04, EU:C:2006:610, præmis 44 og 45).

31 – Jf. i denne forbindelse generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, punkt 34).

32 – Ibidem, punkt 36.

33 – Jf. mit forslag til afgørelse Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517, punkt 32), som henviser til dom af 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 38), og af 27.2.2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, præmis 28 og 29).

34 – Dom af 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

tilstrækkeligt, at sagsgenstanden for tvisten i hovedsagen såvel som de aspekter heri, der har væsentlig interesse for [EU's] retsorden, fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse for at gøre det muligt for medlemsstaterne at indgive indlæg i overensstemmelse med artikel 23 i statutten for Domstolen og effektivt deltage i proceduren for Domstolen« [35].

41. Det første præjudicielle spørgsmål kan følgelig antages til realitetsbehandling.

2. Anvendelse ratione temporis af EU-ret

42. Som Kommissionen har fremført (jf. punkt 31 ovenfor) følger det af Domstolens faste praksis, at EU-retten finder anvendelse fra tiltrædelsesdatoen på de *fremtidige virkninger* af forhold, der er opstået før denne nye medlemsstats tiltrædelse af Den Europæiske Union, hvis der ikke i traktaten om en ny medlemsstats tiltrædelse findes en modstående bestemmelse [36]. I retsmødet fremkom der ikke noget, som antydede, at debitorers stilling såsom sagsøgerens indgik i forhandlingerne med Kroatien. Som anført i Kommissionens skriftlige indlæg er der ingen sådan undtagelse i traktaten om Kroatiens tiltrædelse [37].

43. Virkningerne af den omhandlede aftale var ikke ophørt den 1. juli 2013, hvorfor hovedsagen er omfattet af EU-retten. Den generelle tilgang til anvendelsen af EU-retten ratione temporis, når en medlemsstat tiltræder EU, vedrører fortsatte retsvirkninger. Retsforhold, der ikke er udtømt på tidspunktet for en medlemsstats tiltrædelse, »skal tilpasses de nye retlige rammer« [38]. Det kan ikke bestrides, at den omhandlede aftale har fortsatte retsvirkninger i betragtning af, at den stadig er genstand for pantsætning, som sagsøgeren i hovedsagen forsøger at ophæve, og aftalen selv angiver at udløbe den 31. oktober 2021. Domstolen har fastslået, at manglende betaling af gæld efter tiltrædelsen med hensyn til aftaler indgået før tiltrædelsen, er omfattet af EU-retten [39].

44. EU-retten finder derfor anvendelse ratione temporis på hovedsagen.

3. Hvilke bestemmelser i EU-retten er relevante?

45. Det følger af fast retspraksis, at enhver national foranstaltning vedrørende et område, hvor der er foretaget en udtømmende harmonisering på EU-plan, ikke skal bedømmes på grundlag af den primære EU-ret, men på grundlag af bestemmelserne i den retsakt, der gennemfører denne harmonisering [40] såsom den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 56 TEUF og de frie kapitalbevægelser i henhold til artikel 63 TEUF.

35 – Ibidem, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis. Jf. endvidere den nylige dom af 20.9.2018, Danko og Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, præmis 55-58), hvor et præjudiciel spørgsmål blev antaget til realitetsbehandling af Domstolen, selv om det blev hævdet, at den forelæggende ret ikke ville tage stilling til den urimelige karakter af de relevante kontraktvilkår, skulle en forbrugerorganisation opnå søgsmålsret.

36 – Min fremhævelse. Som anført ovenfor henviser Kommissionen til dom af 2.10.1997, Saldanha og MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, præmis 14), af 29.4.1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, præmis 27-34), og af 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, præmis 50).

37 – Ovenfor, punkt 31.

38 – Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, punkt 40). Jf. i denne forbindelse principielt dom af 2.10.1997, Saldahna og MTS (C-122/96, EU:C:1997:458), af 14.6.2007, Téléfonica O2 Czech Republic (C-64/06, EU:C:2007:348), af 12.11.2009, Elektrownia Pątnów II (C-441/08, EU:C:2009:698), af 15.4.2010, CIBA (C-96/08, EU:C:2010:185), af 12.9.2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544), og af 14.2.2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72). Jeg ser bort fra Domstolens dom (Store Afdeling) af 10.1.2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9), henset til, at de relevante omstændigheder indtraf, efter at det ungarske retssystem var tilpasset det relevante direktiv, men inden ungarsk tiltrædelse af EU den 1.5.2004.

39 – Jf. dom af 15.12.2016, Nemec (C-256/15, EU:C:2016:954, præmis 21-27, særligt præmis 23).

40 – Dom af 22.6.2017, E. ON Biofor Sverige AB (C-549/15, EU:C:2017:490, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

46. Direktiv 2013/36 trådte i kraft den 17. juli 2013 og sikrer på visse vilkår, at der kan leveres grænseoverskridende kreditydelser [41]. Imidlertid blev den omhandlede aftale underskrevet og lånet ydet den 5. januar 2007, og under alle omstændigheder indebærer direktiv 2013/36 ikke en udtømmende harmonisering.

47. Domstolen har for nylig fastslået, at det »fremgår […] af 15. betragtning til [direktiv 2013/36], at dette har til formål at gennemføre *den harmonisering, som er nødvendig og tilstrækkelig* for at sikre en gensidig anerkendelse af tilladelser og tilsynsordninger, der åbner mulighed for meddelelse af en enkelt tilladelse, der gælder i hele Unionen, og for anvendelse af princippet om hjemlandstilsyn« [42].

48. Hovedsagen skal derfor afgøres på grundlag af den primære EU-ret og nærmere bestemt den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF og ikke de frie kapitalbevægelser som omhandlet i artikel 63 TEUF [43].

49. Ifølge fast retspraksis er det nødvendigt at inddrage formålet med den pågældende lovgivning for at afgøre, om en national lovgivning henhører under den ene eller den anden traktatfæstede grundlæggende frihed [44].

50. Domstolen har fastslået, at »i lyset af traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser følger det af Domstolens faste praksis, at den långivningsvirksomhed, der udøves af et kreditinstitut, udgør tjenesteydelser i artikel 56 TEUF's forstand« [45]. National lovgivning, »hvis genstand fortrinsvis vedrører levering af finansielle tjenesteydelser, [henhører] under traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser, selv om disse tjenesteydelser kan indebære eller vedrøre kapitalbevægelser« [46]. På den anden side henhører »[n]ationale foranstaltninger, hvis genstand i det mindste fortrinsvis vedrører kapitalbevægelser, […] derimod under anvendelsesområdet for artikel 64, stk. 1, TEUF« [47].

51. Lov af 14. juli 2017 viser ikke noget tegn på, at den har til formål at regulere kapitalmarkeder. Derimod omhandler den forholdene mellem »debitorer og uautoriserede långivere«, den er begrænset til »låneaftaler« snarere end mere generelt at vedrøre det bredere kapitalmarked. Det er alene låneaftaler, som skal erklæres ugyldige.

41 – Ibidem, artikel 33 og bilag 1.

42 – Min fremhævelse. Jf. dom af 13.9.2018, Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717, præmis 23).

43 – Det bør fremhæves, at Kroatien på tidspunktet for aftaleindgåelsen den 5.1.2007 i medfør af artikel 57, stk. 1, i stabiliserings- og associeringsaftalen mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Kroatien på den anden side (EUT 2005, L 26, p. 3), var forpligtet til at undlade at træffe »nogen foranstaltninger eller iværksætte[…] nogen aktioner, som set i sammenligning med situationen på dagen forud for aftalens ikrafttræden gør betingelserne for levering af tjenesteydelser betydeligt mere restriktive for fællesskabsvirksomheder og -statsborgere eller kroatiske virksomheder og statsborgere, som er etableret hos en anden part end den, hvor modtageren af den pågældende ydelse er bosat«, dvs. den 1.2.2005 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-122_en.htm?locale=en). I henhold til artikel 57, stk. 2, skal uoverensstemmelser med hensyn til artikel 57, stk. 1, løses ved konsultationer mellem parterne.

44 – Jf. for nylig generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Fidelity Funds (C-480/16, EU:C:2017:1015, punkt 17, i hvilket der henvises til dom af 1.7.2010, Dijkman og Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, præmis 26), og af 21.5.2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, præmis 31).

45 – Dom af 12.7.2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

46 – Dom af 21.5.2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, præmis 32).

47 – Ibidem, præmis 34.

52. Eftersom lov af 14. juli 2017 hindrer virksomheder, som er etableret uden for Kroatien, i at træde ind på det kroatiske marked for kreditydelse, påvirker den først og fremmest den frie udveksling af tjenesteydelser, og det kan ikke med føje hævdes, at denne påvirkning blot er underordnet i forhold til enhver hindring af de frie kapitalbevægelser [48]. Disse reglers restriktive virkninger på de frie kapitalbevægelser er kun en uundgåelig konsekvens af hindringen for den frie udveksling af tjenesteydelser, og det er ikke nødvendigt at undersøge ordningens forenelighed med artikel 63 TEUF [49].

53. Det bør fremhæves, at restriktioner for de frie kapitalbevægelser er betinget af overholdelse af proportionalitetsprincippet [50] i lighed med restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser. Som generaladvokat Kokott konstaterede i sit forslag til afgørelse i sagen Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements, er det ikke nødvendigt i konstellationer, der udelukkende vedrører forhold inden for Unionen, som det er tilfældet i hovedsagen, at tage stilling til spørgsmålet om forholdet mellem princippet om etableringsfrihed, de frie kapitalbevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser, da bedømmelsen i henhold til disse grundlæggende friheder i vidt omfang er identisk [51].

54. Såfremt Domstolen måtte være uenig i denne del af min analyse og finde, at hovedsagen reguleres af bestemmelserne om de frie kapitalbevægelser i stedet for den frie udveksling af tjenesteydelser, vil lov af 14. juli 2017 fortsat være uforenelig med EU-retten på grund af manglende overholdelse af proportionalitetsprincippet (jf. analysen nedenfor i punkt 66-69).

55. Endelig er sagsøgtes argument om, at denne alene ydede kreditydelser i Østrig, hvorved det antydes, at det grænseoverskridende element, som kræves, for at artikel 56 TEUF kan finde anvendelse, ikke var tilstede i hovedsagen, fejlagtig.

56. Det er ubestridt, at lånet blev sikret via en formidler med bopæl i Kroatien, og at det omhandlede lån er sikret ved pant stillet i fast ejendom beliggende i Kroatien, hvor debitoren har bopæl. Dette er tilstrækkeligt set i lyset af det forhold, at anvendelsen af artikel 56 TEUF i henhold til Domstolens faste praksis blot »kræver, at der foreligger et grænseoverskridende element« [52], i den forstand, at der i henhold til artikel 56 TEUF gælder et forbud mod restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse, og at situationen ikke er sådan, at *samtlige* elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat [53].

B. Realiteten

57. Restriktionsbegrebet omfatter foranstaltninger truffet af en medlemsstat, der, selv om de anvendes uden forskel, påvirker adgangen til markedet for virksomheder fra andre medlemsstater og således hindrer samhandelen inden for Unionen [54].

48 – Jf. dom af 26.5.2016, NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, præmis 39-41).

49 – Jf. analogt dom af 3.10.2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, præmis 49).

50 – F.eks. dom af 3.10.2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, præmis 32).

51 – C-646/15, EU:C:2016:1000, punkt 41. Generaladvokaten henviser til sit forslag til afgørelse SGI (C-311/08, EU:C:2009:545, punkt 37 og 38), hvor Domstolen fastslog, at det alene var bestemmelserne om etableringsfriheden, som fandt anvendelse – dom af 21.1.2010, SGI (C-311/08, EU:C:2010:26, præmis 36).

52 – Dom af 13.6.2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449, præmis 46).

53 – Min fremhævelse. Ibidem, præmis 32 og 33 samt den deri nævnte retspraksis.

54 – Generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, punkt 56), hvor der henvises til dom af 12.12.2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis), og af 15.10.2015, Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:685, præmis 67).

58. Lov af 14. juli 2017 udgør en restriktion, fordi aftaler indgået uden tilladelse fra Kroatiens nationalbank erklæres ugyldige. Parterne forhindres i at fyldestgøre vilkårene i en låneaftale, der vedrører statsborgere i en medlemsstat (Østrig), som er bosat i en anden medlemsstat (Østrig) end modtageren af den pågældende ydelse (Kroatien).

59. Imidlertid forskelsbehandler lov af 14. juli 2017 virksomheder etableret uden for Kroatien, der ønsker at tilbyde kreditydelser i denne medlemsstat, af to grunde.

60. For det første henviser definitionen af »uautoriserede långivere« i artikel 2 i lov af 14. juli 2017 til »alle juridiske personer […] hvis vedtægtsmæssige hjemsted er beliggende uden for Republikken Kroatien«. Dette betyder, at loven ikke gælder for långivere etableret i Kroatien.

61. For det andet synes det, som påpeget af Kommissionen (jf. punkt 33 ovenfor), at fremgå, at uautoriserede långivere etableret uden for Kroatien behandles mindre gunstigt end uautoriserede långivere etableret i Kroatien, da den lov, som finder anvendelse, når visse aftaler indgået med uautoriserede långivere etableret i Kroatien erklæres ugyldige, ikke gælder med tilbagevirkende kraft [55], og henset til den øverste domstols dom af den 12. april 2016, hvorefter det alene er forbrugerkreditaftaler, som kan erklæres ugyldige.

62. For så vidt som lov af 14. juli 2017 kan begrundes, kan dette kun være i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, som fastsat i artikel 52, stk. 1, TEUF [56], med undtagelse af visse tvingende almene hensyn, som kan begrunde restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, der finder anvendelse uden forskel, såsom hensynet til god handelsskik, forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af modtagere af tjenesteydelser mod tjenester, som ydes af ukvalificerede personer, opretholdelse af den nationale finanssektors gode omdømme og velfungerende finansielle tjenesteydelser [57] (jf. Kommissionens bemærkninger ovenfor, punkt 36).

63. I retsmødet påberåbte Kroatien sig beskyttelse af den offentlige orden, beskyttelse af finanssektorens omdømme og funktionsmåde, beskyttelse af kroatiske statsborgeres grundlæggende rettigheder og særligt den svage aftalepart og forbrugerbeskyttelse. Der henvistes endvidere til, at kroatiske statsborgere i årene 2000-2010 havde optaget 3 000 lån fra uautoriserede långivere til en værdi af 360 mio. EUR, men at de nøjagtige oplysninger ikke var tilgængelige på grund af aktiviteternes ulovlige karakter. Dette skulle bevise, at aktiviteterne påvirkede de finansielle tjenesteydelsers funktionsmåde i Kroatien, samt at der var skabt et parallelt system af ulovlige lån, der skadede medlemsstatens finansielle system og offentlige orden.

64. Kroatien hævdede endvidere, at dette påvirkede mange tusinde kroatiske statsborgeres skæbne, og at lov af 14. juli 2017 var en sidste udvej, ligesom Kroatien også hævdede, at potentielle debitorer med tvivlsom kreditværdighed blev kontaktet med henblik på erhvervelse af deres ejendom, hvilket kunne godtgøres med det forhold, at 220 ejendomme var blevet overtaget på øen Rab på denne måde, og at 344 procedurer var blevet indledt.

55 – Kommissionen henviser til artikel 19 j i lov om forbrugerkreditaftaler (*Narodne novine* nr. 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 og 52/2016), som blev indsat ved lov om ændring og supplering af forbrugerkreditaftaleloven (*Narodne novine* nr. 102/2015).

56 – Dom af 28.1.2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, præmis 26).

57 – Kommissionen henviser til dom af 9.7.1997, De Agostini og TV-Shop (C-34/95 – C-36/95, EU:C:1997:344, præmis 53), af 25.7.1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, præmis 14), af 18.7.2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, præmis 38-40), af 30.3.2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, præmis 38), og af 10.5.1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, præmis 44), samt EFTA-domstolens dom af 16.5.2017, Netfonds (E-08/16 EFTA Ct. Rep. [2017], s. 163, præmis 113).

65. Som allerede nævnt kan tvingende almene hensyn (jf. punkt 62 ovenfor) ikke påberåbes med hensyn til restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, som indebærer forskelsbehandling. Ej heller er de overvejelser, som Kroatien har henvist til, tilstrækkelige til at begrunde lov af 14. juli 2017 i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, som fastsat i artikel 52, stk. 1, TEUF, når lovens brede anvendelsesområde tages i betragtning.

66. Intet af dette er tilstrækkeligt til at udgøre en legitim grund til at indføre en lov, der foreskriver ugyldighed af *alle* låneaftaler med international tilknytning og med tilbagevirkende kraft for aftaler, som er indgået for op til 17 år siden. De mere generelle indvendinger om vanskeligheder, som er anført i Kroatiens skriftlige indlæg (jf. ovenfor i punkt 27), blev ikke underbygget i retsmødet i en grad, som var tilstrækkelig til at udgøre et legitimt grundlag for fravigelse, set i forhold til omfanget af den hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, som lov af 14. juli 2017 udgør.

67. Endvidere følger det af Domstolens faste praksis, at særlige krav i form af kvalifikationer eller tilladelser, som indføres af den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, skal være objektivt nødvendige og ikke må gå videre end nødvendigt for at opnå disse mål [58].

68. I kraft af sin generelle karakter overskrider lov af 14. juli 2017 åbenbart grænserne for, hvad der krævedes for at opnå det legitime mål, som den måtte have haft.

69. Afhjælpning af skadevirkningen (for den offentlige orden) med en diskriminerende og generel regel, der erklærer alle låneaftaler med international tilknytning, som er indgået for op til 17 år siden, ugyldige (og som fortsatte med at gælde i mange år til trods for manglende tilladelse fra Kroatiens nationalbank), ville alene være begrundet, hvis Kroatien kunne fremlægge tungtvejende bevis for, at der forelå et presserende problem, som krævede ekstrem handling. Det er fast retspraksis, at »det påhviler den medlemsstat, som ønsker at påberåbe sig et mål, der kan begrunde en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, at forsyne den ret, der skal træffe afgørelse om dette spørgsmål, med alle de oplysninger, som kan gøre det muligt for denne at sikre sig, at nævnte foranstaltning opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet« [59]. Sådanne oplysninger er ikke blevet fremlagt.

70. Når medlemsstaterne søger at begrunde regler, som hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser, skal de endvidere iagttage almindelige retsprincipper, herunder retssikkerhed [60]. Med en klassisk formulering udtalte Domstolen i Fedesa-dommen, at »selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed er til hinder for, at en fællesskabsretsakt tillægges gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette undtagelsesvist tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt« [61].

71. Situationen i hovedsagen er en medlemsstats manglende iagttagelse af retssikkerheden, når den begrunder en restriktion for den frie bevægelighed, men dette gør ingen forskel for anvendelsen af den materielle regel [62]. Sagsakterne indeholder ingen oplysninger, der tyder på, at sagsøgtes berettigede forventninger har været overvejet, selv om den omhandlede aftale var i stand i ti år, inden den kroatiske lovgiver, som afspejlet i lov af 14. juli 2017, besluttede at erklære den ugyldig med tilbagevirkende kraft.

58 – Dom af 25.7.1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, præmis 15).

59 – Dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

60 – F.eks. dom af 20.12.2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 44 og 45 samt den deri nævnte retspraksis).

61 – Dom af 13.11.1990, Fédesa m.fl. (C-331/88, EU:C:1990:391, præmis 45).

62 – Jf. f.eks. dom af 20.9.2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, præmis 52).

72. Afslutningsvis er det værd at minde om, at EU-retten rent faktisk beskytter debitorer, som er blevet uretfærdigt behandlet i forbindelse med forbrugerkreditaftaler, herunder de aftaler, som indeholder et udenlandsk element. Dette er afspejlet i Domstolens omfangsrige praksis om fortolkning af direktiv 93/13/EØF om rimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler [63] i en sådan faktuel sammenhæng [64]. Såfremt sådanne omstændigheder opstår i Kroatien, finder denne retspraksis selvsagt anvendelse [65].

V. Forslag til afgørelse

73. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmål fra Općinski sud u Rijeci (byretten i Rijeka, Kroatien) som følger:

»Under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende skal artikel 56 TEUF fortolkes således, at den er til hinder for en lov i en medlemsstat, hvorefter låneaftaler og andre retshandlinger, der er en konsekvens af sådanne låneaftaler, er ugyldige med tilbagevirkende kraft fra datoen for deres indgåelse, når de er indgået mellem en långiver, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse, selv om långiveren ikke var i besiddelse af de krævede tilladelser fra denne medlemsstats kompetente myndigheder på tidspunktet for aftaleindgåelsen.«

63 – EFT 1993, L 95, s. 29.

64 – Jf. f.eks. for nylig dom af 20.9.2018, OTP Bank og OTP Faktoring (C-51/17, EU:C:2018:750), af 31.5.2018, Sziber (C-483/16, EU:C:2018:367), og af 20.9.2017, Andriciuc m.fl. (C-186/16, EU:C:2017:703).

65 – Jf. endvidere f.eks. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/48/EF af 23.4.2008 om forbrugerkreditaftaler og om ophævelse af Rådets direktiv 87/102/EØF (EUT 2008, L 133, s. 66) og dom af 12.7.2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).