Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

21. prosinca 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sloboda poslovnog nastana – Slobodno pružanje usluga – Direktiva 2006/123/EZ – Članak 2. stavak 2. točka (b) – Područje primjene – Isključenje financijskih usluga – Dugoročni najam automobila – Članak 9. stavak 1. i članak 10. stavci 1. i 2. – Usluge koje podliježu prethodnom ovlaštenju”

U predmetu C-278/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Upravni sud u Zagrebu (Hrvatska), odlukom od 12. travnja 2022., koju je Sud zaprimio 22. travnja 2022., u postupku

AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., prije ANTERRA d.o.o.

protiv

Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, L. Bay Larsen, potpredsjednik Suda, u svojstvu suca petog vijeća, M. Ilešič, I. Jarukaitis i D. Gratsias (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: M. Longar, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 1. ožujka 2023.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., G. Božić, odvjetnik, A. Komninos, *dikigoros*, D. Simeunović, odvjetnica i J. Tomas, odvjetnik

– za Hrvatsku agenciju za nadzor financijskih usluga, K. Brkljačić i I. Budiša,

– za hrvatsku vladu, G. Vidović Mesarek, u svojstvu agenta,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: hrvatski

– za Europsku komisiju, C. Auvret, M. Mataija, R. Mrljić, A. Nijenhuis i D. Triantafyllou, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. svibnja 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 49. UFEU-a, članka 2. stavka 2. Direktive 2006/123/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.) i članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2013., L 176, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 6., str. 3.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., prije ANTERRA d.o.o., (u daljnjem tekstu: Autotechnica) i Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Agencija), u vezi s odlukom kojom se društvu Autotechnica zabranjuje obavljanje poslova *leasinga* bez prethodnog ovlaštenja Agencije.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2006/123

3 Uvodne izjave 18., 33. i 54. Direktive 2006/123 glase:

„(18) Financijske se usluge trebaju isključiti iz područja primjene ove Direktive budući da su te djelatnosti predmet posebnog zakonodavstva Zajednice usmjerenog, kao i ova Direktiva, na postizanje pravog unutarnjeg tržišta usluga. Sukladno tomu, trebaju se izuzeti sve financijske usluge kao što je bankarstvo, kreditiranje, osiguranje, uključujući reosiguranje, profesionalne ili osobne mirovine, vrijednosne papire, investicijske fondove, plaćanja i investicijska savjetovanja, uključujući usluge navedene u Prilogu I. Direktivi 2006/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o osnivanju i obavljanju djelatnosti kreditnih institucija [(SL 2006., L 177, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 8., str. 58.)].

[...]

(33) Usluge iz područja primjene ove Direktive obuhvaćaju najrazličitije djelatnosti koje su predmet stalnih promjena [...]. Uključene su, također, usluge za poduzeća i potrošače kao što je [...] najam automobila[...]

[…]

(54) Mogućnost pristupa uslužnoj djelatnosti treba biti predmet ovlaštenja od strane nadležnog tijela jedino ako ta odluka zadovolji kriterije nediskriminacije, nužnosti i proporcionalnosti. To posebno znači da su sustavi ovlašćivanja dopustivi jedino u slučaju kada naknadna inspekcija ne bi bila učinkovita zbog nemogućnosti da se naknadno utvrde nedostaci navedenih usluga, uzimajući pritom u obzir rizike i opasnosti koji se mogu javiti zbog neprovođenja prethodne inspekcije. [...]"

4 Kao što je to propisano u njezinu članku 1. stavku 1. tom direktivom određuju se opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga uz istodobno održavanje visokog stupnja kvalitete tih usluga.

5 Člankom 2. stavcima 1. i 2. navedene direktive određuje se:

„(1) Ova se direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

(2) Ova se direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

[…]

(b) financijske usluge, kao što je bankarstvo, kreditiranje, osiguranje i reosiguranje, profesionalne ili osobne mirovine, vrijednosni papiri, investicijski fondovi, plaćanja i investicijska savjetovanja, uključujući usluge navedene u Prilogu I. Direktivi [2006/48];

[…]".

6 Članak 4. Direktive 2006/123, naslovljen „Definicije", glasi:

„U smislu ove direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚usluga' je svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je spomenuto u članku [57. UFEU-a];

[...]

6. ‚sustav ovlašćivanja' je svaki postupak koji pružatelj ili primatelj mora slijediti da bi od nadležnog tijela dobio službenu ili implicitnu odluku o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti;

[...]

8. ‚prevladavajući razlozi od društvenog interesa' su razlozi koji su kao takvi priznati u sudskoj praksi Suda, a uključuju sljedeće razloge:‚[važni razlozi u općem interesu]' su razlozi koji su kao takvi priznati u sudskoj praksi Suda, a uključuju sljedeće razloge: javni red, javnu sigurnost, javnu zaštitu, javno zdravlje, očuvanje financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti, zaštitu potrošača, primatelja usluga i radnika, poštene poslovne transakcije, borbu protiv prijevara, zaštitu okoliša i urbanog okoliša, zdravlje životinja, intelektualno vlasništvo, očuvanje nacionalne povijesne i umjetničke baštine, ciljeve socijalne i kulturne politike;

[...]"

7 Člankom 9. Direktive 2006/123, naslovljenim „Sustavi ovlašćivanja”, određuje se:

„1. Pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti ne podliježe sustavu ovlašćivanja, osim ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) sustav ovlašćivanja nije diskriminirajući u odnosu na dotičnog pružatelja;

(b) potreba za sustavom ovlašćivanja opravdava se prevladavajućim razlogom od društvenog interesa;

(c) postavljeni cilj ne može se ostvariti manje strožim mjerama, a posebno zato što provođenje naknadne inspekcije ne bi bilo stvarno učinkovito jer je prekasno.

[...]

3. Ovaj se odjeljak ne odnosi na one aspekte sustava ovlašćivanja koje izravno ili neizravno uređuju drugi akti Zajednice.”

8 Člankom 10. stavcima 1. i 2. navedene direktive, naslovljenim „Uvjeti za dodjelu ovlaštenja”, određuje se:

„(1) Sustavi ovlašćivanja temelje se na kriterijima koji sprečavaju nadležna tijela da samovoljno izvršavaju svoje ovlasti ocjenjivanja.

(2) Kriteriji iz stavka 1. su:

(a) nediskriminirajući;

(b) opravdani prevladavajućim razlogom vezanim uz javni interes;

(c) proporcionalni odgovarajućem cilju od javnog interesa;

(d) jasni i nedvoznačni;

(e) objektivni;

(f) prethodno objavljeni;

(g) transparentni i dostupni.”

9 Članci 11. do 13. navedene Direktive odnose se na trajanje ovlaštenja, odabir između više kandidata i postupke ovlašćivanja.

Direktiva 2013/36/EU

10 Na temelju članka 163. Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku,

poglavlje 6., svezak 14., str. 105.) izvan snage je stavljena Direktiva 2006/48. Iz tog članka 163. proizlazi, u vezi s Prilogom II. Direktivi 2013/36, da to upućivanje na Prilog I. Direktivi 2006/48 valja smatrati upućivanjem na Prilog I. Direktivi 2013/36. U tom potonjem Prilogu I. naslovljenom „Popis djelatnosti koje podliježu međusobnom priznavanju", u njegovoj točki 3., navodi se „[f]inancijski lizing".

Uredba (EEZ) br. 575/2013

11 Članak 1. Uredbe br. 575/2013 odnosi se na jedinstvena pravila u vezi s općim bonitetnim zahtjevima koje institucije koje podliježu nadzoru u skladu s Direktivom 2013/36 moraju ispunjavati.

12 Pojam „financijska institucija", u smislu te uredbe definiran je u njezinom članku 4. stavku 1. točki 26.

Hrvatsko pravo

Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga

13 Člankom 15. stavkom 1. Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, (*Narodne novine*, br. 140/05, 154/11 i 12/12), propisuje se da je Agencija ovlaštena donositi provedbene propise, odnosno propise koji se, među ostalim odnose na financijske usluge. U skladu sa stavkom 2. članka 15., Agencija je ovlaštena obavljati nadzor nad poslovanjem subjekata nadzora utvrđenih u točki 1. članka 15. i nalagati mjere za uklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti.

Zakon o leasingu

14 U skladu s člankom 2. stavkom 4. Zakona o *leasingu* (*Narodne novine*, br.141/13), *leasing*-društvo države članice je pravna osoba sa sjedištem u državi članici koja je, u skladu s propisima te države članice, ovlaštena obavljati poslove *leasinga*.

15 Člankom 3. stavkom 1. tog zakona propisano je da je *leasing*-društvo trgovačko društvo sa sjedištem u Republici Hrvatskoj upisano u sudski registar na temelju odobrenja za obavljanje poslova *leasinga* koje izdaje Agencija uz uvjete propisane navedenim Zakonom.

16 Člankom 4. stavkom 1. tog zakona određeno je da je posao *leasinga* pravni posao u kojem davatelj *leasinga* pribavlja objekt *leasinga* na način da od dobavljača objekta *leasinga* kupnjom stekne pravo vlasništva na objektu *leasinga* te primatelju *leasinga* odobrava korištenje tog objekta *leasinga* kroz određeno vrijeme, a primatelj *leasinga* obvezuje se za to plaćati naknadu.

17 Člankom 5. stavkom 1. Zakona o *leasingu* propisano je da s obzirom na sadržaj i obilježja posla, *leasing* može biti financijski ili operativni.

18 Financijski *leasing* definiran je u stavku 2. članka 5. kao pravni posao u kojem primatelj *leasinga* u razdoblju korištenja objekta *leasinga* plaća davatelju *leasinga* naknadu koja uzima u obzir cjelokupnu vrijednost objekta *leasinga*, snosi troškove amortizacije tog objekta *leasinga* i opcijom kupnje može steći pravo vlasništva nad navedenim objektom *leasinga* po određenoj cijeni koja je u

trenutku izvršenja te opcije manja od stvarne vrijednosti objekta *leasinga* u tom trenutku, a rizici i koristi povezani s vlasništvom na objektu *leasinga* većim dijelom prenose se na primatelja *leasinga*.

19 Stavkom 3. članka 5. propisano je da je posao operativnog *leasinga* pravni posao u kojem primatelj *leasinga* u razdoblju korištenja objekta *leasinga* plaća davatelju *leasinga* određenu naknadu koja ne mora uzimati u obzir cjelokupnu vrijednost objekta *leasinga*, davatelj *leasinga* snosi troškove amortizacije tog objekta *leasinga* i primatelj *leasinga* nema ugovorenu opciju kupnje, a rizici i koristi povezani s vlasništvom na objektu *leasinga* većim dijelom ostaju na davatelju *leasinga*, odnosno ne prenose se na primatelja *leasinga*.

20 Člankom 6. stavkom 1. Zakona o *leasingu* određeno je da poslove *leasinga* može obavljati: *leasing* -društvo iz članka 3. toga zakona, *leasing*-društvo države članice iz članka 46. tog Zakona te podružnica *leasing*-društva iz treće države iz članka 48. tog Zakona.

Glavni postupak i prethodna pitanja

21 Autotechnica je društvo u Hrvatskoj registrirano za obavljanje djelatnosti „davanja motornih vozila u *leasing*”, „iznajmljivanje osobnih vozila ili kamiona (s vozačem i bez vozača) i davanje istih u zakup (*leasing*)” i „iznajmljivanje bicikala, skutera i sl. i davanje istih u zakup (*leasing*)”. Ono je društvo kći matičnog društva iz druge države članice Europske unije koje u potonjoj pruža usluge iste vrste.

22 Tijekom nadzora nad društvom Autotechnica, Agencija je utvrdila da je to društvo sklopilo tri ugovora o dugoročnom najmu ukupno četiriju vozila te da je naknadno, na izričit zahtjev svojih klijenata, pribavilo ta vozila kupnjom od dobavljača, čime je steklo vlasništvo nad njima te ih je dalo klijentima na korištenje.

23 S obzirom na sve navedeno, Agencija smatra da je društvo Autotechnica obavljalo poslove *leasinga*, u smislu Zakona o *leasingu*, bez valjanog odobrenja. Stoga je Agencija rješenjem od 14. veljače 2019. zabranila društvu Autotechnica obavljanje takve djelatnosti.

24 Društvo Autotechnica je Upravnom sudu u Zagrebu podnijelo tužbu za poništenje tog rješenja. Tvrdi da je došlo do povrede prava koja, smatra, ima na temelju prava Unije pri čemu ističe da Republika Hrvatska operativni *leasing* nije mogla izjednačiti s financijskom uslugom, tako da pružanje takvih usluga ne bi trebalo biti podvrgnuto nadzoru Agencije.

25 Sud koji je uputio zahtjev navodi da se Prilog I. Direktivi 2013/36, u verziji na hrvatskom jeziku, odnosi isključivo na „financijski lizing”, a ne obuhvaća „operativni lizing” na koji stoga valja primijeniti, rasuđivanjem *a contrario*, odredbe Direktive 2006/123. Iz uvodne izjave 33. i članka 2. te direktive proizlazi da ona obuhvaća širok raspon usluga, uključujući najam automobila, koje se mogu smatrati operativnim *leasingom*.

26 Sud koji je uputio zahtjev dodaje da hrvatski propis o kojem je riječ u glavnom postupku može spriječiti ili odvratiti društvo Autotechnica i osobe s poslovnim nastanom u drugim državama članicama koje se žele poslovno nastaniti u Hrvatskoj od obavljanja poslovne djelatnosti iznajmljivanja ili operativnog *leasinga*, tako da bi taj propis mogao biti u suprotnosti sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 49. UFEU-a.

27 U tim je okolnostima Upravni sud u Zagrebu odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. (a) Spadaju li usluge operativnog *leasinga* i/ili usluge dugoročnog najma automobila u područje primjene Direktive [2006/123] kako je navedeno u Priručniku o provedbi Direktive [2006/123] od 13. ožujka 2008. koji je izdala Glavna uprava Europske komisije za unutarnje tržište i usluge?

(b) Smatra li se subjekt koji se bavi poslovima operativnog *leasinga* (a ne bavi se poslovima financijskog *leasinga*) i/ili poslovima dugoročnog najma automobila, financijskom institucijom u smislu odredbe članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe 575/2013?

2. Ako je odgovor na prvo potpitanje pozitivan, a na drugo potpitanje negativan, da li je u skladu s člankom 49. [UFEU-a], u svezi s člancima 9.-13. Direktive 2006/123/EZ, ovlaštenje [Agencije] da nadzire pružanje usluga operativnog *leasinga* i/ili usluga dugoročnog najma automobila, koji nadzor obavlja temeljem članka 6. stavka 1. Zakona o *leasingu* te ovlaštenje da nameće dodatne zahtjeve i ograničenja poduzetnicima koji su uključeni u takve aktivnosti?

3. Treba li članak 49. [UFEU-a] i odredbe članaka 9.-13. Direktive 2006/123/EZ, u okolnostima poput onih u ovom sporu, kada matično društvo iz jedne države članice putem društva kćeri u drugoj državi članici namjerava pružati usluge iste vrste kao u matičnoj državi članici, tumačiti na način koji bi omogućio nacionalnom zakonu (Zakon o *leasingu*) nametanje dodatnih zahtjeva i ograničenja društvu kćeri te time otežati/učiniti manje privlačnim obavljanje predmetnih aktivnosti?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

28 U svojim očitovanjima Agencija i hrvatska vlada izrazile su sumnju u dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku jer su, prema njima, svi elementi predmeta u glavnom postupku ograničeni na samo jednu državu članicu, u ovom slučaju na Republiku Hrvatsku.

29 Kao prvo, što se tiče članka 49. UFEU-a, iz sudske prakse Suda proizlazi da sloboda poslovnog nastana, sadržana u tom članku, uključuje, u skladu s člankom 54. UFEU-a, za društva osnovana u skladu s pravom države članice i koja imaju registrirano sjedište, središnju upravu ili glavno mjesto poslovanja unutar Unije, pravo obavljanja svoje djelatnosti u drugim državama članicama putem, među ostalim, društva kćeri (vidjeti u tom smislu presudu od 20. siječnja 2021., Lexel, C-484/19, EU:C:2021:34, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

30 U ovom slučaju, nesporno je da je Autotechnica društvo kći matičnog društva sa sjedištem u državi članici različitoj od Republike Hrvatske. Stoga, ne može se tvrditi da su svi elementi spora u glavnom postupku ograničeni na područje samo jedne države članice niti da su drugo i treće pitanje, u mjeri u kojoj se odnose na članak 49. UFEU-a, hipotetske prirode. Slijedom navedenog, zahtjev za prethodnu odluku dopušten je u pogledu članka 49. UFEU-a.

31 Kao drugo, zahtjev za prethodnu odluku ne može se utvrditi nedopuštenim ni u odnosu na Direktivu 2006/123. Naime, u svakom slučaju, članci 9. do 13. te direktive na koje se odnose drugo i treće pitanje, primjenjuju se i na situaciju u kojoj su svi elementi ograničeni na područje samo jedne države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 4. srpnja 2019., Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, t. 24. i navedenu sudsku praksu).

32 Kao treće, valja podsjetiti na to da, kako bi se Sudu omogućilo da pruži tumačenje prava Unije koje će biti korisno nacionalnom sudu, zahtjev za prethodnu odluku mora, u skladu s člankom 94. točkom (c) Poslovnika, sadržavati prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije kao i vezu koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku (presuda od 26. siječnja 2023., Ministerstvo na vatreshnite raboti (Registracija biometrijskih i genetskih podataka od strane policije), C-205/21, EU:C:2023:49, t. 55. i navedena sudska praksa).

33 U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev nije poštovao tu obvezu u pogledu tumačenja članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013 na koji se odnosi drugi dio prvog pitanja. Naime, taj sud ni na koji način nije objasnio kakvu vezu uspostavlja između te odredbe i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku.

34 Valja podsjetiti na to da je u tom pogledu, pojam „financijska institucija” definiran u članku 4. stavku 1. točki 26. Uredbe br. 575/2013 u svrhu primjene te uredbe kojom se, kako je to navedeno u njezinu članku 1., utvrđuju jedinstvena pravila u vezi s općim bonitetnim zahtjevima koje institucije koje podliježu nadzoru u skladu s Direktivom 2013/36/EU moraju ispunjavati. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne proizlazi da se predmet u glavnom postupku odnosi na ispunjenje takvih zahtjeva.

35 Iz navedenoga slijedi da je drugi dio prvog pitanja nedopušten.

O prethodnim pitanjima

Prvi dio prvog pitanja

36 Najprije, u mjeri u kojoj se tekst prvog dijela prvog pitanja odnosi na „usluge operativnog *leasinga* i/ili usluge dugoročnog najma automobila”, treba napomenuti da se, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, u nacionalnom zakonodavstvu pravi razlika između operativnog i financijskog *leasinga*. Za razliku od potonjeg, operativni *leasing* predstavlja poseban oblik najma automobila, karakteriziran time da davatelj leasinga pribavlja objekt *leasinga* na zahtjev primatelja *leasinga* s ciljem iznajmljivanja istom, u zamjenu za plaćanje naknade kojom se ne uzima u obzir cjelokupna vrijednost navedenog objekta, pri čemu trošak njegove amortizacije ne snosi primatelj *leasinga* koji nema ni opciju kupnje nakon isteka razdoblja *leasinga*.

37 Prvim dijelom prvog pitanja, sud koji je uputio prethodno pitanje, u biti, pita treba li članak 2. stavak 2. točku (b) Direktive 2006/123 tumačiti na način da su usluge koje se pružaju na temelju ugovora o dugoročnom najmu automobila koje je davatelj *leasinga* pribavio na zahtjev primatelja *leasinga* s ciljem da ih potonjem dâ u najam u zamjenu za plaćanje naknade „financijske usluge” u smislu te odredbe.

38 Iz članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2006/123 proizlazi da se on ne primjenjuje na financijske usluge poput onih koje se, među ostalim, odnose na kreditiranje, uključujući usluge navedene u Prilogu I. Direktivi 2006/123.

39 Kad je riječ o pojmu „financijske usluge”, valja navesti da on nije definiran ni u toj direktivi ni, indirektno, upućivanjem na nacionalna prava država članica. Stoga, taj pojam treba smatrati autonomnim pojmom prava Unije koji treba ujednačeno tumačiti na cijelom njezinom području,

uzimajući u obzir ne samo tekst članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2006/123 nego i kontekst u kojem se ta odredba nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti, u tom smislu, presudu od 22. prosinca 2022., EUROAPTIEKA, C-530/20, EU:C:2022:1014, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

40 Kao prvo, u mjeri u kojoj se u navedenoj odredbi navode, među primjerima koji su u njoj nabrojeni, usluge kreditiranja, valja utvrditi da Uredba 2006/123 ne sadržava definiciju pojma „kreditiranje”. Međutim, u postojećem pravnom jeziku, taj izraz označava stavljanje na raspolaganje određenog novčanog iznosa ili rokova plaćanja ili olakšica od strane zajmodavca zajmoprimcu za potrebe financiranja ili odgođenog plaćanja, tako da se ugovor o kreditu mora smatrati ugovorom u kojem vjerovnik odobrava ili obećava odobriti potrošaču kredit u obliku odgode plaćanja, zajma ili slične financijske nagodbe (današnja presuda, BMW i dr., C-38/21, C-47/21 i C-232/21, t. 144.).

41 Slijedi da je ugovor o financijskim uslugama kreditiranja okarakteriziran činjenicom da služi za financiranje ili odgođeno plaćanje, pomoću sredstava ili rokova plaćanja ili olakšica koje potrošaču u tu svrhu na raspolaganje stavlja prodavatelj robe ili pružatelj usluga (današnja presuda, BMW i dr., C-38/21, C-47/21 i C-232/21, t. 145.).

42 Kako bi se utvrdilo predstavlja li ugovor o dugoročnom najmu automobila kreditiranje i, stoga, pružanje financijskih usluga, u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2006/123, potrebno je usredotočiti se na njegovu glavnu svrhu, tako da se provjeri prevladava li element koji se odnosi na kreditiranje nad elementom koji se odnosi na najam ili suprotno (vidjeti po analogiji današnju presudu, BMW i dr., C-38/21, C-47/21 i C-232/21, t. 147.).

43 Stoga se ugovor o dugoročnom najmu vozila u okviru kojeg potrošač mora platiti naknadu u zamjenu za pravo korištenja vozila ne može smatrati „ugovorom o financijskim uslugama”, ako nije popraćen obvezom kupnje vozila na kraju razdoblja *leasinga*, ako potrošač ne snosi u cijelosti amortizaciju troškova nastalih dobavljaču vozila za njegovo pribavljanje i ako ne snosi rizike vezane uz preostalu vrijednost vozila nakon isteka ugovora. Obveza potrošača da nadoknadi gubitak vrijednosti vozila ako se prilikom povrata utvrdi da stanje vozila ne odgovara njegovoj starosti ili da je prekoračena najveća ugovorena kilometraža također ne omogućuje razlikovanje tih vrsta ugovora (vidjeti u tom današnju presudu, BMW i dr., C-38/21, C-47/21 i C-232/21, t. 148. i 149.).

44 Kao drugo, valja također uzeti u obzir Prilog I. Direktivi 2013/36 na koju se upućuje u članku 2. stavku 2. točki (b) Direktive 2006/123. U tom se prilogu, u njegovoj točki 3., među financijskim uslugama navodi „financijski lizing”.

45 U tom pogledu, valja utvrditi da u Direktivi 2013/36 pojam „financijski lizing” nije definiran niti se u njoj upućuje na pravo država članica kako bi se utvrdio smisao i doseg tog pojma. Stoga se, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 39. ove presude, navedeni pojam valja smatrati autonomnim pojmom prava Unije i ujednačeno ga tumačiti na njezinu području. Slijedi da sama činjenica da ugovor o dugoročnom najmu automobila ne potpada pod pojam „financijski lizing”, u smislu nacionalnih propisa o kojima je riječ u glavnom postupku, sama po sebi ne isključuje to da taj ugovor jest ugovor o financijskom *leasingu* u smislu Priloga I. točke 3. Direktive 2013/36 i da se stoga odnosi na pružanje financijskih usluga u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2006/123.

46 Pojam „financijski lizing”, kako se pojavljuje u Prilogu I. točki 3. Direktive 2013/36, mora se stoga tumačiti uzimajući u obzir značenje tog pojma u postojećem pravnom jeziku, u kojem pojam ugovor o financijskom *leasingu* pokriva ugovor u okviru kojeg jedna od strana odobrava kredit drugoj strani radi financiranja iznajmljivanja objekta čijim vlasnikom ostaje i koje druga strana može, nakon isteka ugovora, vratiti ili kupiti, pri čemu se navodi da se većina koristi i rizika svojstvenih zakonskom vlasništvu prenosi na tu drugu stranu tijekom cijelog trajanja ugovora (današnja presuda, BMW i dr., C-38/21, C-47/21 i C-232/21, t. 134. i navedena sudska praksa).

47 Kao treće, što se tiče konteksta članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2006/123, valja navesti uvodnu izjavu 33. te direktive iz koje proizlazi da najam automobila jest usluga koja ulazi u područje primjene navedene direktive i stoga se ne može klasificirati kao „financijska usluga” u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) te direktive.

48 Kao četvrto, što se tiče cilja koji se nastoji ostvariti isključenjem financijskih usluga iz područja primjene Direktive 2006/123 u skladu s njezinim člankom 2. stavkom 2. točkom (b), iz uvodne izjave 18. te Direktive proizlazi da je navedeno isključenje opravdano činjenicom da takve aktivnosti podliježu posebnim propisima Unije. Stoga, kao što to proizlazi iz Direktive 2013/36 i Uredbe br. 575/2013, koje čine dio tih posebnih propisa, njima se predviđa nadzor nad pružanjem financijskih usluga od strane određenih vrsta institucija te se postavljaju bonitetni zahtjevi koje te institucije moraju ispunjavati.

49 U ovom slučaju, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se *leasing*, operativni ili financijski, u nacionalnom pravu razlikuje od jednostavnog ugovora o dugoročnog najmu zbog činjenice da davatelj *leasinga* nije izvorni vlasnik iznajmljenog objekta, već ga pribavlja na zahtjev primatelja *leasinga*, upravo da bi ga potonjem dao u *leasing*.

50 Svakako, u okviru posla financijskog *leasinga* davatelj *leasinga* stječe vlasništvo nad nekim objektom, zatim ga iznajmljuje primatelju *leasinga*, a naknade koje se duguju na temelju ugovora o financijskom *leasingu* služe za povrat sredstava koje je davatelj *leasinga* stavio na raspolaganje.

51 Međutim, ne može se pretpostaviti da svaki ugovor o dugoročnom najmu automobila koji je davatelj *leasinga* pribavio na zahtjev primatelja *leasinga* kako bi ga iznajmio potonjem nužno predstavlja ugovor o financijskom *leasingu*, čiji je predmet pružanje „financijske usluge” u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2006/123. Naime, pribavljanje vozila od strane davatelja *leasinga* na poseban zahtjev njegova klijenta nema, samo po sebi, nikakav utjecaj na to ispunjavaju li usluge pružene prema tom ugovoru jedan ili drugi relevantni kriterij naveden u točki 43. ove presude da bi se kvalificirale kao „financijske usluge”.

52 Osim toga, uzimajući u obzir navode sadržane u točki 43. ove presude, treba naglasiti da se nepostojanje opcije kupnje u ugovoru o dugoročnom najmu vozila ne može smatrati, samo po sebi, dostatnim da se smatra kako usluge pružene u okviru tog ugovora nisu financijske prirode.

53 Naime, ovisno o prirodi iznajmljenog objekta i stopi amortizacije, moguće je da će na kraju dugoročnog najma taj objekt izgubiti gotovo svu svoju vrijednost, tako da primatelj *leasinga* neće imati interes postati njegovim vlasnikom.

54 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvi dio prvog pitanja valja odgovoriti da članak 2. stavak 2. točku (b) Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da usluge koje se pružaju na temelju ugovora o dugoročnom najmu automobila koje je davatelj *leasinga* pribavio na zahtjev primatelja *leasinga* s ciljem da ih potonjem da u najam u zamjenu za plaćanje naknade ne predstavljaju „financijske usluge" u smislu te odredbe, osim ako:

– ugovor o najmu nije popraćen obvezom kupnje vozila nakon isteka razdoblja *leasinga*,

– naknada koju primatelj *leasinga* plaća na temelju tog ugovora ima za svrhu davatelju *leasinga* omogućiti potpunu amortizaciju troškova koji su potonjem nastali zbog nabave vozila ili

– navedeni ugovor uključuje prijenos rizika povezanih s preostalom vrijednosti vozila nakon isteka tog ugovora.

Drugo pitanje

55 Iz sudske prakse Suda proizlazi da se, s jedne strane, svaka nacionalna mjera u području koje je bilo predmet potpunog usklađivanja na razini Unije mora ocijeniti s obzirom ne na odredbe primarnog prava, već na one iz te mjere usklađivanja i, s druge strane, da se člancima 9. do 13. Direktive 2006/123 provodi iscrpno usklađivanje u pogledu usluga koje ulaze u njihovo područje primjene (presuda od 14. srpnja 2016., Promoimpresa i dr., C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558, t. 59. i 61.). U tim okolnostima i kao što je to nezavisni odvjetnik, u biti, naveo u točki 64. svojeg mišljenja, drugo pitanje valja ispitati u svjetlu te direktive, a da pritom nije potrebno pozivati se na članak 49. UFEU-a koji se odnosi na slobodu poslovnog nastana.

56 Stoga valja smatrati da svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita trebaju li se članak 9. stavak 1. i članak 10. stavci 1. i 2. Direktive 2006/123 tumačiti na način da im se protivi odredba nacionalnog prava kojom se uspostavlja sustav ovlašćivanja, u smislu članka 4. točke 6. te direktive, za pružanje usluga dugoročnog najma automobila te kojom se nacionalno tijelo nadležno za upravljanje tim sustavom ovlašćuje da nameće zahtjeve i ograničenja poduzetnicima koji pružaju takve usluge.

57 Najprije valja pojasniti da se drugo pitanje, kao što je to potvrđeno njegovim tekstom, odnosi na pružanje usluga dugoročnog najma automobila, a ne na financijske usluge koje se pružaju u okviru ugovora koji se odnosi na takav najam. Potonje usluge isključene su iz područja primjene Direktive 2006/123 na temelju njezina članka 2. stavka 2. točke (b).

58 Valja podsjetiti da, u skladu s člankom 9. stavkom 1. Direktive 2006/123, države članice mogu pristup ili obavljanje uslužne djelatnosti uvjetovati sustavom ovlašćivanja samo ako taj sustav nije diskriminirajući u odnosu na dotičnog pružatelja, ako se potreba za sustavom ovlašćivanja opravdava prevladavajućim razlogom od društvenog interesa i ako se postavljeni cilj ne može ostvariti manje strožim mjerama, a posebno zato što provođenje naknadne inspekcije ne bi bilo stvarno učinkovito jer bi bilo prekasno.

59 U ovom slučaju, na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni jesu li navedeni uvjeti ispunjeni u pogledu sustava ovlašćivanja o kojem je riječ u glavnom postupku, u dijelu u kojem se on odnosi na pružanje usluga dugoročnog najma vozila koje ne predstavljaju financijsku uslugu.

60 Kako bi se sud koji je uputio zahtjev usmjerio prilikom provođenja svoje ocjene valja navesti, kao prvo, kao što je to nezavisni odvjetnik utvrdio u točki 55. svojeg mišljenja, da spis kojim raspolaže Sud ne sadržava nijedan element koji bi upućivao na to da bi sustav o kojemu je riječ u glavnom postupku bio diskriminirajući u odnosu na društvo Autotechnica. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da, prema potrebi, provede potrebne provjere.

61 Kao drugo, u očitovanjima koja su Agencija i hrvatska vlada podnijele Sudu ističe se da sustav ovlašćivanja o kojem je riječ u glavnom postupku ima za cilj zaštitu potrošača. Kako to proizlazi iz članka 4. točke 8. Direktive 2006/123, zaštita potrošača čini prevladavajući razlog od društvenog interesa na koji se moguće pozvati kako bi se opravdao sustav ovlašćivanja u skladu s člankom 9. stavkom 1. te direktive.

62 No, činjenica je da hrvatsko pravo obavljanje djelatnosti koje su slične dugoročnom najmu automobila, osobito kratkoročni najam takvih vozila, ne podvrgava sustavu ovlašćivanja. U tom pogledu valja podsjetiti na to da se ni Agencija ni hrvatska vlada u svojim očitovanjima ne pozivaju na razloge kojima bi se moglo opravdati takvo posebno postupanje isključivo s uslugama dugoročnog najma automobila.

63 Osim toga, valja utvrditi da sustavom ovlašćivanja o kojem je riječ u glavnom postupku upravlja Agencija koja je, u skladu s nacionalnim pravom, ovlaštena nadzirati financijske djelatnosti. Agencija i hrvatska vlada u svojim primjedbama nisu iznijele razloge kojima bi se moglo opravdati upravljanje sustavom ovlašćivanja od strane takvog nacionalnog tijela koji obuhvaća pružanje nefinancijskih usluga.

64 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, uzimajući u obzir činjenicu da sustav ovlašćivanja o kojem je riječ u glavnom postupku pokriva samo usluge dugoročnog najma automobila, a ne druge slične usluge, kao i činjenicu da tim sustavom upravlja nacionalno tijelo nadležno za nadzor financijskih usluga, može li se smatrati da je taj sustav opravdan ciljem zaštite potrošača.

65 Kao treće, pod pretpostavkom da je to slučaj, i dalje će biti potrebno provjeriti može li se, kako se to zahtijeva člankom 9. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2006/123, u vezi s njezinom uvodnom izjave 54., cilj zaštite potrošača postići u ovom slučaju manje ograničavajućom mjerom, kao što su redovite periodične provjere poduzetnika koji pružaju usluge dugoročnog najma automobila.

66 Kao četvrto, ako se pokaže da sustav ovlašćivanja o kojem je riječ u glavnom postupku ispunjava uvjete utvrđene u članku 9. stavku 1. Direktive 2006/123, na sudu koji je uputio zahtjev je i da provjeri, kako se to zahtijeva člankom 10. stavcima 1. i 2. te direktive, temelji li se taj sustav na kriterijima koji uređuju izvršavanje diskrecijske ovlasti tijela nadležnog za njegovo upravljanje, u ovom slučaju Agencije, koji su jasni i nedvoznačni, transparentni i dostupni, prethodno objavljeni, objektivni, nediskriminirajući, opravdani prevladavajućim razlogom od javnog interesa, kao što je to zaštita potrošača na koju se pozivaju Agencija i hrvatska vlada, te jesu li razmjerni tom cilju.

67 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da se članak 9. stavak 1. i članak 10. stavci 1. i 2. Direktive 2006/123 trebaju tumačiti na način da im se protivi propis države članice kojim se, s jedne strane, uspostavlja sustav ovlašćivanja, u smislu članka 4. stavka 6. te direktive, za pružanje usluga dugoročnog najma automobila u okviru ugovora koji se ne odnosi na pružanje financijskih usluga, u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) navedene direktive

i, s druge strane, ovlašćuje nacionalno tijelo nadležno za upravljanje tim sustavom da nametne zahtjeve i ograničenja poduzetnicima koji pružaju takve usluge, osim ako navedeni sustav ispunjava zahtjeve utvrđene u članku 9. stavku 1. i članku 10. stavcima 1. i 2. te direktive.

Treće pitanje

68 S obzirom na sve prethodno navedeno u točki 55. ove presude i odgovor dan na drugo pitanje, nema potrebe odgovoriti na treće pitanje, koje se odnosi na prekograničnu situaciju obuhvaćenu člankom 49. UFEU-a.

Troškovi

69 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. Članak 2. stavak 2. točku (b) Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu

treba tumačiti na način da:

usluge koje se pružaju na temelju ugovora o dugoročnom najmu automobila koje je davatelj *leasinga* pribavio na zahtjev primatelja *leasinga* s ciljem da ih potonjem da u najam u zamjenu za plaćanje naknade ne predstavljaju „financijske usluge” u smislu te odredbe, osim ako:

– **ugovor o najmu nije popraćen obvezom kupnje vozila nakon isteka razdoblja *leasinga*,**

– **primatelj *leasinga* plaća naknadu na temelju tog ugovora s ciljem da se davatelju *leasinga* omogući potpuna amortizacija troškova koji su potonjem nastali zbog nabave vozila ili**

– **navedeni ugovor uključuje prijenos rizika povezanih s preostalom vrijednosti vozila nakon isteka tog ugovora.**

2. Članak 9. stavak 1. i članak 10. stavke 1. i 2. Direktive 2006/123

treba tumačiti na način da im se:

protivi propis države članice kojim se, s jedne strane, uspostavlja sustav ovlašćivanja, u smislu članka 4. stavka 6. te direktive, za pružanje usluga dugoročnog najma automobila u okviru ugovora koji se ne odnosi na pružanje financijskih usluga, u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) navedene direktive i, s druge strane, ovlašćuje nacionalno tijelo nadležno za upravljanje tim sustavom da nametne zahtjeve i ograničenja poduzetnicima koji pružaju takve usluge, osim ako navedeni sustav ispunjava zahtjeve utvrđene u članku 9. stavku 1. i članku 10. stavcima 1. i 2. te direktive.

Regan Bay Larsen Ilešič

Jarukaitis Gratsias

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 21. prosinca 2023.

Tajnik
A. Calot Escobar

Predsjednik vijeća
E. Regan