Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

21. december 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – etableringsfrihed – fri udveksling af tjenesteydelser – direktiv 2006/123/EF – artikel 2, stk. 2, litra b) – anvendelsesområde – udelukkelse af finansielle tjenesteydelser – langtidsudlejning af biler – artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 1 og 2 – tjenesteydelser, der kræver forudgående tilladelse«

I sag C-278/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Upravni sud u Zagrebu (forvaltningsdomstolen i Zagreb, Kroatien) ved afgørelse af 12. april 2022, indgået til Domstolen den 22. april 2022, i sagen

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

mod

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen, som fungerende dommer i Femte Afdeling, og dommerne M. Ilešič, I. Jarukaitis og D. Gratsias (refererende dommer),

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: fuldmægtig M. Longar,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. marts 2023,

efter at der er afgivet indlæg af:

– AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o. ved odvjetnik G. Božić, dikigoros A. Komninos, odvjetnica D. Simeunović og odvjetnik J. Tomas,

– Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (kroatisk tilsynsorgan for finansielle tjenesteydelser) ved K. Brkljačić og I. Budiša,

* Processprog: kroatisk.

– den kroatiske regering ved G. Vidović Mesarek, som befuldmægtiget,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved C. Auvret, M. Mataija, R. Mrljić, A. Nijenhuis og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. maj 2023,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF, artikel 2, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) og artikel 4, stk. 1, nr. 26), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT 2013, L 176, s. 1).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., tidligere ANTERRA d.o.o. (herefter »Autotechnica«), og Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatske (kroatisk tilsynsorgan for finansielle tjenesteydelser i Republikken Kroatien, herefter »tilsynsorganet«) vedrørende en afgørelse, der forbyder Autotechnica at udøve leasingvirksomhed uden forudgående tilladelse fra tilsynsorganet.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2006/123

3 18., 33. og 54. betragtning til direktiv 2006/123 har følgende ordlyd:

»(18) Finansielle tjenesteydelser bør udelukkes fra dette direktivs anvendelsesområde, da denne form for virksomhed er omfattet af specifik fællesskabslovgivning, der ligesom dette direktiv sigter mod at gennemføre et ægte indre marked for tjenesteydelser. Denne udelukkelse bør derfor omfatte alle finansielle tjenesteydelser såsom bank-, kredit-, forsikrings- og genforsikringsvirksomhed, erhvervstilknyttede eller personlige pensionsordninger, tjenesteydelser i forbindelse med værdipapirer, investerings-, fonds- og betalingsvirksomhed og investeringsrådgivning, herunder de tjenesteydelser, der er anført i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/48/EF af 14. juni 2006 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut [(EUT 2006, L 177, s. 1)].

[…]

(33) De tjenesteydelser, der er omfattet af dette direktiv, vedrører mange former for virksomhed i konstant udvikling […]. Begrebet »tjenesteydelser« omfatter også ydelser til virksomheder og forbrugere som f.eks. […] biludlejning […]

[…]

(54) Adgangen til at optage servicevirksomhed bør kun gøres betinget af tilladelse fra de kompetente myndigheder, hvis dette krav opfylder kriterierne om, at den ikke indebærer forskelsbehandling, er nødvendig og ikke går længere, end hvad der kræves for at nå det tilsigtede mål. Der bør således navnlig kun kunne stilles krav om tilladelse, hvis en efterfølgende kontrol ville være uden virkning, fordi det ville være umuligt at fastslå de pågældende tjenesteydelsers mangler efterfølgende, idet der tages behørigt hensyn til de risici og farer, der er forbundet med ikke at foretage en forhåndskontrol. […]«

4 Som det fremgår af direktivets artikel 1, stk. 1, fastsætter direktivet de almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere samt den frie bevægelighed for tjenesteydelser og sikrer samtidig et højt kvalitetsniveau for tjenesteydelser.

5 Nævnte direktivs artikel 2, stk. 1 og 2, fastsætter:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:

[…]

b) finansielle tjenesteydelser såsom bank-, kredit- forsikrings- og genforsikringsvirksomhed, erhvervstilknyttede eller personlige pensionsordninger, tjenesteydelser i forbindelse med værdipapirer, investeringsfonde, betalings- og investeringsrådgivning, herunder de tjenesteydelser, der er opført i bilag I til direktiv 2006/48/EF

[…]«

6 Artikel 4 i direktiv 2006/123 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »tjenesteydelse«: enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. […] artikel [57 TEUF]

[…]

6) »tilladelsesordning«: enhver procedure, der indebærer, at en tjenesteyder eller en tjenestemodtager skal henvende sig til en kompetent myndighed med henblik på at opnå en udtrykkelig eller en stiltiende afgørelse om adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed

[…]

8) »tvingende almene hensyn«: hensyn, der er anerkendt som sådan i Domstolens praksis, herunder følgende: den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, tryghed for borgerne, den offentlige sundhed, bevarelsen af den finansielle balance i de sociale sikringsordninger, beskyttelsen af forbrugerne, tjenestemodtagerne og arbejdstagerne, retfærdige handelstransaktioner, bekæmpelse af bedrageri, beskyttelsen af miljøet, herunder bymiljøet, dyresundheden, intellektuelle ejendomsrettigheder, bevarelsen af den nationale historiske og kunstneriske arv samt social- og kulturpolitiske målsætninger

[…]«

7 Artikel 9 i direktiv 2006/123 med overskriften »Tilladelsesordninger« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan gøre adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed afhængig af en tilladelsesordning, hvis følgende betingelser er opfyldt:

a) [T]illadelsesordningen indebærer ikke en forskelsbehandling af den pågældende tjenesteyder.

b) [B]ehovet for en tilladelsesordning er begrundet i et tvingende alment hensyn.

c) [D]et tilsigtede mål kan ikke nås gennem en mindre restriktiv foranstaltning, navnlig fordi en efterfølgende kontrol ville blive udført for sent til at have nogen reel virkning.

[…]

3. Denne afdeling finder ikke anvendelse på de aspekter af tilladelsesordningerne, der direkte eller indirekte reguleres af andre fællesskabsinstrumenter.«

8 Direktivets artikel 10 med overskriften »Betingelser for udstedelse af tilladelse« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Tilladelsesordninger skal bygge på kriterier, der regulerer udøvelsen af de kompetente myndigheders skønsbeføjelse, så denne ikke udøves vilkårligt.

2. De i stk. 1 omhandlede kriterier skal være:

a) ikke-diskriminerende

b) begrundet i et tvingende alment hensyn

c) afpasset efter dette tvingende almene hensyn

d) klare og entydige

e) objektive

f) offentliggjort på forhånd

g) gennemskuelige og tilgængelige.«

9 Direktivets artikel 11-13 omhandler henholdsvis tilladelsens varighed, udvælgelsen mellem flere ansøgere og tilladelsesprocedurerne.

Direktiv 2013/36/EU

10 I henhold til artikel 163 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter, 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) blev direktiv 2006/48 ophævet. Det følger af artikel 163, sammenholdt med bilag II til direktiv 2013/36, at henvisningerne i bilag I til direktiv 2006/48 skal betragtes som henvisninger til bilag I til direktiv 2013/36. Sidstnævnte bilag I med overskriften »Liste over aktiviteter, der er omfattet af gensidig anerkendelse« nævner »[f]inansiel leasing« i punkt 3.

Forordning nr. 575/2013

11 Artikel 1 i forordning nr. 575/2013 vedrører ensartede bestemmelser om generelle tilsynsmæssige krav, som alle institutter, der er underkastet tilsyn i henhold til direktiv 2013/36, skal opfylde.

12 Begrebet »finansieringsinstitut« som omhandlet i denne forordning er defineret i artikel 4, stk. 1, nr. 26) i samme forordning.

Kroatisk ret

Lov om tilsynsorganet

13 Artikel 15, stk. 1, i Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (lov om det kroatiske tilsynsorgan for finansielle tjenesteydelser) (*Narodne novine*, nr. 140/05, nr. 154/11 og nr. 12/12) bestemmer, at tilsynsorganet har beføjelse til at vedtage gennemførelsesbestemmelser, dvs. bestemmelser om bl.a. finansielle tjenesteydelser. I henhold til artikel 15, stk. 2 er tilsynsorganet bemyndiget til at føre tilsyn med aktiviteterne hos enheder, der er underlagt tilsyn, som er specificeret i artikel 15, stk. 1, og til at pålægge foranstaltninger til at afhjælpe de identificerede ulovligheder og uregelmæssigheder.

Lov om leasing

14 I henhold til artikel 2, stk. 4, i Zakon o leasingu (lov om leasing) (*Narodne novine*, nr.141/13) er et »leasingselskab« i en medlemsstat en juridisk person, der er etableret i en medlemsstat, og som i henhold til lovgivningen i denne medlemsstat har tilladelse til at udøve leasingvirksomhed.

15 Denne lovs artikel 3, stk. 1, definerer et »leasingselskab« som et kommercielt selskab etableret i Republikken Kroatien, der er opført i handelsregistret på grundlag af en tilladelse til at udføre leasingaktiviteter, som er udstedt af tilsynsorganet på de betingelser, der er fastsat i den nævnte lov.

16 Den samme lovs artikel 4, stk. 1, bestemmer, at leasing er en retlig transaktion, hvorved leasinggiveren erhverver det aktiv, som er genstand for leasingen, på en sådan måde, at leasinggiveren køber det af leverandøren og erhverver ejendomsretten til det leasede aktiv og giver leasingtageren mulighed for at anvende det leasede aktiv i en nærmere fastsat periode, idet leasingtageren forpligter sig til at betale et vederlag herfor.

17 Lov om leasings artikel 5, stk. 1, bestemmer, at der afhængigt af leasing-transaktionens indhold og karakteristika kan være tale om »finansiel leasing (financijski)« eller »operationel leasing (operativni)«.

18 »Finansiel leasing« er defineret i artikel 5, stk. 2, som en retlig transaktion, hvorved leasingtager i det leasede aktivs brugstid betaler leasinggiver et vederlag, som beregnes på baggrund af det leasede aktivs samlede værdi, afholder afskrivningsomkostningerne på det leasede aktiv og på grund af frikøbsoptionen kan erhverve ejendomsretten til nævnte leasede aktiv til en fast pris, der på det tidspunkt, hvor muligheden udnyttes, er lavere end den faktiske værdi af det leasede aktiv på dette tidspunkt, og risici og fordele ved ejerskabet af det leasede aktiv overgår stort set til leasingtageren.

19 Artikel 5, stk. 3, fastsætter, at »operationel leasing« er en retlig transaktion, hvorved leasingtager i det leasede aktivs brugstid til leasinggiver betaler et bestemt vederlag, som ikke behøver tage højde for den samlede værdi af det leasede aktiv, leasinggiveren afholder afskrivningsomkostningerne på det leasede aktiv, og leasingtageren har ikke i henhold til aftalen en frikøbsoption, idet risici og fordele ved ejendomsretten til det leasede aktiv stort set forbliver hos leasinggiveren, hvilket vil sige, at de ikke overføres til leasingtageren.

20 Artikel 6, stk. 1, i lov om leasing bestemmer, at leasingvirksomhed kan udøves af et leasingselskab som omhandlet i denne lovs artikel 3, et leasingselskab i en medlemsstat som omhandlet i lovens artikel 46, og en filial af et leasingselskab fra et tredjeland som omhandlet i samme lovs artikel 48.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 Autotechnica er et selskab, der er registreret i Kroatien med henblik på »leasing af motorkøretøjer«, »udlejning og leasing af personbiler eller lastbiler (med og uden fører)« og »udlejning og leasing af cykler, scootere og lignende køretøjer«. Det er et datterselskab af et moderselskab, som er etableret i en anden EU-medlemsstat, og som leverer tjenesteydelser af samme type i denne medlemsstat.

22 I forbindelse med en kontrol hos Autotechnica konstaterede tilsynsorganet, at dette selskab havde indgået tre kontrakter om langtidsudlejning af i alt fire biler, og at selskabet senere efter kundernes udtrykkelige anmodning købte bilerne af leverandøren, således at selskabet blev ejer af bilerne og stillede dem til rådighed for kunderne til deres brug.

23 På baggrund af disse forhold fandt tilsynsorganet, at Autotechnica foretog leasing som omhandlet i lov om leasing uden gyldig tilladelse. Ved afgørelse af 14. februar 2019 nedlagde tilsynsorganet følgelig forbud mod, at Autotechnica udøver en sådan virksomhed.

24 Autotechnica har anlagt sag ved Upravni sud u Zagrebu (forvaltningsdomstolen i Zagreb, Kroatien) med påstand om annullation af denne afgørelse. Selskabet har anført, at der er sket en tilsidesættelse af dets rettigheder i henhold til EU-retten, idet det har gjort gældende, at Republikken Kroatien ikke kan sidestille operationel leasing med en finansiel tjenesteydelse, således at leveringen af sådanne tjenesteydelser ikke skal placeres under tilsyn fra tilsynsorganet.

25 Den forelæggende ret har anført, at bilag I til direktiv 2013/36 i den kroatiske sprogversion udelukkende omhandler »financijski Lizing (leasing)« og ikke omfatter »operativni Lizing (operationel leasing)«, som bestemmelserne i direktiv 2006/123 således skal anvendes modsætningsvis på. Det fremgår af 33. betragtning til og artikel 2 i sidstnævnte direktiv, at direktivet finder anvendelse på en bred vifte af tjenesteydelser, herunder biludlejning, der kan betragtes som operationel leasing.

26 Den forelæggende ret har tilføjet, at den i hovedsagen omhandlede kroatiske lovgivning kan hindre eller afholde Autotechnica og personer, der er etableret i andre medlemsstater, som ønsker at etablere sig i Republikken Kroatien, fra at udføre kommerciel udlejning eller operationel leasing, således at denne lovgivning kan være strid med de krav, der følger af artikel 49 TEUF.

27 På denne baggrund har Upravni sud u Zagrebu (forvaltningsdomstolen i Zagreb) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Er operationel leasing og/eller langtidsudlejning af biler omfattet af direktiv [2006/123] (tjenesteydelsesdirektivet) som angivet i Håndbog i Gennemførelsen af Tjenesteydelsesdirektivet eller »servicedirektivet« af 13. marts 2008 udstedt af [Europa-Kommissionens] generaldirektorat for det Indre Marked og Tjenesteydelser?

b) Skal en person, der udøver virksomhed med operationel leasing (men ikke finansiel leasing) og/eller langtidsudlejning af biler, betragtes som et finansieringsinstitut som omhandlet i artikel 4, stk. 1, nr. 26), i forordning nr. 575/2013?

2) Hvis første led i det første spørgsmål skal besvares bekræftende og det andet led [i det første spørgsmål] benægtende, er indrømmelsen af bemyndigelsen til [tilsynsorganet] til at føre tilsyn med leveringen af operationelle leasingtjenester og/eller langtidsudlejning af biler i henhold til artikel 6, stk. 1, i lov om leasing, og til at stille yderligere krav til og fastsætte yderligere begrænsninger for erhvervsdrivende, der udøver en sådan virksomhed, [da] forenelig med artikel 49 [TEUF], sammenholdt med artikel 9-13 i direktiv [2006/123]?

3) Skal artikel 49 [TEUF] og artikel 9-13 i direktiv [2006/123], under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende, hvor et moderselskab i en medlemsstat gennem et datterselskab har til hensigt at levere tjenesteydelser i en anden medlemsstat af samme type, som det leverer i den oprindelige medlemsstat, fortolkes således, at en national lov (lov om leasing) kan pålægge datterselskabet yderligere krav og begrænsninger og dermed gøre det vanskeligt [og/]eller mindre attraktivt at udøve den pågældende virksomhed?«

Spørgsmålet, om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling

28 Tilsynsorganet og den kroatiske regering har i deres skriftlige indlæg rejst tvivl om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, med den begrundelse, at samtlige elementer i hovedsagen efter deres opfattelse er begrænset til en enkelt medlemsstat, i det foreliggende tilfælde Republikken Kroatien.

29 Hvad for det første angår artikel 49 TEUF fremgår det af Domstolens praksis, at friheden til at etablere sig, der er sikret ved denne artikel i overensstemmelse med artikel 54 TEUF, omfatter en ret for selskaber, som er stiftet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, og hvis vedtægtsmæssige hjemsted, hovedkontor eller hovedvirksomhed er beliggende inden for Unionen, til at udøve virksomhed i andre medlemsstater via bl.a. et datterselskab (jf. i denne retning dom af 20.1.2021, Lexel, C-484/19, EU:C:2021:34, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

30 I det foreliggende tilfælde er det imidlertid ubestridt, at Autotechnica er et datterselskab af et selskab, der er stiftet i en anden medlemsstat end Republikken Kroatien. Det kan følgelig hverken hævdes, at samtlige elementer i tvisten i hovedsagen er begrænset til en enkelt medlemsstat, eller at det andet og det tredje spørgsmål, for så vidt som de vedrører artikel 49 TEUF, er af hypotetisk karakter. Den præjudicielle forelæggelse kan derfor antages til realitetsbehandling for så vidt angår artikel 49 TEUF.

31 For det andet kan anmodningen om præjudiciel afgørelse heller ikke afvises, for så vidt som den vedrører direktiv 2006/123. Under alle omstændigheder finder dette direktivs artikel 9-13, der er omhandlet i det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål, nemlig ligeledes anvendelse på en situation, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat (jf. i denne retning dom af 4.7.2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

32 For det tredje skal det bemærkes, at for at gøre det muligt for Domstolen at give en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, skal anmodningen om præjudiciel afgørelse i henhold til Domstolens procesreglements artikel 94, litra c), indeholde en redegørelse for grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (dom af 26.1.2023, Ministerstvo na vatreshnite raboti (Politiets registrering af biometriske og genetiske data), C-205/21, EU:C:2023:49, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

33 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret imidlertid ikke overholdt denne forpligtelse for så vidt angår fortolkningen af artikel 4, stk. 1, nr. 26), i forordning nr. 575/2013, der er omhandlet i det første spørgsmåls anden del. Den forelæggende ret har nemlig på ingen måde forklaret, hvilken forbindelse retten har fastlagt mellem denne bestemmelse og den nationale lovgivning, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

34 I denne henseende bemærkes, at begrebet »finansieringsinstitut« er defineret i artikel 4, stk. 1, nr. 26), i forordning nr. 575/2013 med henblik på anvendelsen af denne forordning, der, som det fremgår af dens artikel 1, fastsætter ensartede bestemmelser om generelle tilsynsmæssige krav, som alle institutter, der er underlagt tilsyn i henhold til direktiv 2013/36, skal overholde. Det fremgår imidlertid ikke af forelæggelsesafgørelsen, at hovedsagen vedrører overholdelsen af sådanne krav.

35 Det følger heraf, at den anden del af det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmåls første del

36 Indledningsvis bemærkes, for så vidt som ordlyden af den første del af det første spørgsmål vedrører »operationel leasing og/eller langtidsudlejning af biler«, at der i national ret, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, sondres mellem operationel leasing og finansiel leasing. Til forskel fra sidstnævnte er operationel leasing en særlig form for leasing af motorkøretøjer, der er kendetegnet ved, at leasinggiveren erhverver leasingaktivet efter anmodning fra leasingtageren med henblik på at lease det til leasingtageren mod betaling af et vederlag, der ikke tager hensyn til den samlede værdi af dette aktiv, hvis afskrivningsomkostninger ikke bæres af leasingtageren, som heller ikke har en købsoption ved leasingperiodens udløb.

37 Med den første del af det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at tjenesteydelser, der leveres i henhold til en kontrakt om langtidsudlejning af biler, som udlejeren har erhvervet efter anmodning fra lejeren med henblik på at udleje dem til lejeren mod betaling af et vederlag, udgør »finansielle tjenesteydelser« som omhandlet i denne bestemmelse.

38 Det fremgår af artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123, at direktivet ikke finder anvendelse på finansielle tjenesteydelser som f.eks. kreditvirksomhed, herunder de tjenesteydelser, der er opregnet i bilag I til direktiv 2006/48.

39 Hvad angår begrebet »finansielle tjenesteydelser« bemærkes, at dette begreb hverken er defineret i direktivet eller defineret på indirekte vis ved en henvisning til medlemsstaternes nationale ret. Dette begreb skal følgelig anses for at være et selvstændigt EU-retligt begreb, som skal fortolkes ens på Unionens område, under hensyntagen til ikke alene ordlyden af artikel 2, stk. 2, litra b) i direktiv 2006/123, men også til den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. i denne retning dom af 22.12.2022, EUROAPTIEKA, C-530/20, EU:C:2022:1014, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

40 For det første skal det, for så vidt som denne bestemmelse blandt sine eksempler nævner tjenesteydelser i forbindelse med kredit, bemærkes, at direktiv 2006/123 ikke indeholder en definition af begrebet »kredit«. I almindelig juridisk sprogbrug betegner dette udtryk imidlertid långivers tilrådighedsstillelse af et beløb eller af betalingsfrister eller -faciliteter til låntager med henblik på finansiering eller henstand, hvorfor en kreditaftale skal anses for at være en aftale, i henhold til hvilken långiver giver sit samtykke eller forpligter sig til at indrømme forbrugeren en kredit i form af en betalingsfrist, et lån eller enhver anden tilsvarende betalingsfacilitet (dom af dags dato, BMW m.fl., C-38/21, C-47/21 og C-232/21, præmis 144).

41 Det følger heraf, at en aftale om finansiel tjenesteydelse, der vedrører kredit, er kendetegnet ved, at den indgår i en sammenhæng med finansiering eller henstand ved hjælp af midler eller betalingsfrister eller -faciliteter, som den erhvervsdrivende har stillet til rådighed for forbrugeren med henblik herpå (dom af dags dato, BMW m.fl., C-38/21, C-47/21 og C-232/21, præmis 145).

42 Med henblik på at afgøre, om en kontrakt om langtidsudlejning af en bil har karakter af kredittjenesteydelse og dermed vedrører levering af finansielle tjenesteydelser som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123, skal der lægges vægt på kontraktens hovedformål for at efterprøve, om kreditelementet er vigtigere end lejeelementet eller omvendt (jf. analogt dom af dags dato, BMW m.fl., C-38/21, C-47/21 og C-232/21, præmis 147).

43 En aftale om langtidsudlejning af en bil, inden for rammerne af hvilken forbrugeren skal betale leje som modydelse for brugsretten til køretøjet, for så vidt som den ikke er ledsaget af en forpligtelse til at købe køretøjet ved lejeperiodens udløb, kan således ikke kvalificeres som »en aftale om finansiel tjenesteydelse«, såfremt forbrugeren ikke bærer den fulde afskrivning af de omkostninger, som leverandøren af køretøjet har afholdt i forbindelse med erhvervelsen af køretøjet, og forbrugeren ikke bærer de risici, der er forbundet med køretøjets restværdi ved kontraktens udløb. Forbrugerens forpligtelse til at kompensere for køretøjets værditab, hvis det ved tilbageleveringen konstateres, at køretøjets stand ikke svarer til dets alder, eller at det aftalte maksimale kilometertal er overskredet, gør det heller ikke muligt at sondre mellem disse kontrakttyper (jf. i denne retning dom af dags dato, BMW m.fl., C-38/21, C-47/21 og C-232/21, præmis 148 og 149).

44 For det andet skal der ligeledes tages hensyn til bilag I til direktiv 2013/36, hvortil artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123 henviser. Dette bilag I nævner i punkt 3 blandt de finansielle tjenesteydelser »[l]easing«.

45 Det skal i denne forbindelse fastslås, at direktiv 2013/36 hverken definerer begrebet »leasing« eller henviser til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge betydningen eller rækkevidden af nævnte begreb. I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 39, skal nævnte begreb følgelig anses for at være et selvstændigt EU-retligt begreb og fortolkes ensartet på Unionens område. Det følger heraf, at den omstændighed alene, at en kontrakt om langtidsudlejning af en bil ikke er omfattet af begrebet »finansiel leasing« som omhandlet i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, ikke i sig selv udelukker, at denne aftale udgør en leasingkontrakt som omhandlet i punkt 3 i bilag I til direktiv 2013/36 og således vedrører levering af finansielle tjenesteydelser som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123.

46 Begrebet »leasing«, således som det fremgår af punkt 3 i bilag I til direktiv 2013/36, skal derfor fortolkes under hensyntagen til betydningen af dette udtryk i almindelig juridisk sprogbrug, hvor begrebet »leasingkontrakt« omfatter en aftale, hvorved den ene af parterne indrømmer den anden part et lån med henblik på at finansiere lejebrug af en vare, som førstnævnte forbliver ejer af, og som den anden part ved aftalens udløb kan tilbagelevere eller købe, idet det præciseres, at hovedparten af de afkast og risici, der er forbundet med ejendomsretten, overdrages til denne anden part i hele aftalens løbetid (dom af dags dato, BMW m.fl., C-38/21, C-47/21 og C-232/21, præmis 134 og den deri nævnte retspraksis).

47 Hvad for det tredje angår den sammenhæng, hvori artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123 indgår, skal der henvises til 33. betragtning til nævnte direktiv, hvoraf det fremgår, at udlejning af motorkøretøjer udgør en tjenesteydelse, der er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, og derfor ikke kan kvalificeres som en »finansiel tjenesteydelse« som omhandlet i samme direktivs artikel 2, stk. 2, litra b).

48 Hvad for det fjerde angår det formål, der forfølges med udelukkelsen af finansielle tjenesteydelser fra anvendelsesområdet for direktiv 2006/123 i henhold til direktivets artikel 2, stk. 2, litra b), fremgår det af 18. betragtning til dette direktiv, at den nævnte udelukkelse er begrundet i den

omstændighed, at sådanne aktiviteter er omfattet af specifik EU-lovgivning. Som det fremgår af direktiv 2013/36 og forordning nr. 575/2013, som er en del af denne specifikke lovgivning, indeholder sidstnævnte lovgivning bestemmelser om tilsyn med visse typer af institutters levering af finansielle tjenesteydelser og fastsætter tilsynsmæssige krav, som disse institutter skal opfylde.

49 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den operationelle eller finansielle leasing i national ret adskiller sig fra en simpel kontrakt om langtidsudlejning ved den omstændighed, at udlejeren ikke er den oprindelige ejer af det udlejede aktiv, men erhverver dette efter anmodning fra lejeren, netop for at udleje det til sidstnævnte.

50 I forbindelse med en leasingtransaktion erhverver leasinggiveren ganske vist ejendomsretten til en vare og udlejer dette til leasingtageren, idet de vederlag, der skyldes i henhold til leasingkontrakten, tjener til tilbagebetaling af de midler, som leasinggiveren har stillet til rådighed.

51 Det kan imidlertid ikke antages, at enhver aftale om langtidsudlejning af en bil, som udlejeren har erhvervet på lejerens anmodning med henblik på at udleje den til sidstnævnte, nødvendigvis udgør en leasingkontrakt, hvis formål er leveringen af en »finansiel tjenesteydelse« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123. Udlejerens erhvervelse af køretøjet på kundens specifikke anmodning har nemlig ikke i sig selv betydning for spørgsmålet om, hvorvidt de tjenesteydelser, der leveres i henhold til denne kontrakt, opfylder et af de relevante kriterier, der er opregnet i denne doms præmis 43, for at kunne kvalificeres som »finansielle tjenesteydelser«.

52 Henset til oplysningerne i denne doms præmis 43 skal det desuden fremhæves, at fraværet af en købsoption i kontrakten om langtidsudlejning af en bil ikke i sig selv kan anses for at være tilstrækkelig til at fastslå, at de tjenesteydelser, der leveres inden for rammerne af denne kontrakt, ikke er af finansiel karakter.

53 Afhængigt af det udlejede aktivs art og dets afskrivningsrate er det nemlig muligt, at dette aktiv efter en langtidsudlejning har mistet næsten hele sin værdi, således at lejeren ikke har nogen interesse i at blive ejer af aktivet.

54 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal den første del af det første spørgsmål besvares med, at artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at tjenesteydelser, der leveres i henhold til en kontrakt om langtidsudlejning af biler, som udlejeren har erhvervet på lejerens anmodning med henblik på at udleje dem til sidstnævnte mod betaling af vederlag, ikke udgør »finansielle tjenesteydelser« som omhandlet i denne bestemmelse, medmindre:

– [L]ejekontrakten indeholder en forpligtelse til at købe køretøjet ved lejeperiodens udløb.

– [D]et vederlag, som lejeren betaler i henhold til denne kontrakt, har til formål at gøre det muligt for udlejeren fuldt ud at afskrive de omkostninger, som sidstnævnte har afholdt i forbindelse med erhvervelsen af køretøjet.

– [D]en nævnte kontrakt indebærer en overførsel af de risici, der er forbundet med køretøjets restværdi ved udløbet af samme kontrakt.

Det andet spørgsmål

55 Det fremgår af Domstolens praksis, dels at inden for et område, der har været genstand for en udtømmende harmonisering på EU-plan, skal enhver national foranstaltning ikke bedømmes på grundlag af bestemmelser i den primære ret, men på grundlag af de harmoniserede bestemmelser, dels at artikel 9-13 i direktiv 2006/123 udgør en udtømmende harmonisering med hensyn til de tjenesteydelser, der er omfattet af deres anvendelsesområde (dom af 14.7.2016, Promoimpresa m.fl., C-458/14 og C-67/15, EU:C:2016:558, præmis 59 og 61). Under disse omstændigheder, og som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 64 i forslaget til afgørelse, skal det andet spørgsmål undersøges i lyset af dette direktiv, uden at det er nødvendigt at henvise til artikel 49 TEUF om etableringsfriheden.

56 Det skal derfor lægges til grund, at den forelæggende ret med det andet spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en bestemmelse i national ret, der indfører en tilladelsesordning som omhandlet i dette direktivs artikel 4, nr. 6), for levering af langtidsudlejning af biler, og giver den nationale myndighed, der har til opgave at forvalte denne ordning, beføjelse til at pålægge virksomheder, der leverer sådanne tjenesteydelser, krav og begrænsninger.

57 Det skal indledningsvis præciseres, at det andet spørgsmål, således som det bekræftes af dets ordlyd, vedrører levering af langtidsudlejning af biler og ikke finansielle tjenesteydelser, der leveres under dække af en kontrakt om en sådan udlejning. Sidstnævnte tjenesteydelser er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2006/123 i henhold til direktivets artikel 2, stk. 2, litra b).

58 Det bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 2006/123 kun kan gøre adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed betinget af en tilladelsesordning, hvis denne ordning ikke indebærer forskelsbehandling, hvis den er begrundet i et tvingende alment hensyn, og hvis det tilsigtede mål ikke kan nås gennem en mindre restriktiv foranstaltning, navnlig fordi en efterfølgende kontrol ville blive udført for sent til at have nogen reel virkning.

59 I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret at vurdere, om de nævnte betingelser er opfyldt med hensyn til den i hovedsagen omhandlede tilladelsesordning, for så vidt som den vedrører levering af tjenesteydelser i form af langtidsudlejning af biler, som ikke udgør en finansiel tjenesteydelse.

60 Med henblik på at vejlede den forelæggende ret i dens vurdering skal det for det første bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 55 i forslaget til afgørelse, at de sagsakter, som Domstolen råder over, ikke indeholder nogen oplysninger, der giver anledning til at antage, at den i hovedsagen omhandlede ordning indebærer forskelsbehandling over for Autotechnica. Det påhviler imidlertid den forelæggende ret i givet fald at foretage den nødvendige efterprøvelse.

61 For det andet har tilsynsorganet og den kroatiske regering i deres skriftlige indlæg for Domstolen gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede tilladelsesordning forfølger et formål om forbrugerbeskyttelse. Som det fremgår af artikel 4, nr. 8), i direktiv 2006/123, udgør forbrugerbeskyttelse et tvingende alment hensyn, der kan påberåbes som begrundelse for en tilladelsesordning i overensstemmelse med dette direktivs artikel 9, stk. 1.

62 Det forholder sig ikke desto mindre således, at udøvelsen af virksomhed, der svarer til langtidsudlejning af biler, navnlig korttidsudlejning af sådanne biler, i henhold til kroatisk ret ikke synes at være underlagt en tilladelsesordning. Det skal i denne henseende bemærkes, at hverken tilsynsorganet eller den kroatiske regering i deres indlæg har påberåbt sig grunde, der kan begrunde denne særlige behandling alene af tjenesteydelser i form af langtidsudlejning af biler.

63 Det skal endvidere fastslås, at den i hovedsagen omhandlede tilladelsesordning forvaltes af tilsynsorganet, som i overensstemmelse med national ret er bemyndiget til at føre tilsyn med finansielle aktiviteter. Tilsynsorganet og den kroatiske regering har imidlertid heller ikke i deres skriftlige indlæg fremført grunde, der kan begrunde en sådan national myndigheds forvaltning af en tilladelsesordning, der omfatter levering af ikke-finansielle tjenesteydelser.

64 Det påhviler derfor den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede tilladelsesordning, henset til den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede tilladelsesordning alene omfatter langtidsudlejning af biler og ikke andre tilsvarende tjenesteydelser, samt den omstændighed, at denne ordning forvaltes af en national myndighed, der har til opgave at føre tilsyn med finansielle tjenesteydelser, kan anses for at være begrundet i forfølgelsen af formålet om forbrugerbeskyttelse.

65 Hvis det for det tredje antages, at dette er tilfældet, er det endvidere nødvendigt at efterprøve, om formålet om forbrugerbeskyttelse, således som det kræves i henhold til artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2006/123, sammenholdt med 54. betragtning hertil, i det foreliggende tilfælde kan nås ved en mindre restriktiv foranstaltning, såsom regelmæssig og periodisk kontrol af virksomheder, der leverer tjenesteydelser i form af langtidsudlejning af biler.

66 Hvis det for det fjerde måtte vise sig, at den i hovedsagen omhandlede tilladelsesordning opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 9, stk. 1, i direktiv 2006/123, påhviler det endvidere den forelæggende ret at efterprøve, om denne ordning, således som det kræves i dette direktivs artikel 10, stk. 1 og 2, bygger på kriterier, der regulerer udøvelsen af den kompetente myndigheds skønsbeføjelse i forbindelse med dens forvaltning, i det foreliggende tilfælde tilsynsorganet, og som er klare og entydige, gennemsigtige og tilgængelige, som er offentliggjort på forhånd, objektive, ikke-diskriminerende, begrundet i et tvingende alment hensyn, såsom den forbrugerbeskyttelse, som tilsynsorganet og den kroatiske regering har påberåbt sig, og som står i et rimeligt forhold til dette formål.

67 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som for det første indfører en tilladelsesordning som omhandlet i dette direktivs artikel 4, nr. 6), for levering af tjenesteydelser vedrørende langtidsudlejning af biler inden for rammerne af en kontrakt, som ikke vedrører levering af finansielle tjenesteydelser som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, litra b), og for det andet giver den nationale myndighed, der har til opgave at forvalte denne ordning, beføjelse til at pålægge virksomheder, der leverer sådanne tjenesteydelser, krav og begrænsninger, medmindre ordningen opfylder kravene i samme direktivs artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 1 og 2.

Det tredje spørgsmål

68 Henset til det i nærværende doms præmis 55 anførte og til besvarelsen af det andet spørgsmål er det ufornødent at besvare det tredje spørgsmål, idet det vedrører en grænseoverskridende situation, der er omfattet af artikel 49 TEUF.

Sagsomkostninger

69 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) **Artikel 2, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked**

   skal fortolkes således, at

   tjenesteydelser, der leveres i henhold til en kontrakt om langtidsudlejning af biler, som udlejeren har erhvervet på lejerens anmodning med henblik på at udleje dem til sidstnævnte mod betaling af vederlag, ikke udgør »finansielle tjenesteydelser« som omhandlet i denne bestemmelse, medmindre

   – **lejekontrakten indeholder en forpligtelse til at købe køretøjet ved lejeperiodens udløb**

   – **det vederlag, som lejeren betaler i henhold til denne kontrakt, har til formål at gøre det muligt for udlejeren fuldt ud at afskrive de omkostninger, som sidstnævnte har afholdt i forbindelse med erhvervelsen af køretøjet, eller**

   – **den nævnte kontrakt indebærer en overførsel af de risici, der er forbundet med køretøjets restværdi ved udløbet af samme kontrakt.**

2) **Artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123**

   skal fortolkes således, at

   de er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som for det første indfører en tilladelsesordning som omhandlet i dette direktivs artikel 4, nr. 6), for levering af tjenesteydelser vedrørende langtidsudlejning af biler inden for rammerne af en kontrakt, som ikke vedrører levering af finansielle tjenesteydelser som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, litra b), og for det andet giver den nationale myndighed, der har til opgave at forvalte denne ordning, beføjelse til at pålægge virksomheder, der leverer sådanne tjenesteydelser, krav og begrænsninger, medmindre ordningen opfylder kravene i samme direktivs artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 1 og 2.

Underskrifter