Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
EVGENI TANCHEV
14 päivänä marraskuuta 2018 [1]

Asia C-630/17

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Općinski Sud u Rijeci (Rijekan alioikeus, Kroatia))

Palvelujen vapaa liikkuvuus – Ennen Kroatian liittymistä Euroopan unioniin tehdyt luoton tarjoamista koskevat sopimukset – Taannehtivasti sovellettava jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa säädetään tällaisten sopimusten mitättömyydestä, kun niihin sisältyy kansainvälisiä osatekijöitä – Hyväksyttävyys

I Johdanto

1. Tämä Općinski Sud u Rijecin (Rijekan alioikeus, Kroatia; jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) ennakkoratkaisupyyntö koskee lähinnä sitä, onko unionin oikeuden kanssa yhteensopivana pidettävä Kroatian lainsäädäntöä, jossa säädetään kroatialaisten velallisten ja ulkomaisten velkojien, joilla ei ollut Hrvatska narodna bankan (jäljempänä Kroatian kansallispankki) lupaa tarjota Kroatiassa luottopalveluja, välillä tehtyjen lainasopimusten, joiden vakuudeksi on kiinnitetty Kroatiassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta, mitättömyydestä tekopäivästä alkaen. Myös Kroatian liittymissopimuksen [2] ehdot ovat merkityksellisiä, koska kyseessä olevaa oikeutta sovelletaan lainasopimuksiin, jotka on tehty ennen kuin Kroatia liittyi Euroopan unioniin 1.7.2013.

2. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt kolme kysymystä, jotka koskevat tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla 12.12.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1215/2012 [3] tulkintaa, sekä yhden kysymyksen, jossa käsitellään edellä kuvailtua riidan osatekijää, jonka yhteydessä on tarkasteltava vapaata liikkuvuutta koskevaa unionin oikeutta ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee unionin oikeuden ajallista vaikutusta uuden jäsenvaltion liittymisen jälkeen. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa käsitellään viimeksi mainittuja asioita.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.
2 EUVL 2012, L 112, s. 21.
3 EUVL 2012, L 351, s. 1.

A Asiaa koskevat oikeussäännöt

1. Unionin oikeus

3. SEUT 56 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa.”

4. SEUT 63 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tämän luvun määräysten mukaisesti kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.”

2. Jäsenvaltion oikeus

5. Sellaisten kansainvälisiä piirteitä sisältävien lainasopimusten mitättömyydestä, jotka Kroatian tasavallassa on tehty luvattomien luotonantajien kanssa, annetun lain (Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom, jäljempänä 14.7.2017 annettu laki)[4] 1 §:n 1 momentissa, 2–5 §:ssä ja 7–11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Laki Kroatian tasavallassa luvattomien luotonantajien kanssa tehtyjen kansainvälisiä piirteitä sisältävien luottosopimusten mitättömyydestä

Lain kohde

1 §

1) Tätä lakia sovelletaan kansainvälisiä piirteitä sisältäviin luottosopimuksiin, jotka Kroatian tasavallassa on tehty velallisten ja luvattomien luotonantajien välillä, lukuun ottamatta seuraavien velallisten tekemiä sopimuksia:

– –

2) Tätä lakia sovelletaan myös muihin Kroatian tasavallassa velallisten ja luvattomien luotonantajien välillä tehtyihin oikeustoimiin, joiden päämääränä on tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettu kansainvälisiä piirteitä sisältävä luottosopimus tai jotka perustuvat tällaiseen sopimukseen.

Määritelmät

2 §

Tässä laissa tarkoitetaan

– ’velallisella’ kaikkia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, joille on myönnetty luotto kansainvälisiä osatekijöitä sisältävällä luottosopimuksella, tai kaikkia henkilöitä, jotka yhteisvelallisena, panttivelallisena, panttiyhteisvelallisena tai takaajana ovat antaneet sitoumuksen sen henkilön hyväksi, jolle tällainen luotto on myönnetty

4 Narodne novine, nro 72/2017.

– ’luvattomalla luotonantajalla’ kaikkia oikeushenkilöitä, jotka ovat päättäneet myöntää luoton velalliselle kansainvälisiä piirteitä sisältävän luottosopimuksen mukaisesti ja joiden sääntömääräinen kotipaikka sijaitsee Kroatian tasavallan ulkopuolella kansainvälisiä piirteitä sisältävän sopimuksen tekopäivänä ja jotka tarjoavat tai suorittavat luottopalveluja Kroatian tasavallassa, vaikka ne eivät täytä lainsäädännössä asetettuja tällaisten palvelujen tarjoamisen edellytyksiä eikä niillä tarkemmin sanoen ole Kroatian tasavallan toimivaltaisten viranomaisten antamaa lupaa ja/tai suostumusta.

– –

Luottosopimusten mitättömyys

3 §

1) Kroatian tasavallassa velallisten ja luvattomien luotonantajien välillä tehdyt kansainvälisiä piirteitä sisältävät luottosopimukset ovat mitättömiä.

2) Poiketen siitä, mitä tämän pykälän 1 momentissa säädetään, mitättömyyteen ei voida vedota, jos se on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

Oikeustoimien mitättömyys

4 §

Kaikki notaarin toimet, jotka on toteutettu tämän lain 3 §:ssä tarkoitetun mitättömän sopimuksen perusteella ja jotka liittyvät tällaiseen sopimukseen, ovat mitättömiä.

Pakkotäytäntöönpanon poissulkeminen

5 §

Kun tuomio, jossa luottosopimus tai mitättömään sopimukseen perustuva notaarin toimi todetaan mitättömäksi, on tullut lainvoimaiseksi, kaikki velallista vastaan tuomioistuimissa tai rahalaitoksissa vireille pannut täytäntöönpanomenettelyt on päätettävä velallisen pyynnöstä.

– –

Mitättömäksi toteamisen vaikutukset

7 §

Kunkin sopimuspuolen on palautettava toiselle kaikki, mitä mitättömän sopimuksen perusteella on saatu, ja jos tämä on mahdotonta tai kyseisen toimen luonne estää palauttamisen, suoritettava vastaava rahamääräinen korvaus, joka on vahvistettava tuomioistuimen ratkaisun antamispäivänä vallitsevan hintatason mukaan.

Toimivalta

8 §

1) Tässä laissa tarkoitettuihin kansainvälisiä piirteitä sisältäviin luottosopimuksiin liittyvissä oikeusriidoissa velallinen voi nostaa kanteen luvatonta luotonantajaa vastaan joko sen valtion tuomioistuimissa, jonka alueella luvattomalla luotonantajalla on kotipaikka, tai (luvattoman velkojan kotipaikan sijainnista riippumatta) sen paikkakunnan tuomioistuimissa, jossa velallisella on kotipaikka.

2) Edellä 1 momentissa tarkoitettu luvaton luotonantaja voi nostaa kanteen velallista vastaan ainoastaan sen valtion tuomioistuimissa, jonka alueella velallisella on kotipaikka. Tässä laissa tarkoitettuihin sopimuksiin sovelletaan yksinomaan Kroatian lainsäädäntöä, ja tällaisen sopimuksen mitättömyyttä koskevaa kannetta käsittelevä tuomioistuin soveltaa tätä lakia tällaiseen kanteeseen tutkimatta mahdollisia olettamia siitä, että sopimuksen tekopaikan lainsäädäntöä voitaisiin soveltaa muiden oikeudellisten välineiden perusteella.

Siirtymä- ja loppusäännökset

9 §

Tämä laki ei rajoita velallisille erityislaeissa myönnettyjen oikeuksien soveltamista, jos ne ovat heille edullisempia.

10 §

1) Tässä laissa tarkoitetut kansainvälisiä piirteitä sisältävät luottosopimukset, jotka on tehty velallisten ja luvattomien luotonantajien välillä Kroatian tasavallassa ennen tämän lain voimaantuloa, ovat mitättömiä niiden tekopäivästä lähtien 7 pykälässä mainituin vaikutuksin.

2) Muut Kroatian tasavallassa velallisten ja luvattomien luotonantajien välillä ennen tämän lain voimaantuloa tehdyt oikeustoimet, jotka johtuvat 1 momentissa tarkoitetusta kansainvälisiä piirteitä sisältävästä luottosopimuksesta tai perustuvat tällaiseen sopimukseen, ovat mitättömiä niiden tekopäivästä alkaen 7 §:ssä säädetyin vaikutuksin.

11 §

Tämä laki tulee voimaan kahdeksan päivän kuluttua sen julkaisemisesta Narodne novine -lehdessä.

Zagrebissa 14 päivänä heinäkuuta 2017.”

II Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

6. Anica Milivojević (jäljempänä kantaja), joka on Kroatian tasavallan kansalainen, ja hänen edesmennyt aviomiehensä tekivät 5.1.2007 Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGenin (jäljempänä vastaaja), jonka kotipaikka on Itävallan tasavallassa, kanssa sopimuksen kertalainasta, jonka määrä oli 47 000 euroa. Tämä summa siirrettiin käteisenä Itävallassa sijaitsevassa vastaajan toimistossa, ja kyseessä olevan sopimuksen tekemisessä käytettiin apuna Kroatiassa asuvaa välittäjää, jolle maksettiin palkkio.[5] Luottoa haettiin kantajan asunnon laajentamista ja kunnostamista varten osittain yksityisistä syistä ja osittain huoneistojen vuokraamiseksi matkailumarkkinoilla.[6] On riidatonta, ettei vastaajalla ollut Kroatian kansallispankin lupaa tarjota Kroatian alueella rahoituspalveluja, kuten kiinnityslainoja.

7. Lainan takaisinmaksun takaamiseksi kantaja allekirjoitti 12.1.2007 notaarin luona kiinnitysselvityksen, jonka nojalla hänen omistamaansa kiinteään omaisuuteen tehty kiinnitys kirjattiin kiinnitysrekisteriin.

5 Tältä osin kiistattomien komission kirjallisten huomautusten mukaan.

6 Ibid.

8. Kantaja nosti 23.4.2015 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vastaajaa vastaan kanteen, jossa se vaati, että 5.1.2007 tehty kertalainaa koskeva sopimus (jäljempänä sopimus) ja notaarin luona 12.1.2007 allekirjoitettu kiinnitysselvitys todetaan mitättömiksi ja että kiinnitysrekisteriin tehty kiinnitysmerkintä poistetaan.

9. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti asian käsittelyn 3.7.2017 mutta päätti aloittaa käsittelyn uudelleen 10.8.2017 tekemällään päätöksellä sillä perustella, että 14.7.2017 annettu laki oli tullut voimaan ja että kyseisen lain säännöksiä saatettaisiin soveltaa pääasiassa. Kroatian hallitus totesi 25.5.2017 antamassaan lausunnossa, että 14.7.2017 annettua lakia, joka oli tuolloin lakiluonnos, olisi voitava soveltaa takautuvasti, koska kyseisen toimenpiteen tavoitetta ei voida muutoin saavuttaa.

10. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Kroatian hallituksen lausunnosta ei ilmene, että velallisen (kuluttajien ja/tai pienyrittäjien) oikeuksia suojattaisiin jollain tavoin sellaista epärehellistä toimintaa vastaan, jolla unionin oikeuden perusteella voitaisiin perustella palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuva poikkeus. Kyseessä olevat sopimukset on tehty vuosina 2000–2010, ja kyseisen ajanjakson jälkeen Kroatia liittyi Euroopan unioniin, minkä vuoksi ulkomaiset luottolaitokset saattoivat tilapäisesti tarjota rahoituspalveluja ilman Kroatian kansallispankin myöntämää lupaa.

11. Heinäkuun 14. päivänä 2017 annetun lain 3 §:n 1 momentissa säädetään Kroatian tasavallassa velallisen ja luvattoman luotonantajan välillä tehtyjen kansainvälisiä piirteitä sisältävien lainasopimusten mitättömyydestä. Kyseisen lain 10 §:n mukaan mitättömyys vaikuttaa sopimuksen tekohetkestä alkaen ja koskee myös muita siihen liittyviä oikeustoimia.

12. Heinäkuun 14. päivänä 2017 annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan luvaton luotonantaja on oikeushenkilö, joka on kansainvälisiä piirteitä sisältävän lainasopimuksen perusteella myöntänyt lainan velalliselle ja jonka rekisteröity kotipaikka on mainitun sopimuksen tekohetkellä Kroatian tasavallan ulkopuolella ja joka tarjoaa lainanantopalveluja Kroatian tasavallassa huolimatta siitä, ettei se täytä edellytyksiä, joita asiaa koskevissa oikeussäännöissä asetetaan kyseisten palvelujen tarjoamiselle, tai jolla ei ole Kroatian toimivaltaisten viranomaisten antamaa säädettyä lupaa ja/tai hyväksyntää.

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee lisäksi, että Kroatian tuomioistuimissa on todettu, etteivät lainasopimukset ole mitättömiä sopimusten tekohetkellä voimassa olleen jäsenvaltion oikeuden perusteella. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee myös Kroatian tasavallan ylimmän tuomioistuimen 12.4.2016 – eli ennen 14.7.2017 annettua lakia – ylimmän tuomioistuimen siviiliasioiden osaston puheenjohtajan ja maakunnallisten tuomioistuinten siviiliasioiden osastojen puheenjohtajien kokouksen jälkeen antaman ratkaisun 3.2 kohdan, jossa todettiin, etteivät kyseiset sopimukset ole mitättömiä, koska tällaisesta seuraamuksesta ei säädetty pankkilaissa (Zakon o bankama) tai luottolaitoslaissa (Zakon o kreditnim institucijama) ennen 30.9.2015, jolloin kyseinen seuraamus vahvistettiin kuluttajaluottolain (Zakon o potrošačkom kreditiranju) muuttamisesta annetussa laissa.

14. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin toteaa, että kun otetaan huomioon Kroatian hallituksen edellä mainitussa lausunnossa esittämä lausuma, jonka mukaan 14.7.2017 annetun lain taannehtivien vaikutusten perusteella ”vahvistetaan samat oikeussäännöt”, ratkaisematta on edelleen kysymys siitä, onko velkojaan kohdistunut syrjintää, joka johtuu sen oikeudellisen aseman muuttumisesta vireillä olevassa asiassa ja taloudellisista menetyksistä, joita sille vastaisuudessa aiheutuu siitä, ettei sopimuksessa sovittua korkoa makseta.

15. Lainasopimuksen ja muihin siihen liittyvien oikeustoimien mitättömiksi toteamisen vuoksi vastaaja ei voi vastedes tarjota rahoituspalveluja. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee näin ollen, onko tämä ristiriidassa palvelujen tarjoamista unionin sisämarkkinoilla koskevan vapauden kanssa ja mahdollisesti pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa.

16. Asianosaiset ovat eri mieltä siitä, voidaanko 14.7.2017 annettua lakia ylipäätään soveltaa vastaajaan, sovelletaanko sopimukseen Kroatian vai Itävallan oikeutta ja onko toimivallan antaminen Kroatian tuomioistuimille 14.7.2017 annetun lain 8 §:n 1 ja 2 momentin nojalla sopusoinnussa asetuksen N:o 1215/2012 kanssa.

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on näin ollen esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 ja 63 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaisten kansainvälisiä piirteitä sisältävien lainasopimusten mitättömyydestä, jotka Kroatian tasavallassa on tehty luvattomien luotonantajien kanssa, annetulle laille ja erityisesti kyseisen lain 10 §:lle, jossa säädetään sellaisten lainasopimusten ja niihin liittyvien oikeustoimien mitättömyydestä, jotka on tehty (kyseisen lain 1 §:ssä ja 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun) velallisen ja (saman lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun) luvattoman velkojan välillä tai jotka perustuvat tällaiseen sopimukseen, vaikka ne on tehty ennen kyseisen lain voimaantuloa, jolloin mitättömyys vaikuttaa sopimuksen tekohetkestä alkaen, mistä seuraa se, että kunkin sopimuspuolen on palautettava toiselle kaikki, mitä mitättömän sopimuksen perusteella on saatu, ja milloin tämä on mahdotonta tai kyseisen toimen luonne estää palauttamisen, suoritettava vastaava rahamääräinen korvaus, joka perustuu tuomioistuimen antaman ratkaisun ajankohtana vallitsevaan hintatasoon?

2) Onko [asetusta N:o 1215/2012] ja erityisesti sen 4 artiklan 1 kohtaa ja 25 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sellaisten kansainvälisiä piirteitä sisältävien lainasopimusten mitättömyydestä, jotka Kroatian tasavallassa on tehty luvattomien luotonantajien kanssa, annetun lain 8 §:n 1 ja 2 momentin säännöksille, joissa säädetään, että tässä laissa tarkoitettuja kansainvälisiä piirteitä sisältäviä lainasopimuksia koskevissa oikeusriidoissa velallinen voi nostaa kanteen luvatonta velkojaa vastaan sen valtion tuomioistuimissa, jossa jälkimmäisellä on kotipaikka, tai luvattoman velkojan kotipaikan sijainnista riippumatta sen paikkakunnan tuomioistuimissa, jossa velallisella on kotipaikka, kun taas laissa tarkoitettu luvaton velkoja voi nostaa velallista vastaan kanteen ainoastaan sen valtion tuomioistuimissa, jossa velallisella on kotipaikka?

3) Onko kyse asetuksen N:o 1215/2012 17 artiklan 1 kohdassa ja unionin oikeussäännöissä tarkoitetusta kuluttajasopimuksesta silloin, kun lainanottaja on luonnollinen henkilö, joka on tehnyt lainasopimuksen tarkoituksenaan sijoittaa lomahuoneistoihin voidakseen tarjota kotitaloudessaan matkailijoille majoituspalveluja?

4) Onko asetuksen N:o 1215/2012 24 artiklan 1 alakohtaa tulkittava siten, että Kroatian tuomioistuimet ovat toimivaltaisia käsittelemään asian, jossa vaaditaan luottosopimuksen ja kyseisen luoton vakuutena olevan kiinnityksen perustamisesta ja kirjaamisesta laaditun asiakirjan toteamista mitättömiksi ja kyseisen vakuuden poistamista kiinnitysrekisteristä, tilanteessa, jossa luottosopimuksesta johtuvien velvoitteiden täyttämisen vakuudeksi on kiinnitetty velallisen Kroatian tasavallassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta?”

18. Kuten edellä todettiin, unionin tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua ainoastaan ensimmäisen kysymyksen osalta. Kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimen menettelyssä esittivät vastaaja, Kroatian tasavalta ja Euroopan komissio. Kaikki osapuolet olivat läsnä 5.9.2018 pidetyssä istunnossa.

III Yhteenveto ensimmäistä kysymystä koskevista kirjallisista huomautuksista

19. Vastaaja väittää, ettei 14.7.2017 annettua lakia voida soveltaa siihen kahdesta syystä. Ensinnäkään vastaaja ei ole kyseisen lain 2 §:ssä tarkoitettu luvaton luotonantaja, ja toiseksi sopimusta ei tehty Kroatiassa vaan Itävallassa, minkä vuoksi se ei kuulu 14.7.2017 annetun lain soveltamisalaan lain 1 §:n perusteella.

20. Vastaaja toteaa, ettei se ole koskaan tarjonnut tai suorittanut luottopalveluja Kroatian tasavallan alueella, minkä vuoksi sitä ei voida pitää luvattomana luotonantajana. Kantaja allekirjoitti luottohakemuksen ja lähetti sen vastaajalle tämän Itävallassa sijaitsevaan kotipaikkaan. Sopimustekstin mukaan sopimus allekirjoitettiin Itävallassa.

21. Vastaaja toimii ainoastaan Itävallan tasavallan alueella Itävallan oikeuden mukaisesti. Se, että sopimus tehtiin Kroatian kansalaisten kanssa, ei tarkoita, että vastaaja toimi Kroatian tasavallassa. Vastaaja väittää, että Kroatian oikeudessa annetaan Kroatian kansalaisille mahdollisuus tehdä sopimuksia ulkomaisten luotonantajien kanssa [7] ja että Kroatian oikeuden mukaan lainasopimukset on tehtävä sillä paikkakunnalla, jossa luotonantajalla on kotipaikka tarjouksen tekohetkellä. [8] Vastaaja toteaa, että kantaja tuli Itävaltaan, ja pohtii, miksi 14.7.2017 tehty laki on osoitettu vastaajalle eikä kantajalle.

22. Vastaaja väittää lisäksi, että sen kantaa tukevat kolme Kroatian tuomioistuinten 14.7.2017 annetun lain voimaantulon jälkeen antamaa tuomiota, [9] ja tiedustelee tässä yhteydessä, voivatko jäsenvaltiot poiketa unionin säännöistä, jotka koskevat sopimukseen sovellettavan lain valintaa. [10]

23. Palvelujen tarjoamisen vapaus on esteenä sekä jäsenvaltioiden välisille tämän vapauden rajoituksille että sellaisten palveluntarjoajien syrjinnälle, jotka eivät ole sijoittautuneet valtioon, jossa palvelua tarjotaan. [11] Heinäkuun 14. päivänä 2017 annetun lain vaikutukset ovat merkityksellisempiä ulkomaisille luottopalveluille kuin Kroatiaan sijoittautuneille luotonantajille, mikä merkitsee epäsuoraa syrjintää, [12] mutta kyse on myös suorastaa syrjinnästä 14.7.2017 annetun lain 2 §:ään sisältyvän luvattoman palveluntarjoajan määritelmän perusteella. Unionin lainsäädännön nojalla palveluntarjoajalla, jolla on kaikki tarvittavat luvat jäsenvaltiossa, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut, on lupa tarjota palveluja myös muissa jäsenvaltioissa. [13] Vastaaja väittää lisäksi, että 14.7.2017 annettu laki tekee palvelujen tarjoamisesta Kroatiassa vähemmän houkuttelevaa.

24. Vastaaja toteaa, ettei Kroatian lainsäätäjä ole missään yhteydessä selittänyt, miksi se katsoo, että 14.7.2017 annetun lain nojalla ulkomaalaisiin sovellettava erityisjärjestelmä on oikeutettu Kroatian tasavallan yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden takaamiseksi, ja ettei suhteellisuusperiaatetta ole noudatettu. [14] Vastaaja väittää, että kilpailua on rajoitettu.

7 Tässä yhteydessä viitataan valuuttatransaktioista annetun lain (Zakona o deviznom poslovanju) 28 §:n 3 momenttiin.

8 Tässä yhteydessä viitataan velvoiteoikeudellisista suhteista annetun lain (Zakon o obveznim odnosima; Narodne novine, nro 35/2005, 41/2008, 125/2011 ja 78/2015) 252 §:n 2 momenttiin.

9 Tässä yhteydessä viitataan Županijski sud u Zagrebun (Zagrebin maakunnallinen tuomioistuin, Kroatia) asiassa Gž-3798/15 26.9.2017 antamaan tuomioon sekä Županijski sud u Splitun (Splitin maakunnallinen tuomioistuin, Kroatia) asiassa Gž-1811/17 18.10.2017 antamaan tuomioon ja asiassa Gž-2459/2017 30.11.2017 antamaan tuomioon sekä useisiin ensimmäisessä oikeusasteessa annettuihin tuomioihin, nimittäin Općinski građanski sud u Zagrebun (Zagrebin riita-asioiden alioikeus, Kroatia) asioissa P 7448/14, P 123/17, P 4873/13 ja P 1677/16 antamaan tuomioon, Općinski građanski sud u Zagrebu, Stalna služba u Sesvetaman (Zagrebin riita-asioiden alioikeus, Sesveten kiinteä toimipaikka, Kroatia) asiassa P 2334/2015 antamaan tuomioon ja Općinski građanski sud u Varaždinun (Varaždinin riita-asioiden alioikeus, Kroatia) asioissa P 137/16 ja P 1095/14 antamiin tuomioihin.

10 Vastaaja viittaa sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista 17.6.2008 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 593/2008 (Rooma I) (EUVL 2008, L 177, s. 6).

11 Vastaaja viittaa 3.12.1974 annettuun tuomioon van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, 22 kohta) ja 25.7.1991 annettuun tuomioon Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, 10 kohta).

12 Vastaaja viittaa 3.2.1982 annettuun tuomioon Seco ja Desquenne & Giral (62/81 ja 63/81, EU:C:1982:34).

13 Vastaaja viittaa 25.7.1991 annettuun tuomioon Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, 12 kohta), 26.10.1999 annettuun tuomioon Eurowings Luftverkehr (C-294/97, EU:C:1999:524, 33 kohta) ja 20.10.2005 annettuun tuomioon komissio v. Ranska (C-264/03, EU:C:2005:620, 66 kohta).

14 Vastaaja viittaa 13.5.2003 annettuun tuomioon Müller-Fauré ja van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, 68 kohta).

25. Kroatia kiistää ensimmäisen, toisen ja kolmannen kysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisen. Ensimmäisen kysymyksen osalta Kroatia väittää, että unionin tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan unionin oikeutta siitä päivästä alkaen, jona jäsenvaltio liittyi Euroopan unioniin.[15] Koska Kroatia liittyi unioniin 1.7.2013 ja koska sopimus katsotaan mitättömäksi sen tekopäivästä eli 5.1.2007 lähtien, unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen vastaamaan ensimmäiseen kysymykseen.

26. Kroatia väittää lisäksi, että ensimmäinen kysymys on hypoteettinen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole toistaiseksi todennut, että sopimus tehtiin Kroatiassa.[16]

27. Asiasisällön osalta Kroatia väittää, että 14.7.2017 annetun lain oikeutettuna tavoitteena oli suojella suurta määrää Kroatian kansalaisia, jotka ennen Kroatian unioniin liittymistä tekivät luottosopimuksia sellaisten luotonantajien kanssa, jotka harjoittivat toimintaansa ilman Kroatian viranomaisten edellyttämiä lupia.

28. Kroatian mielestä SEUT 53 ja SEUT 63 artiklaan voidaan vedota ainoastaan laillisten eikä laittomien toimintojen suojelemiseksi, eikä toimijalla voi olla perusteltuja odotuksia viimeksi mainittujen suhteen.[17] Kroatia toteaa lisäksi, että 14.7.2017 annettu laki hyväksyttiin sen jälkeen, kun kaikki muut lailliset keinot oli käytetty Kroatian kansalaisten suojelemiseksi tällaisilta laittomilta toiminnoilta.

29. Lopuksi Kroatia toteaa, että 14.7.2017 annetun lain taannehtiva soveltaminen on vain ”keinotekoista” tai ”näennäistä”, koska mitättömäksi toteamista koskevaa lainsäädäntöä ei sovelleta jo lakanneisiin oikeudellisiin tilanteisiin. Kroatiassa ei ole luvattomien luotonantajien rekisteriä, joten ”näennäinen” taannehtiva soveltaminen oli ainoa tehokas keino suojella velallisia. Ulkomaisten luotonantajien rekisterin puuttuminen tarkoittaa myös sitä, että seuraamuksia tai hallinnollisia toimenpiteitä on mahdotonta määrätä yhdenmukaisesti.

30. Komissio ei esitä erityisiä väitteitä siitä, täyttyvätkö ensimmäisen kysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Se kuitenkin toteaa, että jos kansallinen tuomioistuin katsoisi, että asiaan sovelletaan Itävallan oikeutta, unionin oikeudella ei olisi merkitystä käsiteltävässä oikeusriidassa. Komissio näin ollen vastaa kysymyksiin pitäen olettamana, että sopimukseen sovelletaan Kroatian oikeutta.

31. Komissio väittää, että unionin oikeutta sovelletaan ajallisesti pääasiassa, sillä jos uuden jäsenvaltion liittymissopimuksessa ei ole päinvastaista määräystä, unionin oikeutta sovelletaan liittymisajankohdasta alkaen niihin vaikutuksiin, joita ennen tämän uuden jäsenvaltion liittymistä unioniin syntyneillä tilanteilla sittemmin on.[18] Kroatian liittymissopimukseen[19] ei sisälly tällaista poikkeusta. Koska kyseessä olevan sopimuksen vaikutukset eivät lakanneet 1.7.2013, pääasiassa sovelletaan unionin oikeutta. Komissio vetoaa yleisemmin myös siihen, että 14.7.2017 annettu laki tuli voimaan Kroatian liittymisen jälkeen.

15 Kroatia vetoaa 5.11.2014 annettuun määräykseen VG Vodoopskrba (C-254/14, ei julkaistu, EU:C:2014:2354, 10 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 Kroatia viittaa 14.7.2017 annetun lain 1 §:ään ja 10.12.2002 annettuun tuomioon British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 Kroatia viittaa 30.6.2005 annettuun tuomioon Branco v. komissio (T-347/03, EU:T:2005:265, 102 kohta).

18 Komissio viittaa 2.10.1997 annettuun tuomioon Saldanha ja MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, 14 kohta), 29.4.1999 annettuun tuomioon Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, 27–34 kohta) ja 29.1.2002 annettuun tuomioon Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, 50 kohta).

19 Edellä alaviite 2.

32. Komissio katsoo, että SEUT 56 artiklaan perustuvan palvelujen tarjoamisen vapauden yhteydessä 14.7.2017 annettu laki on sekä kansalaisuuden että sijoittautumisjäsenvaltion perusteella syrjivä toimenpide [20] että erotuksetta sovellettava toimenpide, jolla rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta. [21]

33. Ensin mainitun osalta komissio väittää, että Kroatian ulkopuolelle sijoittautuneita luvattomia luotonantajia kohdellaan epäsuotuisammin kuin Kroatiaan sijoittautuneita luvattomia luotonantajia, koska Kroatiaan sijoittautuneiden luvattomien luotonantajien tekemien tiettyjen sopimusten mitättömyyteen sovellettavaa oikeutta ei sovelleta taannehtivasti, [22] ja että ylimmän tuomioistuimen 12.4.2016 antaman ratkaisun mukaan mitättömyyttä voidaan joka tapauksessa soveltaa ainoastaan kuluttajaluottosopimuksiin.

34. Jälkimmäisestä seikasta komissio toteaa, että estämällä tulevia luotonantajia, joilla on kaikki kotijäsenvaltioidensa myöntämät tarvittavat luvat, tarjoamasta luottopalveluja Kroatiassa rikotaan ilmeisellä tavalla vastavuoroista tunnustamista ja loukataan palvelujen tarjoamisen vapautta. [23] Mitättömäksi toteaminen luottosopimuksen tekopäivästä alkaen ja 14.7.2017 annetussa laissa säädetyt korvaamista koskevat velvoitteet tekevät palvelujen tarjoamisesta lisäksi vähemmän houkuttelevaa tai lähes mahdotonta.

35. Komissio toteaa, että jos rajoittava säännös on syrjivä, se voidaan oikeuttaa ainoastaan SEUT 52 artiklan mukaisilla yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvillä syillä. [24] Yleistä etua koskevat pakottavat syyt, joihin voidaan vedota SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa taattujen vapauksien rajoittamisen oikeuttamiseksi, eivät voi oikeuttaa syrjivästi sovellettavia rajoituksia. [25]

36. Erotuksetta sovellettavien palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten osalta komissio myöntää, että unionin tuomioistuin on yksilöinyt tiettyjä yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joihin voidaan vedota palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisen oikeuttamiseksi, kuten liiketoimia koskevan lojaliteetin, kuluttajansuojan, palvelujen vastaanottajan suojelun epäpätevien henkilöiden tarjoamilta palveluilta, kansallisen rahoitusalan hyvän maineen säilyttämisen ja rahoituspalvelujen moitteettoman toiminnan. [26] Komissio toteaa, ettei 14.7.2017 annetussa laissa kuitenkaan mainita mitään näistä tavoitteista eikä suojella niitä johdonmukaisesti ja että kyseinen laki ei ole oikeasuhteinen, etenkin kun otetaan huomioon, että sitä sovelletaan kaikkiin ulkomaisen tekijän sisältäviin luottosopimuksiin. Komission mukaan 14.7.2017 annettu laki on myös ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa.

20 Tässä yhteydessä komissio viittaa 25.7.1991 annettuun tuomioon Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, 10 kohta).

21 Tässä yhteydessä komissio viittaa 10.5.1995 annettuun tuomioon Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, 28 ja 34 kohta), 15.6.2006 annettuun tuomioon komissio v. Ranska (C-255/04, EU:C:2006:401, 37 kohta), 25.6.2009 annettuun tuomioon komissio v. Itävalta (C-356/08, EU:C:2009:401, 39 kohta), 12.7.2012 annettuun tuomioon HIT ja HIT LARIX (C-176/11, EU:C:2012:454, 16 kohta) ja 18.1.2018 annettuun tuomioon Wind 1014 ja Daell (C-249/15, EU:C:2018:21, 21 kohta).

22 Komissio viittaa kuluttajaluottolain 19.j §:ään (Narodne novine, nro 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 ja 52/2016), joka lisättiin kuluttajaluottolain muuttamisesta ja täydentämisestä annetulla lailla (Narodne novine, nro 102/2015).

23 Komissio viittaa oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU (EUVL 2013, L 176, s. 338) 33 artiklaan ja liitteeseen 1, 9.3.2000 annettuun tuomioon komissio v. Belgia (C-355/98, EU:C:2000:113, 37 ja 38 kohta) ja 25.7.1991 annettuun tuomioon Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, 14 kohta).

24 Komissio viittaa 23.9.2003 annettuun tuomioon Ospelt ja Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, 34 kohta) ja 28.1.2016 annettuun tuomioon Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, 25 ja 26 kohta).

25 Tuomio 28.1.2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, 25 kohta).

26 Komissio viittaa 10.5.1995 annettuun tuomioon Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, 44 kohta), 9.7.1997 annettuun tuomioon De Agostini ja TV-Shop (C-34/95–C-36/95, EU:C:1997:344, 53 kohta), 25.7.1991 annettuun tuomioon Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, 14 kohta), 30.3.2006 annettuun tuomioon Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, 38 kohta), 18.7.2013 annettuun tuomioon Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, 38–40 kohta) ja EFTAn tuomioistuimen asiassa E-08/16, Netfonds, 16.5.2017 antamaan tuomioon ([2017] EFTA Court Report, s. 163, 113 kohta).

37. Lopuksi komissio myöntää, että unionin tuomioistuin tutkii kyseistä toimenpidettä pääsääntöisesti suhteessa jompaankumpaan näistä perusvapauksista eli joko palvelujen tarjoamisen vapauteen tai pääomien vapaaseen liikkuvuuteen nähden, jos jompikumpi näistä perusvapauksista on kyseisissä olosuhteissa täysin toissijainen toiseen perusvapauteen nähden ja voidaan liittää siihen.[27] Komissio toteaa lisäksi, että 14.7.2017 annettu laki on joka tapauksessa myös SEUT 63 artiklan 1 kohdassa määrätyn pääomien vapaan liikkuvuuden vastainen.[28]

IV Arviointi

A Alustavat huomautukset

1. Tutkittavaksi ottaminen

38. On hylättävä Kroatian väitteet, joiden mukaan ennakkoratkaisupyyntö on hypoteettinen, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole vielä ratkaissut, sovelletaanko asiassa Kroatian vai Itävallan oikeutta. Olettamaa merkityksestä asian ratkaisemisen kannalta ei voida kumota.[29]

39. Pääasian tosiseikat eivät ole hypoteettisia,[30] ja unionin oikeussäännöillä, joita ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt tulkitsemaan, on jo oikeusvaikutuksia.[31] Se, että unionin tuomioistuin voi joutua tarkastelemaan asiaa olettamien perusteella,[32] esimerkiksi olettamalla, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lopulta, että sopimukseen sovelletaan Kroatian oikeutta, ei tee tuomiosta neuvoa-antavaa,[33] etenkin kun sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista annettu asetus N:o 593/2008, johon vastaaja vetoaa, liittyy läheisesti asetukseen N:o 1215/2012, josta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt kolme ennakkoratkaisukysymystä.

40. Ensimmäiseen kysymykseen vastaaminen on näin ollen tarpeen riita-asian todelliseksi ratkaisemiseksi,[34] etenkin kun unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan seuraavaa: ”Kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien jaon valossa ei voida edellyttää, että ennen kuin kansallinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle, se tekee kaikki sille sen tuomioistuintehtävän perusteella kuuluvat tosiseikkoja ja

27 Tuomio 3.10.2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, 30 ja 34 kohta).

28 Komissio viittaa muun muassa 16.3.1999 annettuun tuomioon Trummer ja Mayer (C-222/97, EU:C:1999:143, 23 kohta), 26.4.2012 annettuun tuomioon van Putten (C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, 32–36 kohta), 3.10.2013 annettuun tuomioon Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, 14 kohta), 26.9.2000 annettuun tuomioon komissio v. Belgia (C-478/98, EU:C:2000:497, 18 kohta), 13.5.2003 annettuun tuomioon komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-98/01, EU:C:2003:273, 43 kohta), 4.6.2002 annettuun tuomioon komissio v. Ranska (C-483/99, EU:C:2002:327, 40 kohta), 1.7.2010 annettuun tuomioon Dijkman ja Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, 31 kohta), 4.6.2002 annettuun tuomioon komissio v. Portugali (C-367/98, EU:C:2002:326, 44 ja 45 kohta), 28.9.2006 annettuun tuomioon komissio v. Alankomaat (C-282/04 ja C-283/04, EU:C:2006:608, 18 kohta), 8.7.2010 annettuun tuomioon komissio v. Portugali (C-171/08, EU:C:2010:412, 48 kohta), 25.1.2017 annettuun tuomioon Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, 24 kohta), 8.5.2013 annettuun tuomioon Libert ym. (C-197/11 ja C-203/11, EU:C:2013:288, 44 kohta) ja 22.10.2013 annettuun tuomioon Essent ym. (C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Ks. esim. tuomio 27.10.2016, Audance ym. (C-114/15, EU:C:2016:813, 34 kohta).

30 Ks. tuomio 28.9.2006, Gasparini ym. (C-467/04, EU:C:2006:610, 44 ja 45 kohta).

31 Ks. tältä osin julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, 34 kohta).

32 Ibid., 36 kohta.

33 Ks. ratkaisuehdotukseni Minister for Justice and Equality v. LM (tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517, 32 kohta), jossa viitataan 8.9.2010 annettuun tuomioon Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, 38 kohta) ja 27.2.2014 annettuun tuomioon Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, 28 ja 29 kohta).

34 Tuomio 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

oikeudellisia seikkoja koskevat arvioinnit. On nimittäin riittävää, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee pääasian kohde ja [unionin] oikeusjärjestyksen kannalta merkityksellisimmät seikat, jotta jäsenvaltiot voivat esittää huomautuksensa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti ja osallistua tehokkaasti menettelyyn unionin tuomioistuimessa.” [35]

41. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi.

2. Unionin oikeuden ajallinen sovellettavuus

42. Kuten komissio väittää (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta), unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, että jos uuden jäsenvaltion liittymissopimuksessa ei ole päinvastaista määräystä, unionin oikeutta sovelletaan liittymisajankohdasta alkaen niihin *vaikutuksiin, joita* ennen tämän uuden jäsenvaltion liittymistä unioniin syntyneillä tilanteilla *sittemmin on*. [36] Istunnossa ei esitetty, että velallisten, kuten kantajan, tilannetta käsiteltiin Kroatian kanssa käydyissä neuvotteluissa. Kuten komission kirjallisissa huomautuksissa todettiin, Kroatian liittymissopimukseen ei sisälly tällaista poikkeusta. [37]

43. Kyseessä olevan sopimuksen vaikutukset eivät lakanneet 1.7.2013, joten pääasiassa sovelletaan unionin oikeutta. Yleinen lähestymistapa unionin oikeuden ajalliseen sovellettavuuteen, kun jäsenvaltio liittyy unioniin, perustuu siihen, että oikeudelliset vaikutukset jatkuvat. Oikeussuhteiden, jotka eivät ole lakanneet jäsenvaltion liittymisajankohtana, ”on mukauduttava uuteen oikeudelliseen kehykseen”. [38] On kiistatonta, että kyseessä olevalla sopimuksella on jatkuvia oikeudellisia vaikutuksia, koska sen vakuutena on edelleen kiinnitys, jonka kumoamista kantaja vaatii pääasiassa, ja koska sopimuksessa itsessään todetaan, että se päättyy 31.10.2021. Unionin tuomioistuin on todennut, että liittymisen jälkeen maksamatta olevaan, ennen liittymistä tehtyyn sopimukseen perustuvaan velkaan sovelletaan unionin oikeutta. [39]

44. Unionin oikeutta voidaan näin ollen soveltaa ajallisesti pääasiassa.

3. Mitkä unionin oikeussäännöt ovat merkityksellisiä?

45. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että kun ala on unionin tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi, kaikkia siihen liittyviä kansallisia toimia on arvioitava suhteessa kyseiseen yhdenmukaistamistoimeen eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin, [40] kuten SEUT 56 artiklassa määrättyyn palvelujen tarjoamisen vapauteen ja SEUT 63 artiklassa määrättyyn pääomien vapaaseen liikkuvuuteen.

35 Ibid., 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös hiljattain annettu tuomio 20.9.2018, Danko ja Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, 55–58), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että esitetty kysymys on otettava tutkittavaksi, vaikka väitettiin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei lausuisi kyseisen sopimusehdon kohtuuttomuudesta, jos kuluttajansuojajärjestön asiavaltuus tunnustettaisiin.

36 Kursivointi tässä. Kuten edellä todettiin, komissio viittaa 2.10.1997 annettuun tuomioon Saldanha ja MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, 14 kohta), 29.4.1999 annettuun tuomioon Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, 27–34 kohta) ja 29.1.2002 annettuun tuomioon Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, 50 kohta).

37 Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta.

38 Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, 40 kohta). Ks. tältä osin lähinnä tuomio 2.10.1997, Saldahna ja MTS (C-122/96, EU:C:1997:458); tuomio 14.6.2007, Téléfonica O2 Czech Republic (C-64/06, EU:C:2007:348); tuomio 12.11.2009, Elektrownia Pątnów II (C-441/08, EU:C:2009:698); tuomio 15.4.2010, CIBA (C-96/08, EU:C:2010:185); tuomio 12.9.2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544) ja tuomio 14.2.2012, Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2012:72). Jätän huomiotta yhteisöjen tuomioistuimen suuren jaoston 10.1.2006 antaman tuomion Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9), koska merkitykselliset tosiseikat tapahtuivat sen jälkeen, kun Unkarin oikeusjärjestyksen säännöksiä oli lähennetty asian kannalta merkityksellisen direktiivin säännöksiin, mutta ennen kuin Unkari liittyi unioniin 1.5.2004.

39 Ks. tuomio 15.12.2016, Nemec (C-256/15, EU:C:2016:954, 21–27 kohta, erityisesti 23 kohta).

40 Tuomio 22.6.2017, E. ON Biofor Sverige AB (C-549/15, EU:C:2017:490, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46. Direktiivi 2013/36 tuli voimaan 17.7.2013, ja siinä taataan tietyin edellytyksin rajatylittävien luottopalvelujen tarjoaminen.[41] Käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva sopimus kuitenkin allekirjoitettiin ja varat toimitettiin 5.1.2007, eikä direktiivissä 2013/36 missään tapauksessa säädetä tyhjentävästä yhdenmukaistamisesta.

47. Unionin tuomioistuin totesi hiljattain, että ”direktiivin [2013/36] johdanto-osan 15 perustelukappaleesta ilmenee – –, että sillä pyritään yhdenmukaistamiseen, joka on tarpeellinen ja riittävä varmistamaan toimilupien ja vakavaraisuuteen kohdistuvien valvontajärjestelmien vastavuoroisen tunnustamisen siten, että on mahdollista myöntää yksi koko unionin alueella virallisesti hyväksytty toimilupa ja soveltaa kotijäsenvaltion toteuttaman vakavaraisuusvalvonnan periaatetta”.[42]

48. Näin ollen pääasiassa on sovellettava unionin primaarioikeutta ja tarkemmin sanoen SEUT 56 artiklassa määrättyä palvelujen tarjoamisen vapautta mutta ei SEUT 63 artiklassa määrättyä pääomien vapaata liikkuvuutta.[43]

49. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen määrittämisessä, kuuluuko kansallinen säännöstö jommankumman EY:n perustamissopimuksessa taatun perusvapauden soveltamisalaan, on otettava huomioon kyseisen säännöstön tarkoitus.[44]

50. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien perussopimuksen määräysten valossa on todettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että luottolaitoksen toiminta, joka muodostuu luottojen myöntämisestä, muodostaa SEUT 56 artiklassa tarkoitetun palvelun”.[45] Kansallinen lainsäädäntö, ”jonka tarkoitus pääasiallisesti koskee rahoituspalvelujen tarjoamista, kuuluu palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten soveltamisalaan, vaikka siihen liittyisi pääomanliikkeitä tai se saattaisi johtaa sellaisiin”.[46] ”SEUT 64 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvat sitä vastoin kansalliset toimenpiteet, joiden tarkoitus ainakin pääasiallisesti koskee pääomanliikkeitä.”[47]

51. Heinäkuun 14. päivänä 2017 annetussa laissa ei ole mitään piirteitä, joista voitaisiin päätellä, että sen tavoitteena on pääomamarkkinoiden sääntely. Se koskee päinvastoin ”velallisten ja luvattomien luotonantajien” välisiä suhteita, ja sitä sovelletaan ainoastaan ”luottosopimuksiin” eikä yleisemmin laajempiin pääomamarkkinoihin. Vain luottosopimukset on todettava mitättömiksi.

52. Koska 14.7.2017 annettu laki vaikuttaa siten, että Kroatian ulkopuolelle sijoittautuneiden yhtiöiden pääsyä Kroatian luottopalvelujen markkinoille rajoitetaan, se vaikuttaa pääasiallisesti palvelujen tarjoamisen vapauteen, eikä tämä vaikutus ole ainoastaan toissijainen pääomien vapaan liikkuvuuden esteisiin nähden.[48] Kyseisten säännösten pääoman vapaata liikkuvuutta rajoittavat vaikutukset ovat vain palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen väistämätön seuraus, eikä kyseisen järjestelmän yhteensopivuutta EY 56 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kanssa ole tarpeen tutkia.[49]

41 Ibid., 33 artikla ja liite 1.

42 Kursivointi tässä. Ks. tuomio 13.9.2018, Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717, 23 kohta).

43 On huomautettava, että sopimuksen tekopäivänä 5.1.2007 Kroatian oli Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Kroatian tasavallan välisen vakautus- ja assosiaatiosopimuksen (EUVL 2005, L 26, s. 3) 57 artiklan 1 kohdan nojalla pidätyttävä toteuttamasta ”mitään sellaisia toimenpiteitä tai toimia, joiden vuoksi sellaisten yhteisön tai Kroatian kansalaisten tai yhtiöiden, jotka ovat sijoittautuneet toisen [sopimus]puolen alueelle kuin palveluiden vastaanottaja, palvelujen tarjoamisen edellytykset muuttuvat merkittävästi rajoittavammiksi kuin ne olivat tämän sopimuksen voimaantulopäivää edeltävänä päivänä” eli 1.2.2005 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-122_en.htm?locale=en). Kyseisen sopimuksen 57 artiklan 2 kohdan mukaan 57 artiklan 1 kohtaa koskevat erimielisyydet oli ratkaistava osapuolten välisillä neuvotteluilla.

44 Ks. hiljattain esitetty julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Fidelity Funds (C-480/16, EU:C:2017:1015, 17 kohta), jossa viitataan 1.7.2010 annettuun tuomioon Dijkman ja Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, 26 kohta) ja 21.5.2015 annettuun tuomioon Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, 31 kohta).

45 Tuomio 12.7.2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Tuomio 21.5.2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, 32 kohta).

47 Ibid., 34 kohta.

48 Ks. tuomio 26.5.2016, NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, 39–41 kohta)

49 Ks. analogisesti tuomio 3.10.2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, 49 kohta).

53. On huomautettava, että pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksissa on joka tapauksessa noudatettava suhteellisuusperiaatetta [50] samoin kuin palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisessa. Kuten julkisasiamies Kokott totesi asiassa Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements esittämässään ratkaisuehdotuksessa, pääasian kaltaisissa puhtaasti Euroopan unionin sisäisissä tilanteissa kysymys sijoittautumisvapauden ja pääomien vapaan liikkuvuuden suhteesta sekä palvelujen tarjoamisen vapaudesta voidaan jättää avoimeksi, koska näiden perusvapauksien arviointiperusteet ovat pitkälti samat. [51]

54. Jos unionin tuomioistuin olisi eri mieltä tästä analyysini osatekijästä ja toteaisi, että pääasiaan sovelletaan pääomien vapaata liikkuvuutta eikä palvelujen tarjoamisen vapautta, 14.7.2017 annettu laki olisi silti ristiriidassa unionin oikeuden kanssa suhteellisuusperiaatteen noudattamatta jättämisen vuoksi (ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 66–69 kohdassa esitetty analyysi).

55. Lisäksi vastaaja on väärässä väittäessään, että se tarjosi luottopalveluja ainoastaan Itävallassa, ja antaessaan siten ymmärtää, että pääasiasta puuttuu SEUT 56 artiklan soveltamisen edellytyksenä oleva rajatylittävä tekijä.

56. Oli kiistatonta, että lainan vakuus hoidettiin Kroatiassa asuvan välittäjän kautta ja että kyseessä olevan lainan vakuudeksi on kiinnitetty velallisen asuinpaikassa Kroatiassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta. Tämä riittää, koska unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 56 artiklan soveltaminen ”edellyttää rajat ylittävää elementtiä”, [52] sillä SEUT 56 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelun vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa, eikä kyseessä ole tilanne, jonka *kaikki* osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle. [53]

B Asiakysymys

57. Rajoituksen käsitteen piiriin sisältyvät jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet, jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden yritysten markkinoillepääsyyn ja haittaavat siten Euroopan unionin sisäistä kauppaa, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiin erotuksetta. [54]

58. Heinäkuun 14. päivänä 2017 annettu laki on rajoitus, koska ilman Kroatian keskuspankin lupaa tehdyt sopimukset todetaan mitättömiksi. Osapuolia estetään panemasta palvelusopimuksen ehtoja täytäntöön muuhun jäsenvaltioon (Itävalta) kuin palvelun vastaanottajan valtioon (Kroatia) sijoittautuneiden jäsenvaltion (Itävalta) kansalaisten osalta.

59. Heinäkuun 14. päivänä 2017 annetussa laissa kuitenkin syrjitään kahdesta syystä Itävallan ulkopuolelle sijoittautuneita yrityksiä, jotka haluavat tarjota luottopalveluja kyseisessä jäsenvaltiossa.

60. Ensinnäkin 14.7.2017 annetun lain 2 §:ään sisältyvä luvattoman luotonantajan määritelmä käsittää ”kaikki oikeushenkilöt, joiden sääntömääräinen kotipaikka sijaitsee Kroatian tasavallan ulkopuolella”. Tämä tarkoittaa, ettei kyseistä lakia sovelleta Kroatiaan sijoittautuneisiin luotonantajiin.

50 Esim. tuomio 3.10.2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, 32 kohta).

51 C-646/15, EU:C:2016:1000, 41 kohta. Julkisasiamies viittaa ratkaisuehdotukseensa SGI (C-311/08, EU:C:2009:545, 37 ja 38 kohta); kyseisessä asiassa antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että asiaan sovelletaan ainoastaan sijoittautumisvapautta – tuomio 21.1.2010, SGI (C-311/08, EU:C:2010:26, 36 kohta).

52 Tuomio 13.6.2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449, 46 kohta).

53 Kursivointi tässä. Ibid., 32 ja 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

54 Julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, 56 kohta), jossa viitataan 12.12.2013 annettuun tuomioon SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja 15.10.2015 annettuun tuomioon Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:685, 67 kohta).

61. Toiseksi, kuten komissio totesi (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 33 kohta), vaikuttaa siltä, että Kroatian ulkopuolelle sijoittautuneita luvattomia luotonantajia kohdellaan epäsuotuisammin kuin Kroatiaan sijoittautuneita luvattomia luotonantajia, koska Kroatiaan sijoittautuneiden luvattomien luotonantajien tekemien tiettyjen sopimusten mitättömyyteen sovellettavalla lainsäädännöllä ei ole taannehtivaa vaikutusta,[55] ja kun otetaan huomioon ylimmän tuomioistuimen 12.4.2016 antama ratkaisu, jonka mukaan mitättömyyttä voidaan soveltaa ainoastaan kuluttajaluottosopimuksiin.

62. Siltä osin kuin 14.7.2017 annettu laki voi olla oikeutettu, se voi näin ollen olla oikeutettu ainoastaan SEUT 52 artiklan 1 kohdan mukaisilla yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvillä syillä,[56] mutta ei tietyillä yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, jotka voivat oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden erotuksetta sovellettavat rajoitukset, kuten liiketoimia koskeva lojaliteetti, kuluttajansuoja, palvelujen vastaanottajan suojelu epäpätevien henkilöiden tarjoamilta palveluilta, kansallisen rahoitusalan hyvän maineen säilyttäminen ja rahoituspalvelujen moitteeton toiminta[57] (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohdassa esitetyt komission huomautukset).

63. Kroatia viittasi istunnossa yleisen järjestyksen suojaamiseen, rahoitusalan maineen ja toiminnan säilyttämiseen, Kroatian kansalaisten ja erityisesti heikomman sopimuspuolen perusoikeuksien suojaamiseen sekä kuluttajansuojaan. Lisäksi mainittiin, että vuosina 2000–2010 Kroatian kansalaiset olivat ottaneet luvattomilta luotonantajilta 3 000 lainaa lähes 360 miljoonan euron arvosta mutta että tarkkoja tietoja ei ollut saatavilla toimien laittoman luonteen vuoksi. Tämä todettiin, jotta voitiin näyttää toteen, että kyseinen toiminta vaikutti rahoituspalvelujen toimintaan Kroatiassa ja laittomien luottojen rinnakkaisen järjestelmän luomiseen, joka vahingoitti valtion rahoitusjärjestelmää ja yleistä järjestystä.

64. Kroatia totesi tämän myös vaikuttaneen usean tuhannen Kroatian kansalaisen tilanteeseen, ja 14.7.2017 annettu laki oli viimeinen keino; Kroatia ehdotti myös, että mahdollisiin luotonottajiin, joiden luottokelpoisuus on epäilyttävä, otettiin yhteyttä niiden kiinteän omaisuuden hankkimiseksi, minkä osoittaa se, että Rabin saarella omistaja on vaihtunut 220 tapauksessa ja että 344 menettelyä on pantu vireille.

65. Kuten jo todettiin, yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 62 kohta) ei voida vedota palvelujen tarjoamisen vapauden syrjivien rajoitusten yhteydessä. Kroatian mainitsemat seikat eivät myöskään riitä oikeuttamaan 14.7.2017 annettua lakia SEUT 52 artiklan 1 kohdan mukaisilla yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvillä syillä lain laajan soveltamisalan vuoksi.

66. Mikään niistä ei riitä oikeutetuksi poliittiseksi syyksi sellaisen lain käyttöönotolle, jossa säädetään *kaikkien* ulkomaisen tekijän sisältävien lainasopimusten mitättömyydestä ja jota sovelletaan taannehtivasti jopa 17 vuotta sitten tehtyihin sopimuksiin. Kroatian kirjallisissa huomautuksissa toistettuja vaikeuksia koskevia yleisiä väitteitä (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohta) ei täydennetty istunnossa siten, että ne olisivat riittäviä näyttämään toteen oikeutetun perusteen poikkeukselle, kun sitä verrataan 14.7.2017 annetusta laista aiheutuvan palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisen laajuuteen.

55 Komissio viittaa kuluttajaluottolain 19.j §:ään (Narodne novine, nro 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 ja 52/2016), joka lisättiin kuluttajaluottolain muuttamisesta ja täydentämisestä annetulla lailla (Narodne novine, nro 102/2015).

56 Tuomio 28.1.2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, 26 kohta).

57 Komissio viittaa 10.5.1995 annettuun tuomioon Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, 44 kohta), 9.7.1997 annettuun tuomioon De Agostini ja TV-Shop (C-34/95–C-36/95, EU:C:1997:344, 53 kohta), 25.7.1991 annettuun tuomioon Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, 14 kohta), 30.3.2006 annettuun tuomioon Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, 38 kohta), 18.7.2013 annettuun tuomioon Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, 38–40 kohta) ja EFTAn tuomioistuimen asiassa E-08/16, Netfonds, 16.5.2017 antamaan tuomioon ([2017] EFTA Court Report, s. 163, 113 kohta).

67. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen jäsenvaltion, jossa palveluja tarjotaan, asettamien pätevyyttä tai lupia koskevien erityisvaatimusten on oltava objektiivisesti välttämättömiä, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi. [58]

68. Yleisen luonteensa vuoksi 14.7.2017 annetussa laissa selvästikin ylitetään se, mikä oli tarpeen sillä mahdollisesti olleen oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi.

69. Tavoiteltu (yleiseen järjestykseen liittyvän) haitan lieventäminen voitaisiin oikeuttaa syrjivällä blankosäännöllä, jossa todetaan mitättömäksi kaikki kansainvälisiä piirteitä sisältävät lainasopimukset, jotka tehtiin jopa 17 vuotta sitten (ja jotka ovat olleet voimassa usean vuoden ajan Kroatian kansallispankin luvan puuttumisesta huolimatta), ainoastaan jos Kroatia olisi esittänyt vakuuttavaa näyttöä äärimmäistä toimintaa edellyttävästä kiireellisestä ongelmasta. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että ”jäsenvaltion, joka aikoo vedota tavoitteeseen, jolla voidaan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden este, on toimitettava sille tuomioistuimelle, jota on pyydetty lausumaan kysymyksestä, kaikki tiedot, joiden perusteella kyseinen tuomioistuin voi varmistaa, että toimenpide täyttää suhteellisuusperiaatteesta johtuvat edellytykset”. [59] Tällaisia tietoja ei ole esitetty.

70. Pyrkiessään perustelemaan palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavaa säännöstöä jäsenvaltioiden on lisäksi noudatettava yleisiä oikeusperiaatteita, myös oikeusvarmuuden periaatetta. [60] Unionin tuomioistuimen tuomiossa Fedesa esittämän klassisen toteamuksen mukaan ”oikeusvarmuuden periaate pääsääntöisesti estää vahvistamasta [unionin] säädöksen ajallisen soveltamisalan alkamispäiväksi säädöksen julkaisemista edeltävää päivämäärää, [mutta] näin voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti tehdä, kun tavoiteltava päämäärä edellyttää sitä ja kun niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisesti”. [61]

71. Pääasian asiayhteys on se, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta oikeusvarmuuden periaatetta oikeuttaessaan vapaan liikkuvuuden rajoittamisen, mutta tämä ei vaikuta aineellisen säännön soveltamiseen. [62] Asiakirja-aineistosta ei ilmene näyttöä vastaajan perusteltujen odotusten huomioon ottamisesta, vaikka kyseessä oleva sopimus tehtiin kymmenen vuotta ennen 14.7.2017 annetussa laissa esitettyä Kroatian lainsäätäjän päätöstä todeta sopimus mitättömäksi taannehtivasti.

72. Lopuksi on syytä palauttaa mieleen, että unionin oikeudessa todellakin suojellaan velallisia, joita on kohdeltu epäoikeudenmukaisesti kuluttajaluottosopimuksissa, myös sellaisissa, jotka sisältävät ulkomaisen tekijän. Tätä kuvastaa unionin tuomioistuimen laaja oikeuskäytäntö, jossa tulkitaan kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettua direktiiviä 93/13/ETY [63] tällaisessa asiayhteydessä. [64] Jos Kroatiassa tulee esiin tällaisia olosuhteita, tätä oikeuskäytäntöä tietenkin sovelletaan. [65]

58 Tuomio 25.7.1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, 15 kohta).

59 Tuomio 30.4.2014, Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 Esim. tuomio 20.12.2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, 44 ja 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Tuomio 13.11.1990, Fédesa ym. (C-331/88, EU:C:1990:391, 45 kohta).

62 Ks. esim. tuomio 20.9.2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, 52 kohta).

63 EYVL 1993, L 95, s. 29.

64 Ks. esim. hiljattain annettu tuomio 20.9.2018, OTP Bank ja OTP Faktoring (C-51/17, EU:C:2018:750); tuomio 31.5.2018, Sziber (C-483/16, EU:C:2018:367) ja tuomio 20.9.2017, Andriciuc ym. (C-186/16, EU:C:2017:703).

65 Ks. myös esim. kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta 23.4.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/48/EY (EUVL 2008, L 133, s. 66) ja tuomio 12.7.2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).

V Ratkaisuehdotus

73. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Općinski Sud u Rijecin (Rijekan alioikeus, Kroatia) ensimmäiseen kysymykseen vastataan seuraavasti:

Pääasian olosuhteissa SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion laille, jossa säädetään sellaisten lainasopimusten ja niihin liittyvien muiden oikeustoimien mitättömyydestä taannehtivasti tekopäivästä lähtien, jotka on tehty muuhun jäsenvaltioon kuin palvelun vastaanottajan valtioon sijoittautuneen luotonantajan kanssa, vaikka luotonantajalla ei ollut kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten edellyttämiä lupia sopimuksen tekohetkellä.