Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

12 päivänä heinäkuuta 2012*

Kuluttajansuoja — Kulutusluottosopimukset — Direktiivi 2008/48/EY — 22, 24 ja 30 artikla — Kansallinen lainsäädäntö, jolla kyseinen direktiivi pannaan täytäntöön — Soveltaminen sopimuksiin, joita ei ole sisällytetty kyseisen direktiivin asialliseen ja ajalliseen soveltamisalaan — Velvollisuudet, joita samassa direktiivissä ei ole asetettu — Pankin palkkioiden, joita luotonantaja voi periä, rajoittaminen — SEUT 56, SEUT 58 ja SEUT 63 artikla — Velvollisuus ottaa kansallisessa lainsäädännössä käyttöön riittävät ja tehokkaat tuomioistuinten ulkopuoliset riidanratkaisumenettelyt

Asiassa C-602/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Judecătoria Călăraşi (Romania) on esittänyt 6.12.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 21.12.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

SC Volksbank România SA

vastaan

Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor – Comisariatul Județean pentru Protecția Consumatorilor Călăraşi (CJPC),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit A. Prechal (esittelevä tuomari), L. Bay Larsen, C. Toader ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: V. Trstenjak,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 19.4.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— SC Volksbank România SA, edustajinaan avocat M. Niculeasa, avocat R. Damaschin ja avocat R. Nanescu,

— Romanian hallitus, asiamiehinään R. H. Radu ja R.-I. Munteanu,

— Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja J. Vláčil,

— Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja J. Kemper,

* Oikeudenkäyntikieli: romania.

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato S. Fiorentino,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

— Euroopan komissio, asiamiehinään L. Bouyon ja M. Owsiany-Hornung,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta 23.4.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/48/EY (EUVL L 133, s. 66 sekä oikaisut EUVL 2009, L 207, s. 14, EUVL 2010, L 199, s. 40 ja EUVL 2011, L 234, s. 46) 22, 24 ja 30 artiklan sekä SEUT 56, SEUT 58 ja SEUT 63 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat SC Volksbank România SA (jäljempänä Volksbank) ja Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor - Comisariatul Județean pentru Protecția Consumatorilor Călăraşi (CJPC) (kansallinen kuluttajansuojaviranomainen – Călăraşin alueellinen kuluttajansuojatoimisto, jäljempänä ANPC) ja joka koskee tiettyjä ehtoja, jotka on sisällytetty Volksbankin ja sen asiakkaiden välillä tehtyihin kulutusluottosopimuksiin ja jotka ovat ANPC:n mukaan kansallisen lainsäädännön, jolla direktiivi 2008/48 pannaan täytäntöön, vastaisia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2008/48 kolmannen, neljännen ja seitsemännen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(3) – – eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välillä on merkittäviä eroja luonnollisille henkilöille myönnettävien luottojen alalla yleisesti ja kulutusluottojen osalta erityisesti. – –

(4) Näistä kansallisista eroista johtuva tosiasiallinen ja oikeudellinen tilanne aiheuttaa joissain tapauksissa kilpailun vääristymistä yhteisössä toimivien luotonantajien välillä ja synnyttää esteitä sisämarkkinoiden toiminnalle silloin, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet erilaisia pakottavia säännöksiä, jotka ovat tiukempia kuin [kulutusluottoja koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 22.12.1986 annetussa neuvoston] direktiivissä 87/102/ETY [(EYVL 1987, L 42, s. 48), sellaisena kuin se on muutettuna 16.2.1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/7/EY (EYVL L 101, s. 17) (jäljempänä direktiivi 87/102),] säädetyt. Tämä rajoittaa kuluttajien mahdollisuutta hyödyntää suoraan vähitellen kasvavaa rajatylittävien luottojen tarjontaa. – –

– –

(7) Kulutusluottoja koskevien toimivien sisämarkkinoiden syntymisen helpottamiseksi on tarpeen säätää yhdenmukaistetut yhteisön puitteet useilla keskeisillä aloilla. – –”

4 Direktiivin 2008/48 yhdeksännessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(9) Täydellinen yhdenmukaistaminen on tarpeen, jotta varmistetaan, että yhteisön kaikki kuluttajat voivat käyttää hyväkseen etujensa korkeatasoista ja yhtäläistä suojaa ja jotta voidaan luoda aidot sisämarkkinat. Jäsenvaltioille ei tämän vuoksi olisi annettava mahdollisuutta pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisia säännöksiä tässä direktiivissä vahvistettujen säännösten lisäksi. Tällaista rajoitusta olisi kuitenkin sovellettava ainoastaan silloin, kun kyse on tässä direktiivissä yhdenmukaistetuista säännöksistä. Jos tällaisia yhdenmukaistettuja säännöksiä ei ole, jäsenvaltioiden olisi vapaasti voitava pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallista lainsäädäntöä. – –

(10) Yhdenmukaistamisen soveltamisala määräytyy tähän direktiiviin sisältyvien määritelmien perusteella. Jäsenvaltioiden velvollisuuden panna tämän direktiivin säännökset täytäntöön olisi näin ollen rajoituttava näiden määritelmien mukaisesti määräytyvään soveltamisalaan. Tällä direktiivillä ei kuitenkaan olisi rajoitettava tämän direktiivin säännösten soveltamista jäsenvaltioiden toimesta yhteisön lainsäädännön mukaisesti aloihin, jotka eivät kuulu sen soveltamisalaan. Jäsenvaltio voisi näin pitää voimassa tai ottaa käyttöön tämän direktiivin säännöksiä tai sen tiettyjä säännöksiä vastaavaa kansallista lainsäädäntöä, joka koskee muita kuin tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvia luottosopimuksia, esimerkiksi luottosopimuksia, jotka koskevat alle 200 euron tai yli 75 000 euron määriä. – –”

5 Kyseisen direktiivin 14 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle olisi jätettävä luottosopimukset, joissa luoton myöntämisen vakuutena on kiinteä omaisuus. Tämä luottotyyppi on hyvin erityisluonteinen. Tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle olisi jätettävä myös luottosopimukset, joilla on tarkoitus rahoittaa maa-alueen tai olemassa olevan tai suunnitellun rakennuksen omistusoikeuden hankkiminen tai säilyttäminen. – –”

6 Kyseisen direktiivin 44 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Markkinoiden avoimuuden ja vakauden varmistamiseksi ja kunnes yhdenmukaistamisessa on edetty pidemmälle, jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että on toteutettu aiheelliset toimenpiteet luotonantajien sääntelemiseksi tai valvomiseksi.”

7 Saman direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraavaan:

a) luottosopimukset, joiden vakuutena on joko kiinnitys kiinteään omaisuuteen tai jäsenvaltiossa yleisesti käytetty muu vastaava vakuus, joka kohdistuu kiinteään omaisuuteen, tai kiinteään omaisuuteen liittyvään oikeuteen;

b) luottosopimukset, joiden tarkoituksena on maa-alueen tai olemassa olevan tai suunnitellun rakennuksen omistusoikeuden hankkiminen tai säilyttäminen;

c) luottosopimukset, joissa luoton kokonaismäärä on alle 200 euroa tai yli 75 000 euroa;

– –”

8 Direktiivin 2008/48 22 artiklan, jonka otsikko on ”Yhdenmukaistaminen ja direktiivin säännösten pakottavuus”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä olevien yhdenmukaistettujen säännösten osalta jäsenvaltiot eivät voi kansallisessa lainsäädännössään pitää voimassa tai ottaa käyttöön säännöksiä, jotka poikkeavat tässä direktiivissä annetuista.”

9 Kyseisen direktiivin 24 artiklan, jonka otsikko on ”Tuomioistuimen ulkopuoliset riitojenratkaisumenettelyt”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että luottosopimuksia koskevien kuluttajariitojen ratkaisemista varten otetaan käyttöön riittävät ja tehokkaat tuomioistuinten ulkopuoliset riidanratkaisumenettelyt, tarvittaessa nykyisiä elimiä hyödyntäen.”

10 Direktiivin 2008/48 täytäntöönpanon määräaika päättyi tämän direktiivin 27 ja 29 artiklan mukaisesti 11.6.2010, jolloin direktiivi 87/102 kumottiin.

11 Direktiivin 2008/48 30 artiklassa, jonka otsikko on ”Siirtymätoimenpiteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä ei sovelleta luottosopimuksiin, jotka ovat voimassa kansallisten täytäntöönpanosäännösten voimaantulopäivänä.

2. Jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava, että 11, 12, 13 ja 17 artiklaa, 18 artiklan 1 kohdan toista virkettä ja 18 artiklan 2 kohtaa sovelletaan myös toistaiseksi voimassa oleviin luottosopimuksiin, jotka ovat voimassa kansallisten täytäntöönpanosäännösten voimaantulopäivänä.”

Romanian oikeus

12 Kiireellisenä annetulla hallituksen asetuksella 50/2010 (Monitorul Oficial al României, osa I, nro 389, 11.6.2010; jäljempänä asetus 50/2010) pannaan direktiivi 2008/48 täytäntöön kansallisessa oikeudessa.

13 Asetuksen 50/2010 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tätä kiireellisesti annettua asetusta sovelletaan luoton kokonaismäärästä riippumatta luottosopimuksiin, mukaan lukien luottosopimukset, joiden vakuutena on kiinnitys kiinteään omaisuuteen tai kiinteää omaisuutta koskeva oikeus, sekä luottosopimukset, joiden tarkoituksena on olemassa olevan tai suunnitellun kiinteistön omistusoikeuden hankkiminen tai säilyttäminen taikka kiinteistön kunnostaminen, varustaminen, vahvistaminen, saneeraaminen, laajentaminen tai arvon lisääminen.”

14 Asetuksen 50/2010 36 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Myönnetyn luoton osalta luotonantaja voi periä ainoastaan hakemusten käsittelypalkkion, luoton hallinnointipalkkion tai käyttötilin hallinnointipalkkion, korvauksen ennenaikaisesta takaisinmaksusta, vakuutuksiin liittyvät kulut, tarvittaessa sopimussakon sekä kuluttajien pyynnöstä suoritettujen palvelujen osalta kertaluonteisen palkkion.”

15 Asetuksen 50/2010 85 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jollei kuluttajien oikeudesta nostaa tuomioistuimessa kanne tämän kiireellisenä annetun asetuksen säännöksiä rikkoneita luotonantajia ja luotonvälittäjiä vastaan ja kuluttajien oikeudesta saattaa asia [ANPC:n] käsiteltäväksi muuta johdu, kuluttajat voivat turvautua mahdollisten riitojen ratkaisemiseksi

sovinnolla tuomioistuimen ulkopuoliseen kuluttaja-asioiden valitus- ja vahingonkorvausjärjestelmään sovittelusta ja sovittelijan ammatin järjestämisestä annetun lain nro 192/2006, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna ja täydennettynä, säännösten mukaisesti.”

16 Asetuksen 50/2010 86–88 §:ssä määritetään seuraamusjärjestelmä, johon kuuluu seuraamuksia, joita ANPC:n virkamiehet voivat määrätä, jos kyseisen asetuksen säännöksiä rikotaan.

17 Asetuksen 50/2010 94 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tämä kiireellisenä annettu asetus tulee voimaan 10. päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Monitorul Oficial al României osassa I.”

18 Asetuksen 50/2010 95 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Voimassa olevien sopimusten osalta luotonantajien on 90 päivän kuluessa tämän kiireellisenä annetun asetuksen voimaantulopäivästä huolehdittava siitä, että sopimus saatetaan tämän kiireellisenä annetun asetuksen säännösten mukaiseksi.

2. Voimassa olevia sopimuksia muutetaan täydennyksin 90 päivän kuluessa tämän kiireellisenä annetun asetuksen voimaantulopäivästä.

_ _”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

19 Pääasiassa kyseessä olevat luottosopimukset tehtiin Volksbankin ja sen asiakkaiden välillä ennen asetuksen 50/2010 voimaantuloa.

20 Kyse on ennen kaikkea sopimuksista, joissa kuluttajille myönnetään luottoja, joiden vakuutena ovat kiinnitykset kiinteään omaisuuteen tai muut kiinteää omaisuutta koskevat oikeudet.

21 Kyseisiin sopimuksiin sisältyy tiettyjä ehtoja, jotka koskevat pankin palkkioita, joiden osalta Volksbank varaa oikeuden vaatia, että sen asiakkaiden on maksettava ne, ja jotka ovat pääasian kohteena.

22 Pääasiassa kyseessä olevien luottosopimusten yleisten ehtojen 3.5 ehdossa, jonka otsikko on riskipalkkio, määrätään, että jotta luotonottaja saa lainan käyttöönsä, se voi olla velvollinen maksamaan pankille riskipalkkion, joka lasketaan luoton saldosta ja maksetaan kuukausittain koko luoton ajalta.

23 Kyseisten sopimusten erityisten ehtojen 5 ehdossa, jonka otsikko on myös riskipalkkio, täsmennetään, että kyseinen palkkio on 0,2 prosenttia luoton saldosta ja että se on maksettava kuukausittain eräpäivinä koko sopimuksen voimassaoloajalta.

24 Volksbank ryhtyi 22.6.2010, jolloin asetus 50/2010 tuli voimaan, jälkeen tiettyihin toimenpiteisiin muuttaakseen luottosopimusten täydennyksin riidanalaisten ehtojen nimen luoton hallinnointipalkkioksi, joka on kyseisen asetuksen 36 §:ssä tarkoitettu palkkioluokka, muuttamatta kuitenkaan palkkion määrää.

25 Niin ikään asetuksen 50/2010 voimaantulon jälkeen ANPC totesi Volksbankissa suoritettujen tarkastusten yhteydessä, että Volksbank peri yhä pääasiassa kyseessä olevissa luottosopimuksissa mainittua riskipalkkiota, joka oli myöhemmin nimetty luoton hallinnointipalkkioksi.

26 ANPC katsoi, että kyseisen palkkion periminen oli asetuksen 50/2010 36 §:n vastaista, ja laati Volksbankia koskevan pöytäkirjan, jossa viimeksi mainittu muun muassa velvoitettiin maksamaan rahamääräinen seuraamus ja jossa sille määrättiin liitännäisiä seuraamuksia. Volksbank riitautti kyseisen pöytäkirjan ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

27 Volksbank väitti kyseisessä tuomioistuimessa, että tietyt asetuksen 50/2010 säännökset ovat direktiivin 2008/48 vastaisia. Volksbank katsoi, että kun myös kyseisen direktiivin tavoite eli täydellinen yhdenmukaistaminen luottolaitosten suorittamien palvelujen vapaan liikkuvuuden takaamiseksi otetaan huomioon, kyseisen tuomioistuimen oli näin ollen jätettävä soveltamatta kyseisiä säännöksiä pääasiassa.

28 Volksbankin mukaan asetuksen 50/2010 2 §:n 1 momentti on – siltä osin kuin siinä säädetään, että kyseistä asetusta sovelletaan pääasiassa kyseessä olevien sopimusten kaltaisiin luottosopimuksiin, joiden vakuutena on kiinnitys kiinteään omaisuuteen tai kiinteää omaisuutta koskeva oikeus – näin ollen direktiivin 2008/48 2 artiklan 2 kohdan vastainen, koska viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään nimenomaisesti, että kyseistä direktiiviä ei sovelleta tällaisiin sopimuksiin.

29 Lisäksi Volksbank katsoi sopimuksista, joiden voidaan katsoa kuuluvan direktiivin 2008/48 soveltamisalaan, että asetuksen 50/2010 36 §:ssä jätetään – siltä osin kuin siinä luetellaan tyhjentävästi pankin palkkiot, joita luottolaitos voi periä – ottamatta huomioon kyseinen soveltamisala, koska kyseiseen direktiiviin sisältyy ainoastaan sääntöjä, jotka koskevat kuluttajille annettavia riittäviä tietoja.

30 Muunlaisten kuin kyseisessä 36 §:ssä lueteltujen palkkioiden perimistä koskeva kielto on sen mukaan lisäksi pääomien vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien unionin oikeussääntöjen vastainen.

31 Siltä osin kuin kyse on palvelujen tarjoamisen vapaudesta kyseinen kielto lisää sen mukaan palveluitaan Romaniassa tarjoavien luottolaitosten kustannuksia, mikä estää sen, että kyseiset luottolaitokset ovat kilpailukykyisiä unionin tasolla. Kyseinen kielto estää myös sen, että kyseisen jäsenvaltion ulkopuolelle sijoittautuneet luottolaitokset pääsevät Romanian kulutusluottomarkkinoille.

32 Siltä osin kuin kyse on pääomien vapaasta liikkuvuudesta romanialainen kuluttaja ei voi sen mukaan enää saada lainoja kyseisen jäsenvaltion ulkopuolelle sijoittautuneilta laitoksilta, kun otetaan huomioon se, että hänellä on oikeus vaatia sellaisten palkkioiden ja ehtojen poistamista, jotka eivät ole asetuksen 50/2010 säännösten mukaisia.

33 Lopuksi Volksbank väittää, että kuluttajalla oleva mahdollisuus saattaa asia suoraan ANPC:n käsiteltäväksi, josta on säädetty asetuksen 50/2010 85 §:n 2 momentissa, ja kyseisen viranomaisen oikeus määrätä seuraamuksia, kun se katsoo, että kyseistä asetusta on rikottu, eivät ole direktiivin 2008/48 24 artiklan 1 kohdassa edellytetty riittävä ja tehokas tuomioistuinten ulkopuolinen riidanratkaisumenetelmä, vaan ne voivat päinvastoin johtaa oikeudenkäyntien lisääntymiseen, mihin ne ovat myös johtaneet Romaniassa.

34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasian kohteena on pääasiallisesti ennen asetuksen 50/2010 voimaantulopäivää tehtyihin luottosopimuksiin sisältyvän sellaisen ehdon pätevyys, jonka otsikko on riskipalkkio ja jonka nimi on kyseisen päivän jälkeen muutettuna luoton hallinnointipalkkio.

35 Kyseinen tuomioistuin toteaa, että asetuksen 50/2010 säännökset on annettu direktiivin 2008/48 kiireelliseksi täytäntöön panemiseksi ja että niitä on näin ollen sovellettava kyseisen direktiivin mukaisesti. Kyseisillä kansallisilla säännöksillä on kuitenkin saatettu panna kyseinen direktiivi täytäntöön epäasianmukaisesti tai puutteellisesti.

36 Tässä tilanteessa Judecătoria Călăraşi on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2008/48 30 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä kielletään jäsenvaltioita säätämästä, että direktiivin täytäntöön panemiseksi annettua kansallista lakia sovelletaan myös sopimuksiin, jotka on tehty ennen kansallisen säädöksen voimaantuloa?

2) Onko [asetuksen 50/2010] 85 §:n 2 momentin säännöksillä pantu asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 2008/48 24 artiklan 1 kohdassa säädetty yhteisön oikeussääntö, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan riittävät ja tehokkaat tuomioistuinten ulkopuoliset riidanratkaisumenettelyt kulutusluottoja koskevia kuluttajariitoja varten?

3) Onko direktiivin 2008/48 22 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä säädetään kulutusluottosopimusten alalla mahdollisimman suuresta yhdenmukaistamisesta, joka estää jäsenvaltioita

a) laajentamasta direktiiviin 2008/48 sisältyvien oikeussääntöjen soveltamisalaa koskemaan sopimuksia, jotka on nimenomaisesti suljettu kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle (kuten kiinnitysluottosopimuksiin tai kiinteistön omistusoikeutta koskeviin sopimuksiin), tai

b) asettamasta luottolaitoksille lisävelvollisuuksia, jotka koskevat palkkioiden, joita luottolaitokset voivat periä, tyyppejä tai viitekorkoja, joihin kansallisen täytäntöönpanosäännöksen soveltamisalaan kuuluvien kulutusluottosopimusten vaihtuva korko voi perustua?

4) Jos kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko yleisesti palvelujen vapaata liikkuvuutta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia periaatteita ja erityisesti [SEUT] 56 ja [SEUT] 58 artiklaa ja [SEUT] 63 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että niissä estetään jäsenvaltiota kohdistamasta luottolaitoksiin toimenpiteitä, joissa kielletään soveltamasta kulutusluottosopimuksiin pankin palkkioita, joita ei mainita sallittujen palkkioiden luettelossa, kun viimeksi mainittuja palkkioita ei ole määritelty kyseessä olevan valtion lainsäädännössä?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Kolmannen kysymyksen a kohta

37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannen kysymyksensä a kohdassa, jota on syytä tarkastella ensiksi, onko direktiivin 2008/48 22 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kansallisen toimenpiteen, jolla kyseinen direktiivi pannaan täytäntöön kansallisessa oikeudessa, asialliseen soveltamisalaan sisällytetään pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset luottosopimukset, jotka koskevat sellaisen luoton myöntämistä, jonka vakuutena on kiinteä omaisuus, vaikka tällaiset sopimukset on nimenomaisesti suljettu kyseisen direktiivin asiallisen soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.

38 Direktiivin 2008/48 22 artiklan 1 kohdasta ilmenee, kun sitä tulkitaan kyseisen direktiivin yhdeksännen ja kymmenennen perustelukappaleen valossa, että direktiivin tavoitteena on kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvien luottosopimusten osalta täydellinen yhdenmukaistaminen, ja kuten kyseisen 22 artiklan otsikosta ilmenee, direktiivi on pakottava; nämä seikat on ymmärrettävä siten, että aloilla, joita kyseinen yhdenmukaistaminen nimenomaisesti koskee, jäsenvaltioilla ei ole oikeutta pitää voimassa tai ottaa käyttöön muunlaisia kuin direktiivissä säädetyn kaltaisia kansallisia säännöksiä.

39 Lisäksi etenkin direktiivin 2008/48 kolmannen, neljännen ja seitsemännen perustelukappaleen mukaan yhdenmukaistaminen, jota direktiivillä tavoitellaan tietyillä keskeisillä aloilla, eroaa perustavanlaatuisesti direktiivillä 87/102, joka kumottiin ja korvattiin direktiivillä 2008/48 ja jossa säädettiin ainoastaan vähimmäistason yhdenmukaistamisesta, kuten unionin tuomioistuin oli todennut, tavoitellusta yhdenmukaistamisesta (ks. vastaavasti mm. asia C-76/10, Pohotovost', määräys 16.11.2010, Kok., s. I-11557, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Kuten myös direktiivin 2008/48 kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, jäsenvaltiot voivat kuitenkin unionin oikeuden mukaisesti soveltaa kyseisen direktiivin säännöksiä aloilla, jotka eivät kuulu sen soveltamisalaan. Ne voivat näin ollen pitää voimassa tai ottaa käyttöön kyseisen direktiivin säännöksiä tai sen tiettyjä säännöksiä vastaavia kansallisia toimenpiteitä, jotka koskevat muita kuin kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvia luottosopimuksia.

41 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevat luottosopimukset koskevat pääasiallisesti sellaisten luottojen myöntämistä, joiden vakuutena on kiinteä omaisuus.

42 Tällaiset luottosopimukset eivät näin ollen kuulu direktiivin 2008/48 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan ja kyseisen direktiivin 14 perustelukappale huomioon ottaen kyseisen direktiivin soveltamisalaan tämäntyyppisten luottojen erityisluonteen vuoksi.

43 Kuten tämän tuomion 40 kohdasta ilmenee, direktiivillä 2008/48 tavoiteltu yhdenmukaistaminen ei ole näin ollen tällaisten sopimusten osalta esteenä sille, että jäsenvaltio sisällyttää kyseiset sopimukset kansallisen toimenpiteen, jolla kyseinen direktiivi pannaan täytäntöön, soveltamisalaan, jotta kaikkia kyseisen direktiivin säännöksiä tai sen tiettyjä säännöksiä sovelletaan kyseisiin sopimuksiin.

44 Kolmannen kysymyksen a kohtaan on näin ollen vastattava, että direktiivin 2008/48 22 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että kyseisen direktiivin kansallisen täytäntöönpanotoimenpiteen asialliseen soveltamisalaan sisällytetään pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset luottosopimukset, jotka koskevat sellaisen luoton myöntämistä, jonka vakuutena on kiinteä omaisuus, vaikka tällaiset sopimukset on nimenomaisesti suljettu kyseisen direktiivin asiallisen soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.

Ensimmäinen kysymys

45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisessä kysymyksessään, jota on syytä tarkastella toiseksi, onko direktiivin 2008/48 30 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kansallisessa toimenpiteessä, jolla kyseinen direktiivi pannaan täytäntöön kansallisessa oikeudessa, määritellään sen ajallinen soveltamisala siten, että kyseistä toimenpidettä sovelletaan myös pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin luottosopimuksiin, jotka on suljettu kyseisen direktiivin asiallisen soveltamisalan ulkopuolelle ja jotka olivat voimassa kyseisen kansallisen toimenpiteen voimaantulopäivänä.

Tutkittavaksi ottaminen

46 Romanian hallitus katsoo, että kyseinen kysymys on muotoiltu liian yleisesti, koska se koskee kulutusluottosopimuksia yleisesti, kun taas pääasia koskee luottosopimusta, jonka vakuutena on kiinnitys kiinteään omaisuuteen ja joka ei kuulu direktiivin 2008/48 asialliseen soveltamisalaan. Kyseinen kysymys on näin ollen jätettävä osittain tutkimatta.

47 Euroopan komissio toteaa, että pääasia koskee kiinnitysluottosopimuksissa olevien ehtojen pätevyyttä. Koska direktiivissä 2008/48 suljetaan tällaiset sopimukset sen soveltamisalan ulkopuolelle ja koska siihen ei sisälly sopimusehtoja koskevia yhdenmukaistettuja säännöksiä, ensimmäiseen kysymykseen annettavalla vastauksella ei ole konkreettista merkitystä kyseisen asian kannalta.

48 Tässä yhteydessä on muistutettava, että SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Kun esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi lähtökohtaisesti ratkaistava ne (ks. mm. yhdistetyt asiat C-317/08-C-320/08, Alassini ym., tuomio 18.3.2010, Kok., s. I-2213, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisesta kieltäytyminen on siis mahdollista vain, jos on ilmeistä, ettei pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. mm. asia C-450/06, Varec, tuomio 14.2.2008, Kok., s. I-581, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tässä kysymyksessään, onko kyseisen direktiivin 30 artiklan 1 kohta silloin, kun on kyse pääasiassa kyseessä olevan kaltaisista luottosopimuksista, jotka on suljettu direktiivin 2008/48 asiallisen soveltamisalan ulkopuolelle ja jotka olivat voimassa kyseisen direktiivin kansallisen täytäntöönpanotoimenpiteen voimaantulopäivänä, esteenä sille, että kyseisessä kansallisessa toimenpiteessä määritellään sen ajallinen soveltamisala siten, että toimenpidettä sovelletaan myös tällaisiin sopimuksiin.

51 Koska kyseessä on näin ollen kysymys, joka koskee unionin oikeuden tulkintaa ja jonka osalta ei ole ainakaan ilmeistä, ettei siihen voida antaa pääasian ratkaisemisen kannalta merkityksellistä vastausta, unionin tuomioistuimen on vastattava siihen.

Asiakysymys

52 Kuten direktiivin 2008/48 yhdeksännestä ja kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti määrittää edellytykset, joilla ne aikovat laajentaa kansallisen järjestelmänsä, jolla kyseinen direktiivi pannaan täytäntöön, koskemaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia luottosopimuksia, jotka eivät kuulu johonkin niistä aloista, joilla unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut antaa yhdenmukaistettuja säännöksiä.

53 Tästä seuraa, että vaikka jäsenvaltiot voivat lisätä näiden sopimusten osalta kansalliseen lainsäädäntöönsä, jolla direktiivi 2008/48 pannaan täytäntöön, säännön, joka vastaa nimenomaisesti kyseisen direktiivin 30 artiklan 1 kohdassa säädettyä siirtymätoimenpidettä, ne voivat lähtökohtaisesti myös vahvistaa EUT-sopimuksen määräyksiä noudattaen ja mahdollisesti merkityksellisten johdetun oikeuden muiden säädösten soveltamista rajoittamatta toisenlaisen siirtymätoimenpiteen, kuten asetuksen 50/2010 95 §:ssä vahvistetun toimenpiteen, joka merkitsee sitä, että kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan myös sopimuksiin, jotka olivat voimassa sen voimaantulopäivänä.

54 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2008/48 30 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että kyseisen direktiivin kansallisessa täytäntöönpanotoimenpiteessä määritellään sen ajallinen soveltamisala siten, että kyseistä toimenpidettä sovelletaan myös pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin luottosopimuksiin, jotka on suljettu kyseisen direktiivin asiallisen soveltamisalan ulkopuolelle ja jotka olivat voimassa kyseisen kansallisen toimenpiteen voimaantulopäivänä.

Kolmannen kysymyksen b kohta

55 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannen kysymyksensä b kohdassa, jota on syytä tarkastella kolmanneksi, onko direktiivin 2008/48 22 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kansallisessa toimenpiteessä, jolla kyseinen direktiivi pannaan täytäntöön kansallisessa oikeudessa, asetetaan luottolaitoksille velvollisuuksia, joista ei ole säädetty kyseisessä direktiivissä ja jotka koskevat yhtäältä palkkioiden, joita luottolaitokset voivat periä kyseisen toimenpiteen soveltamisalaan kuuluvien kulutusluottosopimusten yhteydessä, tyyppejä ja toisaalta viitekorkoja, joihin kyseisten sopimusten vaihtuva korko voi perustua.

Tutkittavaksi ottaminen

56 Romanian hallitus ja komissio väittävät, että kyseinen kysymys on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee viitekorkoja, joihin kulutusluottosopimusten vaihtuva korko voi perustua.

57 Nämä väitteet on hyväksyttävä tämän tuomion 48 ja 49 kohdassa mainittujen periaatteiden valossa.

58 On nimittäin todettava, ettei mistään unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ilmene, että sovellettavaan kansalliseen lainsäädäntöön sisältyisi sääntöjä, joissa asetettaisiin luottolaitoksille velvollisuuksia, jotka koskisivat viitekorkoja, joihin kulutusluottosopimusten vaihtuva korko voi perustua, ja jotka olisivat lisävelvollisuuksia direktiivissä 2008/48 säädettyihin velvollisuuksiin nähden. Kyseisessä asiakirja-aineistossa ei mainita tällaisia kansallisen oikeuden sääntöjä eikä etenkään mainita, että ne olisivat pääasian kohteena.

59 Tästä seuraa, että kolmannen kysymyksen b kohtaan ei ole tarpeen vastata siltä osin kuin se koskee viitekorkoja, joihin kulutusluottosopimusten vaihtuva korko voi perustua.

Asiakysymys

60 Kuten tämän tuomion 40 kohdassa on todettu, etenkin direktiivin 2008/48 kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, että kun on kyse pääasiassa kyseessä olevan kaltaisista luottosopimuksista, jotka eivät kuulu kyseisen direktiivin asialliseen soveltamisalaan, jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön kyseisen direktiivin säännöksiä tai sen tiettyjä säännöksiä vastaavia kansallisia toimenpiteitä.

61 Näin ollen direktiivi 2008/48, ja etenkään sen 22 artiklan 1 kohta, ei ole esteenä myöskään sille, että jäsenvaltio asettaa näiden sopimusten osalta asetuksen 50/2010 36 §:ssä, jossa luetellaan tyhjentävästi pankin palkkiot, joita luotonantaja voi periä kuluttajilta, asetetun kaltaisia velvollisuuksia, joista kyseisessä direktiivissä ei ole säädetty ja joilla pyritään suojaamaan kuluttajia.

62 Ei nimittäin ole selvää, että tällainen kuluttajansuojaa koskeva sääntö alalla, jota ei ole yhdenmukaistettu direktiivillä 2008/48, olisi omiaan vaikuttamaan kuluttajansuojan tavoitteen ja tavoitteen, jonka tarkoituksena on kulutusluottoja koskevien toimivien sisämarkkinoiden toteutumisen varmistaminen, väliseen tasapainoon, johon kyseinen direktiivi perustuu, kyseisellä direktiivillä yhdenmukaistetulla alalla.

63 On lisättävä, että kuten tämän tuomion 38 kohdassa on todettu, direktiivin 2008/48 22 artiklan 1 kohta, kun sitä tulkitaan kyseisen direktiivin yhdeksännen ja kymmenennen perustelukappaleen valossa, on ymmärrettävä siten, että kyseisen direktiivin tavoitteena on kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvien luottosopimusten, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tämän kysymyksen yhteydessä, vaikka ne eivät olekaan pääasian kohteena, osalta täydellinen ja

pakottava yhdenmukaistaminen, joka on aloilla, joita kyseinen yhdenmukaistaminen nimenomaisesti koskee, esteenä sille, että jäsenvaltiot pitävät voimassa tai ottavat käyttöön muunlaisia kuin direktiiviin sisältyvän kaltaisia kansallisia säännöksiä.

64 Näin ollen silloin, kun on kyse tällaisista sopimuksista, jäsenvaltioilla on oikeus asettaa asetuksen 50/2010 36 §:stä ilmenevän pankin palkkioita koskevan velvollisuuden kaltaisia velvollisuuksia ainoastaan sillä edellytyksellä, että direktiiviin 2008/48 ei sisälly asiaa koskevia yhdenmukaistettuja säännöksiä.

65 On todettava, että vaikka direktiivissä 2008/48 asetetaan velvollisuuksia, jotka koskevat tietoja, jotka luotonantajan on annettava erityisesti pankin palkkioista siltä osin kuin ne kuuluvat kyseisen direktiivin 3 artiklan g alakohdassa tarkoitettuihin luoton kokonaiskustannuksiin, kyseiseen direktiiviin ei sen sijaan sisälly aineellisia sääntöjä, jotka koskisivat niiden palkkioiden tyyppejä, joita luotonantaja voi periä.

66 Lisäksi direktiivin 2008/48 44 perustelukappaleesta ilmenee, että kunnes yhdenmukaistamisessa on edetty pidemmälle, jäsenvaltioiden olisi markkinoiden avoimuuden ja vakauden varmistamiseksi varmistettava, että on toteutettu aiheelliset toimenpiteet luotonantajien sääntelemiseksi tai valvomiseksi.

67 Kolmannen kysymyksen b kohtaan on näin ollen vastattava, että direktiivin 2008/48 22 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että kyseisen direktiivin kansallisessa täytäntöönpanotoimenpiteessä asetetaan luottolaitoksille velvollisuuksia, joista ei ole säädetty kyseisessä direktiivissä ja jotka koskevat niiden palkkioiden tyyppejä, joita luottolaitokset voivat periä kyseisen toimenpiteen soveltamisalaan kuuluvien kulutusluottosopimusten yhteydessä.

Neljäs kysymys

68 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännessä kysymyksessään, onko palvelujen tarjoamisen vapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä, erityisesti SEUT 56 ja SEUT 58 artiklaa ja SEUT 63 artiklan 1 kohtaa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansallisen oikeuden säännökselle, jossa luottolaitoksia kielletään perimästä tiettyjä pankin palkkioita.

69 Aluksi on todettava, ettei pääasiassa kyseessä olevaa kansallista säännöstä ole syytä tarkastella pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien perussopimuksen määräysten valossa.

70 Kun kansallinen toimenpide liittyy samalla sekä palvelujen tarjoamisen vapauteen että pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, on tutkittava, missä määrin näiden perusvapauksien käyttämiseen vaikutetaan ja meneekö pääasian olosuhteissa yksi perusvapauksista toisen edelle. Unionin tuomioistuin tutkii kyseistä toimenpidettä pääsääntöisesti suhteessa jompaankumpaan näistä perusvapauksista, jos jompikumpi näistä perusvapauksista on kyseisissä olosuhteissa täysin toissijainen toiseen perusvapauteen nähden ja voidaan liittää siihen (asia C-452/04, Fidium Finanz, tuomio 3.10.2006, Kok., s. I-9521, 34 kohta).

71 Vaikka käsiteltävässä asiassa olisi todettava, kuten Volksbank väittää, että koska kyseisen säännöksen vuoksi muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yhtiöiden tarjoamat kulutusluotot ovat huonommin Romaniassa olevien asiakkaiden saatavilla, kyseinen säännös vaikuttaa siten, että nämä asiakkaat käyttävät kyseisiä palveluja harvemmin, ja näin ollen säännös heikentää tällaisiin palvelusuorituksiin kuuluvia rajat ylittäviä rahavirtoja, kysymys olisi vain mahdollisen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen väistämättömästä seurauksesta (ks. vastaavasti em. asia Fidium Finanz, tuomion 48 kohta).

72 Pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännöksen tutkimisesta 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 (ks. mm. em. asia Fidium Finanz, tuomion 39 kohta).

73 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on myös niin, että SEUT 56 artiklassa tarkoitetun rajoituksen käsite koskee toimenpiteitä, joilla kielletään palvelujen tarjoamisen vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. mm. asia C-565/08, komissio v. Italia, tuomio 29.3.2011, Kok., s. I-2101, 45 kohta).

74 Siitä, missä olosuhteissa kaikkiin Romanian alueella palveluja tarjoaviin luottolaitoksiin erotuksetta sovellettava toimenpide, kuten kielto periä tiettyjä pankin palkkioita käsiteltävässä asiassa, voi kuulua kyseisen käsitteen piiriin, on huomautettava, ettei jäsenvaltion toteuttama sääntely muodosta perussopimuksessa tarkoitettua rajoitusta pelkästään siksi, että muut jäsenvaltiot soveltavat väljempiä tai taloudellisesti edullisempia sääntöjä alueelleen sijoittautuneisiin samankaltaisten palvelujen tuottajiin (ks. mm. em. asia komissio v. Italia, tuomion 49 kohta).

75 Rajoituksen käsitteen piiriin sisältyvät sen sijaan sellaiset jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet, jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden taloudellisten toimijoiden markkinoillepääsyyn, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiin erotuksetta (ks. mm. em. asia komissio v. Italia, tuomion 46 kohta).

76 Käsiteltävässä asiassa ei ole kuitenkaan väitetty, että luotonantajille pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöksessä asetettu kielto periä tiettyjä pankin palkkioita olisi asetettu siinä yhteydessä, kun Romaniassa on annettu toimilupa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille luottolaitoksille.

77 Unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ei myöskään ilmene, että tällaisen kiellon asettaminen merkitsee todellista puuttumista kyseisten laitosten sopimusvapauteen.

78 Romanian hallitus ja komissio ovat nimittäin väittäneet, että vaikka pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä rajoitetaan sellaisten pankin palkkioiden määrää, jotka voidaan sisällyttää luottosopimuksiin, siinä ei aseteta vaatimusta noudattaa pidättyvyyttä hinnoittelussa, koska ei ole asetettu mitään rajoitusta, joka koskisi pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöksessä sallittujen palkkioiden määrää tai korkoja yleisesti, eikä Volksbank ole kiistänyt kyseistä väitettä.

79 Vaikka kyseisessä kansallisessa säännöksessä voidaan edellyttää sitä, että tiettyjä sopimusehtoja muutetaan, kyseisestä säännöksestä ei näin ollen sellaisenaan seuraa lisärasitetta muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille luottolaitoksille tai sitäkään suuremmalla syyllä sitä, että kyseisten yritysten olisi tarkistettava toimintatapojaan ja taloudellisia strategioitaan, jotta ne voisivat päästä Romanian markkinoille Romanian lainsäädännön mukaisin ehdoin.

80 Unionin tuomioistuimessa esiin tuotujen seikkojen perusteella kyseinen kansallinen säännös ei siis vähennä kyseisille markkinoille pääsemisen houkuttelevuutta ja näille markkinoille pääsemisen tapauksessa heikennä todella asianomaisten yritysten kykyä ryhtyä alusta alkaen kilpailemaan tehokkaasti Romaniaan perinteisesti sijoittautuneiden yritysten kanssa.

81 Tässä tilanteessa saman kansallisen säännöksen vaikutus palvelujen kauppaan on liian sattumanvarainen ja välillinen, jotta kyseisen kansallisen toimenpiteen voitaisiin katsoa olevan omiaan estämään yhteisön sisäistä kauppaa (ks. analogisesti mm. asia C-291/09, Francesco Guarnieri & Cie, tuomio 7.4.2011, Kok., s. I-2685, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen perusteella on näin ollen katsottava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen toimenpide ei ole palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien perussopimuksen määräysten vastainen.

83 Edellä esitettyjen toteamusten perusteella neljänteen kysymykseen on vastattava, että palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia perussopimuksen määräyksiä on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansallisen oikeuden säännökselle, jossa luottolaitoksia kielletään perimästä tiettyjä pankin palkkioita.

Toinen kysymys

84 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisessa kysymyksessään, jota on syytä tarkastella viimeiseksi, onko direktiivin 2008/48 24 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä säännölle, joka sisältyy kansalliseen toimenpiteeseen, jolla direktiivi 2008/48 pannaan täytäntöön, ja jonka mukaan kuluttajat voivat saattaa kulutusluottoja koskevissa riidoissa asian suoraan kuluttajansuojaviranomaisen käsiteltäväksi, joka voi tämän jälkeen määrätä luottolaitoksille seuraamuksia kyseisen kansallisen toimenpiteen rikkomisesta, ilman, että heidän täytyy ensin turvautua kansallisessa lainsäädännössä tällaisia riitoja varten säädettyihin tuomioistuinten ulkopuolisiin riidanratkaisumenettelyihin.

Tutkittavaksi ottaminen

85 Aluksi on todettava, että vaikka asianomaista täytäntöönpanotoimenpidettä eli asetuksen 50/2010 85 §:n 2 momenttia sovelletaan käsiteltävässä asiassa kulutusluottosopimuksiin, jotka eivät kuulu direktiivin 2008/48 asialliseen ja ajalliseen soveltamisalaan, on selvää, että tämän kysymyksen kohteena olevaa yhdenmukaistettua säännöstä eli direktiivin 2008/48 24 artiklan 1 kohtaa sovelletaan tällaisiin sopimuksiin kyseisen täytäntöönpanotoimenpiteen nojalla.

86 Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin tuomioistuin on useaan otteeseen katsonut, että sillä on toimivalta ratkaista unionin oikeuden säännöksiä tai määräyksiä koskevia ennakkoratkaisukysymyksiä sellaisissa tapauksissa, joissa pääasian tosiseikat jäävät unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle ja kuuluvat näin ollen jäsenvaltioiden yksinomaisen toimivallan piiriin mutta joissa unionin oikeuden säännöksiä tai määräyksiä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tässä oikeudessa unionin oikeuden säännösten tai määräysten sisältöön tehdyn viittauksen vuoksi (ks. mm. asia C-310/10, Agafiței ym., tuomio 7.7.2011, Kok., s. I-5989, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

87 Unionin tuomioistuin on erityisesti korostanut tässä yhteydessä, että kun kansallisessa lainsäädännössä pyritään täysin jäsenvaltion sisäisten tilanteiden ratkaisemiseksi noudattamaan unionin oikeudessa annettuja ratkaisuja, jotta muun muassa vältettäisiin maan omien kansalaisten syrjintä tai mahdolliset kilpailun vääristymiset tai jotta varmistuttaisiin samanlaisesta menettelystä toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa, on olemassa selvä intressi siihen, että unionin oikeudesta omaksuttuja säännöksiä ja käsitteitä tulkitaan yhdenmukaisesti, jotta vältettäisiin myöhemmät tulkintaerot, eikä tämä riipu siitä, missä olosuhteissa näitä säännöksiä ja käsitteitä sovelletaan (ks. mm. em. asia Agafiței ym., tuomion 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

88 Tällainen intressi on olemassa käsiteltävässä asiassa, koska direktiivin 2008/48 24 artiklan 1 kohdan yhdenmukaistetun säännöksen soveltamisella kulutusluottosopimuksiin, jotka eivät kuulu kyseisen direktiivin asialliseen ja ajalliseen soveltamisalaan, pyritään varmistamaan se, että toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa on käytettävissä yhtenäinen menettely, joka koskee tällaisiin sopimuksiin liittyvien riitojen tuomioistuinten ulkopuolista ratkaisemista.

89 Romanian hallitus ja komissio väittävät, että tämä toinen kysymys on jätettävä tutkimatta, koska se koskee tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisumenettelyjä, kun taas kyseisillä menettelyillä ei ole pääasiassa konkreettista merkitystä. Unionin tuomioistuimelta kyseisessä kysymyksessä pyydetyllä tulkinnalla ei ole mitään yhteyttä pääasian kohteeseen.

90 Lisäksi Romanian hallitus katsoo, että kyseinen kysymys on jätettävä tutkimatta myös siksi, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan kansallista oikeutta, jonka tulkitseminen kuuluu kansallisten tuomioistuinten yksinomaisen toimivallan piiriin.

91 On todettava, että Volksbank on väittänyt ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että koska säännössä, joka sisältyy direktiivin 2008/48 kansalliseen täytäntöönpanotoimenpiteeseen, eli asetuksen 50/2010 85 §:n 2 momentissa mahdollistetaan se, että asia voidaan saattaa kuluttajansuojaviranomaisen käsiteltäväksi, joka voi tämän jälkeen määrätä luottolaitoksille seuraamuksia, ilman, että ensin on noudatettava kansallisessa lainsäädännössä tällaisia riitoja varten säädettyjä tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisumenettelyjä, kyseinen toimenpide on direktiivin 2008/48 24 artiklan 1 kohdan vastainen, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan riittävät ja tehokkaat tuomioistuinten ulkopuoliset riidanratkaisumenettelyt kulutusluottoja koskevia kuluttajariitoja varten.

92 On myös selvää, että kuluttajansuojaviranomainen ANPC on tosiasiallisesti määrännyt pääasiassa rahamääräisen seuraamuksen luottolaitokselle eli Volksbankille sillä perusteella, että Volksbankin tekemiin kulutusluottosopimuksiin sisältyi kansallisen lainsäädännön, jolla direktiivi 2008/48 pannaan täytäntöön, vastaisia ehtoja, ilman, että kyseisellä luottolaitoksella on ensin ollut mahdollisuus ratkaista kyseinen riita sovinnollisesti.

93 Tässä tilanteessa on katsottava tämän tuomion 48 ja 49 kohdassa mainittujen periaatteiden valossa, että koska kysymys koskee unionin oikeuden tulkintaa eikä sen osalta ole ainakaan ilmeistä, ettei siihen voida antaa pääasian ratkaisemisen kannalta merkityksellistä vastausta, unionin tuomioistuimen on vastattava siihen.

Asiakysymys

94 On todettava, että vaikka direktiivin 2008/48 24 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisumenettelyjen on oltava riittäviä ja tehokkaita, kyseisessä säännöksessä ja missään muussakaan direktiivin 2008/48 osassa, joka voidaan ottaa huomioon kyseisen säännöksen ulottuvuuden tulkinnassa, ei ole säädetty tarkemmin kyseisiä menettelyjä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä tai näiden menettelyjen ominaispiirteistä.

95 Näin ollen jäsenvaltioiden tehtävänä on säätää mainittuja menettelyjä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, mukaan lukien niiden mahdollisesta pakollisesta luonteesta, tämän direktiivin tehokasta vaikutusta kunnioittaen (ks. analogisesti em. yhdistetyt asiat Alassini ym., tuomion 44 kohta).

96 On totta, että kansallinen lainsäädäntö, jossa asetetaan velvollisuus turvautua ensin tuomioistuinten ulkopuoliseen riitojen ratkaisemista koskevaan sovittelumenettelyyn, on omiaan vahvistamaan direktiivin 2008/48 tehokasta vaikutusta, kun siinä taataan tällaisen menettelyn järjestelmällinen käyttäminen (ks. analogisesti em. yhdistetyt asiat Alassini ym., tuomion 45 kohta).

97 On kuitenkin niin, ettei direktiivin 2008/48 24 artiklan 1 kohdan sanamuodosta eikä myöskään sen tavoitteesta tai muusta asiayhteyteen liittyvästä seikasta, joka voidaan ottaa huomioon kyseisen säännöksen tulkinnassa, ilmene, että kyseisessä säännöksessä edellytettäisiin, että jäsenvaltioiden on pantava kyseinen säännös täytäntöön siten, että ne asettavat tällaisen velvollisuuden.

98 Lisäksi direktiivi 2008/48 ei voi olla esteenä sille, että jäsenvaltio mahdollistaa sille kyseisessä direktiivissä annetun, kulutusluottosopimuksia koskevien riitojen tuomioistuinten ulkopuoliseen ratkaisemiseen liittyvien menettelysääntöjen laatimista koskevan laajan harkintavallan puitteissa sen, että kuluttajilla on mahdollisimman laaja oikeus saattaa asia sellaisten elinten käsiteltäväksi, jotka on

erityisesti perustettu heidän etujensa puolustamiseksi etenkin sen vuoksi, että on olemassa vaara siitä, että kuluttajilla, jotka ovat yleensä luotonantajaan nähden heikompia osapuolia sekä neuvotteluaseman että tietojen puolesta, ei ole tietoa oikeuksistaan tai on vaikeuksia niiden käyttämisessä.

99 Ei voida myöskään katsoa, että asetuksen 50/2010 85 §:n 2 momentin kaltaisesta kansallisesta säännöksestä seuraisi pelkästään sillä perusteella, että siinä mahdollistetaan asian saattaminen suoraan kuluttajansuojaviranomaisen, jolla on toimivalta määrätä rahamääräisiä seuraamuksia, käsiteltäväksi, että pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa oikeudessa säädetyn kaltaisista kulutusluottosopimuksia koskevien riitojen tuomioistuinten ulkopuolisista ratkaisumenettelyistä tulisi riittämättömiä, tehottomia tai direktiivin 2008/48 tehokasta vaikutusta kunnioittamattomia.

100 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2008/48 24 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä säännölle, joka sisältyy kyseisen direktiivin kansalliseen täytäntöönpanotoimenpiteeseen ja jonka mukaan kuluttajat voivat saattaa kulutusluottoja koskevissa riidoissa asian suoraan kuluttajansuojaviranomaisen käsiteltäväksi, joka voi tämän jälkeen määrätä luottolaitoksille seuraamuksia kyseisen kansallisen toimenpiteen rikkomisesta, ilman, että heidän täytyy ensin turvautua kansallisessa lainsäädännössä tällaisia riitoja varten säädettyihin tuomioistuinten ulkopuolisiin riidanratkaisumenettelyihin.

Oikeudenkäyntikulut

101 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta 23.4.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/48/EY 22 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että kyseisen direktiivin kansallisen täytäntöönpanotoimenpiteen asialliseen soveltamisalaan sisällytetään pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset luottosopimukset, jotka koskevat sellaisen luoton myöntämistä, jonka vakuutena on kiinteä omaisuus, vaikka tällaiset sopimukset on nimenomaisesti suljettu kyseisen direktiivin asiallisen soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.**

2) **Direktiivin 2008/48 30 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että kyseisen direktiivin kansallisessa täytäntöönpanotoimenpiteessä määritellään sen ajallinen soveltamisala siten, että kyseistä toimenpidettä sovelletaan myös pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin luottosopimuksiin, jotka on suljettu kyseisen direktiivin asiallisen soveltamisalan ulkopuolelle ja jotka olivat voimassa kyseisen kansallisen toimenpiteen voimaantulopäivänä.**

3) **Direktiivin 2008/48 22 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että kyseisen direktiivin kansallisessa täytäntöönpanotoimenpiteessä asetetaan luottolaitoksille velvollisuuksia, joista ei ole säädetty kyseisessä direktiivissä ja jotka koskevat niiden palkkioiden tyyppejä, joita luottolaitokset voivat periä kyseisen toimenpiteen soveltamisalaan kuuluvien kulutusluottosopimusten yhteydessä.**

4) **Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansallisen oikeuden säännökselle, jossa luottolaitoksia kielletään perimästä tiettyjä pankin palkkioita.**

5) Direktiivin 2008/48 24 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä säännölle, joka sisältyy kyseisen direktiivin kansalliseen täytäntöönpanotoimenpiteeseen ja jonka mukaan kuluttajat voivat saattaa kulutusluottoja koskevissa riidoissa asian suoraan kuluttajansuojaviranomaisen käsiteltäväksi, joka voi tämän jälkeen määrätä luottolaitoksille seuraamuksia kyseisen kansallisen toimenpiteen rikkomisesta, ilman, että heidän täytyy ensin turvautua kansallisessa lainsäädännössä tällaisia riitoja varten säädettyihin tuomioistuinten ulkopuolisiin riidanratkaisumenettelyihin.

Allekirjoitukset