Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

12 юли 2012 година*

„Защита на потребителите — Договор за потребителски кредит — Директива 2008/48/ЕО — Членове 22, 24 и 30 — Национална правна уредба за транспониране на тази директива — Приложимост по отношение на договори, които не са включени в приложното поле ratione materiae и ratione temporis на посочената директива — Задължения, които не са предвидени в същата директива — Ограничаване на банковите комисиони, които могат да бъдат събирани от кредитора — Членове 56 ДФЕС, 58 ДФЕС и 63 ДФЕС — Задължение за въвеждане в националното право на адекватни и ефективни процедури за извънсъдебно разрешаване на спорове“

По дело C-602/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Judecătoria Călăraşi (Румъния) с акт от 6 декември 2010 г., постъпил в Съда на 21 декември 2010 г., в рамките на производство по дело

SC Volksbank România SA

срещу

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

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н J.-C. Bonichot, председател на състав, г-жа A. Prechal (докладчик), г-н L. Bay Larsen, г-жа C. Toader и г-н E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: г-жа V. Trstenjak,

секретар: г-жа R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 април 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за SC Volksbank România SA, от M. Niculeasa, R. Damaschin и R. Nanescu, avocats,

— за румънското правителство, от г-н R. H. Radu и г-жа R.-I. Munteanu, в качеството на представители,

* Език на производството: румънски.

— за чешкото правителство, от г-н M. Smolek и г-н J. Vláčil, в качеството на представители,

— за германското правителство, от г-н T. Henze и г-жа J. Kemper, в качеството на представители,

— за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-н S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

— за австрийското правителство, от г-жа C. Pesendorfer, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-жа L. Bouyon и г-жа M. Owsiany-Hornung, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 22, 24 и 30 от Директива 2008/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 година относно договорите за потребителски кредити и за отмяна на Директива 87/102/ЕИО на Съвета (ОВ L 133, стр. 66 и поправки в ОВ L 207, 2009 г., стр. 14, ОВ L 199, 2010 г., стр. 40 и ОВ L 234, 2011 г., стр. 46), както и на членове 56 ДФЕС, 58 ДФЕС и 63 ДФЕС.

2 Искането е отправено в рамките на спор между SC Volksbank România SA (наричана по-нататък „Volksbank“) и Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor — Comisariatul Județean pentru Protecția Consumatorilor Călărași (CJPC) (национален орган за защита на потребителите — окръжен комисариат за защита на потребителите в Călărași, наричан по-нататък „НОЗП“) във връзка с някои клаузи, включени в договори за потребителски кредити, сключени между Volksbank и нейните клиенти, които според НОЗП противоречат на националната правна уредба за транспониране на Директива 2008/48.

Правна уредба

Право на Съюза

3 Съображения 3, 4 и 7 от Директива 2008/48 имат следното съдържание:

„(3) […] разкриха наличието на значителни различия между законите на отделните държави членки в областта на кредитирането на физически лица като цяло и в частност на потребителското кредитиране. […]

(4) Фактическото и юридическото положение, които произтичат от тези национални различия, понякога водят до нарушаване на конкуренцията между кредиторите в Общността и създават пречки пред функционирането на вътрешния пазар в случаите, когато държавите членки са приели различни задължителни разпоредби, по-строги от предвидените в Директива 87/102/ЕИО [на Съвета от 22 декември 1986 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно потребителския кредит (ОВ L 42, 1987 г., стр. 48; Специално издание на български език, 2007 г., том 15, том 1, стр. 252), изменена с Директива 98/7/ЕО на Европейския парламент

и на Съвета от 16 февруари 1998 г. (ОВ L 101, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., том 15, том 4, стр. 210, наричана по-нататък „Директива 87/102“)]. Това ограничава възможността на потребителите да се възползват пряко от постепенно нарастващите възможности за презгранично кредитиране. […]

[…]

(7) За да се улесни изграждането на добре функциониращ вътрешен пазар на потребителски кредити, е необходимо да се предвиди хармонизирана рамка на Общността в редица ключови области. […]“.

4 Съображения 9 и 10 от Директива 2008/48 гласят:

(9) Пълната хармонизация е необходима, за да се осигури на всички потребители в Общността високо и равностойно ниво на защита на техните интереси и за да се създаде реален вътрешен пазар. Ето защо на държавите членки не следва да се позволява да запазят или въвеждат национални разпоредби, различни от предвидените в настоящата директива. Това ограничение обаче следва да се прилага само тогава, когато са налице разпоредби, хармонизирани чрез настоящата директива. Когато не съществуват такива хармонизирани разпоредби, държавите членки следва да са свободни да запазят или въвеждат национално законодателство. […]

(10) Определенията, които се съдържат в настоящата директива, определят обхвата на хармонизацията. Поради това задължението на държавите членки да приведат в изпълнение разпоредбите на настоящата директива следва да бъде ограничено до нейното приложно поле, както е очертано от тези определения. Настоящата директива обаче следва да не засяга прилагането от държавите членки, в съответствие с правото на Общността, на разпоредбите на настоящата директива за области, които не попадат в нейното приложно поле. По този начин дадена държава членка може да запази или въведе национално законодателство, което съответства на разпоредбите на настоящата директива или на някои от [нейните] разпоредби[…] относно договори за кредит, които не попадат в приложното поле на настоящата директива, например договори за кредит за суми, по-малки от 200 EUR и по-големи от 75 000 EUR. […]“.

5 Съображение 14 от тази директива има следното съдържание:

„(14) Договори за кредит, които се отнасят до отпускането на кредит, обезпечен с недвижим имот, следва да бъдат изключени от приложното поле на настоящата директива. Този вид кредит има много специфичен характер. Договори за кредит, чиято цел е да се финансира придобиване или запазване на правото на собственост върху земя или сграда, която е построена или предстои да бъде построена, също следва да бъдат изключени от приложното поле на настоящата директива. […]“.

6 Съображение 44 от посочената директива гласи:

„(44) С оглед гарантиране на прозрачност и стабилност на пазара и в очакване на по-нататъшна хармонизация, държавите членки следва да гарантират наличието на подходящи мерки за регулиране или контрол на кредиторите“.

7 Член 2 от същата директива, озаглавен „Приложно поле“, предвижда в параграф 2:

„2. Настоящата директива не се прилага спрямо следните договори:

а) договори за кредит, обезпечени или с ипотека, или с друго сравнимо обезпечение, използвано обичайно в дадена държава членка по отношение на недвижимо имущество, или обезпечени с право, свързано с недвижимо имущество;

б) договори за кредит, чиято цел е придобиване или запазване на вещни права на собственост върху земя или сграда, която е построена или предстои да бъде построена;

в) договори за кредит, чийто общ размер е на стойност, по-малка от 200 EUR или надвишаваща 75 000 EUR;

[…]“.

8 Член 22 от Директива 2008/48, озаглавен „Хармонизация и императивен характер на настоящата директива“, предвижда в параграф 1:

„1. Доколкото настоящата директива съдържа хармонизирани разпоредби, държавите членки [не] могат да запазят или въвеждат разпоредби, различни от предвидените в настоящата директива“.

9 Член 24, който е озаглавен „Извънсъдебно уреждане на спорове“, предвижда в параграф 1:

„1. Държавите членки гарантират въвеждането на адекватни и ефективни процедури за извънсъдебно разрешаване на спорове за уреждането на потребителски спорове относно договори за кредит, като използват съществуващите органи, когато това е уместно“.

10 В съответствие с членове 27 и 29 от Директива 2008/48 срокът за транспонирането ѝ изтича на 11 юни 2010 г. — датата на която е отменена Директива 87/102.

11 Съгласно член 30 от Директива 2008/48, озаглавен „Преходни мерки“:

„1. Настоящата директива не се прилага за договори за кредит, сключени преди датата на влизане в сила на националните мерки по привеждане в изпълнение.

2. Държавите членки обаче гарантират, че членове 11, 12, 13 и 17, член 18, параграф 1, второ изречение и параграф 2 се прилагат и за безсрочни договори за кредит, сключени преди датата на влизане в сила на националните мерки за изпълнение“.

Румънското право

12 Целта на извънредно постановление на Министерския съвет 50/2010 (*Monitorul Oficial al României,* част I, том 389 от 11 юни 2010 г., наричано по-нататък „ИПМС 50/2010“) е транспонирането на Директива 2008/48 във вътрешното право.

13 Член 2, параграф 1 от ИПМС 50/2010 гласи:

„Настоящото извънредно постановление се прилага към договорите за кредит, включително и към договорите за кредит, обезпечени с ипотека или с друго право върху недвижим имот, както и към договорите за кредит, чиято цел е придобиване или запазване на право на собственост

върху съществуващ или проектиран недвижим имот или ремонтът, обновяването, благоустрояването, консолидирането, рехабилитацията, разширяването или повишаването на стойността на недвижим имот, независимо от общата стойност на кредита“.

14 Член 36 от ИПМС 50/2010 предвижда:

„За отпуснатия кредит кредиторът може да събира само: комисиона за разглеждане на досието, комисиона за администриране на кредита или комисиона за управление на текуща сметка, компенсация при предсрочно погасяване на кредита, разходи, свързани със застраховането, разходите за просрочие, ако има такова, както и единна комисиона за услуги, предоставени по искане на потребителите“.

15 Член 85, параграф 2 от ИПМС 50/2010 гласи:

„За извънсъдебното уреждане на евентуални спорове и без да се засягат правата на потребителите да предявяват искове по съдебен ред срещу кредиторите и кредитните посредници, които нарушават разпоредбите на настоящото извънредно постановление, или правото им да сезират [НОЗП], потребителите могат да използват извънсъдебни механизми за подаване на жалби и за обезщетения за потребителите съгласно разпоредбите на Закон том 192/2006 за медиацията и за професията медиатор, с последващите допълнения“.

16 Членове 86—88 от ИПМС 50/2010 определят режима на санкции, сред които тези, които могат да бъдат налагани от служителите на [НОЗП], в случай на нарушаване на разпоредбите на това постановление.

17 Съгласно член 94 от ИПМС 50/2010:

„Настоящото извънредно постановление влиза в сила в срок от 10 дни от датата на неговото обнародване в *Monitorul Oficial al României*, част I“.

18 Член 95 от ИПМС 50/2010 има следното съдържание:

„(1) По отношение на договорите, чието изпълнение е започнало, кредиторите са задължени в срок от 90 дни от датата на влизане в сила на настоящото извънредно постановление да осигурят тяхното съответствие с разпоредбите на настоящото извънредно постановление.

(2) Изменението на договорите, чието изпълнение е започнало, се извършва с допълнителни актове в срок от 90 дни от датата на влизане в сила на настоящото извънредно постановление.

[…]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

19 Договорите за кредит, предмет на разглеждане в главното производство, са сключени между Volksbank и нейните клиенти преди влизането в сила на ИПМС 50/2010.

20 Става въпрос главно за договори, с които на потребители се отпускат кредити, обезпечени с ипотеки или с други права върху недвижими имоти.

21 В тези договори има някои клаузи относно банковите комисиони, които Volksbank си запазва правото да претендира от клиентите си и които са предмет на спора в главното производство.

22 Така в клауза 3.5 от общите условия на потребителските кредити, предмет на главното производство, озаглавена „Комисиона за риск“, се предвижда, че за предоставянето на кредита банката може да събира от кредитополучателя комисиона за риск, начислена върху остатъка от кредита, която се внася ежемесечно през целия срок на кредита.

23 Клауза 5 от специалните условия за тези договори, също озаглавена „Комисиона за риск“, уточнява, че тази комисиона е в размер на 0,2 % от остатъка от кредита и трябва да се изплаща ежемесечно на датите на падежа през целия срок на договора.

24 След 22 юни 2010 г., датата на влизане в сила на ИПМС 50/2010, Volksbank предприема действия, за да замени в допълненията към договорите за кредит наименованието на спорните клаузи с „Комисиона за администриране на кредита“, която е една от категориите комисиони, посочени в член 36 от това постановление, без обаче да измени нейния размер.

25 Също след влизането в сила на ИПМС 50/2010 НОЗП установява при извършени в Volksbank проверки, че тя продължава да събира „комисиона за риск“, така както е описана в договорите за кредит, предмет на главното производство, и по-късно наречена „комисиона за администриране на кредита“.

26 НОЗП, който приема, че събирането на тази комисиона противоречи на член 36 от ИПМС 50/2010, съставя на Volksbank акт, с който именно на същата е наложена глоба, както и допълнителни санкции. Volksbank оспорва акта пред запитващата юрисдикция.

27 Пред тази юрисдикция Volksbank изтъква, че някои разпоредби от ИПМС 50/2010 противоречат на Директива 2008/48. Поради това и с оглед на целта на тази директива, която е да предвиди пълна хармонизация, за да се гарантира свободното движение на предлаганите от кредитните институции услуги, Volksbank поддържа, че в спора, предмет на главното производство, посочената юрисдикция не трябва да прилага тези разпоредби.

28 Така според Volksbank, доколкото въз основа на член 2, параграф 1 от ИПМС 50/2010 това постановление се прилага по отношение на договорите за кредит, обезпечени с ипотека или с друго право върху недвижим имот, като договорите, предмет на главното производство, той противоречи на член 2, параграф 2 от Директива 2008/48, тъй като посочената разпоредба предвиждала изрично, че тази директива не се прилага по отношение на такива договори.

29 Освен това, що се отнася до договорите, за които може да се счита, че попадат в приложното поле на Директива 2008/48, Volksbank поддържа, че член 36 от ИПМС, доколкото в него има изчерпателен списък на банковите комисиони, които могат да бъдат събирани от кредитна институция, не е съобразен с това приложно поле, при положение че тази директива предвиждала само правила относно подходящото информиране на потребителите.

30 Забраната за събиране на комисиони, различни от изброените в посочения член 36, противоречала освен това на нормите на правото на Съюза относно свободното движение на капитали и свободното предоставяне на услуги.

31 Що се отнася до свободното предоставяне на услуги, тази забрана водела до увеличаване на разходите за кредитните институции, предлагащи услугите си в Румъния, като по този начин им пречела да бъдат конкурентоспособни на равнище на Съюза. Тя била пречка и за проникването на румънския пазар на потребителските кредити на установени извън тази държава членка кредитни институции.

32 Що се отнася до свободното движение на капитали, румънският потребител вече нямало да може да получава кредити от установени извън посочената държава членка институции, тъй като щял да има право да иска премахването на комисионите или на клаузите, които не са съобразени с разпоредбите на ИПМС 50/2010.

33 Накрая, Volksbank твърди, че предвидената в член 85, параграф 2 от ИПМС 50/2010 възможност за потребителя да се обърне направо към НОЗП, както и правото на тази институция да налага санкции, ако счете, че е налице нарушение на това постановление, не е адекватен и ефективен метод за извънсъдебно разрешаване на споровете, какъвто се изисква в член 24, параграф 1 от Директива 2008/48, а напротив, може да доведе до умножаване на споровете, както впрочем се получило в Румъния.

34 Запитващата юрисдикция обяснява, че основният предмет на разглеждания в главното производство спор е валидността на наречената „комисиона за риск“ клауза , включена в договори за кредит, сключени преди датата на влизане в сила на ИПМС 50/2010, и чието наименование, изменено след тази дата, е „комисиона за администриране на кредит“.

35 Тази юрисдикция смята, че разпоредбите на ИПМС 50/2010 са приети, за да се транспонира спешно Директива 2008/48, и поради това трябва да бъдат прилагани в съответствие с тази директива. Тези национални разпоредби обаче биха могли да се разглеждат като неподходящо или непълно транспониране на посочената директива.

36 При тези обстоятелства Judecătoria Călăraşi решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Доколко член 30, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държавите членки да предвиждат прилагане на националния закон за транспониране на Директивата и по отношение на договорите, сключени преди влизането в сила на националната правна уредба?

2) Доколко разпоредбите, съдържащи се в член 85, алинея 2 от [ИПМС 50/2010], транспонират правилно член 24, параграф 1 от Директива 2008/48, с която се установява задължението на държавите членки да осигурят адекватни и ефективни процедури за извънсъдебно разрешаване на споровете във връзка с потребителски кредити?

3) Доколко член 22, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че се въвежда пълна хармонизация в областта на потребителските кредити, която не допуска държавите членки:

а) да разширяват приложното поле на нормите, съдържащи се в Директива 2008/48, и по отношение на договори, изрично изключени от нейното приложно поле (като например договорите за ипотечен кредит или договорите, които се отнасят до правото на собственост върху недвижим имот), или

б) да налагат допълнителни задължения на кредитните институции във връзка с видовете комисиони, които могат да бъдат събирани от тях, или във връзка с категориите референтни индекси, с които да бъде съобразявана променливата лихва в договорите за потребителски кредити, попадащи в приложното поле на националната разпоредба за транспониране?

4) В случай че отговорът на третия въпрос е отрицателен, доколко принципите на свободното движение на услуги и на свободното движение на капитали като цяло, и по-конкретно членове 56 [ДФЕС] и 58 [ДФЕС] и член 63, първа алинея [ДФЕС], трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат държава членка да налага на кредитните институции мерки, с които

във връзка с договорите за потребителски кредит се забранява събирането на банкови комисиони, които не фигурират в списъка на разрешените комисиони, без последните да са определени в законодателството на съответната държава?“.

По преюдициалните въпроси

По третия въпрос, буква а)

37 С буква а) от третия въпрос, която следва да бъде разгледана на първо място, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 22, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална мярка, с която се цели транспонирането на тази директива във вътрешното право, да включва в приложното си поле договори за кредит като разглежданите в главното производство, които имат за предмет отпускането на кредит, обезпечен с недвижим имот, при положение че по силата на член 2, параграф 2, буква а) от тази директива такива договори за кредит са изключени изрично от приложното поле ratione materiae на същата директива.

38 От член 22, параграф 1 от Директива 2008/48, тълкуван в светлината на съображения 9 и 10 от нея, следва, че що се отнася до договорите за кредит, попадащи в приложното поле на тази директива, тя предвижда пълна хармонизация, и както следва от заглавието на посочения член 22, има императивен характер, което трябва да се разбира в смисъл, че в областите, които конкретно са обхванати от тази хармонизация, държавите членки не могат да запазят или въвеждат национални разпоредби, различни от предвидените в същата директива.

39 Освен това, по-конкретно съгласно съображения 3, 4 и 7 от Директива 2008/48, хармонизацията, която тя цели в някои ключови области, се различава из основи от предвидената в Директива 87/102, която, преди да бъде отменена и заменена с Директива 2008/48, налага само минимална хармонизация, както я определя Съдът (в този смисъл вж. по-конкретно Определение от 16 ноември 2010 г. по дело Pohotovosť, C-76/10, Сборник, стр. I-11557, точка 66 и цитираната съдебна практика).

40 Все пак, както следва и от съображение 10 от Директива 2008/48, в съответствие с правото на Съюза държавите членки могат да прилагат разпоредбите на тази директива в области, които не попадат в нейното приложно поле. Така те могат да запазят или да въведат национални мерки, които съответстват на разпоредбите на тази директива или на някои от тези разпоредби относно договори за кредит, които не попадат в приложното поле на посочената директива.

41 От акта за преюдициално запитване се установява, че основният предмет на разглежданите в главното производство договори за кредит е отпускането на кредити, обезпечени с недвижим имот.

42 Ето защо в съответствие с член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2008/48 и в светлината на съображение 14 от нея такива договори за кредит не попадат в приложното поле на тази директива поради спецификата на този вид кредити.

43 Поради това, както следва от точка 40 от настоящото решение, когато става въпрос за такива договори, предвидената в Директива 2008/48 хармонизация не е пречка държава членка да включи тези договори в приложното поле на национална мярка за транспонирането на посочената директива, за да прилага по отношение на тези договори всичките или някои от разпоредбите на тази директива.

44 Поради това на третия въпрос, буква а) следва да се отговори, че член 22, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска в приложното поле ratione materiae на национална мярка за транспониране на тази директива във вътрешното право да бъдат включени договори за кредит като разглежданите в главното производство, чийто предмет е отпускането на кредит, обезпечен с недвижим имот, независимо че по силата на член 2, параграф 2, буква а) от посочената директива такива договори изрично са изключени от нейното приложно поле ratione materiae.

По първия въпрос

45 С първия си въпрос, който следва да бъде разгледан на второ място, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 30, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска приложното поле ratione temporis на национална мярка за транспониране на тази директива във вътрешното право да се определи така, че тази мярка да се прилага и по отношение на договори за кредит като разглежданите в главното производство, които са изключени от приложното поле ratione materiae на тази директива и са били изпълнявани към момента на влизане в сила на посочената национална мярка.

По допустимостта

46 Румънското правителство смята, че този въпрос е формулиран прекалено общо, тъй като той се отнася до договорите за потребителски кредит изобщо, докато делото, предмет на главното производство, е за обезпечен с ипотека договор за кредит, който не попада в приложното поле ratione materiae на Директива 2008/48. Поради това този въпрос бил частично недопустим.

47 Европейската комисия отбелязва, че спорът, предмет на главното производство, се отнася до валидността на клаузите, съдържащи се в договорите за ипотечен кредит. При все това, щом Директива 2008/48 изключва тези договори от приложното си поле и не съдържа хармонизирани разпоредби относно договорните клаузи, отговорът на първия въпрос нямал непосредствено значение за посочения спор.

48 В това отношение следва да се напомни, че в рамките на производството, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени, предвид особеностите на делото, както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, след като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (вж. по-конкретно Решение от 18 март 2010 г. по дело Alassini и др., C-317/08-C-320/08, Сборник, стр. I-2213, точка 25 и цитираната съдебна практика).

49 Ето защо Съдът може да откаже да се произнесе по поставен от национална юрисдикция въпрос само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (вж. по-специално Решение от 14 февруари 2008 г. по дело Varec, C-450/06, Сборник, стр. I-581, точка 24 и цитираната съдебна практика).

50 От преписката обаче се установява, че с настоящия въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 30, параграф 1 от Директива 2008/48 допуска приложното поле ratione temporis на национална мярка за транспониране във вътрешното право на тази директива да се определи така, че тя да се прилага и спрямо договори за кредит като

разглежданите в главното производство, които са изключени от приложното поле ratione materiae на посочената директива и са били изпълнявани към датата на влизане в сила на националната мярка.

51 Така, тъй като става дума за въпрос относно тълкуването на правото на Съюза, на който най-малкото не е очевидно, че не може да бъде даден отговор, който да бъде от значение за разрешаването на спора в главното производство, Съдът е длъжен да му отговори.

По съществото на спора

52 Както се установява от съображения 9 и 10 от Директива 2008/48, по принцип държавите членки определят условията, при които смятат да разширят националния си режим, с който транспонират тази директива, по отношение на договори за кредит като разглежданите в главното производство, които не попадат в областите, за които законодателят на Съюза е искал да въведе хармонизирани разпоредби.

53 От това следва, че ако за тези договори държавите членки могат да въведат в националната си правна уредба за транспониране на Директива 2008/48 норма, конкретно отговаряща на преходната мярка, предвидена в член 30, параграф 1 от посочената директива, по принцип те могат също, при спазване на разпоредбите на Договора за функциониране на ЕС и без да се изключва приложението на другите евентуално относими актове на вторичното право, да определят различна преходна мярка, като съдържащата се в член 95 от ИПМС 50/2010, която води до прилагане на посочената правна уредба също и по отношение на договорите, които се изпълняват към датата на влизане в сила на тази мярка.

54 С оглед на изложените по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 30, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска приложното поле ratione temporis на национална мярка за транспонирането на тази директива във вътрешното право да се определи по такъв начин, че тази мярка да се прилага и по отношение на договори за кредит като разглежданите в главното производство, които са изключени от приложното поле ratione materiae на тази директива и са били изпълнявани към момента на влизане в сила на спомената национална мярка.

По третия въпрос, буква б)

55 С третия си въпрос, буква б), който следва да бъде разгледан трети по ред, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 22, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална мярка за транспонирането на тази директива във вътрешното право да наложи на кредитните институции задължения, които не са предвидени в посочената директива, относно, от една страна, видовете комисиони, които те могат да събират по договори за потребителски кредит, попадащи в приложното поле на тази мярка, и от друга страна, категориите референтни индекси, спрямо които може да се определя процентът на променливата лихва по тези договори.

По допустимостта

56 Румънското правителство и Комисията поддържат, че този въпрос е недопустим, доколкото той се отнася до категориите референтни индекси, спрямо които може да се определя процентът на променливата лихва по договорите за потребителски кредит.

57 С оглед на припомнените в точки 48 и 49 от настоящото решение принципи тези възражения трябва да се приемат.

58 Наистина, следва да се отбележи, че от нито един от документите в представената на Съда преписка не се установява приложимото национално право да съдържа норми, които да налагат, освен предвидените в Директива 2008/48 задължения за кредитните институции, задължения във връзка с категориите референтни индекси, спрямо които може да се определя променливият лихвен процент в договорите за потребителски кредит. В посочената преписка не се споменават такива норми от националното право, и най-вече не се посочва те да са предмет на спора в главното производство.

59 От това следва, че на буква б) от третия въпрос не следва да се отговаря, тъй като тя се отнася до категориите референтни индекси, които могат да се прилагат по отношение на променливия лихвен процент в договорите за потребителски кредит.

По съществото на спора

60 Както беше посочено в точка 40 от настоящото решение, установява се, по-конкретно от съображение 10 от Директива 2008/48, че що се отнася до договорите за кредит, които не влизат в приложното поле ratione materiae на тази директива, държавите членки могат да запазят или да въведат национални мерки, съответстващи на разпоредбите на посочената директива или на някои от тези разпоредби.

61 Следователно Директива 2008/48, и по-конкретно член 22, параграф 1 от нея, не е пречка и за тези договори държава членка да наложи непредвидени в тази директива задължения, чиято цел е защитата на потребителите, както в случая член 36 от ИПМС 50/2010, който съдържа изчерпателен списък на банковите комисиони, които кредиторът може да събира от потребителите.

62 Наистина, не се установява такова правило за защита на потребителите в област, която не е хармонизирана с Директива 2008/48, да може да засегне равновесието, на което се основава тази директива в хармонизираната от нея област, между свързаните със защитата на потребителите цели и целта да се гарантира установяването на действащ вътрешен пазар в областта на потребителските кредити.

63 Следва да се добави, както беше посочено в точка 38 от настоящото решение, че член 22, параграф 1 от Директива 2008/48, тълкуван в светлината на съображения 9 и 10 от нея, трябва да се разбира в смисъл, че по отношение на договорите за кредит, които попадат в приложното поле на тази директива, които запитващата юрисдикция визира в настоящия въпрос, независимо че не са предмет на спора в главното производство, посочената директива предвижда пълна и задължителна хармонизация, която в областите, до които се отнася конкретно тази хармонизация, не допуска държавите членки да запазват или да въвеждат национални разпоредби, различни от съдържащите се в нея.

64 Ето защо, когато става въпрос за такива договори, държавите членки имат право да приемат задължения като произтичащите от член 36 от ИПМС 50/2010 относно банковите комисиони само при условие че Директива 2008/48 не съдържа хармонизирани разпоредби в тази област.

65 Следва да се отбележи обаче, че макар Директива 2008/48 да предвижда задължения във връзка с информацията, която кредиторът трябва да даде, именно относно банковите комисиони, доколкото те са част от общите разходи по кредита по смисъла на член 3, буква ж) от нея, за сметка на това тази директива не съдържа материалноправни норми относно видовете комисиони, които могат да бъдат събирани от кредитора.

66 Освен това от съображение 44 от Директива 2008/48 следва, че за да се гарантира прозрачност и стабилност на пазара и в очакване на по-нататъшна хармонизация, държавите членки следва да гарантират наличието на подходящи мерки за регулиране или за контрол на кредиторите.

67 Ето защо на третия въпрос, буква б) следва да се отговори, че член 22, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална мярка за транспониране на тази директива във вътрешното право, която налага непредвидени в посочената директива задължения за кредитните институции във връзка с видовете комисиони, които те могат да събират в рамките на договорите за потребителски кредит, попадащи в приложното поле на тази мярка.

По четвъртия въпрос

68 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали нормите на договора относно свободното предоставяне на услуги и свободното движение на капитали, по-конкретно членове 56 ДФЕС и 58 ДФЕС и член 63, параграф 1 ДФЕС, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат разпоредба от националното право, която забранява на кредитните институции събирането на някои банкови комисиони.

69 В самото начало следва да се посочи, че не е необходимо да се изследва националната разпоредба, предмет на делото в главното производство, от гледна точка на нормите на договора относно свободното движение на капитали.

70 Наистина, когато национална мярка е свързана едновременно със свободното предоставяне на услуги и със свободното движение на капитали, следва да се провери в каква степен упражняването на тези основни свободи е засегнато и дали при конкретните обстоятелства, разглеждани в главното производство, едната от тях има предимство пред другата. По принцип Съдът разглежда спорната мярка от гледна точка само на една от тези две свободи, ако се окаже, че при обстоятелствата в конкретния случай едната от тях е напълно второстепенна по отношение на другата и може да бъде свързана с нея (Решение от 3 октомври 2006 г. по дело Fidium Finanz, C-452/04, Recueil, стр. I-9521, точка 34).

71 В настоящия случай, ако се установи, както твърди Volksbank, че в резултат на тази разпоредба предлагани от дружества, установени в други държави членки, потребителски кредити са по-малко достъпни за установените в Румъния клиенти и поради това тази разпоредба води до по-рядко използване на посочените услуги от тези клиенти и по този начин до намаляване на свързаните с такива престации презгранични финансови потоци, това би било само една неизбежна последица от евентуално ограничаване на свободата на предоставяне на услуги (вж. в този смисъл Решение по дело Fidium Finanz, посочено по-горе, точка 48).

72 Що се отнася до изследването на националната разпоредба, предмет на делото в главното производство, от гледна точка на нормите на договора относно свободното предоставяне на услуги, от постоянната практика на Съда следва, че дейността на кредитна институция, състояща се в отпускане на кредити, представлява услуга по смисъла на член 56 ДФЕС (вж. по-конкретно Решение по дело Fidium Finanz, посочено по-горе, точка 39).

73 Също съгласно постоянната съдебна практика понятието „ограничение“ по смисъла на член 56 ДФЕС се отнася до мерки, които забраняват, затрудняват или правят по-малко привлекателно упражняването на свободното предоставяне на услуги (вж. по-конкретно Решение от 29 март 2011 г. по дело Комисия/Италия, C-565/08, Сборник, стр. I-2101, точка 45).

74 Колкото до това при какви обстоятелства дадена мярка, която се прилага по еднакъв начин спрямо всички кредитни институции, предоставящи услуги на румънска територия, каквато е забраната за събиране на някои банкови комисиони, предмет на разглеждане в настоящия случай, може да се включва в това понятие, следва да се припомни, че по смисъла на Договора правна уредба на държава членка не съставлява ограничение единствено поради обстоятелството че други държави членки прилагат правила, които не са толкова строги или са икономически по-изгодни за установените на тяхна територия лица, предоставящи сходни услуги (вж. по-специално Решение по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 49).

75 Понятието за ограничения обаче обхваща приетите от държава членка мерки, които, макар да се прилагат без разлика, засягат достъпа до пазара на стопанските субекти от други държави членки (вж. по-специално Решение по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 46).

76 В настоящия случай все пак не се твърди, че въведената с разглежданата в главното производство национална разпоредба забрана за кредиторите да събират някои банкови комисиони се налага при издаването на разрешение в Румъния на установени в други държави членки кредитни институции.

77 От представената на Съда преписка не се установява и въвеждането на такава забрана да представлява реална намеса в свободата на договаряне на тези институции.

78 Румънското правителство, както и Комисията наистина изтъкват, без Volksbank да оспорва това, че макар разглежданата в главното производство национална правна уредба да ограничава броя на банковите комисиони, които могат да бъдат включени в договорите за кредит, тя не налага изисквания за умереност при определяне на тарифите, след като не е предвидено никакво ограничение във връзка с размера на комисионите, разрешени с разглежданата в главното производство национална разпоредба, нито относно лихвените проценти изобщо.

79 Следователно тази национална разпоредба, независимо че може да предполага приспособяване на някои договорни клаузи, не води сама по себе си до допълнителна тежест за установените в други държави членки кредитни институции, нито a fortiori до необходимост тези институции да преразгледат политиката и стратегиите си в търговията, за да могат да имат достъп до румънския пазар при съвместими с румънското законодателство условия.

80 От това следва, че с оглед на изложените пред Съда доводи не се установява посочената национална разпоредба да прави по-малко привлекателен достъпа до споменатия пазар, а в случай на достъп до него, наистина да намалява способността на съответните предприятия веднага да конкурират ефикасно традиционно установените в Румъния предприятия.

81 При тези обстоятелства отражението на същата национална разпоредба върху обмена на услуги е твърде несигурно и непряко, за да се счита, че такава национална мярка може да създаде пречки за търговията в Общността (по аналогия вж. по-конкретно Решение от 7 април 2011 г. по дело Francesco Guarnieri & Cie, C-291/09, Сборник, стр. I-2685, точка 17 и цитираната съдебна практика).

82 При това положение с оглед на доказателствата, с които разполага Съдът, трябва да се заключи, че национална мярка като разглежданата в главното производство не противоречи на нормите на Договора относно свободното предоставяне на услуги.

83 С оглед на изложените по-горе съображения на четвъртия въпрос следва да се отговори, че нормите на договора относно свободното предоставяне на услуги трябва да се тълкуват с смисъл, че допускат разпоредба в националното право да забранява на кредитните институции събирането на някои банкови комисиони.

По втория въпрос

84 С втория си въпрос, който следва да бъде разгледан последен, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 24, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска норма, част от национална мярка за транспониране на Директива 2008/48, която регламентира споровете относно потребителски кредити, като дава възможност на потребителите да се обръщат направо към национален орган за защита на потребителите, който впоследствие може да налага на кредитните институции санкции за нарушаване на тази национална мярка, без да е необходимо преди това да се премине през предвидените в националното законодателство процедури за извънсъдебно разрешаване на такива спорове.

По допустимостта

85 В самото начало следва да се отбележи, че макар в случая разглежданата мярка за транспониране, а именно член 85, параграф 2 от ИПМС 50/2010, да се прилага при договорите за потребителски кредит, които не попадат в приложното поле ratione materiae и ratione temporis на Директива 2008/48, безспорно е, че хармонизираната разпоредба, която е предмет на настоящия въпрос, а именно член 24, параграф 1 от Директива 2008/48, става приложима по отношение на такива договори по силата на споменатата мярка за транспониране.

86 В това отношение следва да се напомни, че Съдът многократно е приемал, че е компетентен да се произнесе по преюдициални запитвания относно разпоредби от правото на Съюза, когато фактите в главното производство не попадат в приложното поле на това право и поради това са от компетентността само на държавите членки, но когато посочените разпоредби от правото на Съюза са приложими по силата на препращане в националното право към съдържанието на последните (вж. по-специално Решение от 7 юли 2011 г. по дело Agafiței и др., C-310/10, Сборник, стр. I-5989, точка 38 и цитираната съдебна практика).

87 В това отношение Съдът подчертава, че когато националното законодателство съобразява правната уредба на чисто вътрешни положения с предвидената в правото на Съюза уредба, например за да се избегне дискриминация на гражданите на съответната държава или евентуално нарушаване на конкуренцията или за да се осигури единно производство по отношение на сравними положения, налице е несъмнен интерес от еднакво тълкуване на възприетите въз основа на правото на Съюза разпоредби или понятия, независимо от изискванията за прилагането им, за да се избегнат последващи различия в тълкуването (вж. по-специално Решение по дело Agafiței и др., C-310/10, посочено по-горе, точка 39 и цитираната съдебна практика).

88 В настоящия случай такъв интерес е налице, след като прилагането на хармонизираната разпоредба, предвидена в член 24, параграф 1 от Директива 2008/48, по отношение на договори за потребителски кредит, които не попадат в приложното поле ratione materiae и ratione temporis на тази директива, има за цел да осигури наличието на единна процедура за сходни положения, свързани с извънсъдебното разрешаване на споровете, породени от такива договори.

89 Румънското правителство, както и Комисията изтъкват освен това, че този втори въпрос е недопустим, след като се отнася до извънсъдебните процедури за разрешаване на спорове, при положение че по делото в главното производство тези процедури нямат непосредствено значение. Исканото с този въпрос тълкуване от Съда нямало никаква връзка с предмета на спора в главното производство.

90 Румънското правителство освен това смята, че този въпрос е недопустим и поради това че запитващата юрисдикция иска от Съда да тълкува националното право, което било от компетентността единствено на националните юрисдикции.

91 Във връзка с това следва да се отбележи, че пред запитващата юрисдикция Volksbank поддържа, че след като норма, която е част от национална мярка за транспониране на Директива 2008/48, а именно член 85, параграф 2 от ИПМС 50/2010, допуска орган за защита на потребителите да бъде сезиран, като впоследствие той може да наложи санкции на кредитните институции, без предварително да трябва да бъдат изчерпани предвидените в националното законодателство процедури за извънсъдебно разрешаване на такива спорове, тази мярка противоречи на член 24, параграф 1 от Директива 2008/48, който предвижда задължение за държавите членки да гарантират въвеждането на адекватни и ефективни процедури за извънсъдебно разрешаване на потребителските спорове относно потребителските кредити.

92 Безспорно е също, че по делото в главното производство орган за защита на потребителите, в конкретния случай НОЗП, действително е наложил глоба на кредитна институция, в конкретния случай Volksbank, с мотива че сключените от нея договори за потребителски кредит съдържат клаузи, които противоречат на национална правна уредба за транспонирането на Директива 2008/48, без кредитната институция преди това да е имала възможността да уреди този спор извънсъдебно.

93 При тези обстоятелства се налага изводът, че с оглед на припомнените в точки 48 и 49 от настоящото решение принципи, тъй като става дума за въпрос относно тълкуването на правото на Съюза, на който най-малкото не е очевидно, че не може да бъде даден отговор, който да бъде от значение за разрешаването на спора в главното производство, Съдът е длъжен да му отговори.

По съществото на спора

94 Следва да се отбележи, че макар член 24, параграф 1 от Директива 2008/48 да изисква процедурите за извънсъдебно разрешаване на споровете да бъдат адекватни и ефективни, нито тази разпоредба, нито който и да е друг елемент от Директива 2008/48, който може да се вземе предвид за тълкуването на нейния обхват, доразвиват подробни правила за прилагане или характерните особености на тези процедури.

95 Поради това държавите членки следва да приемат подробни правила за тези процедури, включително и за задължителния им характер, запазвайки същевременно полезното действие на тази директива (вж. по аналогия Решение по дело Alassini и др., посочено по-горе, точка 44).

96 Вярно е, че национална правна уредба, която налага задължение предварително да се изчерпи помирителна извънсъдебна процедура за уреждане на споровете, доколкото гарантира редовното прилагане на такава процедура, цели да засили полезното действие на Директива 2008/48 (вж. по аналогия Решение по дело Alassini и др., посочено по-горе, точка 45).

97 Това не се отразява на факта, че нито от текста, нито впрочем от целта на член 24, параграф 1 от Директива 2008/48 или от друг елемент от контекста, който може да бъде взет предвид за тълкуването на тази разпоредба, следва, че тя изисква държавите членки да транспонират посочената разпоредба, като предвидят такова задължение.

98 Директива 2008/48 освен това не би могла да бъде пречка за държава членка, в рамките на широкото право на преценка, което тази директива ѝ оставя при уреждане на процедурните правила относно извънсъдебното разрешаване на споровете във връзка с потребителските кредити, да даде на потребителите най-широкия възможен достъп до специално създадените за защита на техните интереси органи, именно поради опасността потребителите, които по правило са в по-неизгодно положение спрямо кредиторите от гледна точка както на силата им при преговорите, така и на степента им на информираност, да не познават правата си или да срещат затруднения при упражняването им.

99 Не би могло освен това да се счита, че в резултат на национална разпоредба като член 85, параграф 2 от ИПМС 50/2010, само поради това че тя дава възможност да бъде сезиран пряко орган за защита на потребителите, който има право да налага глоби, процедурите за извънсъдебно разрешаване на споровете относно потребителски кредити като предвидените в разглежданото по делото в главното производство национално право стават неадекватни, неефективни или нарушават полезното действие на Директива 2008/48.

100 С оглед на изложените по-горе съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 24, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска норма, която е част от национална мярка за транспонирането на тази директива, да дава възможност на потребителите при спорове относно потребителските кредити, без да са длъжни предварително да използват предвидените в националното право процедури за извънсъдебно разрешаване на такива спорове, да се обръщат направо към орган за защита на потребителите, който впоследствие може да налага санкции на кредитните институции за нарушаване на тази национална мярка.

По съдебните разноски

101 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) **Член 22, параграф 1 от Директива 2008/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 година относно договорите за потребителски кредити и за отмяна на Директива 87/102/ЕИО на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че допуска в приложното поле ratione materiae на национална мярка за транспониране на тази директива във вътрешното право да бъдат включени договори за кредит като разглежданите в главното производство, чийто предмет е отпускането на кредит, обезпечен с недвижим имот, независимо че по силата на член 2, параграф 2, буква а) от посочената директива такива договори изрично са изключени от нейното приложно поле ratione materiae.**

2) **Член 30, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска приложното поле ratione temporis на национална мярка за транспонирането на тази директива във вътрешното право да се определи по такъв начин, че тази мярка да се прилага и по отношение на договори за кредит като разглежданите в главното производство, които са изключени от приложното поле ratione materiae на тази директива и са били изпълнявани към момента на влизане в сила на споменатата национална мярка.**

3) **Член 22, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална мярка за транспониране на тази директива във вътрешното право, която налага непредвидени в посочената директива задължения за кредитните институции във връзка с видовете комисиони, които те могат да събират в рамките на договорите за потребителски кредит, попадащи в приложното поле на тази мярка.**

4) **Нормите на договора относно свободното предоставяне на услуги трябва да се тълкуват с смисъл, че допускат разпоредба в националното право да забранява на кредитните институции събирането на някои банкови комисиони.**

5) Член 24, параграф 1 от Директива 2008/48 трябва да се тълкува в смисъл, че той допуска норма, която е част от национална мярка за транспонирането на тази директива, да дава възможност на потребителите при спорове относно потребителските кредити, без да са длъжни предварително да използват предвидените в националното право процедури за извънсъдебно разрешаване на такива спорове, да се обръщат направо към орган за защита на потребителите, който впоследствие може да налага санкции на кредитните институции за нарушаване на тази национална мярка.

Подписи