DOMSTOLENS DOM
den 9 juli 1997 *

I mål C-222/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Cour de cassation, Frankrike, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Société civile immobilière Parodi

och

Banque H. Albert de Bary et Cie,

angående tolkningen av artiklarna 59 och 61.2 i EEG-fördraget,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av avdelningsordföranden på andra och sjätte avdelningen G. F Mancini, tillförordnade ordförande, avdelningsordförandena J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray och L. Sevón samt domarna C. N Kakouris, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, H. Ragnemalm (referent) och M. Wathelet,

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: M.B. Elmer,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Banque H. Albert de Bary et Cie, genom advokaten Louis Garaud, Paris,

— Frankrikes regering, genom Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Philippe Martinet, sécretaire des affaires étrangères, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom Jan Devadder, directeur d'administration, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren Dimitrios Gouloussis, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att yttranden har avgivits vid sammanträdet den 22 oktober 1996 av: Frankrikes regering, företrädd av Philippe Martinet, Belgiens regering, företrädd av Jan Devadder, Förenade kungarikets regering, företrädd av Eleanor Sharpston, barrister, och kommissionen, företrädd av Dimitrios Gouloussis,

och efter att den 10 december 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom beslut av den 13 juni 1995, som inkom till domstolen den 26 juni samma år, har Cour de cassation i Frankrike med stöd av artikel 177 i EG-fördraget ställt en fråga om tolkningen av artiklarna 59 och 61.2 i EEG-fördraget.

2 Denna fråga har uppkommit i en tvist mellan banque H. Albert de Bary et Cie, bolag bildat enligt nederländsk rätt, Amsterdam (nedan kallat banque de Bary), och Société civile immobilière Parodi, bolag bildat enligt fransk rätt, Megève (nedan kallat SCI Parodi) angående ett inteckningslån på 930 000 DM som banque de Bary beviljade SCI Parodi den 29 november 1984.

3 Den 13 mars 1990 väckte SCI Parodi talan mot banque de Bary och begärde dels att låneavtalet skulle ogiltigförklaras med motiveringen att nämnda bank, när lånet beviljades, inte hade erhållit den auktorisation som krävs enligt lag nr 84-46 av den 24 januari 1984 om utövande av verksamhet som kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut (JORF av den 25 januari 1984, s. 390, nedan kallad 1984 års lag), dels att 1 251 390 FF skulle återbetalas. Denna summa avser enbart de kostnader och räntor som har erlagts till banque de Bary och inte det kapital som har mottagits.

4 Genom dom av den 12 juni 1991 ogillade tribunal de grande instance de Bonneville SCI Parodis begäran. Efter överklagande fastställdes denna dom den 15 juni 1993 av cour d'appel de Chambéry bland annat med motiveringen att banque de Bary

hade rätt att utnyttja etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen såväl enligt EEG-fördraget som enligt rådets direktiv 73/183/EEG av den 28 juni 1973 om upphävande av begränsningar i etableringsfriheten och i friheten att tillhandahålla tjänster vid självständig verksamhet hos banker och andra finansinstitut (EGT L 194, s. 1).

5 Cour de cassation, till vilken SCI Parodi överklagat målet, beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

"Skall artiklarna 59 och 61.2 i EEG-fördraget tolkas så, att de — för perioden före ikraftträdandet av rådets direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, samt med ändring av direktiv 77/780/EEG — förhindrar en nationell lagstiftning enligt vilken det krävs auktorisation för banktjänster, i synnerhet för inteckningslån, när en bank som är etablerad i en annan medlemsstat redan har sådan auktorisation i den medlemsstaten?"

6 I 1984 års lag föreskrivs bland annat följande:

"*Artikel 15*

Innan ett kreditinstitut inleder sin verksamhet skall det erhålla auktorisation från den kommitté för kreditinstitut som avses i artikel 29.

Kommittén för kreditinstitut skall undersöka om sökanden uppfyller kraven i artiklarna 16 och 17 i denna lag och om företagets rättsliga form är förenlig med utövandet av verksamhet som kreditinstitut. Kommittén skall härvid ta hänsyn till företagets planerade verksamhet, till de tekniska och finansiella resurser som det avser att använda sig av, till vilka som tillskjuter dess kapital och i förekommande fall till vilka som borgar för dessa.

Kommittén skall även bedöma om sökanden har förmåga att fullfölja sina utvecklingsplaner på sådana villkor som överensstämmer med dem som den gällande ordningen för finansiella institut förutsätter och som medför en tillräcklig säkerhet för kunderna.

Kommittén kan dessutom avslå en ansökan om auktorisation, om de i artikel 17 nämnda personerna saknar den redlighet som krävs och tillräcklig erfarenhet för att utöva sin verksamhet.

...

Artikel 16

Kreditinstitut skall ha ett kapital som uppgår till minst det belopp som kommittén för banklagstiftning fastställer.

Varje kreditinstitut skall när som helst kunna visa att dess tillgångar, med ett belopp som åtminstone uppgår till minimikapitalet, överstiger dess skulder gentemot andra.

Filialer till kreditinstitut som har sitt säte utomlands skall kunna visa att det i Frankrike har tillskjutits kapital som åtminstone uppgår till det minimikapital som krävs av kreditinstitut enligt fransk rätt.

Artikel 17

Minst två personer skall svara för att bestämma huvudlinjerna för ett kreditinstituts verksamhet.

Ett kreditinstitut som har sitt säte utomlands skall utse minst två personer på vilka det överlåter uppgiften att bestämma den verksamhet som dess filial i Frankrike skall utöva."

7 Genom sin fråga vill den nationella domstolen i huvudsak veta om artikel 59 i fördraget skall tolkas på så sätt att en medlemsstat inte kan kräva att ett kreditinstitut, som redan är auktoriserat i en annan medlemsstat, skall ha erhållit auktorisation för att kunna bevilja inteckningslån till en person som är bosatt på dess territorium.

8 Det skall inledningsvis påpekas att transaktioner som består i att en bank som är etablerad i en medlemsstat beviljar ett inteckningslån till en låntagare som är etablerad i en annan medlemsstat utan tvekan utgör tillhandahållande av tjänster som är förbundna med kapitalrörelser i den mening som avses i artikel 61.2 i fördraget. Enligt denna artikel skall "[l]iberaliseringen av de bank- och försäkringstjänster som är förbundna med kapitalrörelser ... genomföras parallellt med den gradvisa liberaliseringen av rörligheten för kapital".

9 I avsaknad av en liberalisering av kapitalrörelserna får således medlemsstaterna enligt artikel 61.2 i fördraget bibehålla åtgärder som har till syfte att begränsa nämnda rörelser utan att sådana åtgärder kan klandras med stöd av artiklarna 59 och 60 i fördraget på grund av att de skulle utgöra ett indirekt hinder för den fria rörligheten för tjänster.

10 Härav följer att det är uteslutet att tillämpa fördragets bestämmelser om tjänster på banktjänster enbart om det för sådana transaktioner föreligger en med gemenskapsrätten förenlig begränsning av den fria rörligheten för kapital.

11 Beträffande den fria rörligheten av kapital skall det påpekas att artikel 67.1 i EEG-fördraget inte medför att begränsningarna av kapitalrörelser avskaffas efter övergångstidens utgång. Det sker i stället till följd av direktiv som rådet antar på grundval av artikel 69 i samma fördrag (se dom av den 11 november 1981 i mål 203/80, Casati, Rec. 1981, s. 2595, punkt 8-13, och av den 14 november 1995 i mål C-484/93, Svensson och Gustavsson, REG 1995, s. I-3955, punkt 5).

12 När det aktuella lånet beviljades, det vill säga den 29 november 1984, gällde rådets första direktiv av den 11 maj 1960 om genomförande av artikel 67 i fördraget (EGT 1960, 43, s. 921, nedan kallat det första kapitaldirektivet, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) som ändrats och kompletterats genom rådets andra direktiv 63/21/EEG av den 18 december 1962 (EGT 1963, 9, s. 62, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

13 Genom artikel 3.1 i första kapitaldirektivet liberaliseras de kapitalrörelser som uppräknas i förteckning C i bilaga I till nämnda direktiv, som kompletterats genom det andra direktivet 63/21, på så sätt att medlemsstaterna är skyldiga att bevilja de tillstånd för valutahandel som är nödvändiga. Enligt artikel 3.2 i samma direktiv får dock medlemsstaterna bibehålla eller återinföra valutarestriktioner på de kapitalrörelser som anges i förteckning C om en liberalisering kan utgöra hinder för genomförandet av medlemsstatens ekonomiska politik.

14 Kategorin "[b]eviljande och återbetalning av mellan- och långfristiga lån och krediter som inte hänger samman med kommersiella transaktioner eller tjänster" anges i förteckning C i bilaga I i dess lydelse enligt andra direktivet 63/21, vilket innebär att kategorin omfattas av artikel 3 i första kapitaldirektivet. Enligt bilaga II, VIII A, omfattar denna kategori bland annat beviljande av mellan- och långfristiga lån och krediter (det vill säga över ett år) från finansinstitut. Härav följer att beviljande av inteckningslån omfattas av den enligt artikel 3.1 i första kapitaldirektivet i princip liberaliserade kategorin kapitalrörelser.

15 Vid det muntliga förfarandet uppgav den franska regeringen, utan att motsägas av kommissionen, att den utnyttjat möjligheten till undantag i artikel 3.2 i första kapitaldirektivet genom att i överensstämmelse med detta direktiv begränsa vissa valutatransaktioner, såsom lån i utlandet. Det framgår emellertid av den nationella valutareglering som var tillämplig när omständigheterna i förevarande mål inträffade att tillstånd krävdes för sådana lån som översteg 50 miljoner FF. Däremot krävdes inte tillstånd för lån som understeg detta belopp, vilket var fallet beträffande det omtvistade lånet i förevarande mål.

16 Det kan således konstateras att bestämmelserna om kapitalrörelser i det aktuella fallet inte medförde en begränsning av friheten att ingå avtal om inteckningslån i form av tillhandahållande av tjänster i enlighet med artikel 59 i fördraget.

17 Eftersom transaktioner såsom inteckningslån som beviljas av banker utgör tjänster i den mening som avses i artikel 59 i fördraget, skall det bedömas om en sådan reglering som den som den nationella domstolen hänvisar till är förenlig med bestämmelserna i fördraget om frihet att tillhandahålla tjänster.

18 Enligt fast rättspraxis innebär artiklarna 59 och 60 i fördraget inte bara ett krav på att avskaffa all form av diskriminering på grund av nationalitet gentemot en person som tillhandahåller tjänster och som är etablerad i en annan medlemsstat, utan även att avskaffa varje begränsning — även om den påverkar inhemska tjänsteutövare och tjänsteutövare från andra medlemsstater lika — som innebär att den verksamhet som bedrivs av en tjänsteutövare som är etablerad i en annan medlemsstat, där han lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller görs mindre tilltalande (se bland annat dom av den 12 december 1996 i målet C-3/95, Reisebüro Broede, REG 1996, s. I-6511 punkt 25).

19 Även om en nationell bestämmelse som 1984 års lag inte är diskriminerande och påverkar inhemska tjänsteutövare och tjänsteutövare från andra medlemsstater lika, kan det konstateras att den försvårar för kreditbolag, etablerade i en annan medlemsstat och som auktoriserats av kontrollmyndigheten i denna stat, att bevilja inteckningslån i Frankrike, eftersom det enligt en sådan lag krävs att kreditbolag skall erhålla en ny auktorisation från myndigheterna i mottagarstaten. Det fria tillhandahållandet av tjänster begränsas således av en sådan nationell bestämmelse.

20 Mot bakgrund av vissa tjänsters särskilda beskaffenhet kan det emellertid inte anses strida mot fördraget att kräva att tjänsteutövaren uppfyller vissa särskilda krav som skulle kunna vara berättigade med hänsyn till tillämpningen av regler som gäller för sådan verksamhet.

21 Det skall dock påpekas att friheten att tillhandahålla tjänster, som är en grundläggande princip i fördraget, endast kan begränsas genom bestämmelser som är berättigade av tvingande allmänna intressen och som omfattar varje person eller företag som utövar verksamhet på mottagarstatens territorium, i den mån detta intresse inte redan skyddas genom de bestämmelser som tjänsteutövaren omfattas av i den medlemsstat där han är etablerad. I synnerhet skall dessa krav vara objektivt nödvändiga för att säkerställa iakttagandet av de bestämmelser som gäller för viss yrkesverksamhet liksom för att skydda mottagaren av tjänsterna, och de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (se bland annat dom av den 17 december 1981 i mål 279/80, Webb, Rec. 1981, s. 3305, punkterna 17 och 20, dom av den 4 december 1986 i mål C-205/84, kommissionen mot Tyskland, Rec. 1986, s. 3755, punkt 27, och dom av den 25 juli 1991 i mål C-76/90, Säger, Rec. 1991, s. I-4221, punkt 15).

22 I detta hänseende skall det medges att banksektorn utgör en särskilt känslig sektor i fråga om konsumentskydd. Det är bland annat nödvändigt att skydda konsumenter mot skador till följd av banktransaktioner som utförs av verksamheter vilka

inte respekterar solvenskraven eller vilkas ledning inte uppfyller de nödvändiga kraven på yrkeskunnande eller moral.

23 Det kan dock konstateras att sådana behov, vilka är utmärkande för banksektorn, redan hade föranlett rådet att, när omständigheterna i målet inför den nationella domstolen förelåg, anta rådets första direktiv 77/780/EEG av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (EGT L 322, s. 30, nedan kallat första bankdirektivet).

24 Första bankdirektivet utgör dock endast en första etapp mot medlemsstaternas ömsesidiga erkännande av auktorisationer till kreditinstitut. Det är nämligen ostridigt att ett sådant ömsesidigt erkännande inte möjliggjordes förrän genom ikraftträdandet av rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, samt om ändring av direktiv 77/780/EEG (EGT L 386, s. 1, nedan kallat andra bankdirektivet).

25 Enligt det första bankdirektivet behövde medlemsstaterna endast föreskriva vissa minimivillkor. Enligt artikel 3 i nämnda direktiv skulle medlemsstaterna föreskriva att kreditinstitut som önskade börja bedriva bankverksamhet i sitt hemland skall ha erhållit auktorisation. För att erhålla en sådan auktorisation krävdes att kreditinstitutet uppfyllde vissa minimivillkor (artikel 3.1) oberoende av de allmänna villkor som gällde enligt nationella bestämmelser (artikel 3.2).

26 Det kan således fastslås att det, på gemenskapsrättens utvecklingsstadium när omständigheterna i målet vid den nationella domstolen förelåg, fanns tvingande allmänna intressen till stöd för att mottagarlandet föreskrev villkor om rätt att driva verksamhet som kreditinstitut och om regler om tillsyn av dessa som kunde vara mera långtgående än de minimikrav som angavs i första bankdirektivet och som redan tillämpades i hemlandet.

27 Det åligger den nationella domstolen att kontrollera, dels om de franska bestämmelserna innehåller sådana ytterligare villkor jämfört med första bankdirektivet, dels om sådana villkor är förenliga med kriterierna i den rättspraxis som nämns i punkt 21 i denna dom.

28 Som generaladvokaten med rätta har påpekat i punkt 24 i sitt förslag till avgörande har domstolen inte tillgång till information om vare sig det närmare syftet med den franska lagstiftningens krav på auktorisation eller den praxis som de behöriga myndigheterna följde med avseende på banker etablerade i andra medlemsstater. Emellertid förefaller de i detta mål relevanta nationella bestämmelserna inte särskilt syfta till att skydda låntagarna, utan snarare till att genomföra vissa försiktighetsregler som avser att garantera bankers solvens i förhållande till spararna.

29 Vidare är det viktigt att göra en åtskillnad mellan den aktuella bankverksamhetens beskaffenhet och kundens risktagande. Således kan ett avtal om inteckningslån innebära andra risker för konsumenten än dem som han löper vid insättning av medel i ett kreditinstitut. I detta hänseende varierar också behovet av att skydda låntagaren beroende på vilken typ av inteckningslån det är frågan om. I vissa fall, beroende på just vilken typ av lån och låntagare det gäller, saknas behov av att skydda låntagarna genom tvingande bestämmelser i den nationella lagstiftningen (se i detta hänseende den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Tyskland, punkt 49).

30 Slutligen har banque de Bary och den belgiska regeringen gjort gällande att det utöver auktorisationskravet i den franska lagstiftningen tillkommer ett etableringsvillkor som gör det omöjligt att bedriva bankverksamhet i Frankrike med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster. Den franska regeringen har bestritt detta påstående.

31 Med förbehåll för den nationella domstolens prövning på denna punkt, skall det påpekas, vilket domstolen redan har betonat, att om ett krav på auktorisation utgör en begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster, utgör kravet på fast etablering just motsatsen till denna frihet. Kravet medför att artikel 59 i fördraget helt fråntas sin ändamålsenliga verkan, en artikel som nämligen avser att avskaffa begränsningarna av friheten att tillhandahålla tjänster för personer som inte är etablerade i den medlemsstat där tjänsten skall mottas. För att ett sådant krav skall vara tillåtet måste det vara oundgängligt för att uppnå det eftersträvade målet (se den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Tyskland, punkt 52, och dom av den 6 juni 1996 i mål C-101/94, kommissionen mot Italien, REG 1996, s. I-2691, punkt 31).

32 Den nationella domstolens fråga skall således besvaras så, att artikel 59 i fördraget skall, för perioden före ikraftträdandet av det andra bankdirektivet, tolkas på så sätt att en medlemsstat inte kan kräva att ett kreditinstitut, som redan är auktoriserat i en annan medlemsstat, skall ha erhållit auktorisation för att kunna bevilja ett inteckningslån till en person som är bosatt på dess territorium, om inte denna auktorisation

— krävs av varje person eller företag som utövar sådan verksamhet inom mottagarstatens territorium,

— är berättigad av skäl hänförliga till allmänna intressen såsom konsumentskydd, och

— är objektivt nödvändig för att säkerställa efterlevnaden av de tillämpliga reglerna för sektorn i fråga och för att skydda de intressen som dessa bestämmelser är avsedda att tillvarata, om samma resultat inte kan uppnås genom bestämmelser som är mindre betungande.

Rättegångskostnader

33 De kostnader som har förorsakats den franska, den belgiska och den brittiska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående den fråga som genom beslut av den 13 juni 1995 förts vidare av Cour de cassation, Frankrike — följande dom:

Artikel 59 i fördraget skall, för perioden före ikraftträdandet av rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om samordning av lagar och

andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, samt om ändring av direktiv 77/780/EEG, tolkas på så sätt att en medlemsstat inte kan kräva att ett kreditinstitut, som redan är auktoriserat i en annan medlemsstat, skall ha erhållit auktorisation för att kunna bevilja ett inteckningslån till en person som är bosatt på dess territorium, om inte denna auktorisation

— krävs av varje person eller företag som utövar sådan verksamhet inom mottagarstatens territorium,

— är berättigad av skäl hänförliga till allmänna intressen såsom konsumentskydd, och

— är objektivt nödvändig för att säkerställa efterlevnaden av de tillämpliga reglerna för sektorn i fråga och för att skydda de intressen som dessa bestämmelser är avsedda att tillvarata, om samma resultat inte kan uppnås genom bestämmelser som är mindre betungande.

Mancini Moitinho de Almeida Murray

Sevón Kakouris Gulmann

Edward Puissochet Jann

Ragnemalm Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 juli 1997.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande