YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

3 päivänä lokakuuta 2006 *

Asiassa C-452/04,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Saksa) on esittänyt 11.10.2004 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 27.10.2004, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Fidium Finanz AG

vastaan

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (esittelevä tuomari) ja K. Schiemann sekä tuomarit S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet ja M. Ilešič,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.1.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Fidium Finanz AG, edustajinaan Rechtsanwalt C. Fassbender, Rechtsanwalt A. Eckhard ja Assessor N. Petersen,

– Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, asiamiehinään S. Ihle, S. Deppmeyer ja A. Sahavi,

– Saksan hallitus, asiamiehinään W.-D. Plessing ja C. Schulze-Bahr,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään S. Spyropoulos, D. Kalogiros, S. Vodina ja Z. Chatzipavlou,

– Irlanti, asiamiehenään D. O'Hagan, avustajanaan M. Collins, SC,

– Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato P. Gentili,

– Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Fernandes, L. Máximo dos Santos ja Â. Seiça Neves,

– Ruotsin hallitus, asiamiehenään K. Wistrand,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään H. Støvlbæk ja T. Scharf,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.3.2006 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 49, EY 56 ja EY 58 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa yhtiö Fidium Finanz AG (jäljempänä Fidium Finanz), jonka kotipaikka on Sveitsissä, on nostanut kanteen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsichtin (rahoituspalveluja valvova liittovaltion viranomai-

nen, jäljempänä Bundesanstalt) tekemästä päätöksestä, jolla tämä viranomainen kielsi siltä ammattimaisen luotonannon Saksaan sijoittautuneille asiakkaille, koska sillä ei ole Saksan lainsäädännön mukaista toimilupaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 EY 49–EY 55 artikla koskevat palvelujen tarjoamisen vapautta. EY 49 artiklan ensimmäisessä kohdassa kielletään sellaiset tämän vapauden rajoitukset yhteisössä, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautunutta jäsenvaltion kansalaista.

4 EY 56–EY 60 artikla koskevat pääomien vapaata liikkuvuutta. EY 56 artiklan 1 kohdassa määrätään, että EY:n perustamissopimuksen III osastossa olevan 4 luvun, jonka otsikko on "Pääomat ja maksut", määräysten mukaisesti kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.

5 Perustamissopimuksen 67 artiklan (artikla on kumottu Amsterdamin sopimuksella) täytäntöönpanosta 24 päivänä kesäkuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 88/361/ETY (EYVL L 178, s. 5) liitteen I, jonka otsikko on "Direktiivin 1 artiklassa tarkoitettu pääomanliikkeiden nimikkeistö", johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

"_ _

Tässä nimikkeistössä luetelluilla pääomanliikkeillä tarkoitetaan:

– kaikkia pääomanliikkeiden kannalta välttämättömiä toimia kuten sopimuksen tekemistä valuuttatoimesta ja sen täyttämistä sekä siihen liittyviä valuutansiirtoja

– –

– luottojen tai lainojen takaisinmaksutoimia.

Tässä nimikkeistössä ei luetella kaikkia pääomanliikkeinä pidettäviä toimia ja siksi siihen on sisällytetty otsikko XIII F. 'Muut pääomanliikkeet – sekalaiset'. Tämän vuoksi sitä ei tule tulkita tavalla, joka rajoittaisi tämän direktiivin 1 artiklassa ilmaistun pääomanliikkeiden täydellisen vapauttamisen periaatteen soveltamista."

6 Kyseinen nimikkeistö sisältää kolmetoista eri pääomanliikkeiden luokkaa. Nimikkeistön otsikon VIII "Rahoituslainat ja -luotot" alla mainitaan ulkomailla asuvan kotimaassa asuvalle myöntämät luotot ja lainat.

Kansallinen lainsäädäntö

7 Luottolaitoslain (Gesetz über das Kreditwesen), sellaisena kuin se on 9.9.1998 julkaistuna (BGBl. 1998 I, s. 2776; jäljempänä KWG) 1 §:n 1 momentin mukaan luottolaitoksia ovat "yritykset, jotka harjoittavat pankkitoimintaa ammattimaisesti tai sellaisessa laajuudessa, joka edellyttää liiketoiminnallisesti organisoitua yritystä", ja pankkitoimintaa on muun muassa "rahaluottojen ja vekseliluottojen myöntäminen (luottotoiminta)".

8 Kyseisen lain 1 a §:ssä määritellään rahoituspalvelulaitoksiksi "yritykset, jotka tarjoavat kolmansille rahoituspalveluja ammattimaisesti tai sellaisessa laajuudessa, joka edellyttää liiketoiminnallisesti organisoitua yritystä".

9 KWG:n 32 §:n 1 momentin ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

"Sen, joka haluaa harjoittaa pankkitoimintaa tai tarjota rahoituspalveluja kotimaassa ammattimaisesti tai sellaisessa laajuudessa, joka edellyttää liiketoiminnallisesti organisoitua yritystä, on hankittava Bundesanstaltilta kirjallinen toimilupa;

_ _"

10 KWG:n 33 §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan 6 alakohdassa säädetään, että toimilupa on evättävä muun muassa silloin, kun laitoksen keskushallinto ei ole Saksassa.

11 KWG:n 53 §:n 1 momentissa säädetään, että mikäli ulkomaille sijoittautuneella yrityksellä on Saksassa sivuliike, joka harjoittaa pankkitoimintaa tai tarjoaa rahoituspalveluja, sivuliikettä on pidettävä luottolaitoksena tai rahoituspalvelulaitoksena.

12 KWG:n 53 b §:n 1 momentissa säädetään erityisjärjestelmästä, jota sovelletaan muihin Euroopan talousalueen jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin luottolaitoksiin.

13 Bundesanstaltin 16.9.2003 antamien ohjeiden mukaan kysymys on KWG:n 32 §:ssä tarkoitetusta pankkitoiminnan harjoittamisesta tai rahoituspalvelujen tarjoamisesta "kotimaassa" (eli Saksassa) silloin, kun "palvelujen tarjoajan kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on ulkomailla ja se suuntaa toimintansa kotimaan markkinoille harjoittaakseen toistuvasti ja ammattimaisesti pankkitoimintaa tai tarjotakseen näin rahoituspalveluja yrityksille ja/tai henkilöille, joiden kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on kotimaassa".

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14 Fidium Finanz on Sveitsin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, jonka kotipaikka ja keskushallinto ovat St. Gallenissa (Sveitsi). Se myöntää ulkomailla asuville asiakkaille 2 500 tai 3 500 euron suuruisia luottoja, joiden todellinen vuosikorko on 13,94 prosenttia.

15 Toimittamiensa tietojen mukaan Fidium Finanz myöntää noin 90 prosenttia luotoistaan Saksassa asuville henkilöille. Kysymyksessä olevia luottoja tarjottiin aluksi Saksan kansalaisille, joiden kotipaikka on Saksassa ja jotka täyttävät tietyt

edellytykset. Tämän jälkeen kohderyhmä on koostunut työntekijöistä, joiden kotipaikka on tässä jäsenvaltiossa ja jotka täyttävät kyseiset edellytykset. Näitä luottoja varten Schufalta (Saksan luottotietokeskus) ei pyydetä ennakolta mitään tietoja.

16 Kysymyksessä olevia luottoja tarjotaan Sveitsistä käsin ylläpidettävillä Internet-sivuilla. Asiakkaat voivat tulostaa näiltä sivuilta tarvittavat asiakirjat täytettäviksi ja lähettää ne postitse Fidium Finanzille. Näitä luottoja tarjotaan myös Saksassa toimivien luotonvälittäjien kautta. Kansallisen tuomioistuimen mukaan viimeksi mainitut eivät toimi Fidium Finanzin edustajina eivätkä sen valtuuttamina. Ne tekevät sopimukset Fidium Finanzin lukuun ja perivät välityspalkkion.

17 Fidium Finanzilla ei ole KWG:n 32 §:n 1 momentin ensimmäisessä kohdassa tarkoitettua toimilupaa pankkitoiminnan harjoittamiseksi ja rahoituspalvelujen tarjoamiseksi Saksassa. Se on Sveitsissä harjoittamansa toiminnan osalta kulutusluottoja koskevan Sveitsin lainsäädännön alainen, mutta kansallisen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan tämän lainsäädännön mukaista luvanhankkimisvelvollisuutta ei pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan sovellettu sellaisiin sveitsiläisiin yrityksiin, jotka myönsivät luottoja yksinomaan ulkomaille.

18 Bundesanstalt katsoi, että Fidium Finanz harjoitti pankkitoimintaa KWG:n 32 §:ssä, sellaisena kuin tätä säännöstä tulkitaan 16.9.2003 päivätyssä ohjeessa, tarkoitetuin tavoin "kotimaassa", joten se ilmoitti tälle yhtiölle vaatimuksesta hankkia lupa luotonantotoimintaa varten. Fidium Finanz väitti kuitenkin, että sen toiminta ei edellyttänyt mitään lupaa Saksan viranomaisilta, koska se ei harjoittanut toimintaansa "kotimaassa" KWG:ssä tarkoitetulla tavalla, vaan pikemminkin Saksaan "suuntautuen".

19 Päätöksellä, jonka Bundesanstalt teki 22.8.2003, se muun muassa kielsi Fidium Finanzia harjoittamasta luotonantotoimintaa ammattimaisesti tai sellaisessa laajuudessa, joka edellyttää liiketoiminnallisesti organisoitua yritystä, sillä tavoin, että se lähestyy tarkoituksellisesti Saksassa olevia asiakkaita. Koska Fidium Finanz katsoi, että tämä päätös ja Bundesanstaltin myöhempi oikaisuvaatimuksesta tekemä päätös, jolla tämä päätös pysytettiin, merkitsivät EY 56 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettua pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusta, se nosti kanteen Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainissa.

20 Koska Verwaltungsgericht Frankfurt am Main katsoi, että sen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaiseminen edellyttää perustamissopimuksen määräysten tulkintaa, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Voiko yritys, jonka kotipaikka on Euroopan unioniin kuulumattomassa valtiossa, tässä tapauksessa Sveitsissä, ammattimaisesti harjoittamansa ja Euroopan unionin jäsenvaltion, tässä tapauksessa Saksan liittotasavallan, asukkaille kohdistamansa luotonannon osalta vedota tätä jäsenvaltiota ja sen viranomaisten tai tuomioistuinten toimenpiteitä vastaan EY 56 artiklassa tarkoitettuun pääomien vapaaseen liikkuvuuteen vai kuuluuko tällaisten rahoituspalvelujen valmistelu, rahoituksen myöntäminen ja palvelun suorittaminen yksinomaan EY 49 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisalaan?

2) Voiko yritys, jonka kotipaikka on Euroopan unioniin kuulumattomassa valtiossa, vedota EY 56 artiklassa tarkoitettuun pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, kun se myöntää luottoja ammattimaisesti tai pääasiallisesti Euroopan unionin alueella asuville henkilöille ja kun sen kotipaikka on maassa, jossa tämän liiketoiminnan aloittaminen ja harjoittaminen eivät edellytä minkäänlaista kyseisen valtion viranomaisten antamaa ennakkolupaa ja jossa sen

liiketoimintaa ei edellytetä jatkuvasti valvottavan siten kuin Euroopan unionin ja tässä tapauksessa erityisesti Saksan liittotasavallan alueella toimivien luottolaitosten osalta on tavanomaista, vai merkitseekö pääomien vapaaseen liikkuvuuteen vetoaminen tällaisessa tapauksessa oikeuden väärinkäyttöä?

Voidaanko tällaista yritystä käsitellä toimilupaa koskevan velvoitteen osalta Euroopan unionin oikeuden perusteella samalla tavoin kuin asianomaisen jäsenvaltion alueella asuvia henkilöitä ja sijaitsevia yrityksiä, vaikka sen kotipaikka ei ole tässä jäsenvaltiossa eikä sillä ole siellä myöskään sivuliikettä?

3) Rajoittaako lainsäädäntö, jonka mukaan se, että yritys, jonka kotipaikka on Euroopan unioniin kuulumattomassa valtiossa, myöntää ammattimaisesti luottoja Euroopan unionin alueella asuville henkilöille, edellyttää, että se hakee ensin toimiluvan sen Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaisilta, jossa luotonsaaja asuu, EY 56 artiklassa tarkoitettua pääomien vapaata liikkuvuutta?

Onko tältä osin merkitystä sillä, onko ilman toimilupaa ammattimaisesti harjoitettava luotonanto rikos vai ainoastaan hallinnollinen sääntöjenvastaisuus?

4) Onko kolmannessa kysymyksessä mainittu ennakkolupaa koskeva vaatimus EY 58 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla perusteltavissa erityisesti

– luotonsaajien suojelemisella sopimusperusteisilta ja taloudellisilta velvoitteilta sellaisia henkilöitä kohtaan, joiden luotettavuutta ei ole ensin tutkittu

– tämän henkilöryhmän suojelemisella yrityksiltä tai henkilöiltä, jotka eivät toimi sääntöjenmukaisesti kirjanpitonsa ja niille yleisten säännösten perusteella kuuluvien asiakkaille annettavaa neuvontaa ja tiedotusta koskevien velvoitteiden osalta

– tämän henkilöryhmän suojelemisella epäasianmukaiselta tai vilpilliseltä mainonnalta

– luotonantajayrityksen riittävien taloudellisten voimavarojen varmistamisella

– pääomamarkkinoiden suojelemisella suurluottojen valvomattomalta myöntämiseltä

– pääomamarkkinoiden ja koko yhteiskunnan suojelemisella rikollisilta menettelytavoilta, kuten erityisesti rahanpesun tai terrorismin estämiseksi annettujen säännösten kohteena olevilta menettelytavoilta?

5) Kattaako EY 58 artiklan 1 kohdan b alakohta kolmannessa kysymyksessä tarkoitetun yhteisön oikeuden perusteella sinänsä sallitun toimilupaa koskevan vaatimuksen, kun sen mukaan toimiluvan myöntäminen edellyttää välttämättä sitä, että yrityksellä on keskushallintonsa tai vähintään sivuliike asianomaisessa jäsenvaltiossa erityisesti

– sen mahdollistamiseksi, että kyseisen jäsenvaltion elimet voivat tosiasiallisesti ja tehokkaasti valvoa liiketoimintaa ja liiketoimia, eli myös lyhyellä varoitusajalla tai ennalta ilmoittamatta

– liiketoiminnan tekemiseksi jäsenvaltiossa saatavilla olevien tai säilytettävien asiakirjojen perusteella täysin ymmärrettäviksi

– sen mahdollistamiseksi, että yrityksen henkilökohtaisesti vastuunalaiset henkilöt ovat tavoitettavissa jäsenvaltion alueella

– sen varmistamiseksi tai ainakin helpottamiseksi, että yrityksen asiakkaiden taloudelliset vaateet täytetään jäsenvaltion alueella?"

21 Fidium Finanzin edustaja ilmoitti yhteisöjen tuomioistuimelle suullisessa käsittelyssä, että St. Gallenin kantonin toimivaltaiset viranomaiset olivat maaliskuussa 2005 antaneet kyseiselle yhtiölle toimiluvan kulutusluottojen myöntämistoimintaa varten.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

22 Kansallinen tuomioistuin haluaa ennakkoratkaisupyynnöllään selvittää, onko ammattimainen luotonantotoiminta palvelun tarjontaa ja kuuluuko se siten EY 49 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen soveltamisalaan, vai kuuluuko se pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien EY 56 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen soveltamisalaan tai kuuluuko se näihin molempiin. Sen tilanteen varalta, että viimeksi mainittuja määräyksiä sovelletaan pääasian olosuhteissa, kansallinen tuomioistuin kysyy, ovatko nämä määräykset esteenä pääasiassa kysymyksessä olevan kaltaiselle kansalliselle järjestelmälle, jossa edellytyksenä sille, että yhtiö, jonka kotipaikka on kolmannessa valtiossa, voi harjoittaa tätä toimintaa jäsenvaltion

alueella, on ennakkolupa ja jonka mukaan tämä lupa on evättävä esimerkiksi silloin, kun kyseisen yhtiön keskushallinto ei ole asianomaisessa jäsenvaltiossa tai sillä ei ole siellä sivuliikettä (jäljempänä riidanalainen järjestelmä).

23 Aivan aluksi on todettava, että riidanalaista järjestelmää sovelletaan Euroopan talousalueen ulkopuolelle sijoittautuneisiin yhtiöihin. Euroopan talousalueen jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin luottolaitoksiin sovelletaan KWG:n 53 b §:n 1 momentin nojalla erityisjärjestelmää, joka ei ole ennakkoratkaisupyynnön kohteena.

24 Kuten tämän tuomion 14 ja 15 kohdasta ilmenee, Fidium Finanz, jonka kotipaikka on Sveitsissä, myöntää ammattimaisesti luottoja Saksassa asuville henkilöille.

25 Toisin kuin pääomien vapaata liikkuvuutta koskevaan perustamissopimuksen lukuun palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaan lukuun ei sisälly määräystä, joka ulottaisi sen määräykset koskemaan sellaisia palvelujen tarjoajia, jotka ovat kolmannen valtion kansalaisia ja joiden kotipaikka on Euroopan unionin ulkopuolella. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut 15.11.1994 antamassaan lausunnossa 1/94 (Kok. 1994, s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237, 81 kohta), viimeksi mainitun luvun tavoitteena on taata palvelujen tarjoamisen vapaus jäsenvaltioiden kansalaisille. Näin ollen yhtiö, jonka kotipaikka on kolmannessa valtiossa, ei voi vedota EY 49 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin.

26 Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan ei myöskään vielä ollut tullut voimaan yhtäältä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä toisaalta Sveitsin valaliiton välillä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehty sopimus (EYVL 2002, L 114, s. 6), joka allekirjoitettiin Luxemburgissa 21.6.1999 ja jonka tarkoitus on muun muassa helpottaa palvelujen tarjonnan harjoittamista sopimuspuolten alueella.

27 Esiin tulee siis kysymys yhtäältä perustamissopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten ja toisaalta sen pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten välisestä rajanvedosta ja niiden välisestä suhteesta.

28 Tältä osin EY 49 ja EY 56 artiklan sanamuodosta sekä näiden artiklojen sijaintipaikasta perustamissopimuksen III osaston kahdessa eri luvussa ilmenee, että vaikka nämä määräykset liittyvätkin kiinteästi toisiinsa, niillä on ollut tarkoitus säännellä eri tilanteita ja että kummallakin niistä on erillinen soveltamisalansa.

29 Tämän vahvistaa erityisesti EY 51 artiklan 2 kohta, jossa erotetaan yhtäältä pääomanliikkeisiin liittyvät pankki- ja vakuutuspalvelut ja toisaalta pääomien vapaa liikkuvuus ja jossa määrätään, että kyseiset palvelut "vapautetaan yhdessä pääomanliikkeiden vapauttamisen kanssa".

30 Ei tosin voida pitää poissuljettuna sitä, että tietyissä erityistapauksissa, joissa kansallinen säännös liittyy samalla sekä palvelujen tarjoamisen vapauteen että pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, se saattaa rajoittaa samanaikaisesti näiden kahden vapauden käyttämistä.

31 Yhteisöjen tuomioistuimessa on väitetty, että tällaisessa tilanteessa EY 50 artiklan ensimmäisen kohdan sanamuodon vuoksi palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä sovelletaan pääomien vapaata liikkuvuutta koskeviin määräyksiin nähden toissijaisesti.

32 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Vaikka EY 50 artiklan ensimmäisessä kohdassa olevaan palvelujen määritelmään sisältyykin täsmennys, jonka mukaan palveluita ovat suoritukset, joita "määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta

liikkuvuudesta eivät koske", tämä täsmennys tapahtuu kuitenkin kyseisen käsitteen määrittelyn tasolla, eikä siinä aseteta palvelujen tarjoamisen vapautta ja muita perusvapauksia etusijajärjestykseen. Palvelujen käsite kattaa ne suoritukset, jotka eivät ole muiden vapauksien kattamia, jotta mikään taloudellinen toiminta ei jäisi perusvapauksien soveltamisalan ulkopuolelle.

33 Tällaisen etusijajärjestyksen olemassaoloa ei voida johtaa myöskään EY 51 artiklan 2 kohdasta. Tämä määräys on kohdistettu erityisesti yhteisön lainsäätäjälle, ja se selittyy yhtäältä palvelujen tarjoamisen vapauttamisen ja toisaalta pääomanliikkeiden vapauttamisen mahdollisesti erilaisella aikataululla.

34 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 (ks. vastaavasti asia C-71/02, Karner, tuomio 25.3.2004, Kok. 2004, s. I-3025, 47 kohta; asia C-36/02, Omega, tuomio 14.10.2004, Kok. 2004, s. I-9606, 27 kohta sekä EFTA-tuomioistuimen 14.7.2000 antama tuomio asiassa E-1/00, State Management Debt Agency v. Íslandsbanki-FBA, EFTA Court Report 2000–2001, s. 8, 32 kohta). Yhteisöjen 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 (ks. vastaavasti asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994, Kok. 1994 s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79, 22 kohta; asia C-390/99, Canal Satélite Digital, tuomio 22.1.2002, Kok. 2002, s. I-607, 31 kohta; em. asia Karner, tuomion 46 kohta; em. asia Omega, tuomion 26 kohta ja asia C-20/03, Burmanjer ym., tuomio 26.5.2005, Kok. 2005, s. I-4133, 35 kohta).

35 Ennakkoratkaisupyyntöön on vastattava näiden seikkojen valossa.

Ensimmäinen kysymys

36 Kansallinen tuomioistuin pyrkii ensimmäisellä kysymyksellään selvittämään, voiko yhtiö, jonka kotipaikka on kolmannessa valtiossa ja joka myöntää ammattimaisesti luottoja jonkin jäsenvaltion asukkaille, vedota EY 56 artiklassa tarkoitettuun pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, vai kuuluuko tällaisten rahoituspalvelujen valmistelu, rahoituksen myöntäminen ja palvelun suorittaminen yksinomaan EY 49 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden alaan.

37 Bundesanstalt, Saksan ja Kreikan hallitukset, Irlanti sekä Italian ja Portugalin hallitukset katsovat, että ammattimainen luotonantotoiminta on EY 50 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettua palvelujen tarjoamista ja että EY 56 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja ei sovelleta pääasian olosuhteissa. Euroopan yhteisöjen komissio ja Fidium Finanz katsovat, että kysymyksessä oleva toiminta kuuluu pääomien vapaan liikkuvuuden alaan ja että kyseinen yhtiö voi vedota EY 56 artiklaan.

38 Ensiksi on määritettävä, mihin perusvapauteen Fidium Finanzin harjoittaman kaltainen ammattimainen luotonantotoiminta liittyy.

39 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottolaitoksen toiminta, joka muodostuu luottojen myöntämisestä, muodostaa EY 49 artiklassa tarkoitetun palvelun (ks. vastaavasti asia C-484/93, Svensson ja Gustavsson, tuomio 14.11.1995, Kok. 1995, s. I-3955, 11 kohta ja asia C-222/95, Parodi, tuomio 9.7.1997, Kok. 1997, s. I-3899, 17 kohta). Lisäksi luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 20 päivänä maaliskuuta 2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä

2000/12/EY (EYVL L 126, s. 1) on tarkoitus säännellä sekä sijoittautumisvapauden että palvelujen tarjoamisen vapauden näkökulmasta muun muassa luotonantotoimintaa.

40 Vaikka Fidium Finanz ei olekaan luottolaitos yhteisön oikeudessa tarkoitetuin tavoin sen vuoksi, että sen toimintana ei ole vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja, sen ammattimainen luotonantotoiminta on kuitenkin palvelua.

41 Pääomanliikkeiden käsitteen osalta on todettava, että tätä käsitettä ei ole määritelty perustamissopimuksessa. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että koska EY 56 artiklassa toistetaan asiallisesti direktiivin 88/361 1 artiklan sisältö ja vaikka tämä direktiivi on annettu ETY:n perustamissopimuksen 69 artiklan ja 70 artiklan 1 kohdan nojalla (ETY:n perustamissopimuksen 67–73 artikla on korvattu EY:n perustamissopimuksen 73 b–73 g artiklalla, joista on tullut EY 56–EY 60 artikla), direktiivin liitteenä olevalla pääomanliikkeiden nimikkeistöllä on edelleen pääomanliikkeiden käsitteen määrittämisen kannalta sama ohjeellinen arvo (ks. vastaavasti asia C-222/97, Trummer ja Mayer, tuomio 16.3.1999, Kok. 1999, s. I-1661, 21 kohta; yhdistetyt asiat C-515/99, C-519/99–C-524/99 ja C-526/99–C-540/99, Reisch ym., tuomio 5.3.2002, Kok. 2002, s. I-2157, 30 kohta ja asia C-513/03, Van Hilten-van der Heijden, tuomio 23.2.2006, Kok. 2006, s. I-1957, 39 kohta).

42 Ulkomailla asuvan kotimaassa asuvalle myöntämät lainat ja luotot kuuluvat direktiivin 88/361 liitteessä I olevan otsikon VIII "Rahoituslainat ja -luotot" alaisuuteen. Kyseisessä liitteessä olevien selitysten mukaan tähän luokkaan kuuluvat muun muassa kulutusluotot.

43 Tästä seuraa, että ammattimainen luotonantotoiminta liittyy periaatteessa sekä EY 49 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettuun palvelujen tarjoamisen vapauteen että EY 56 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettuun pääomien vapaaseen liikkuvuuteen.

44 On siis tutkittava, vaikuttaako – ja jos, niin missä määrin – riidanalainen järjestelmä näiden kahden vapauden käyttämiseen pääasian olosuhteissa ja onko se omiaan rajoittamaan näitä vapauksia.

45 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että kysymyksessä oleva järjestelmä kuuluu pankkitoimintaa harjoittavien ja rahoituspalveluja tarjoavien yritysten valvontaa koskevan Saksan lainsäädännön alaan. Tämän järjestelmän tarkoituksena on valvoa tällaisten palvelujen tuottamista ja sallia se vain yrityksille, jotka takaavat tämän toiminnan sääntöjenmukaisen harjoittamisen. Kun yritykselle on myönnetty pääsy kotimaan markkinoille, kun lainan myöntäminen on valmisteltu ja kun lainasopimus on allekirjoitettu, kyseinen sopimus pannaan täytäntöön ja lainasumma siirretään konkreettisesti velalliselle.

46 Riidanalainen järjestelmä vaikuttaa siten, että se estää sellaisten taloudellisten toimijoiden pääsyn Saksan rahoitusmarkkinoille, joilla ei ole KWG:ssä edellytettyjä valmiuksia. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksina on pidettävä kaikkia toimia, joilla kielletään näiden vapauksien käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. erityisesti asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002, Kok. 2002, s. I-305, 22 kohta). Kun jo lupavaatimus on palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, kiinteää toimipaikkaa koskeva vaatimus merkitsee tosiasiallisesti tämän vapauden kieltämistä. Jotta tällainen vaatimus olisi hyväksyttävissä, on osoitettava, että se on välttämätön edellytys tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi (ks. erityisesti em. asia Parodi, tuomion 31 kohta ja em. asia komissio v. Italia, tuomion 30 kohta).

47 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 25 kohdassa esitetty, Fidium Finanzin kaltainen yhtiö, jonka kotipaikka on kolmannessa valtiossa, ei voi vedota EY 49 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin.

48 EY 56 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetun pääomien vapaan liikkuvuuden osalta on mahdollista, että koska kyseisen järjestelmän vuoksi Euroopan talousalueen ulkopuolelle sijoittautuneiden yhtiöiden tarjoamat rahoituspalvelut ovat huonommin Saksassa olevien asiakkaiden saatavilla, tämä järjestelmä vaikuttaa siten, että nämä asiakkaat käyttävät kyseisiä palveluja harvemmin, ja näin ollen järjestelmä heikentää tällaisiin palvelusuorituksiin kuuluvia rajat ylittäviä rahoitusvirtoja. Kysymys on kuitenkin vain palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen väistämättömästä seurauksesta (ks. vastaavasti em. asia Omega, tuomion 27 kohta; asia C-196/04, Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, tuomio 12.9.2006, Kok. 2006, s. I-7995, 33 kohta; ks. myös vastaavasti asia C-204/90, Bachmann, tuomio 28.1.1992, Kok. 1992, s. I-249, Kok. Ep. XII, s. I-1, 34 kohta).

49 On ilmeistä, että pääasian olosuhteissa palvelujen tarjoamisen vapauden näkökohta menee pääomien vapaan liikkuvuuden edelle. Koska riidanalainen järjestelmä vaikuttaa siten, että yhtiöiden, joiden kotipaikka on kolmannessa valtiossa, pääsyä Saksan rahoitusmarkkinoille rajoitetaan, se vaikuttaa pääasiallisesti palvelujen tarjoamisen vapauteen. Koska kyseisen järjestelmän pääoman vapaata liikkuvuutta rajoittavat vaikutukset ovat vain palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen väistämätön seuraus, kyseisen järjestelmän yhteensopivuutta EY 56 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kanssa ei ole tarpeen tutkia.

50 Edellä esitetty huomioon ottaen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että kansallinen järjestelmä, jonka mukaan jäsenvaltio asettaa ennakkoluvan edellytykseksi sille, että yhtiö, jonka kotipaikka on kolmannessa valtiossa, voi harjoittaa ammattimaista luotonantotoimintaa kyseisen jäsenvaltion alueella, ja jonka mukaan tämä lupa on evättävä esimerkiksi silloin, kun kyseisen yhtiön keskushallinto ei ole asianomaisessa jäsenvaltiossa tai yhtiöllä ei ole siellä sivuliikettä, vaikuttaa pääasiallisesti EY 49 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettuun palvelujen tarjoamisen vapauteen. Yhtiö, jonka kotipaikka on kolmannessa valtiossa, ei voi vedota kyseisiin määräyksiin.

51 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, muihin kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

52 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen 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 yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Kansallinen järjestelmä, jonka mukaan jäsenvaltio asettaa ennakkoluvan edellytykseksi sille, että yhtiö, jonka kotipaikka on kolmannessa valtiossa, voi

harjoittaa ammattimaista luotonantotoimintaa kyseisen jäsenvaltion alueella, ja jonka mukaan tämä lupa on evättävä esimerkiksi silloin, kun kyseisen yhtiön keskushallinto ei ole asianomaisessa jäsenvaltiossa tai yhtiöllä ei ole siellä sivuliikettä, vaikuttaa pääasiallisesti EY 49 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettuun palvelujen tarjoamisen vapauteen. Yhtiö, jonka kotipaikka on kolmannessa valtiossa, ei voi vedota kyseisiin määräyksiin.

Allekirjoitukset