JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
14 päivänä toukokuuta 1998 *

1. Ministère public syyttää Tribunal de grande instance de Metzin rikosasioita hoitavassa jaostossa Ambrya hänen ominaisuudessaan SARL A Tours -yhtiön toimitusjohtajana. Häntä syytetään siitä, että hän on ollut osallisena tai myötävaikuttanut matkapakettien ja matkojen järjestämistä ja myyntiä koskevaan toimintaan ilman Ranskan lainsäädännössä tällaisen toiminnan harjoittamiseksi edellytettyä lupaa. Sitä ei ole kiistetty, että Ambry oli tehnyt Mosellen alueen prefektinvirastolle lupahakemuksen, joka oli hylätty sillä perusteella, että hänen hankkimansa vakuus, jonka oli antanut italialainen rahoitusyhtiö Compagnia cauzioni SpA, kotipaikka Rooma, ei täyttänyt matkapakettien tai matkojen järjestämistä ja myyntiä koskevan toiminnan harjoittamisen edellytyksistä 13.7.1992 annetun Ranskan lain nro 92/645 [1] 31 §:n soveltamisesta 15.6.1994 annetun asetuksen nro 94/490 [2] 14 §:ssä säädettyjä vaatimuksia.

2. Täsmennän aluksi, mitä säädetään säädöksissä, jotka koskevat vakuutta, joka kaikilla matkatoimistoilla on oltava. Lain nro 92/645 4 §:ssä säädetään, että matkapakettien tai matkojen järjestämistä tai myyntiä ryhmille tai yksittäisille henkilöille voitontavoittelutarkoituksessa saa harjoittaa ainoastaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on elinkeinonharjoittaja ja jolle on myönnetty lupa matkatoimistoliikkeen harjoittamiseen. Samassa pykälässä luetellaan tämän luvan myöntämisedellytykset, joihin kuluu seuraava c momentissa mainittu edellytys:

"osoittaa, että hänellä on asiakkaita varten riittävä vakuus, joka on tarkoitettu nimenomaan 1 §:ssä luetelluista palveluista saatujen maksujen palauttamiseen ja korvaavien palveluiden tarjoamiseen ja joka perustuu sitoumukseen, jonka on antanut keskinäinen vakuuselin, luottolaitos tai vakuutusyritys, ja tämä vakuus kattaa mahdollisesta paluukuljetuksesta aiheutuvat kulut, jolloin vakuuden määrän on oltava välittömästi realisoitavissa Ranskan alueella".

3. Asetuksen nro 94/490 12 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Edellä tarkoitetun 13.7.1992 annetun lain 4 §:n c momentissa säädetty vakuus tarkoittaa kirjallista täytetakaussitoumusta, jonka on antanut

1 joko keskinäinen vakuuselin, joka on oikeushenkilö, tähän tarkoitukseen perustetun vakuusrahaston avulla; tai

* Alkuperäinen kieli: ranska.
1 — JOFR, s. 9457.
2 — JOFR, s. 8746.

2 luottolaitos tai vakuutusyritys, jonka toimialaan kuuluu vakuuksien antaminen.

Vakuuden tarkoituksena on nimenomaan matkatoimiston sellaisten sitoumusten perusteella saamien maksujen pääomamäärien palauttaminen, jotka se on tehnyt asiakkaittensa lukuun ja jotka koskevat palveluja, joita se on tarjoamassa tai on luvannut tarjota, ja vakuudella varmistetaan matkustajien paluukuljetus etenkin siinä tilanteessa, että maksukyvyttömyyden takia on jätetty konkurssihakemus.

Vakuuden antamista koskevan sitoumuksen on oltava kaikkien tämän luvun säännösten mukainen."

4. Asetuksen nro 94/490 14 §:ssä, johon prefekti vetosi hylätessään Ambryn lupahakemuksen, säädetään seuraavaa:

"Luottolaitoksen tai vakuutusyrityksen antama vakuus hyväksytään ainoastaan, jos kyseisellä laitoksella tai yrityksellä on kotipaikka jonkin Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion alueella tai sivuliike Ranskassa. Tämän vakuuden on joka tapauksessa oltava välittömästi realisoitavissa sen varmistamiseksi, että asiakkaiden paluukuljetus järjestyy jäljempänä 16 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaisesti. Jos luottolaitos tai vakuutusyritys on sijoittautunut johonkin muuhun Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon kuin Ranskaan, kyseessä olevan laitoksen tai yrityksen on tehtävä tätä varten sopimus sellaisen luottolaitoksen tai vakuutusyrityksen kanssa, jonka kotipaikka on Ranskassa. Luottolaitos tai vakuutusyritys, jonka kotipaikka on Ranskassa, antaa tästä todistuksen, jonka kyseessä oleva matkatoimisto toimittaa prefektille.

Prefektille on ilmoitettava viivytyksettä ja samoilla edellytyksillä tähän sopimukseen tehdyistä muutoksista ja samaa tarkoitusta varten mahdollisesti tehdystä uudesta sopimuksesta.

— — "

5. Vakuuteen turvautumismenettelyä koskevat säännökset ovat puolestaan asetuksen nro 94/490 16 §:ssä, jossa säädetään seuraavaa:

"Vakuus aiheuttaa maksuvelvollisuuden ainoastaan, jos velkoja esittää vakuuden antaneelle elimelle perusteet, joiden mukaan velka on selvä ja täytäntöönpanokelpoinen ja toimisto, jonka hyväksi vakuus on annettu, ei ole velkaa

maksanut, ja tällöin vakuuden antaja ei voi velkojaan nähden vedota vastuunsa jaollisuuteen tai oikeuteen realisoida velallisen omaisuus.

Se, että toimisto, jonka hyväksi vakuus on annettu, on laiminlyönyt suoritusvelvollisuutensa, on osoitettava joko konkurssihakemuksella tai maksukehotuksella, joka on annettava velallisen tiedoksi haastemiehen toimesta tai kirjatulla kirjeellä saantitodistuksin, kun maksukehotusta on vastustettu tai se on jäänyt vaikutuksetta 45 päivän määräajan maksukehotuksen tiedoksiantamisesta lukien.

Jos asiasta on nostettu kanne, kantajan on annettava haasteesta tieto vakuuden antajalle kirjatulla kirjeellä saantitodistuksin.

Jos vakuuden antaja kiistää maksuvelvollisuuden syntymisen edellytysten täyttymisen tai velan määrän, velkojalla on suoraan tämän nojalla oikeus nostaa kanne sitä vastaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Poikkeuksena edellä esitetyistä säännöksistä matkatoimiston asiakkaiden paluukuljetuksen varmistamiseksi annetun vakuuden täytäntöönpanosta kiireellisessä tapauksessa päättää prefekti, joka vaatii vakuuden antajaa vapauttamaan välittömästi ja ensisijaisesti varat, jotka ovat välttämättömät paluukuljetuskulujen kattamiseksi. Jos vakuuden on kuitenkin antanut edellä 13 §:ssä tarkoitettu keskinäinen vakuuselin, se vastaa prefektin asianmukaisesti toteamassa kiireellisessä tapauksessa vakuuden välittömästä täytäntöönpanosta kaikin keinoin."

6. Ambry puolustautuu kansallisessa tuomioistuimessa riitauttamalla edellä mainitun asetuksen 14 §:ssä asetettujen edellytysten yhteensopivuuden yhteisön oikeuden kanssa silloin, jos vakuuden on matkatoimistolle myöntänyt luottolaitos tai vakuutusyritys, jonka kotipaikka on jossakin toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Ambryn mukaan näillä vaatimuksilla rajoitetaan perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa tarkoitettuja pääomien vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta vakuuspalvelujen alalla, joten hänen lupahakemuksensa hylkääminen on vastoin yhteisön oikeutta ja tämä lainvastaisuus on hänen käsityksensä mukaan este häneen kohdistuvien syytteiden menestymiselle.

7. Tribunal de grande instance de Metzin mukaan se, ovatko Ambryyn kohdistetut syytteet perusteltuja, riippuu tosiasiallisesti edellä mainitun asetuksen 14 §:n mukaisten sääntöjen hyväksyttävyydestä yhteisön oikeuden kannalta, joten se esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko 13.7.1992 annetun lain nro 92/645 31 §:n soveltamisesta 15.6.1994 annetun asetuksen nro 94/490 14 §:n säännöksien katsottava olevan ristiriidassa vuoden 1973 direktiivin 73/183/ETY, 15.12.1989 yhteensovittamisesta annetun direktiivin,

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 59 artiklan ja Maastrichtin sopimuksen 73 s artiklan kanssa, koska näissä kansallisissa säännöksissä säädetään, että jos vakuus annetaan jossakin muussa Euroopan yhteisöjen jäsenvaltiossa kuin Ranskassa, luottolaitoksen tai vakuutusyrityksen, jonka kotipaikka on jossakin muussa Euroopan yhteisöjen jäsenvaltiossa kuin Ranskassa, on tehtävä sopimus sellaisen luottolaitoksen tai vakuutusyrityksen kanssa, jonka kotipaikka on Ranskassa?"

Sovellettavat yhteisön oikeuden säännökset

8. Täsmennän heti, että viittauksen EY:n perustamissopimuksen 73 s artiklaan täytyy olla kirjoitusvirhe, koska tällaista artiklaa ei ole olemassakaan. Asiayhteyden perusteella on perusteltua olettaa, että kansallinen tuomioistuin tarkoittaa EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklaa, jossa kielletään pääomanliikkeitä ja maksuja koskevat rajoitukset.

9. Arvioitaessa Ranskan lainsäädännössä asetettujen edellytysten yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa, johon Ambry on vedonnut, on esitettyjen tietojen perusteella lisäksi hieman muokattava esitettyä kysymystä, jotta voitaisiin vastata hyödyllisellä tavalla kansallisen tuomioistuimen esittämiin ongelmakohtiin. Jos edellä mainitun asetuksen 14 § on yhteisön oikeuden vastainen, se on sitä sen takia, että sen mukaan sillä, että luottolaitos tai vakuutusyritys, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, myöntää vakuuden, ei ole palveluna samaa arvoa kuin vastaavalla palvelulla, jonka tarjoaa samantyyppinen yritys, jonka kotipaikka on Ranskassa, ellei täytetä erityistä edellytystä, jonka mukaan ulkomaisen palvelun tarjoajan on tehtävä sopimus sellaisen luottolaitoksen tai vakuutusyrityksen kanssa, jonka kotipaikka on Ranskassa. Lähtökohtaisesti vaikuttaa siltä, että kieltäytyminen rinnastaa sellaisen talouden toimijan tarjoamaa palvelua, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, sellaisen talouden toimijan tarjoamaan palveluun, jonka kotipaikka on kyseessä olevassa jäsenvaltiossa, saattaa rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta, jolloin sitä on arvioitava EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan perusteella, ja koska kyseessä ovat rahoitus- ja vakuutusalan palvelut, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta 15 päivänä joulukuuta 1989 annetun toisen neuvoston direktiivin 89/646/ETY [3] ja muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) [4] perusteella, sillä nämä direktiivit ovat uusimmat kyseessä olevia aloja koskevat yhteisön oikeuden säädökset.

10. Sitä vastoin en käsitä, miten edellä mainitun direktiivin 14 § voisi rajoittaa perustamissopimuksen 73 b artiklassa määrättyä pääomien ja maksujen vapaata liikkuvuutta, ja tältä osin olen Ranskan hallituksen nimen-

3 — EYVL L 386, s. 1.
4 — EYVL L 228, s. 1.

omaisesti ja Espanjan hallituksen implisiittisesti ilmaiseman käsityksen kannalla. Tällä säännöksellä ei nimittäin perusteta mitään rajoitusta varojen liikkuvuudelle Ranskan ja jonkin toisen jäsenvaltion välillä, ellei sitten katsota, että koska ranskalaiselle matkatoimistolle ei ole yhtä houkuttelevaa kääntyä sellaisen luottolaitoksen tai vakuutusyrityksen puoleen, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, se todennäköisesti kääntyy tällaisten yritysten puoleen harvemmin, jolloin rajat ylittäviin palveluihin liittyvät rahavirrat automaattisesti pienenevät. Tällainen päättely on kuitenkin mielestäni täysin mielenkiinnotonta, koska vaihtoehtoja on kaksi: joko 14 §:ssä säädetyt edellytykset ovat hyväksyttävissä palvelujen vapaata tarjoamista koskevien oikeussääntöjen perusteella, jolloin on täysin ristiriitaista kyseenalaistaa ne 73 b artiklan nojalla, tai sitten nämä edellytykset eivät ole hyväksyttävissä, mikä riittää niiden pätemättömäksi toteamiseen ilman että on tarpeen vedota 73 b artiklaan.

11. Eri syistä katson, että ongelma, jota tässä on pohdittava — ja tältä osin toistan olennaisilta osin Ranskan hallituksen ehdotuksen kysymyksen muotoilemiseksi —, on se, onko perustamissopimuksen 59 artiklassa ja pankki- tai vakuutustoiminnan osalta niitä koskevissa direktiiveissä ja erityisesti edellä mainituissa direktiiveissä 89/646/ETY ja 92/49/ETY ilmaistun palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan periaatteen vastaisena pidettävä asetuksen nro 94/490 14 §:n mukaisia sääntöjä, sillä tämän artiklan mukaan silloin, kun vakuuden myöntää sellainen luottolaitos tai vakuutusyritys, jonka kotipaikka on jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin Ranskassa, vakuuden antajan on tehtävä matkustajien paluukuljetuksen varmistamiseksi sopimus sellaisen luottolaitoksen tai vakuutusyrityksen kanssa, jonka kotipaikka on Ranskassa.

12. Jotta voidaan arvioida, onko kyseessä oleva 14 § yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa, on välttämätöntä ottaa huomioon, että edellä mainitulla lailla nro 92/645, jonka soveltamiseksi annettiin asetus nro 94/490, pantiin Ranskassa täytäntöön matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista 13 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/314/ETY. [5] Tämä on otettava huomioon, koska jos oletettaisiin, että 14 § olisi ristiriidassa direktiivien 89/646/ETY ja 92/49/ETY kanssa mutta että sillä olisi aivan oikein pantu täytäntöön jokin direktiivin 90/314/ETY säännös, kyseessä saattaisi olla ongelma, joka ei enää liittyisi kansallisten ja yhteisön oikeussääntöjen väliseen ristiriitaan vaan kolmen neuvoston antaman samantyyppisen oikeussäännön, joilla on sama oikeudellinen arvo, keskinäiseen ristiriitaan.

13. Arvioitaessa sitä, onko 14 § yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa, relevantteja ovat direktiivin 90/314/ETY 7 ja 8 artikla. Direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Sopimuksen osapuolena olevan matkanjärjestäjän tai välittäjän on asetettava maksukyvyttömyyden varalta riittävä vakuus suoritettujen maksujen palauttamisen ja kuluttajan paluukuljetuksen turvaamiseksi."

5 — EYVL L 158, s. 59.

14. Direktiivin 8 artiklassa puolestaan säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot voivat antaa ja pitää voimassa säännöksiä, jotka antavat kuluttajalle tehokkaampaa suojaa tässä direktiivissä tarkoitettujen kysymysten osalta."

Tapauksen tarkastelu

15. Kun olen koonnut kaikki asiaa koskevat säädökset, voin alkaa analysoida seikkoja, joiden perusteella on mahdollista vastata esitettyyn kysymykseen. Mielestäni ei ole aiheellista pohtia pitkään sitä seikkaa, että kyseessä on ilman muuta palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva rajoitus, jos vaaditaan, että kun luottolaitos tai vakuutusyritys, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, antaa vakuuden palvelujen vapaata tarjoamista koskevassa järjestelmässä, sen on tehtävä sopimus sellaisen luottolaitoksen tai vakuutusyrityksen kanssa, jonka kotipaikka on Ranskassa. Tämä vaatimus ei tosin mene niin pitkälle, että evättäisiin tällaiselta luottolaitokselta tai vakuutusyritykseltä mahdollisuus toimia Ranskan markkinoilla tarjoamalla palveluja toisesta jäsenvaltiosta, kuten olisi asia, jos asetettaisiin vaatimus toimia Ranskaan sijoittautuneen sivuliikkeen tai kauppaedustajan liikkeen välityksellä. Mutta en ole samaa mieltä kuin Ranskan hallitus, joka väittää, että palvelujen tarjoamisen vapautta ei rajoiteta, koska ei ole säädetty velvollisuudesta joko perustaa toimipaikkaa Ranskaan, taikka osoittaa, että siellä on pysyvä edustaja tai tytäryhtiö taikka pitää siellä varoja. Asetuksen 14 §:ssä asetettu edellytys tarkoittaa, että ulkomaisen palvelujen tarjoajan on voitettava kaksi estettä: ensinnäkin sen on löydettävä luottolaitos tai vakuutusyritys, jonka kotipaikka on Ranskassa ja joka on valmis tekemään sen kanssa sopimuksen, jota ilman sen tarjoamaa vakuutta ei hyväksytä, mikä ei välttämättä ole helppoa, sillä sen on saatava mahdollinen kilpailija tekemään yhteistyötä kanssaan, ja toiseksi sen on vastattava tällaisen sopimuksen tekemisestä aiheutuvista kuluista, sillä on tuskin ajateltavissa, että ranskalainen luottolaitos tai vakuutusyritys tekisi sopimuksen vastikkeetta, joten sen on pidettävä hintansa alhaisina, jotta se voisi olla kilpailukykyinen verrattuna vastaavaan ranskalaiseen yritykseen. On siis ilmiselvää, että kyseessä on rajoitus.

16. Onko tämä rajoitus kuitenkin väistämätön Ranskan hallituksen tarkoittamalla tavalla siitä syystä, että direktiivin 90/314/ETY 7 artiklassa lähestulkoon edellytetään 14 §:ssä säädettyä edellytystä? Ranskan hallituksen mukaan 7 artiklassa säädetyn vakuuden on täytettävä kolme edellytystä: vakuus on annettava matkanjärjestäjän tai välittäjän maksukyvyttömyyden varalta, sen on katettava suoritettujen maksujen palauttaminen ja kuluttajien paluukuljetus ja sen on oltava "riittävä" tämän palauttamisen ja paluukuljetuksen "turvaamiseksi".

17. Ranskan hallitus väittää, että yhteisöjen tuomioistuimen 8.10.1996 antamasta tuomiosta [6] ilmenee, että tätä artiklaa täytäntöönpannessaan jäsenvaltioilla on todellinen tulosta koskeva velvoite, jolloin niiden on toimenpiteillään, jotka ne valitsevat, saavutettava optimaalinen tehokkuustaso ja tietyntasoinen

6 — Yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94, Dillenkofer ym., tuomio 8.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4845).

vakuusjärjestelmän täytäntöönpanoa koskeva automaattisuus.

18. Voin olla vain yhtä mieltä siitä, että jäsenvaltioilla on todellinen tulosta koskeva velvoite, kun on kyse matkatoimiston asiakkaan hyväksi annettavasta vakuudesta, mutta minun on kylläkin todettava, että Ranskan hallitus myöntää, että jäsenvaltiot saavat vapaasti valita tämän tavoitteen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat keinot, eikä mitenkään väitä, että yhteisön lainsäätäjä pakottaisi ne turvautumaan keinoihin, jotka ovat ristiriidassa perustamissopimuksesta tai johdetusta oikeudesta niille aiheutuvien muiden velvoitteiden kanssa.

19. Ei siis toisin sanoen voida katsoa, että 7 artikla, sen paremmin kuin 8 artiklakaan, olisi jonkinlainen blanco-asiakirja, jonka taustalla olisi ajatus siitä, että tarkoitus pyhittää keinot, ja jonka yhteisön lainsäätäjä olisi antanut jäsenvaltioille optimaalisen kuluttajansuojan varmistamiseksi vapauttaen ne yhteismarkkinoita koskevien oikeussääntöjen noudattamisesta. Tämä ei kuitenkaan mitenkään tarkoita, etteikö olisi mahdollista turvautua yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössään asettamilla edellytyksillä toimenpiteisiin, joilla saatetaan rajoittaa perustamissopimuksessa turvattuja vapauksia, jos tämä on tarpeen 7 artiklassa säädetyn tuloksen saavuttamiseksi.

20. Niinpä nyt on tutkittava, onko asetuksen nro 94/490 14 §:ssä säädetty kiistaton palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva rajoitus perusteltavissa ottaen huomioon, että velvollisuutta tehdä sopimus sellaisen luottolaitoksen tai vakuutusyrityksen kanssa, jonka kotipaikka on Ranskassa, ei voida perustella direktiivillä 89/646/ETY (luottolaitosten osalta) eikä direktiivillä 92/49/ETY (vakuutusyritysten osalta). Kuten komissio korostaa, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällainen rajoitus voi olla perusteltu yleistä etua koskevista pakottavista syistä, kunhan kyseessä on toimenpide, joka ei ole syrjivä ja joka on suhteellisuusperiaatteen mukainen sekä objektiivisesti tarpeellinen, kunhan suojeltavaa etua ei ole jo suojattu oikeussäännöillä, joita palvelun tarjoajaan sovelletaan jäsenvaltiossa, jossa sillä on kotipaikka, [7] ja kunhan yhteisön tasolla ei ole toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä. [8]

21. Käsiteltävänä olevan asian osalta on siis tutkittava, täyttyvätkö nämä edellytykset. Käsittelen nopeasti edellytykset, jotka ilmiselvästi täyttyvät, jotta voin tutkia tarkkaan Ranskan lainsäädäntöön liittyvän todellisen ongelman. On selvää, että 14 §:ssä säädetyt edellytykset sen tilanteen varalta, että matkatoimisto hankkii vakuuden sellaiselta palvelujen tarjoajalta, jonka kotipaikka on jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin Ranskassa, koskevat kuluttajan suojaamista tilanteessa, jossa matkanjärjestäjä tai välittäjä laiminlyövät suoritusvelvollisuutensa, sillä Ranskan ulkopuolelle sijoittautuneen vakuuden antajan on täydennettävä vakuussitoumustaan sellaisen luottolaitoksen tai vakuutusyrityksen sitou-

7 — Asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4221, 15 kohta).

8 — Asia C-353/89, *komissio v. Alankomaat*, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4069).

muksella, jonka kotipaikka on Ranskassa, joten säännöksellä pyritään yleistä etua koskevaan tavoitteeseen. [9]

22. On myös selvää, että ainakaan matkatoimistoihin sovellettavien Ranskan säännösten osalta kyseeseen ei voi tulla ristiriitaisuus yhdenmukaistamista yhteisön tasolla koskevien toimenpiteiden kanssa, sillä kuten komissio toteaa, yhtäältä edellä mainitun direktiivin 90/314/ETY 7 artiklassa ei määritellä siinä säädetyn vakuuden antamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä ja toisaalta tämän direktiivin 8 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat antaa kansallisia säännöksiä, jotka antavat kuluttajalle tässä direktiivissä säädettyä tehokkaampaa suojaa. Ongelmallisena ei ole pidettävä myöskään edellytystä, jonka mukaan suojattavaa etua ei ole jo saanut suojata oikeussäännöillä, joita sovelletaan palvelujen tarjoajaan jäsenvaltiossa, jossa sillä on kotipaikka, sillä kyseessä ei ole vakuuden antajan vakavaraisuus vaan kyky toimia tehokkaasti maksukyvyttömän ranskalaisen matkatoimiston sijaan. Ongelma on siis rajoitettava koskemaan sitä, onko ranskalainen toimenpide syrjivä, objektiivisesti tarpeellinen ja oikeasuhtainen vai ei.

23. Ensimmäisen kohdan osalta arviointi ei ole niin yksinkertaista kuin näyttää. Vakuuden antajalle, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, on asetettu erityinen velvollisuus, kuten Ambry väittää, juuri sillä perusteella, että se ei ole sijoittautunut Ranskaan. Tämä vaikuttaa siis selvästi syrjivältä. On kuitenkin mahdollista katsoa, kuten komissio tekee, että kyse ei ole syrjinnästä, joka tarkoittaisi tunnetusti sitä, että samanlaisissa tilanteissa menetellään eri tavalla tai erilaisissa tilanteissa samalla tavalla, sillä kun tarkastellaan mahdollisuutta 14 §:ssä säädettyyn kaikkia vakuuden antajia koskevaan vakuuden välittömään realisointiin, luottolaitos tai vakuutusyritys, jonka kotipaikka ei ole Ranskassa, ei ole samassa tilanteessa kuin Ranskaan sijoittautunut vastaava yritys. Komissio toteaa tältä osin, että ranskalainen pankki kykenee tosiasiallisesti välittömästi siirtämään varat toiseen, Ranskassa sijaitsevaan ja tämän takia samaan clearingjärjestelmään kuuluvaan yritykseen, kun taas ulkomailla sijaitseva yritys, jolla ei ole ranskalaista kirjeenvaihtajapankkia, ei tähän välttämättä pysty. Tähän liittyen Ranskan hallitus viittaa useisiin tutkimuksiin ja siihen, että yhteisön lainsäätäjän on pitänyt puuttua tilanteeseen rajojen yli suoritettavista tilisiirroista 27 päivänä tammikuuta 1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/5/EY, [10] ja väittää, että varojen siirto jäsenvaltiosta toiseen on tähän mennessä tapahtunut aika ajoin vähemmän tyydyttävästi.

24. Näillä väitteillä on mielestäni painoarvoa, vaikka rajojen yli suoritettavien tilisiirtojen osalta ongelmia aiheuttavat ennen kaikkea tilisiirrot, joilla yksityiset siirtävät pankin välityksellä varojaan, ja vaikka voidaan olettaa, että tilanne on parempi silloin, kun pankki tai

9 — Asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3755, 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

10 — EYVL L 43, s. 25.

vastaava yritys siirtää omaan lukuunsa varoja toiseen jäsenvaltioon.

25. Nämä väitteet eivät kuitenkaan ole mielestäni aivan vakuuttavia. Voidaan nimittäin kysyä — ja tähän en osaa vastata —, kuluisiko varojen toimittamiseen siinä tapauksessa, että *matkatoimistolle, jonka kotipaikka on* Koillis-Ranskassa, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, vakuuden olisi myöntänyt Saarlandissa sijaitseva pankki, joka lähettäisi sitoumuksensa täyttämiseksi tarpeelliset varat lähetin välityksellä, huomattavasti enemmän aikaa kuin siinä tapauksessa, että vakuuden olisi antanut Perpignanissa tai Bayonnessa sijaitseva ranskalainen pankki. Voidaan sitä paitsi pohtia, että jos rajojen yli suoritettavien tilisiirtojen osalta on näin paljon vaikeuksia, miten toimivat yritykset, jotka jo vuosikausia ovat tehokkaasti auttaneet asiakkaitaan, kun näillä on vastoinkäymisiä kaukaisilla alueilla.

26. Joskaan en ole asiasta varma, katson kuitenkin, että sellaisen luottolaitoksen tai vakuutusyrityksen tilanne, *jonka kotipaikka on* Ranskassa, eroaa sellaisen vastaavan yrityksen tilanteesta, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, siinä määrin, ettei voida katsoa 14 §:ssä asetettujen edellytysten aiheuttavan syrjintää, joten alan käsitellä muita edellytyksiä, joiden on täytyttävä, jotta edellytysten voitaisiin katsoa olevan yhteisön oikeuden mukaisia. Ovatko ne sekä objektiivisesti tarpeellisia että oikeasuhtaisia? Mielipiteeni on sama kuin mitä komissio totesi suullisessa käsittelyssä eli että vaatimukset eivät tällaisia ole, mille on useita perusteita.

27. Ennen kuin esitän nämä perusteet, haluan täsmentää, että ymmärrän kyllä Ranskan hallituksen esittämät väitteet. Olen täysin samaa mieltä sen kanssa siitä, että on olennaista, että matkatoimiston ottama vakuus on välittömästi realisoitavissa kyseessä olevan valtion alueella, kun on ryhdyttävä asiakkaiden paluukuljetukseen. Muistamme kaikki groteskin tilanteen, johon itävaltalaisen matkatoimiston asiakkaat joutuivat, kun kreikkalainen hotellinpitäjä otti heidät panttivangeikseen, ja heidän seikkailunsa antoi aiheen oikeudenkäyntiin, jonka opimme sittemmin tuntemaan asiassa C-364/96 Bezirksgericht für Handelssachen Wienin esittämän ennakkoratkaisupyynnön takia.

28. Vakuuden välitön realisoitavuus on ilmeisen kiinnostavaa paluukuljetusta odottavan turistin mielestä, mutta vakuuden antajan nopealla toiminnalla on toinenkin etu. Tällä tavalla voidaan nimittäin rajoittaa matkatoimiston vaatiman vakuuden määrää, jolloin *edistetään tämän alan kilpailua. Jos* vakuus suoritetaan myöhässä, turistin matka venyy, minkä takia vakuuden antajalle aiheutuu lisäkuluja niiden kulujen lisäksi, jotka sen on joka tapauksessa korvattava kyseessä olevien henkilöiden paluun varmistamiseksi. Jos taas paluu järjestyy oikein nopeasti, vakuuden antajan on maksettava paluukuljetuksen järjestämiseksi ainoastaan matkaliput matkatoimiston puolesta. Asiakkaiden välitön paluukuljetus on siis sekä matkailualan ammattilaisten että vakuuden antajien hyvin ymmärrettävän edun mukaista.

29. Käsitän myös, miksi asetuksen nro 94/490 16 §:ssä säädetty prefektin osallisuus asiassa on tärkeää. Ei nimittäin ole epäilystäkään siitä, että turisti, joka on loukussa planeetan toisella laidalla, pitää paljon parempana sitä, että sen jäsenvaltion viranomaiset, josta hän osti matkansa, alkavat hoitaa asiaa, kuin sitä, että hänen on itse yritettävä huolehtia siitä, että vakuuden antaja täyttää velvollisuutensa.

30. Samalla tavalla on tuskin epäilystä siitä, että Ranskan lainsäädännössä ei ole valittu sitä direktiivin 90/314/ETY mukaan mahdollista vaihtoehtoa, jonka mukaan ainoa hyväksytty vakuusjärjestely on se, että matkatoimisto liittyy kaikkien ranskalaisten matkatoimistojen keskinäiseen vakuuselimeen, jolloin tosiasiallisesti estettäisiin luottolaitoksia ja vakuutusyrityksiä, joiden kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, tarjoamasta palvelujaan ranskalaisille matkatoimistoille.

31. On todettava lopuksi, että vakuutusalalla yhteisön lainsäätäjä on itse katsonut, että se, että palvelujen tarjoajalla, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, on edustaja samassa jäsenvaltiossa, jossa kuluttaja on, voi useissa tilanteissa osoittautua hyödylliseksi. Juuri tämän takia jäsenvaltioille on nimenomaisesti annettu mahdollisuus vaatia tällaista edustusta muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettujen direktiivin 73/239/ETY ja direktiivin 88/357/ETY muuttamisesta erityisesti moottoriajoneuvojen vastuuvakuutuksen osalta 8 päivänä marraskuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/618/ETY [11] 6 artiklalla direktiiviin 88/357/ETY lisätyssä 12 a artiklassa.

32. Ranskan lainsäädännöllä on näiden myönteisten piirteiden lisäksi kuitenkin myös kielteisiä piirteitä, joiden takia se ei ole hyväksyttävissä. Ensimmäinen on se, että sopimus, joka ulkomaisen palvelujen tarjoajan on tehtävä Ranskassa sijaitsevan yrityksen kanssa, ei selvästikään koske pelkkää yhteistyötä siten, että kyseinen yritys auttaa vakuuden antajaa, jotta varat voidaan antaa välittömästi turistien paluukuljetusta järjestävän prefektin käyttöön mahdollisesti antamalla varoista ennakkoa, jos rajat ylittävä tilisiirto on mahdotonta toteuttaa erityisen nopeasti. Ranskan hallituksen antaman selvityksen perusteella nimittäin vaikuttaa siltä, että lainsäädännössä edellytetään, että prefektin on voitava haastaa ranskalaiseen tuomioistuimeen luottolaitos tai vakuutusyritys, jonka kotipaikka on Ranskassa, jos vakuuden antaja toimii prefektin mielestä liian hitaasti. Tämä tarkoittaa, että kyseessä ei ole yksinkertainen tällaisen yrityksen antama sitoumus vakuuden antajalle, vaan tosiasiallinen Ranskan viranomaisille annettu sitoumus vastata kaikista vakuuden antajan sitoumuksista. Tällaisen sitoumuksen vaatiminen kuitenkin tarkoittaa tosiasiallisesti, että sellaisen vakuuden lisäksi, jonka on antanut luottolaitos tai vakuutusyritys, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, lisäksi on oltava olemassa täysin samanlainen vakuus, jonka on antanut vastaavanlainen yritys, jonka kotipaikka on Ranskassa, mikä tarkoittaa sitä, että todellakin kieltäydytään tunnustamasta,

11 — EYVL L 330, s. 44.

että direktiiveillä 89/646/ETY ja 92/49/ETY täytäntöönpannun palvelujen vapaata tarjoamista koskevan järjestelmän mukaisesti tarjotulla vakuudella olisi sama arvo kuin Ranskassa sijaitsevan yrityksen myöntämällä vakuudella. Tämä kieltäytyminen hyväksyä niin sanottu eurooppalainen passi, jonka luomiseen näillä direktiiveillä on pyritty kaikissa jäsenvaltioissa pätevän toimiluvan avulla, ei mielestäni ole oikeassa suhteessa kuluttajansuojaa koskeviin vaatimuksiin nähden, joilla tätä kieltäytymistä perustellaan.

33. Toinen piirre liittyy Ranskan hallituksen väitteisiin, joiden mukaan vain vaaditunlaisella *sopimuksella on mahdollista turvata* prefektin mahdollisuus vaatia väliaikaisten turvaamistoimenpiteiden toteuttamista, jos vakuuden antaja ei toimi nopeasti. Ymmärrän tosin Ranskan hallituksen toivovan, että kun prefekti joutuu kiireellisessä tilanteessa toimimaan tuomioistuinteitse, se voisi kääntyä ranskalaisen tuomioistuimen puoleen, jolloin ei aiheutuisi ulkomaisessa tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan mahdollisesti liittyviä vaikeuksia ja viivästyksiä. Mutta mielestäni tämä huoli ei ole sellainen, että 14 §:ssä asetettua edellytystä voitaisiin pitää suhteellisuusperiaatteen kannalta perusteltuna. Tämän mahdollisuuden tarjoamiseksi prefektille olisi riittänyt, että siinä tapauksessa, kun vakuuden antaa talouden toimija, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, olisi edellytetty sen hyväksyvän sopimuslausekkeen, jolla tunnustetaan Ranskan tuomioistuimet toimivaltaisiksi kaikissa vakuuden täytäntöönpanoon liittyvissä asioissa täsmentäen, että ranskalaisen tuomioistuimen antaman päätöksen täytäntöönpanemiseksi sovelletaan kaikkia Brysselin yleissopimuksessa määrättyjä keinoja.

34. Kolmas kielteinen piirre koskee sitä, että Ranskan lainsäädännössä lähdetään oletamasta, jonka mukaan varat, jotka on tarkoitettu sellaisen matkatoimiston asiakkaiden paluukuljetukseen, joka ei voi täyttää sitoumuksiaan, ovat väistämättä käytettävissä liian myöhään, joten paluukuljetusta ei voida järjestää parhaalla mahdollisella tavalla ja se järjestetään joka tapauksessa tällöin huonommin kuin jos vakuuden antajan kotipaikka olisi Ranskassa, eikä ulkomaisella vakuuden antajalla ole mahdollisuuttaa osoittaa, että sen osalta tämä olettama ei mitenkään pidä paikkaansa.

35. Kuten olen jo edellä todennut, vakuuden antajan kotipaikka voi olla jossakin toisessa jäsenvaltiossa ja silti kyseessä olevan prefektin välittömässä *maantieteellisessä läheisyydessä*, mikä varmasti antaa prefektille monenlaisia mahdollisuuksia, kun taas vakuuden antaja, jonka kotipaikka on Ranskassa, voi tosiasiallisesti olla kaukana prefektistä ja tarvita jonkin verran aikaa toimittaakseen tarpeelliset varat.

36. Myönnän, että vakuuden antajalla, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, on useimmissa tapauksissa enemmän vaikeuksia kuin vakuuden antajalla, jonka kotipaikka on Ranskassa. Mutta Ranskan lainsäädännössä olisi pitänyt keinoilla, joita en käsittele, ottaa huomioon, että voi olla tilanteita, joissa ulkomaisen vakuuden antajan toiminnan tehokkuutta ei voida kyseenalaistaa. Palvelujen tarjoamisen vapautta olisi varmasti rajoitettu vähemmän lainsäädännössä, jonka mukaan kansallinen viranomainen olisi voinut kieltäytyä hyväksymästä vakuudet, jotka eivät olisi täyttäneet joitakin objektiivisesti määriteltyjä tehokkuusvaatimuksia, tai vaatia

vakuuden antajalta, että se esittää konkreettista näyttöä, jonka perusteella voitaisiin todeta, että sen vakuus on tehokas. Koska Ranskan lainsäädännössä on säädetty liian yleisluonteinen sääntö, jonka mukaan tapauskohtainen harkinta ei ole mahdollista, se on myös tältä osin suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Ratkaisuehdotus

37. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Tribunal de grande instance de Metzin esittämään ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa sekä luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta 15 päivänä joulukuuta 1989 annetussa toisessa neuvoston direktiivissä 89/646/ETY ja muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan periaatteen vastaisena on pidettävä kansallista, Ranskan asetuksen nro 94/490 14 §:n kaltaista lainsäädäntöä, jossa säädetään sen vakuuden osalta, joka matkatoimistoilla on oltava, että silloin, kun vakuuden antaa sellainen luottolaitos tai vakuutusyritys, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, tämän vakuuden antajan on aina tehtävä matkustajien paluukuljetuksen turvaamiseksi sopimus sellaisen luottolaitoksen tai vakuutusyrityksen kanssa, jonka kotipaikka on kyseessä olevassa valtiossa.