YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
1 päivänä maaliskuuta 1983 *

Asiassa 301/81,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään komission oikeudellinen neuvonantaja Antonino Abate, avustajanaan komission oikeudellisen yksikön virkamies Hendrik van Lier, prosessiosoite Luxemburgissa c/o komission oikeudellisen yksikön virkamies Oreste Monalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, asiamiehenään ulkoasiainministeri, jota edustaa ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön johtaja Robert Hoebaer, avustajanaan valtiovarainministeriön neuvonantaja R. Geudens ja pankkivaliokunnan neuvonantaja J. Le Brun, prosessiosoite Luxemburgissa Belgian Luxemburgin suurlähetystö, 4 rue des Girondins, Résidence Champagne,

vastaajana,

jossa vaaditaan sen vahvistamista, että Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta sille ETY:n perustamissopimuksen nojalla kuuluvaa jäsenyysvelvoitetta, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 12 päivänä joulukuuta 1977 annetun neuvoston direktiivin 77/780/ETY (EYVL L 322, s. 30) noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti J. Mertens de Wilmars, jaostojen puheenjohtajat P. Pescatore, A. O'Keeffe ja U. Everling sekä tuomarit A. J. Mackenzie Stuart, G. Bosco ja Y. Galmot,

julkisasiamies: S. Rozès,
kirjaaja: apulaiskirjaaja J. A. Pompe,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut 30.11.1981 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon saapuneella kannekirjelmällä ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, jossa vaaditaan sen vahvistamista, että Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta sille ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan nojalla kuuluvia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 12 päivänä joulukuuta 1977 annetun neuvoston direktiivin 77/780/ETY (EYVL L 322, s. 30) noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2 Asiaa on tarkasteltava ottaen huomioon direktiivin syntyhistoria ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamista edeltäneet tapahtumat.

3 Neuvoston direktiivi 77/780/ETY on ensimmäinen vaihe pankkirakenteiden ja niiden valvonnan yhdenmukaistamisessa, jonka avulla pitäisi voida toteuttaa asteittain luottolaitosten sijoittautumisvapaus ja pankkipalvelujen vapauttaminen. Direktiivissä säädetään tältä osin tietyistä luottolaitosten toimilupien myöntämistä koskevista vähimmäisedellytyksistä, joita kaikkien jäsenvaltioiden on noudatettava. Sen tarkoituksena on erityisesti luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisen ja harjoittamisen helpottamiseksi kaventaa tiettyjen valvontaviranomaisten harkintavaltaa luottolaitosten toimilupien myöntämisessä.

4 Direktiivin 14 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on saatettava voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet 24 kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta. Tässä tapauksessa määräaika on päättynyt 15.12.1979. Direktiivin johdosta Belgiassa on laadittu lakiesitys, jota ei vielä komission nostaessa kanteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä ollut annettu maan kansanedustuslaitokselle.

5 Puolustuksekseen Belgian hallitus korostaa ensiksi niiden teknisten, institutionaalisten ja poliittisten vaikeuksien laajuutta, joilla hallituksen mukaan selittyy se, että ponnistuksista huolimatta esitystä laiksi, jolla direktiivi saatettaisiin osaksi Belgian lainsäädäntöä, ei vielä ole onnistuttu antamaan parlamentille. Lisäksi erityisiä ongelmia on aiheutunut siitä, että hallitus on päättänyt käyttää direktiiviä hyväkseen kaikkia luottolaitoksia koskevan Belgian pankkilainsäädännön uudelleen muotoilemiseksi.

6 Vaikka edellä esitetyillä seikoilla voidaan selittää direktiivin toteuttamista koskevat vaikeudet, ne eivät kuitenkaan poista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, jonka vuoksi Belgian kuningaskuntaa vastaan on nostettu kanne. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja.

7 Belgian hallitus katsoo lisäksi, ettei komission perusteltua lausuntoa ja komission nostamaa kannetta ole riittävästi perusteltu, koska niissä ei viitata direktiivin täytäntöönpanossa ilmenneisiin vaikeuksiin eikä Belgian valtion laiminlyönteihin tai vastustukseen tältä osin. Edelleen, perustellussa lausunnossa asetettu määräaika on riittämätön.

8 Tältä osin on huomautettava, että perustamissopimuksen 169 artiklaan perustuvan kanteen hyväksyminen edellyttää ainoastaan sitä, että jäsenyysvelvoitteita todetaan objektiivisesti jätetyn noudattamatta, eikä edellytyksenä ole jäsenvaltion tietoisen hidastelun tai vastustuksen toteen näyttäminen. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että 169 artiklassa tarkoitettu lausunto on katsottava perustelluksi oikeudellisesti riittävällä tavalla, jos siinä on esitetty, kuten tässä tapauksessa, johdonmukaisesti syyt, joiden perusteella komissio on katsonut, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen nojalla kuuluvaa jäsenyysvelvoitetta. Tämän vuoksi komissiolla ei ole ollut velvollisuutta viitata kyseisessä jäsenvaltiossa mahdollisesti ilmenneisiin vaikeuksiin direktiivin täytäntöönpanossa.

9 Lopuksi on todettava, että direktiivissä on asetettu jäsenvaltioille 24 kuukauden määräaika direktiivin täytäntöönpanemiseksi toteutettavia toimenpiteitä varten. Tältä osin perustellussa lausunnossa asetettu kahden kuukauden määräaika on yksinkertaisesti lisäaika, jonka kuluessa jäsenvaltiota kehotetaan lopettamaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, josta sitä on moitittu. Lisäksi komissio on odottanut melkein kaksi vuotta perustellun lausunnon lähettämisen jälkeen, ennen kuin se on saattanut asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Näin ollen Belgian kuningaskunta turhaan riitauttaa näissä olosuhteissa perustellussa lausunnossa asetetun kahden kuukauden määräajan.

10 Belgian hallitus väittää vielä, ettei kanne ole perusteltu, sillä direktiivin toteuttamiseksi asetettu 24 kuukauden määräaika ei selvästikään ole riittävä. Se katsoo, että neuvoston direktiivistä 77/780/ETY aiheutuu myös tulkintavaikeuksia, mitä tulee siinä säädettyjen velvoitteiden luonteeseen ja tiettyjen säännösten välittömään sovellettavuuteen.

11 Tältä osin on todettava, että jäsenvaltioiden hallitukset osallistuvat direktiivien valmistelutyöhön, joten niiden on kyettävä valmistelemaan tarvittavat säädökset direktiivien toteuttamiseksi määräajassa. Jos jonkin direktiivin toteuttamiselle asetettu määräaika osoittautuu kuitenkin liian lyhyeksi, ainoa yhteisön oikeuden mukainen keino on se, että asianomainen jäsenvaltio tekee yhteisön toimielimissä asianmukaisen aloitteen saadakseen toimivaltaisen toimielimen mahdollisesti jatkamaan määräaikaa.

12 Direktiivin tulkintavaikeuksilla ei voida perustella Belgian hallituksen hyväksymän määräajan ylitystä, varsinkin kun hallituksella on ollut lisäksi muita keinoja määrittää velvoitteittensa ulottuvuus.

13 Myöskään se, että tietyt direktiivin säännökset ovat välittömästi sovellettavia, ei ole vapauttanut Belgian hallitusta velvoitteesta panna direktiiviä täytäntöön antamalla kansallisia säädöksiä. Itse asiassa, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut asiassa 102/79, komissio v. Belgia, 6.5.1980 antamassaan tuomiossa (Kok. 1980, s. 1487), yksityisten oikeus vedota tuomioistuimessa direktiivin jäsenyysvelvoitteensa laiminlyönyttä jäsenvaltiota vastaan on vähimmäistae, joka johtuu siitä, että direktiiveillä jäsenvaltioille asetettu velvoite on perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan perusteella jäsenvaltioita sitova, eikä jäsenvaltio voi tällä perustella sitä, että se on jättänyt toteuttamatta määräajassa kunkin direktiivin tavoitteen mukaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä.

14 Belgian hallitus on lopuksi todennut vastinekirjelmässään, että direktiivin vaatimukset on jo täytetty varsinaisissa kansallisissa säädöksissä tai yleisluonteisissa hallinnollisissa säännöissä, jotka on julkaistu asianmukaisella tavalla. Vastauskirjelmässään Belgian hallitus on todennut, ettei kyseisten toimenpiteiden voida katsoa olevan pelkkää hallinnollista käytäntöä, vaan että tosiasiallisesti kysymyksessä ovat hallinnolliset säännöt. Belgian hallitus on vasta yhteisöjen tuomioistuimen sille esittämän pyynnön täyttämiseksi jättänyt 11.10.1982 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon asiakirjan, jonka liitteenä ovat olleet eri kansalliset säädökset, joilla hallituksen mukaan varmistetaan direktiivin saattaminen osaksi Belgian oikeutta.

15 Tältä osin on kuitenkin tuotava esiin, että Belgian hallitus on esittänyt kyseisen perusteen vasta oikeudenkäyntivaiheessa. Sen sijaan koko oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana se on ainoastaan todennut, että kyseisen direktiivin saattamiseksi osaksi Belgian lainsäädäntöä oltiin valmistelemassa lakia.

16 On todettava, ettei kyseinen menettelytapa ole direktiivin 77/780/ETY 14 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille säädetyn velvoitteen mukainen. Mainitun kohdan mukaan komissiolle on ilmoitettava viipymättä direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet.

17 Komission nostamassa kanteessa vaaditaan kuitenkin ainoastaan sen vahvistamista, että Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta sille ETY:n perustamissopimuksen nojalla kuuluvia jäsenyysvelvoitteita, "koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa neuvoston direktiivin 77/780/ETY noudattamisen edellyttämiä säännöksiä", eikä siinä ole kysymys kyseisen direktiivin 14 artiklasta johtuvasta ilmoitusvelvollisuudesta. Näin ollen edellä esitetty on otettava huomioon tutkittaessa Belgian hallituksen perustetta.

18 Peruste on joka tapauksessa hylättävä. Useita selviä direktiivin rikkomistapauksia voidaan mainita esimerkkeinä. Ensiksi käy ilmi, että useat velvoitteet, jotka on säädetty muun ohessa direktiivin 3 artiklan 7 kohdassa, 8 artiklan 5 kohdassa ja 9 artiklan 2 kohdassa ja joiden perusteella Belgian valvontaviranomaisten on ilmoitettava tekemistään päätöksistä, eivät sisälly yhteenkään nykyään voimassa olevaan tekstiin.

19 Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten velvoitteesta toimittaa toisilleen tiedot, jotka ovat omiaan helpottamaan luottolaitosten valvontaa, (direktiivin 7 artikla) Belgian kuningaskunta toteaa, että kyseisestä velvoitteesta on säädetty 9.7.1935 annetun kuninkaallisen asetuksen nro 185 40 pykälässä.

Tässä pykälässä vapautetaan tosin pankkivaliokunnan jäsenet ja tilintarkastajat heitä sitovasta ammattisalaisuudesta tietoja ulkomaalaiselle valvontaviranomaiselle toimitettaessa, mutta pykälä ei sisällä belgialaisille viranomaisille asetettua velvoitetta olla yhteistyössä toisten jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa.

20 Belgian hallituksen toimittamassa asiakirjassa ei myöskään ole säännöstä direktiivin 5 artiklan soveltamisesta. Artiklassa säädetään luottolaitosten sivuliikkeiden oikeudesta käyttää samaa nimeä, jota ne käyttävät jäsenvaltiossa, jossa on niiden kotipaikka. Lopuksi tietyille toimiluvan peruuttamista koskeville säännöksille (8 artikla) ei myöskään ole vastinetta Belgian lainsäädännössä. Tällainen on tilanne 12 kuukauden määräajan osalta, joka on asetettu, jotta viranomaiset voivat peruuttaa toimiluvan, jos laitos ei ole käynnistänyt toimintaansa.

21 Näin ollen on todettava, että jättämällä antamatta asetetussa määräajassa 12.12.1977 annetun neuvoston direktiivin 77/780/ETY noudattamisen edellyttämät säännökset Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen nojalla kuuluvia jäsenyysvelvoitteita.

Oikeudenkäyntikulut

22 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23 Koska vastaaja on hävinnyt asian, vastaaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Jättämällä antamatta asetetussa määräajassa luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallin-

nollisten määräysten yhteensovittamisesta 12 päivänä joulukuuta 1977 annetun neuvoston direktiivin 77/780/ETY (EYVL L 322, s. 30) noudattamisen edellyttämät säännökset Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen nojalla kuuluvia jäsenyysvelvoitteita.

2) **Vastaaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Galmot

Julistettiin Luxemburgissa 1 päivänä maaliskuuta 1983.

P. Heim
kirjaaja

J. Mertens de Wilmars
presidentti