

DOMSTOLENS DOM

13. maj 1997 *

I sag C-233/94,

Forbundsrepublikken Tyskland ved ekspeditionssekretær Bernd Kloke, Forbundsøkonomiministeriet, D-53107, Bonn, som befuldmægtiget, og advokat Hans-Jörg Niemeyer, Bruxelles,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved kontorchef Johann Schoo, Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

og

Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent Jill Aussant og Klaus Borchers og Jan-Peter Hix, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgte,

* Processprog: tysk.

støttet af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Dimitrios Gouloussis og Ulrich Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger (EFT L 135, s. 5),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray og L. Sevón samt dommerne C.N. Kakouris, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann (refererende dommer), H. Ragnemalm, M. Wathelet og R. Schintgen,

generaladvokat: P. Léger

justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 5. november 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. november 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 18. august 1994 har Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af EF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger (EFT L 135, s. 5, herefter »direktivet«) og, subsidiært, om annullation af direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, artikel 4, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, første afsnit, andet punktum.
- 2 Direktivet er udstedt i henhold til EF-traktatens artikel 57, stk. 2, første og tredje punktum, og i overensstemmelse med fremgangsmåden i traktatens artikel 189 B. Forbundsrepublikken Tyskland har i Rådet stemt imod vedtagelsen af direktivet.
- 3 Forud for direktivet forelå Kommissionens henstilling 87/63/EØF af 22. december 1986 om indførelse af indskudsgarantiordninger i Fællesskabet (EFT 1987 L 33, s. 16, herefter »Kommissionens henstilling«). Ifølge henstillingens punkt 1, litra b), havde indskudsgarantiordningerne til formål at beskytte indskydere i samtlige godkendte kreditinstitutter, herunder også indskydere i filialer af kreditinstitutter, hvis hjemsted er beliggende i andre medlemsstater.
- 4 Da henstillingen efter Kommissionens opfattelse ikke fuldt ud havde givet det ønskede resultat, fremlagde den den 14. april 1992 et forslag til Rådets direktiv om indskudsgarantiordninger (EFT C 163, s. 6).

5 Direktivets artikel 3 bestemmer :

»1. Hver medlemsstat sikrer, at der på dens område indføres en eller flere indskudsgarantiordninger, som bliver officielt anerkendt. Undtagen under de omstændigheder, der er nævnt i andet afsnit samt i stk. 4, må intet kreditinstitut, der har fået tilladelse i den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 3 i (Rådets første) direktiv 77/780/EØF (af 12.12.1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut, EFT L 322, s. 30), tage imod indskud, medmindre det er medlem af en sådan ordning.

En medlemsstat kan dog fritage et kreditinstitut for kravet om at være tilsluttet en indskudsgarantiordning, hvis det pågældende institut er tilsluttet en ordning, der beskytter selve kreditinstituttet især ved at garantere dets likviditet og solvens, således at indskyderne derved sikres en beskyttelse, der mindst svarer til den, som en indskudsgarantiordning yder, og som efter de kompetente myndigheders opfattelse opfylder følgende betingelser:

- Ordningen eksisterer og er officielt anerkendt på tidspunktet for dette direktivs vedtagelse.
- Ordningen har til formål at undgå, at indskud i kreditinstitutter, der er omfattet af ordningen, bliver indisponible, og den råder med henblik herpå over tilstrækkelige midler.
- Ordningen består ikke af en garanti, der ydes et kreditinstitut af medlemsstaterne selv eller af deres lokale eller regionale myndigheder.

- Ifølge ordningen er indskyderne sikret oplysninger på de i artikel 9 fastlagte vilkår.

Medlemsstater, som gør brug af denne mulighed, underretter Kommissionen herom; de meddeler især garantiordningernes karakteristika, hvilke kreditinstitutter der er omfattet af ordningerne, samt eventuelle senere ændringer af de fremsatte oplysninger. Kommissionen underretter Det Rådgivende Udvalg for Banklovgivning herom.

...

4. Hvis det er tilladt ifølge national lovgivning, og hvis de kompetente myndigheder, der meddelte tilladelsen, har givet deres udtrykkelige samtykke, kan et kreditinstitut, der er ekskluderet af en indskudsgarantiordning, fortsat tage imod indskud, såfremt det før eksklusionen har indført alternative garantiordninger, der sikrer indskyderne en beskyttelse af mindst samme størrelse og rækkevidde som den officielt anerkendte ordning.«

6 Artikel 4 bestemmer:

»1. Indskudsgarantiordninger, der indføres og officielt anerkendes i en medlemsstat i henhold til artikel 3, stk. 1, skal omfatte indskydere i filialer, som kreditinstitutter har oprettet i andre medlemsstater.

Indtil den 31. december 1999 må hverken størrelsen eller rækkevidden, inklusive procentsatsen, af den ydede dækning overstige den maksimale størrelse og den maksimale rækkevidde af den dækning, som tilbydes af den tilsvarende garantiordning på værtslandets område.

Inden denne dato skal Kommissionen udarbejde en rapport på grundlag af den indhøstede erfaring med anvendelsen af andet afsnit og skal vurdere behovet for at fortsætte disse arrangementer. Kommissionen skal i givet fald fremlægge et forslag til direktiv for Europa-Parlamentet og Rådet om en forlængelse af arrangementernes gyldighed.

2. Når størrelsen og/eller rækkevidden, inklusive procentsatsen, af den dækning, der tilbydes af garantiordningen i værtslandet, overstiger størrelsen og/eller rækkevidden af dækningen i den medlemsstat, hvor kreditinstituttet har fået meddelt tilladelse, påser værtslandet, at der på dets område findes en officielt anerkendt indskudsgarantiordning, som en filial kan tilslutte sig på frivilligt grundlag for at supplere den garanti, som indskyderne allerede har i kraft af filialens medlemskab af hjemlandets ordning.

Den ordning, som filialen tilslutter sig, skal dække den kategori af institutter, som filialen tilhører eller bedst kan henføres til i værtslandet.

3. Medlemsstaterne påser, at der fastsættes objektive og almindeligt anvendte betingelser, for filialers medlemskab af et værtslands ordning i henhold til stk. 2. En filial kan kun blive optaget, hvis den opfylder de relevante forpligtelser i forbindelse med medlemskab, herunder navnlig betaling af alle bidrag og andre afgifter. Medlemsstaterne skal ved gennemførelsen af dette stykke følge de ledende principper i bilag II.

4. Hvis en filial, der på frivilligt grundlag er blevet tilsluttet en garantiordning, jf. stk. 2, undlader at opfylde de forpligtelser, der påhviler den som medlem af indskudsgarantiordningen, underrettes de kompetente myndigheder, der meddelte tilladelsen, og de træffer i samarbejde med garantiordningen alle passende foranstaltninger for at sikre, at ovennævnte forpligtelser bliver opfyldt.

Hvis disse foranstaltninger ikke fører til, at filialen overholder ovennævnte forpligtelser, kan garantiordningen efter en passende frist på mindst tolv måneder og efter at have indhentet samtykke fra de kompetente myndigheder, der meddelte tilladelsen, ekskludere filialen. Indskud, der foretages inden datoen for eksklusionen, er fortsat dækket af den frivillige ordning, indtil de forfalder. Indskydere skal underrettes om, at den supplerende dækning er bortfaldet.

5. Kommissionen aflægger senest den 31. december 1999 rapport om, hvordan stk. 2, 3 og 4 fungerer, og foreslår eventuelt ændringer hertil.«

7 Artikel 7 bestemmer følgende:

»1. Indskudsgarantiordningerne sikrer, at en given indskyders samlede indskud er dækket op til 20 000 ECU, såfremt indskud bliver indisponible.

Indtil den 31. december 1999 kan medlemsstater, hvor indskud på tidspunktet for direktivets vedtagelse ikke er dækket op til 20 000 ECU, opretholde det maksimumsbeløb, som er fastsat i deres garantiordninger, idet dette beløb dog skal være på mindst 15 000 ECU.

2. Medlemsstaterne kan bestemme, at visse indskydere eller visse former for indskud udelukkes fra garantiordningen eller dækkes med et lavere beløb. En liste over disse udelukkelser findes i bilag I.

3. Denne artikel er ikke til hinder for videreførelse eller vedtagelse af bestemmelser, der indebærer en højere eller mere omfattende dækning af indskud. Indskudsgarantiordninger kan navnlig af sociale årsager dække visse former for indskud fuldstændigt.

...«

- 8 Artikel 8, 9 og 10 fastsætter betingelserne for udformningen af en indskudsgarantiordning.

Den principale påstand

- 9 Til støtte for den principale påstand om annullation af direktivet i dets helhed har forbundsregeringen gjort to anbringender gældende. For det første, at der er anvendt fejlagtig hjemmel for direktivet, og for det andet, at begrundelsespligten i EF-traktatens artikel 190 er tilsidesat.

Anbringendet om anvendelse af fejlagtig hjemmel for direktivet

- 10 Den tyske regering har anført, at traktatens artikel 57, stk. 2, første og tredje punktum, hvorefter Rådet og Parlamentet udsteder direktiver om samordning af medlemsstaternes love og administrativt fastsatte bestemmelser om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, ikke kan være eneste hjemmel for direktivet. Ifølge regeringen fremgår det af første, anden, fjerde, sekstende og syttende betragtning til direktivet, at det ikke er begrænset til en regulering af bankernes virksomhed, men først og fremmest har til formål at styrke beskyttelsen af indskyderne. Direktivet burde derfor også have været udstedt i henhold til traktatens artikel 235. Da artikel 57 er en *lex specialis*-bestemmelse i forhold til

artikel 100 A, finder sidstnævnte ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde. Traktatens artikel 129 A, som specifikt vedrører beskyttelsen af forbrugerne, herunder indskydere, indeholder ikke hjemmel for Rådet til — bortset fra foranstaltninger, der træffes i henhold til artikel 100 A — at træffe foranstaltninger, som henhører under de kategorier af retsakter, der er omhandlet i traktatens artikel 189.

- 11 Den tyske regering slutter heraf, at når der ikke foreligger den i traktatens artikel 235 krævede enstemmighed, er direktivet ikke forskriftsmæssigt vedtaget.
- 12 Hertil bemærkes, at inden for rammerne af kompetencefordelingen i Fællesskabet skal valget af hjemmel for en retsakt foretages på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve. Sådanne forhold omfatter bl.a. retsaktens formål og indhold (jf. senest dom af 3.12.1996, sag C-268/94, Portugal mod Rådet, Sml. I, s. 6177, præmis 22).
- 13 I henhold til første betragtning til direktivet, hvori der henvises til de i traktaten fastsatte mål, der er mest generelt formuleret i dens artikel 2, er formålet hermed at tilstræbe en harmonisk udvikling af kreditinstitutters virksomhed i hele Fællesskabet gennem ophævelse af enhver begrænsning af etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, samtidig med at stabiliteten i banksystemet og beskyttelsen af indskyderne styrkes.
- 14 Ifølge traktatens artikel 3, litra c), skal Fællesskabets virke indebære oprettelse af et indre marked ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne. Dernæst bestemmer traktatens artikel 7 A, at Fællesskabet vedtager foranstaltninger med henblik på oprettelse af det indre marked i henhold til bl.a. bestemmelserne i traktatens artikel 57, stk. 2.

- 15 Det følger heraf, at foranstaltninger, der træffes i henhold til sidstnævnte bestemmelse, bidrager til at fjerne hindringerne for den frie bevægelighed, der bl.a. kan være en følge af forskelle mellem medlemsstaternes love og administrativt fastsatte bestemmelser om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed.
- 16 Domstolen har flere gange fastslået, at medlemsstaterne, når der ikke foreligger samordning på fællesskabsplan, under visse betingelser kan træffe nationale foranstaltninger, hvormed der forfølges et lovmæssigt formål, som er foreneligt med traktaten, og som er begrundet i tvingende almene hensyn, der bl.a. omfatter forbrugerbeskyttelsen (jf. bl.a. dom af 4.12.1986, sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755).
- 17 Det følger heraf, at medlemsstaterne under visse omstændigheder kan træffe eller opretholde foranstaltninger, der udgør hindringer for den frie bevægelighed. Det er navnlig sådanne hindringer, traktatens artikel 57, stk. 2, giver Fællesskabet mulighed for at fjerne ved en samordning af medlemsstaternes love og administrativt fastsatte bestemmelser om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. Da der er tale om samordningsforanstaltninger, tager Fællesskabet de almene hensyn, som de enkelte medlemsstater forfølger, i betragtning og vedtager et beskyttelsesniveau for disse hensyn, som forekommer acceptabelt i Fællesskabet.
- 18 Hvad angår den foreliggende sag indeholder direktivet et påbud om, at alle kreditinstitutter skal tilsluttes en indskudsgarantiordning, der sikrer, at en indskyders samlede indskud i et kreditinstitut er dækket op til 20 000 ECU, såfremt indskuddene bliver indisponible. Dernæst omfatter indskudsgarantiordninger, der indføres i en medlemsstat i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, indskydere i filialer, som kreditinstitutter har oprettet i andre medlemsstater.

- 19 De mekanismer, der er indført ved direktivet, bevirker, at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig indskyderbeskyttelse som begrundelse for at lægge hindringer i vejen for, at kreditinstitutter, der er godkendt i andre medlemsstater, driver virksomhed. På baggrund heraf, er det klart, at direktivet ophæver hindringer for den frie etableringsret og for fri udveksling af tjenesteydelser.
- 20 Det følger heraf, at Parlamentet og Rådet med føje har vedtaget direktivet med hjemmel i traktatens artikel 57, stk. 2, og at de ikke var forpligtet til at anvende en anden hjemmel.
- 21 Anbringendet om urigtig hjemmel må derfor forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 22 Forbundsregeringen har anført, at direktivet bør annulleres på grund af tilsidesættelse af begrundelsespligten i traktatens artikel 190. Direktivet indeholder ingen begrundelse for så vidt angår dets forenelighed med subsidiaritetsprincippet, der fremgår af traktatens artikel 3 B, stk. 2. Den tyske regering har tilføjet, at da dette princip begrænser Fællesskabets kompetence, og da Domstolen har kompetence til at efterprøve, at fællesskabslovgiver ikke overskrider sin kompetence, må princippet være underkastet domstolskontrol. Ydermere medfører begrundelsespligten i artikel 190, at der skal tages hensyn til de væsentlige faktiske og retlige overvejelser, som er grundlaget for retsakten; hertil hører også overholdelse af subsidiaritetsprincippet.
- 23 Hvad angår det konkrete indhold af begrundelsespligten i forhold til subsidiaritetsprincippet har den tyske regering anført, at fællesskabsinstitutionerne detaljeret

skal anføre grundene til, at alene Fællesskabet — og ikke medlemsstaterne — har kompetence på det pågældende område. I den foreliggende sag fremgår det ikke af direktivet, hvorfor dets mål ikke i tilstrækkeligt grad kunne være opnået ved en foranstaltning, truffet af medlemsstaterne, og de grunde, der taler for en handling fra Fællesskabets side, er heller ikke anført.

- 24 Indledningsvis bemærkes, at den sagsøgende regering ikke i forbindelse med dette anbringende hævder, at direktivet har tilsidesat subsidiaritetsprincippet, idet den alene gør indsigelse mod, at fællesskabslovgiver ikke har anført grundene til, at lovgivers handling er i overensstemmelse med dette princip.
- 25 Hvad angår begrundelsespligten, der er knæsat i traktatens artikel 190, bemærkes, at alle de pågældende retsakter skal indeholde en angivelse af grundene til, at institutionen har udstedt dem, således at Domstolen kan udøve sine kontrolbeføjelser, og således at såvel medlemsstaterne som de berørte borgere kan få kendskab til, hvorledes fællesskabsinstitutionerne har anvendt traktaten (jf. bl.a. dom af 17.5.1994, sag C-41/93, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1829, præmis 34).
- 26 Det bemærkes, at Parlamentet og Rådet i anden betragtning til direktivet har udtalt, at der bør »tages højde for den situation, der kan opstå, hvis indskud i et kreditinstitut, som har filialer i andre medlemsstater, bliver indisponible«, og at det er »nødvendigt, at der sikres et harmoniseret minimumsniveau for beskyttelse af indskud, uanset hvor i Fællesskabet indskuddet er foretaget«. Disse betragtninger viser, at fællesskabslovgiver er af den opfattelse, at formålet med tiltaget bedst kunne gennemføres på fællesskabsplan på grund af dets tilsigtede omfang. Det samme ræsonnement fremgår ligeledes af tredje betragtning, hvorefter afgørelsen om den kompetente indskudsgarantiordning i tilfælde af, at en filial, der er beliggende i en anden medlemsstat end den, hvor kreditinstituttet har sit hjemsted, bliver insolvent, har virkninger uden for den enkelte medlemsstats grænser.

- 27 Dernæst har Parlamentet og Rådet i femte betragtning anført, at medlemsstaternes opfølgning af Kommissionens henstilling ikke helt har givet det ønskede resultat. Fællesskabslovgiver har dermed fastslået, at formålet med tiltaget ikke i tilstrækkelig grad kunne opnås af medlemsstaterne.
- 28 Det fremgår af disse betragtninger, at Parlamentet og Rådet i hvert fald har begrundet deres opfattelse af, at tiltaget var i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, og at de derfor har overholdt begrundelsespligten, således som den fremgår af traktatens artikel 190. Der kan i denne sammenhæng ikke stilles noget krav om, at princippet udtrykkeligt skal omtales.
- 29 Af disse grunde er der ikke i de faktiske omstændigheder støtte for anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten, og det må således forkastes.

Den subsidiære påstand

- 30 Subsidiært har forbundsregeringen nedlagt påstand om annullation af:

— Direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, hvorefter den dækning, der ydes indskydere i filialer, som kreditinstitutter har oprettet i andre medlemsstater end de, hvor instituttet er godkendt, ikke må overstige den dækning, der tilbydes af den tilsvarende garantiordning på værtslandets område (herefter »udførselsforbuddet«).

- Artikel 4, stk. 2, hvorefter den medlemsstat, hvis indskudsgarantiordning overstiger størrelsen og/eller rækkevidden af dækningen i en anden medlemsstat, skal oprette en indskudsgarantiordning, som filialer af godkendte kreditinstitutter i denne anden stat kan tilslutte sig for at supplere deres garanti (herefter »supplerende dækning«), og
- direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, andet punktum, som forpligter kreditinstitutterne til at være medlem af en indskudsgarantiordning (herefter »pligt-medlemskab«).

Artikel 4, stk. 1, andet afsnit

- 31 Den tyske regering har for det første gjort gældende, at »udførselsforbuddet« i direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, ikke er tilstrækkeligt begrundet.
- 32 For det andet er det i strid med traktatens artikel 57, stk. 2, hvis formål er at lette adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed i en anden medlemsstat.
- 33 For det tredje er det uforeneligt med Fællesskabets mål, der er fastsat i artikel 3, litra s), og artikel 129 A, om at virkeliggøre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

- 34 For det fjerde har regeringen gjort gældende, at »udførselsforbuddet« er i strid med proportionalitetsprincippet.

Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 35 Forbundsregeringen har anført, at fjortende betragtning, der er eneste relevante betragtning i denne sammenhæng, kun indeholder en generel begrundelse og ikke angiver grundene til, at Rådet og Parlamentet har anset det for nødvendigt, at størrelsen og rækkevidden af den dækning, som garantiordningerne tilbyder, ikke bruges som konkurrencemiddel. Institutionerne burde navnlig have præciseret de omstændigheder, som efter deres opfattelse kunne frembringe de markedsforstyrrelser, der er henvist til.

- 36 Under hensyn til den retspraksis, der er henvist til ovenfor i præmis 25, bemærkes, at fællesskabsinstitutionerne har overholdt pligten til at begrunde »udførselsforbuddet«. De har nemlig i fjortende betragtning fremhævet, at der kan forekomme markedsforstyrrelser som følge af, at filialer af kreditinstitutter tilbyder højere dækning end kreditinstitutter, der har fået meddelt tilladelse i værtslandet, og har tilføjet, at størrelsen og rækkevidden af den dækning, som garantiordningerne tilbyder, ikke bør bruges som konkurrencemiddel. Institutionerne har fastslået, at det var nødvendigt, i hvert faldt i begyndelsen, at bestemme, at størrelsen og rækkevidden af den dækning, som en ordning i hjemlandet tilbyder indskydere i filialer i en anden medlemsstat, ikke må overstige størrelsen og rækkevidden af den dækning, som den tilsvarende ordning i værtslandet tilbyder.

- 37 Disse bemærkninger indeholder en klar begrundelse for, hvorfor lovgiver har vedtaget bestemmelsen i direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit.

38 Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten må således forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 57, stk. 2

39 Forbundsregeringen har anført, at »udførselsforbuddet«, for så vidt det pålægger filialer at reducere garantidækningen til niveauet i værtsmedlemsstaten, medfører, at filialernes aktiviteter i denne medlemsstat gøres vanskeligere, endog umulige, og at forbuddet derfor er i strid med formålet med artikel 57, stk. 2, som netop er at lette adgangen til at optage og udøve selvstændig virksomhed. »Udførselsforbuddet« vil ligeledes være en hindring i processen til at reducere forskellene mellem de nationale garantiordninger og derved endog være i strid med direktivets formål, som er at indføre indskudsgarantiordninger i alle medlemsstater og harmonisere de, der allerede findes. Disse formål bør opnås ved en minimumsharmonisering og en gensidig anerkendelse af nationale ordninger.

40 I denne sammenhæng har forbundsregeringen anført, at den tyske indskudsgarantiordning, der finder anvendelse på beskyttelsen af indskyderne i filialer i andre medlemsstater, ikke er anerkendt i disse stater, således at beskyttelsesniveauet dér skal nedsættes. Det heraf følgende krav for tyske kreditinstitutter om at indføre forskellige bidragssatser for filialer, der er beliggende i andre medlemsstater, medfører væsentlige vanskeligheder og forhindrer endog, at kreditinstitutterne opretter et net af filialer i andre medlemsstater, således som de gør, når der ikke findes et »udførselsforbud«. Efter forbundsregeringens opfattelse er de italienske, danske og franske kreditinstitutter ligeledes berørt, da de ifølge direktivet skal reducere beskyttelsesniveauet for indskud i filialer, der er beliggende i visse andre medlemsstater.

41 Indledningsvis bemærkes, at traktatens artikel 57, stk. 2, indeholder hjemmel for Parlamentet og Rådet til med henblik på at fjerne hindringerne for den frie

etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser at udstede direktiver om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. Det har imidlertid vist sig, at der forelå en sådan hindring i form af de grundlæggende forskelle i de indskudsgarantiordninger, der fandtes i de forskellige medlemsstater. Lovgivningerne vedrørende disse ordninger er derfor blevet samordnet for at lette kreditinstitutternes virksomhed på fællesskabsplan.

- 42 På denne baggrund kan »udførselsforbuddet« ikke anses for at være i strid med artikel 57, stk. 2, alene fordi der forekommer situationer, der ikke er til fordel for godkendte kreditinstitutters filialer i en bestemt medlemsstat. En samordning kan nemlig medføre, at erhvervsdrivende, der er etableret i en medlemsstat, mister fordele ved en national lovgivning, som i særlig grad var til gunst for dem.
- 43 Dernæst er det korrekt, at »udførselsforbuddet« udgør en undtagelse til den minimumssamordning og gensidige anerkendelse, som direktivet generelt tilstræber. Det skal imidlertid bemærkes, at under hensyn til de komplicerede sagsforhold og de forskelle, som bestod medlemsstaternes lovgivninger imellem, var Parlamentet og Rådet bemyndiget til gradvist at gennemføre den nødvendige harmonisering (jf. hertil dom af 29.2.1996, sag C-193/94, Skanavi og Chrysanthakopoulos, Sml. I, s. 929, præmis 27).
- 44 Endelig bemærkes, at ifølge Kommissionens henstilling skulle indskudsgarantiordningerne i værtslandet beskytte indskyderne i filialer af kreditinstitutter, hvis hjemsted var beliggende i andre medlemsstater. Dernæst blev spørgsmålet om indskudsgarantiordninger ikke behandlet i Rådets andet direktiv 89/646/EØF af 15. december 1989 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og om ændring af direktiv 77/780/EØF (EFT L 386, s. 1, herefter »andet bankdirektiv«). Under disse omstændigheder var det tænkeligt, at udøvelsen af bankvirksomhed for filialer af godkendte institutter i Tyskland hindres af forpligtelsen til at tilslutte sig en garantiordning i en anden medlemsstat, der er indført i overensstemmelse med Kommissionens

henstilling. Direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, bidrager til at mindske denne hindring, idet den generelt reducerer indflydelsen fra værtsmedlemsstatens garantiordninger til en simpel begrænsning af maksimumsdækningen for indskydere i filialer, der er oprettet af godkendte kreditinstitutter i andre medlemsstater i situationer, hvor denne overstiger 20 000 eller eventuelt 15 000 ECU. Denne begrænsning er under alle omstændigheder meget mindre byrdefuld end kravet om at underkaste sig forskellige lovgivninger vedrørende indskudsgarantiordningerne i forskellige værtsmedlemsstater. Det følger heraf, at artikel 4, stk. 1, andet afsnit, har lettet adgangen til at optage og udøve bankvirksomhed i andre medlemsstater også for filialer af kreditinstitutter, der er godkendt i Tyskland.

- 45 Anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 57, stk. 2, må derfor forkastes.

Anbringendet om uforenelighed med målet om et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, der er udtrykt i traktatens artikel 3, litra s), og artikel 129 A

- 46 Forbundsregeringen har anført, at forbrugerbeskyttelsen ifølge traktatens artikel 3, litra s), er et bindende mål for Fællesskabet, og at der med artikel 129 A er tilføjet et særligt afsnit om »Forbrugerbeskyttelse« i traktaten. Det følger desuden af første og sekstende betragtning til direktivet, at det skal øge beskyttelsen af indskydere; denne er nemlig bedre, jo højere garantibeløbet er.
- 47 »Udførselsforbuddet« i artikel 4, stk. 1, andet afsnit, er ikke alene til ulempe for indskyderne i en medlemsstat med en lav minimumsdækning, som har foretaget indskud i en filial af et kreditinstitut, der er godkendt i en medlemsstat, der kræver et højt beskyttelsesniveau, men også for de indskydere, som har foretaget indskud

i en medlemsstat med et højt beskyttelsesniveau, og som ønsker at flytte til en filial i en medlemsstat, hvor beskyttelsen er lavere. Den anførte bestemmelse er derfor i strid med traktatens mål.

48 I denne sammenhæng er det tilstrækkeligt at fastslå, at uanset at forbrugerbeskyttelsen er et af Fællesskabets mål, er den naturligvis ikke det eneste mål. Det er allerede anført, at direktivets formål er at fremme den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser i banksektoren. Disse rettigheder skal naturligvis ledsages af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i Fællesskabet; traktaten indeholder dog ikke bestemmelser, der pålægger fællesskabslovgiver at stadfæste det højeste beskyttelsesniveau, der findes i en bestemt medlemsstat. Den reduktion af beskyttelsesniveauet, der således kan ske i visse tilfælde ved anvendelsen af direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, bringer ikke det med direktivet tilstræbte samlede resultat — nemlig en væsentlig forbedring af indskyderbeskyttelsen i Fællesskabet — i fare.

49 Af disse grunde skal anbringendet om, at artikel 4, stk. 1, andet afsnit, et uforeneligt med målet, et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, der er anført i traktatens artikel 3, litra s), og artikel 129 A, ligeledes forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

50 Forbundsregeringen har gjort gældende, at fællesskabslovgiver også i forbindelse med harmoniseringsforanstaltninger skal holde sig inden for sit skøn, som bl.a. er begrænset af proportionalitetsprincippet. Dette princip er imidlertid ikke blevet overholdt i den foreliggende sag.

- 51 Forbundsregeringen har i denne sammenhæng anført, at »udførselsforbuddet« i direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i princippet er uforeneligt med traktatens artikel 52, da det begrænser den fri etableringsret. Filialerne fratages nemlig et konkurrencemiddel i forhold til værtsmedlemsstatens nationale banker i et sådant omfang, at kreditinstitutter i visse tilfælde endog kan tvinges til af denne grund at afstå fra at oprette et net af filialer i en anden medlemsstat.
- 52 Efter den tyske regerings opfattelse er »udførselsforbuddet« ikke nødvendigt for at nå direktivets mål, nemlig at forhindre de markedsforstyrrelser, der kan opstå, såfremt kunderne trækker deres indskud i nationale kreditinstitutter ud for at overføre dem til filialer af kreditinstitutter, der er godkendt i andre medlemsstater; der findes nemlig alternativer til dette forbud, som i mindre grad påvirker kreditinstitutternes virksomhed. Man havde således f.eks. kunnet indføre en beskyttelsesklausul til fordel for kreditinstitutter i medlemsstater, hvor indskyderbeskyttelsen er mindre omfattende, som kun tillader en indgriben i situationer, hvor en markedsforstyrrelse er nært forestående i en medlemsstat.
- 53 En sådan beskyttelsesklausul til anvendelse i krisesituationer ville dels være i overensstemmelse med den fællesskabsretlige lære om beskyttelsesforanstaltninger, dels være fuldstændig tilstrækkelig i det foreliggende tilfælde. Der er nemlig ikke grund til at frygte markedsforstyrrelser på grund af indskydernes kapitaloverførsel til filialer af godkendte banker i andre medlemsstater, idet direktivets artikel 9, stk. 3, begrænser anvendelsen af oplysninger vedrørende indskudsgarantiordningerne i reklameøjemed. Uden reklame får indskyderne kun efterhånden kendskab til, at der findes mere fordelagtige garantiordninger, og de foretager ikke alle omgående store udtræk, hvilket giver de pågældende myndigheder tid til at træffe beskyttelsesforanstaltninger.

- 54 I denne sammenhæng skal der henvises til Domstolens praksis, hvorefter det ved afgørelsen af, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, er afgørende, om de midler, der bringes i anvendelse, er egnet til at virkeliggøre det tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette (jf. bl.a. dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 57).
- 55 Ved vurderingen af behovet for den pågældende foranstaltning skal det fremhæves, at den situation, som fællesskabslovgiver har tilstræbt en regulering af, økonomisk set er kompleks. Før vedtagelsen af direktivet fandtes der ikke indskudsgarantiordninger i alle medlemsstater; desuden omfattede hovedparten af dem ikke indskyderne i filialer, som godkendte kreditinstitutter havde oprettet i andre medlemsstater. Fællesskabslovgiver skulle således vurdere fremtidige og usikre virkninger af tiltaget. I denne forbindelse havde lovgiver et valg mellem en almindelig risikoforebyggelse og indførelsen af en punktuelt beskyttelsesordning.
- 56 I en sådan situation kan Domstolen ikke sætte sin vurdering i stedet for fællesskabslovgivers vurdering. Den kan kun forkaste lovgivers normative valg, såfremt dette er åbenbart forkert, eller såfremt de ulemper, der følger heraf for visse erhvervsdrivende, er helt uforholdsmæssige i forhold til de fordele, der i øvrigt er forbundet hermed.
- 57 Det fremgår af fjortende betragtning til direktivet, at Parlamentet og Rådet som udgangspunkt har valgt at hindre markedsforstyrrelser som følge af, at filialer af kreditinstitutter tilbyder højere dækning end kreditinstitutter, der har fået tilladelse i værtsmedlemsstaten. Da muligheden for en sådan forstyrrelse ikke fuldstændig kan udelukkes, har fællesskabslovgiver dermed i tilstrækkelig grad påvist, at man forfølger et berettiget formål. I øvrigt er den begrænsning for de berørte

kreditinstitutters aktiviteter, som udgøres af »udførselsforbuddet«, ikke åbenbart uforholdsmæssig.

- 58 Det følger heraf, at anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ligeledes må forkastes.
- 59 Af disse grunde kan påstanden om annullation af direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, ikke tages til følge.

Artikel 4, stk. 2

- 60 Ifølge forbundsregeringen er kravet i direktivets artikel 4, stk. 2, om at optage filialer i værtsmedlemsstatens garantiordning med henblik på en supplerende dækning i filialernes hjemland, i strid med princippet om hjemlandstilsyn og proportionalitetsprincippet.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om hjemlandstilsyn

- 61 Den sagsøgende regering har gjort gældende, at fællesskabslovgiver på det tidspunkt, da direktivet blev vedtaget, allerede var bundet af princippet om hjemlandstilsyn. Dette princip, der blev endeligt knæsat ved det andet bankdirektiv, som

medlemsstaterne var forpligtet til at gennemføre før den 1. januar 1993, var allerede i 1985 i Kommissionens hvidbog blevet betegnet som et afgørende middel til at harmonisere og samordne nationale bestemmelser på området for finansielle tjenesteydelser. Hvidbogen blev udtrykkeligt godkendt af Det Europæiske Råd i 1985.

- 62 Parlamentet og Rådet har efter den tyske regerings opfattelse tilsidesat dette princip ved at vedtage artikel 4, stk. 2. Såfremt der gøres brug af den supplerende dækning, henhører tilsynet med bankerne, kontrolkompetencen og indskudsgarantierne ikke længere udelukkende under hjemlandets administration eller garantiordning, men er delt mellem hjemlandet og værtsmedlemsstaten. Konsekvensen heraf er, at værtsmedlemsstatens indskudsgarantiordning, der bærer risikoen for filialens insolvens, på grund af det andet bankdirektiv er forhindret i i tilstrækkeligt omfang at kontrollere filialens likviditet og solvens.
- 63 Forbundsregeringen har dernæst anført, at fællesskabslovgiver ved udøvelsen af sine beføjelser ifølge Domstolens praksis ikke kan fravige sin tidligere fremgangsmåde uden begrundelse.
- 64 Indledningsvis bemærkes, at det ikke er blevet godtgjort, at fællesskabslovgiver har indført princippet om hjemlandstilsyn på bankrettens område i den hensigt

systematisk at lade alle andre regler på området være betinget heraf. Dernæst, da der ikke er tale om et princip, der er knæsat i traktaten, kan fællesskabslovgiver fravige det, såfremt han ikke tilsidesætter de berørtes berettigede forventning. Da der endnu ikke på fællesskabsplan var lovgivet om indskudsgarantier, forelå der ikke en sådan berettiget forventning.

- 65 Af disse grunde må anbringendet om tilsidesættelse af princippet om hjemlands-tilsyn forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

- 66 Ifølge forbundsregeringen er direktivets artikel 4, stk. 2, i strid med proportionalitetsprincippet, fordi den foranstaltning, direktivet indeholder, ikke er uomgængeligt nødvendig for at nå det fastsatte mål.
- 67 I denne sammenhæng har forbundsregeringen anført, at værtsmedlemsstatens indskudsgarantiordninger skal dække forskellen mellem en mindre dækning i hjemlandet og den højere dækning, der findes i værtsmedlemsstaten, og endog i visse tilfælde den samlede garanti.
- 68 Den supplerende dækning kan således indebære væsentlige risici for værtsmedlemsstatens indskudsgarantiordninger, da de er forpligtet til at holde indskyderne skadesløse, selv om værtsmedlemsstaten ikke længere er i stand til i tilstrækkelig grad at kontrollere filialens likviditet og solvens og dermed forhindre eller undgå, at en filial af et udenlandsk kreditinstitut eventuelt går konkurs. Disse risici kan på ingen måde lades ude af betragtning under hensyn til, at hver garantiordning i

henhold til de ledende principper i direktivets bilag II kan kræve fremsendelse af alle relevante oplysninger og har ret til at kontrollere disse oplysninger i samarbejde med hjemlandets tilsynsmyndigheder. Hjemlandets tilsynsmyndigheder er nemlig ikke forpligtet til at fremsende de nødvendige oplysninger.

69 Det er forbundsregeringens opfattelse, at en bestemmelse, hvorefter hjemlandets indskudsgarantiordninger yder filialer, der er etableret i en anden medlemsstat, en supplerende dækning, således at de når op på værtsmedlemsstatens garantiniveau, ville have været en mindre indgribende alternativ løsning. Fordelen ved en sådan ordning, som i øvrigt er omtalt i direktivets trettende betragtning som et alternativ til den supplerende dækning, består i, at risikoen for insolvens — og dermed forpligtelsen til at holde indskyderne skadesløse — ikke overføres til værtsmedlemsstatens garantisystem, men forbliver i hjemlandet, som har væsentlig bedre tilsynsmuligheder.

70 Det bemærkes, at direktivets artikel 4, stk. 2, ifølge trettende betragtning har til formål at afhjælpe de ulemper, der følger af, at der inden for samme territorium anvendes forskellige garantisatser, og at der skabes ulige konkurrencevilkår for henholdsvis nationale kreditinstitutter og filialer af kreditinstitutter med hjemsted i andre medlemsstater. Dernæst har fællesskabslovgiver i sekstende betragtning anført, at der bør tages hensyn til omkostningerne ved finansieringen af ordningerne, og at det forekommer rimeligt at fastsætte den harmoniserede minimumsgaranti til 20 000 ECU. Ifølge direktivets artikel 7 kan dette minimumsbeløb fraviges indtil den 31. december 1999, idet dækningen indtil denne dato kan begrænses til 15 000 ECU.

71 Det følger af de nævnte betragtninger og bestemmelser, at fællesskabslovgiver ikke har villet belaste de hjemlande for hårdt, som endnu ikke havde en indskuds-

garantiordning, eller hvis ordning foreskrev en lavere dækning. Under disse omstændigheder kunne de ikke pålægges den risiko, der er forbundet med en højere dækning som følge af en bestemt værtsmedlemsstats politiske valg. Det af den sagsøgende regering anførte alternativ med en tvungen supplerende dækning ved hjælp af hjemlandenes ordninger ville således ikke have kunnet føre til det tilsigtede mål.

- 72 Det skal tilføjes, således som generaladvokaten har anført i punkt 136-146 i forslaget til afgørelse, at der til den pligt, værtsmedlemsstaten er pålagt, er knyttet flere betingelser, der skal lette dens opgave. Værtsmedlemsstaten kan således i henhold til artikel 4, stk. 3, pålægge filialer, som ønsker at tilslutte sig en af dens garantiordninger, at betale et bidrag og ifølge punkt a) i bilag II til direktivet kræve oplysninger om disse filialer af hjemlandet. Dernæst har direktivets artikel 4, stk. 4, til formål at sikre, at de forpligtelser, der påhviler en sådan filial som medlem af indskudsgarantiordningen, overholdes. Det følger af disse forskellige bestemmelser, at artikel 4, stk. 2, ikke medfører en overdreven belastning af værtsmedlemsstaternes garantiordninger.
- 73 Under hensyn til ovenstående må anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet forkastes.
- 74 Det følger heraf, at påstanden om annullation af direktivets artikel 4, stk. 2, ikke kan tages til følge.

Artikel 3, stk. 1, første afsnit, andet punktum

- 75 Forbundsregeringen har anført, at pligtmedlemskabet efter direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, andet punktum, er i strid med traktatens artikel 3 B og det almindelige proportionalitetsprincip.
- 76 Regeringen har indledningsvis gjort gældende, at proportionalitetsprincippet, der er knæsat i traktatens artikel 3 B, stk. 3, er blevet konkretiseret bl.a. i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh vedrørende denne bestemmelse, idet det fastslås, at Fællesskabet bestræber sig på, når det træffer lovgivningsmæssige foranstaltninger, at tage hensyn til gængs national praksis, og at de af Fællesskabet trufne foranstaltninger skal give medlemsstaterne valget mellem forskellige måder, hvorpå målene med foranstaltningerne kan nås.
- 77 Efter den tyske regerings opfattelse har Parlamentet og Rådet ved udarbejdelsen af direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, andet punktum, ikke taget hensyn til den tyske ordning som en »gængs national praksis« som omhandlet i Det Europæiske Råds retningslinjer. Siden 1976 har der således i Tyskland eksisteret en indskuds-garantifond under de tyske bankers Bundesverband; det er frivilligt at være medlem heraf, og ordningen har altid fungeret godt.
- 78 Det pligtmedlemskab, der kræves efter direktivet, giver heller ikke medlemsstaterne »valget mellem forskellige måder« ved gennemførelsen af direktivet, som f.eks. anvendelse af en frivillig indskudsgarantiordning. I denne sammenhæng er det den tyske regerings opfattelse, at da en frivillig tilslutning udgør en fordel for kreditinstitutterne rent konkurrencemæssigt, vil de tilslutte sig en indskudsgarantiordning uden statslig tvang. I oktober 1993 var der således i Tyskland kun fem kreditinstitutter med et ud fra et helhedssynspunkt ubetydeligt indskudsvolumen, der ikke var tilsluttet en sådan ordning.

- 79 Endelig indebærer et pligtmedlemskab, at kreditinstitutterne pålægges en uforholdsmæssig byrde. Indskyderbeskyttelsen kan, således som den tyske ordning beviser, gennemføres ved hjælp af andre mindre begrænsende foranstaltninger, som f.eks. en pligt for en bank til at underrette sine kunder om, at den er tilsluttet en indskudsgarantiordning.
- 80 Indledningsvis bemærkes, uden at det er nødvendigt at fastslå præcist, hvilken retlig karakter konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh har, som den sagsøgende regering har påberåbt sig i denne sammenhæng, at når fællesskabslovgiver foretager en samordning, kan der ikke tages hensyn til enhver »gængs national praksis«.
- 81 For det andet er Forbundsrepublikken Tyskland åbenbart på dette område den eneste medlemsstat, der betegner en frivillig tilslutning til en indskudsgarantiordning som en garantiordning.
- 82 For det tredje er det ubestridt, at fællesskabslovgiver har fundet det nødvendigt at sikre et samordnet minimumsniveau for indskudsgarantier, uanset hvor disse finder sted i Fællesskabet. Under hensyn til dette behov og det forhold, at der i visse medlemsstater ikke fandtes en indskudsgarantiordning, kan der ikke gøres indsigelse mod, at fællesskabslovgiver har indført et pligtmedlemskab, uanset hvor godt en frivillig tilslutningsordning fungerer i Tyskland.
- 83 Hertil kommer, at den sagsøgende regering selv har oplyst, at der i oktober 1993 kun var fem ud af 300 kreditinstitutter, der ikke var tilsluttet en indskudsgarantiordning. Følgerne af pligtmedlemskabet begrænser sig således til at pålægge disse få kreditinstitutter at blive medlem og kan derfor ikke anses for uforholdsmæssige.
- 84 Af de samme grunde kan der ikke gøres indsigelse mod, at fællesskabslovgiver ikke har givet mulighed for at vælge en alternativ løsning til pligtmedlemskabet, der

bl.a. kunne bestå i en pligt for kreditinstitutterne til at underrette kunderne om en eventuel tilslutning. En sådan pligt ville nemlig ikke medføre, at målet, der består i at sikre et harmoniseret minimumsgarantiniveau for alle indskud, nås.

- 85 Det følger heraf, at påstanden om annullation af direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, andet punktum, ikke kan tages til følge.
- 86 Det følger af alle de ovenfor anførte betragtninger, at de sagsøgte må frifindes.

Sagens omkostninger

- 87 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Da Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union har nedlagt en sådan påstand, og da Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen, bør den pålægges at betale sagens omkostninger. I medfør af artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der er interveneret i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

3) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Wathelet

Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. maj 1997.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident