

DOMSTOLENS DOM

den 13 maj 1997 *

I mål C-233/94,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Bernd Kloke, Oberregierungsrat, förbundssekonoministeriet, D — 53107 Bonn, i egenskap av ombud, och advokaten Hans-Jörg Niemeyer, Bryssel,

sökande,

mot

Europaparlamentet, företrädd av Johann Schoo, chef för avdelningen för rättsfrågor, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg, Luxemburg,

och

Europeiska unionens råd, företrädd av juridiska rådgivaren Jill Aussant samt av Klaus Borchers och Jan-Peter Hix, rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: generaldirektören Bruno Eynard, direktoratet för rättsfrågor, Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Dimitrios Gouloussis och Ulrich Wölker, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar (EGT L 135, s. 5),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray och L. Sevón samt domarna C.N. Kakouris, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann (referent), H. Ragnemalm, M. Wathelet och R. Schintgen,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 5 november 1996,

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

följande

Dom

- 1 Förbundsrepubliken Tyskland har i ansökan som inkom den 18 augusti 1994 till domstolens kansli enligt artikel 173 i EG-fördraget yrkat ogiltigförklaring av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar (EGT L 135, s. 5, nedan kallat direktivet) samt i andra hand av artikel 4.1 andra stycket, 4.2 och artikel 3.1 första stycket andra meningen i direktivet.
- 2 Direktivet utfärdades med stöd av artikel 57.2 första och tredje meningen i EG-fördraget och enligt förfarandet i artikel 189b i fördraget. Förbundsrepubliken röstade mot utfärdandet i rådet.
- 3 Direktivet föregicks av kommissionens rekommendation 87/63/EEG av den 22 december 1986 om införande av system för inlåningsskydd i gemenskapen (EGT L 33, 1987, s. 16, nedan kallad kommissionens rekommendation; fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Enligt punkt 1 b i denna rekommendation är syftet med systemen för garanti av insättningar att skydda insättarna i alla auktoriserade kreditinstitut inklusive insättarna i institutens filialer som har sina huvudkontor i andra medlemsstater.
- 4 Eftersom kommissionen gjorde bedömningen att rekommendationen inte till alla delar hade gett önskat resultat, lade kommissionen den 14 april 1992 fram ett förslag om garanti av insättningar (EGT C 163, s. 6; fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

5 I artikel 3 i direktivet föreskrivs att

”1. Varje medlemsstat skall säkerställa att ett eller flera system för garanti av insättningar införs och officiellt erkänns inom dess territorium. Förutom under sådana omständigheter som avses i andra stycket och i punkt 4 får inget kreditinstitut som är auktoriserat i medlemsstaten enligt artikel 3 i [rådets första] direktiv 77/780/EEG [av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, EGT L 322, s. 30] ta emot insättningar om det inte är anslutet till ett sådant system.

En medlemsstat kan dock undanta ett kreditinstitut från skyldigheten att vara anslutet till ett system för garanti av insättningar om kreditinstitutet är anslutet till ett system som skyddar kreditinstitutet självt och särskilt säkerställer dess likviditet och solvens, och därigenom garanterar ett insättarskydd som åtminstone motsvarar det skydd som ett system för garanti av insättningar ger och som enligt de behöriga myndigheternas uppfattning, uppfyller följande villkor:

- Systemet skall redan vara i funktion och officiellt erkänt vid tiden för detta direktivs antagande.
- Systemet skall vara utformat på ett sådant sätt att det förhindrar insättningar hos kreditinstitut som är anslutna till systemet från att bli indisponibla och förfoga över de resurser som behövs för detta ändamål.
- Systemet får inte bestå av en garanti som har beviljats ett kreditinstitut av medlemsstaten själv eller av dess lokala eller regionala myndigheter.

- Systemet skall säkerställa att insättarna informeras enligt de villkor som fastställs i artikel 9.

De medlemsstater som använder sig av denna möjlighet skall informera kommissionen om detta; de skall särskilt meddela kommissionen om sådana skyddssystemens egenskaper och vilka kreditinstitut som omfattas av dem samt om eventuella senare ändringar i den information som har tillhandahållits. Kommissionen skall informera Rådgivande bankrörelsekommittén om detta.

...

4. Om nationell lagstiftning tillåter det och med uttryckligt samtycke från de behöriga myndigheterna som har utfärdat kreditinstitutets auktorisation, får ett institut som har uteslutits från ett system för garanti av insättningar fortsätta att ta emot insättningar om det före sitt uteslutande har vidtagit andra åtgärder för att garantera ett skydd för insättningar som vad avser nivå på och omfattning av skyddet åtminstone motsvarar det skydd som det officiellt erkända systemet ger.”

6 Artikel 4 lyder:

”1. System för garanti av insättningar, som enligt artikel 3.1 har införts och officiellt erkänts i en medlemsstat, skall omfatta insättare hos kreditinstitutets filialer i andra medlemsstater.

Fram till den 31 december 1999 får varken nivån på eller omfattningen, inklusive procentsatsen, av den täckning som ges överstiga den maximala storleken på eller omfattningen av den täckning som motsvarande garantisystem inom värdmedlemsstatens territorium ger.

Före detta datum skall kommissionen utarbeta en rapport på grundval av de erfarenheter som har gjorts vid tillämpningen av det andra stycket och bedöma behovet av att fortsätta med dessa åtgärder. Om så är lämpligt skall kommissionen överlämna ett förslag till direktiv till Europaparlamentet och rådet, i syfte att förlänga åtgärdernas giltighetstid.

2. När nivån på eller omfattningen, inklusive procentsatsen, av den täckning som värdmedlemsstatens system för garanti av insättningar ger, överstiger nivån på eller omfattningen av den täckning som ges i den medlemsstat i vilken ett kreditinstitut är auktoriserat, skall värdmedlemsstaten säkerställa att det finns ett officiellt erkänt system för garanti av insättningar inom dess territorium som en filial frivilligt kan ansluta sig till för att komplettera den garanti som dess insättare redan har genom institutets anslutning till systemet i sitt hemland.

Det system som filialen ansluter sig till skall omfatta den kategori av institut som den tillhör eller närmast motsvarar i värdmedlemsstaten.

3. Medlemsstaterna skall säkerställa att objektiva och allmänt tillämpade villkor upprättas för filialers anslutning till en värdmedlemsstats system enligt punkt 2. Tillträde skall ske på villkor att de relevanta förpliktelserna vad avser anslutning är uppfyllda, särskilt vad avser betalning av bidrag och andra avgifter. Medlemsstaterna skall vid genomförandet av denna punkt följa de övergripande riktlinjer som anges i bilaga 2.

4. Om en filial som enligt punkt 2 frivilligt har anslutit sig till ett system för garanti av insättningar inte uppfyller de förpliktelser som åligger den såsom ansluten till systemet, skall de behöriga myndigheter som utfärdade auktorisationen meddelas och, i samarbete med systemet för garanti av insättningar, vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de ovannämnda förpliktelserna uppfylls.

Om filialen trots dessa åtgärder inte uppfyller de ovannämnda förpliktelserna kan systemet för garanti av insättningar, efter en lämplig frist på minst tolv månader och med samtycke från de behöriga myndigheter som utfärdade auktorisationen, utesluta filialen. Insättningar som gjorts före dagen för uteslutningen skall fortsätta att vara täckta av det frivilliga systemet till dess de förfaller. Insättarna skall informeras om att den kompletterande täckningen har fallit bort.

5. Kommissionen skall senast den 31 december 1999 avlägga rapport om hur punkterna 2—4 tillämpas och skall om lämpligt föreslå ändringar av dessa.”

7 I artikel 7 föreskrivs vidare:

”1. System för garanti av insättningar skall föreskriva att varje insättares sammanlagda insättningar skall täckas upp till 20 000 ecu i den händelse insättningarna blir indisponibla.

I de medlemsstater där insättningarna inte är täckta upp till 20 000 ecu när detta direktiv antas får fram till den 31 december 1999 det högsta belopp som har fastställts i deras system för garanti av insättningar bibehållas, förutsatt att detta belopp inte är lägre än 15 000 ecu.

2. En medlemsstat kan bestämma att vissa insättare eller insättningar skall vara undantagna från garanti eller skall ges en lägre garanti. Dessa undantag finns angivna i bilaga 1.

3. Denna artikel skall inte hindra bibehållandet eller antagandet av bestämmelser som ger en högre eller mer omfattande täckning av insättningar. System för garanti av insättningar kan särskilt på grund av sociala skäl täcka vissa typer av insättningar helt.

...”

- 8 I artikel 8-10 fastställs vissa krav på utformningen av systemen för garanti av insättningar.

Förstahandsyrkandet

- 9 Till stöd för sitt förstahandsyrkande om ogiltigförklaring av direktivet i dess helhet har förbundsregeringen åberopat två grunder, nämligen dels att direktivet vilar på en felaktig rättslig grund, dels att motiveringsplikten i artikel 190 i EG-fördraget har åsidosatts.

Huruvida direktivet vilar på en felaktig rättslig grund

- 10 Den tyska regeringen anser att artikel 57.2 första och tredje meningen i fördraget, enligt vilka rådet och parlamentet skall utfärda direktiv om samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare, inte kan utgöra den enda rättsliga grunden för direktivet. Av det första, andra, fjärde, sextonde och sjuttonde övervägandet till direktivet framgår att detta inte är begränsat till att reglera bankernas verksamhet utan i första hand syftar till att förbättra skyddet för insättarna. Direktivet borde därför även ha grundats på artikel 235 i fördraget. Eftersom artikel 57 är en specialbestämmelse i förhållande till artikel 100a, är den sistnämnda bestämmelsen inte tillämplig i det förevarande fallet. Artikel 129a i fördraget som

särskilt avser skyddet för konsumenter, till vilka insättarna räknas, ger inte rådet behörighet att, jämte åtgärder som antas med tillämpning av artikel 100a, även anta sådana åtgärder som räknas till de typer av rättsakter som nämns i artikel 189 i fördraget.

- 11 Då det inte förelåg enhällighet såsom krävs enligt artikel 235 i fördraget drar den tyska regeringen slutsatsen att direktivet inte har tillkommit i laga ordning.
- 12 Inom ramen för gemenskapens system för kompetensfördelning skall valet av rättslig grund baseras på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa faktorer återfinns bland annat syftet med och innehållet i rättsakten (se senast dom av den 3 december 1996 i mål C-268/94, Portugal mot rådet, REG 1996, s. I-6177, punkt 22).
- 13 Enligt det första övervägandet i direktivet, som hänvisar till fördragets mål, vilka är mest allmänt formulerade i artikel 2 i fördraget, syftar direktivet till att främja den harmoniska utvecklingen av kreditinstituts verksamhet inom hela gemenskapen genom upphävande av alla begränsningar i etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster, under det att banksystemet görs mer stabilt och skyddet för insättarna ökas.
- 14 Enligt artikel 3 under punkt c i fördraget skall gemenskapens verksamhet innefatta skapandet av en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 7a i fördraget skall gemenskapen besluta om åtgärder i syfte att gradvis upprätta den inre marknaden i enlighet med bland andra bestämmelserna i artikel 57.2 i fördraget.

- 15 Därav följer att de åtgärder som har beslutats i enlighet med den sistnämnda föreskriften bidrar till att undanröja hindren för den fria rörligheten för varor vilka bland annat kan uppkomma på grund av skillnader mellan medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare.
- 16 Såsom domstolen flera gånger har fastställt kan medlemsstaterna nämligen, då det inte föreligger någon samordning på gemenskapsnivå, på vissa villkor besluta om nationella åtgärder för att uppnå ett mål som är förenligt med fördraget och som är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset, till vilka konsumentskyddet hör (se bland annat dom av den 4 december 1986 i mål 205/84, kommissionen mot Tyskland, Rec. 1986, s. 3755).
- 17 Medlemsstaterna kan följaktligen under vissa omständigheter besluta om eller bibehålla åtgärder som hindrar den fria rörligheten för varor. Det är just sådana hinder som gemenskapen enligt artikel 57.2 i fördraget får ta bort genom att samordna medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. Då det rör sig om samordningsåtgärder tar gemenskapen hänsyn till det allmänintresse som de olika medlemsstaterna eftersträvar och fastställer en skyddsnivå som synes acceptabel i gemenskapen.
- 18 I direktivet föreskrivs att alla kreditinstitut skall vara skyldiga att vara anslutna till system för garanti av insättningar, vilka säkerställer att varje insättares sammanlagda insättningar i ett kreditinstitut skall täckas upp till 20 000 ecu för den händelse insättningarna blir indisponibla. Dessutom skyddar de enligt artikel 3.1 i direktivet införda systemen för garanti av insättningar även insättarna hos kreditinstitutens filialer i andra medlemsstater.

- 19 Dessa genom direktivet införda mekanismer har till följd att medlemsstaterna är förhindrade att under åberopande av skyddet för insättarna lägga hinder i vägen för den verksamhet som kreditinstitut som är auktoriserade i andra medlemsstater bedriver. Därmed framgår det klart att direktivet undanröjer hinder för etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.
- 20 Därav följer att parlamentet och rådet vid utfärdandet av direktivet har haft rätt att grunda sig på artikel 57.2 i fördraget och inte har varit skyldiga att framföra någon annan rättslig grund.
- 21 Följaktligen kan talan inte bifallas på den grunden att den rättsliga grunden är felaktig.

Huruvida det har skett ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten

- 22 Förbundsregeringen har hävdat att direktivet skall ogiltigförklaras på grund av att den i artikel 190 i fördraget föreskrivna motiveringsskyldigheten har åsidosatts. Det innehåller nämligen inga skäl till varför det skulle vara förenligt med subsidiaritetsprincipen såsom denna framgår av artikel 3b andra stycket i fördraget. Den tyska regeringen har tillagt, att eftersom denna princip begränsar gemenskapens behörighet och domstolen är behörig att pröva om gemenskapslagstiftaren inte har överskridit sin behörighet, så måste principen underkastas domstolens kontroll. Därutöver krävs enligt den i artikel 190 föreskrivna motiveringsskyldigheten att hänsyn tas till de väsentliga faktiska och rättsliga överväganden på vilka en rättsakt grundas och till vilka även subsidiaritetsprincipen räknas.
- 23 Vad beträffar det konkreta innehållet i motiveringsskyldigheten har den tyska regeringen anfört att gemenskapsinstitutionerna i detalj måste redogöra för varför

endast gemenskapen är behörig att vara verksam inom det ifrågavarande området, men inte medlemsstaterna. I det förevarande fallet framgår det inte av direktivet varför dess mål inte skulle kunna uppnås genom åtgärder på medlemsstatsnivå. Det framgår inte heller av direktivet vilka skäl som talar för att gemenskapen skall träda i verksamhet.

- 24 Inledningsvis bör påpekas att den tyska regeringen inom ramen för denna grund inte har gjort gällande att direktivet skulle strida mot subsidiaritetsprincipen, utan endast har klandrat gemenskapslagstiftaren för att inte ha angett några skäl till varför dennes handlande är förenligt med denna princip.
- 25 Det bör erinras om att det, enligt den i artikel 190 i fördraget föreskrivna motiveringsskyldigheten, krävs att alla de där omnämnda rättsakterna innehåller en framställning av skälen till varför gemenskapsinstitutionen har antagit rättsakten i fråga så att domstolen kan utöva sin kontroll och att såväl medlemsstaterna som de berörda personerna får kännedom om förutsättningarna för gemenskapsinstitutionernas tillämpning av fördraget (se, bland andra, dom av den 17 maj 1994 i mål C-41/93, Frankrike mot kommissionen, Rec. 1994, s. I-1829, punkt 34).
- 26 I det förevarande fallet har parlamentet och rådet i det andra övervägandet till direktivet framfört uppfattningen att "den situation [bör] övervägas som kan uppstå om insättningar hos ett kreditinstitut som har filialer i andra medlemsstater blir indisponibla" och att "[d]et är nödvändigt att säkerställa en gemensam lägsta nivå för insättarskydd oavsett var i gemenskapen insättningen är gjord". Dessa överväganden visar att gemenskapslagstiftaren, med hänsyn till vilken omfattning åtgärderna skulle få, bedömde att målsättningen för dennes åtgärder skulle kunna förverkligas bättre på gemenskapsnivån. Samma tankegång återfinns också i tredje övervägandet, enligt vilket ett beslut om vilket system för garanti av insättningar som skall vara tillämpligt får kännbara effekter utanför de enskilda medlemsstaternas gränser, för det fall att ett kreditinstituts filial i en annan medlemsstat än den där kreditinstitutet har sitt huvudkontor blir insolvent.

- 27 Dessutom har parlamentet och rådet i det femte övervägandet uppgett att de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit till följd av kommissionens rekommendation inte till alla delar har gett önskat resultat. Därmed har gemenskapslagstiftaren fastställt att målsättningen för dennes åtgärder inte hade kunnat förverkligas på ett tillfredsställande sätt av medlemsstaterna.
- 28 Av dessa överväganden framgår att parlamentet och rådet i alla händelser har klargjort skälen till varför de ansåg att deras åtgärder var förenliga med subsidiaritetsprincipen och följaktligen att de har iakttagit den i artikel 190 i fördraget föreskrivna motiveringsskyldigheten. Det kan inte krävas att denna princip nämns uttryckligen.
- 29 Av dessa skäl framgår att den grund under vilken görs gällande att det har skett ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten inte stämmer med verkligheten. Talan kan därför inte bifallas på denna grund.

Andrahandsyrkandet

- 30 I andra hand har förbundsregeringen yrkat ogiltigförklaring av

— artikel 4.1 andra stycket i direktivet, där det föreskrivs att den täckning som insättningarna hos kreditinstitutens filialer i andra medlemsstater åtnjuter inte får överstiga den täckning som motsvarande garantisystem inom värdmedlemsstaten ger (nedan kallat exportförbudet),

- artikel 4.2, enligt vilken en medlemsstat vars system för garanti av insättningar överstiger nivån på eller omfattningen av den täckning som ges i en annan medlemsstat skall inrätta ett system för garanti av insättningar till vilket filialer till kreditinstitut som är auktoriserade i den senare staten kan ansluta sig för att komplettera sin garanti (nedan kallat kompletterande garantin),
- artikel 3.1 första stycket andra meningen i direktivet, i vilken en skyldighet för kreditinstituten att vara anslutna till ett garantisystem fastslås (nedan kallat anslutningsskyldigheten).

Artikel 4.1 andra stycket

- ³¹ Den tyska regeringen har för det första gjort gällande att det i artikel 4.1 andra stycket i direktivet föreskrivna "exportförbudet" inte har motiverats tillräckligt.
- ³² För det andra strider förbudet enligt regeringen mot artikel 57.2 i fördraget, enligt vilken upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare i en annan medlemsstat skall underlättas.
- ³³ För det tredje är förbudet enligt förbundsregeringen oförenligt med det i artiklarna 3 s och 129a uttalade gemenskapsmålet att uppnå en hög konsumentskyddsnivå.

- 34 För det fjärde strider "exportförbudet" enligt den tyska regeringen mot proportionalitetsprincipen.

Huruvida motiveringsskyldigheten har åsidosatts

- 35 Enligt förbundsregeringen innehåller det fjortonde övervägandet, som är det enda som är relevant i detta sammanhang, endast en allmän motivering och ger ingen förklaring till varför rådet och parlamentet inte har ansett att nivån på och omfattningen av garantin inte fick bli ett konkurrensmedel. Dessa institutioner borde i synnerhet ha klargjort vilka omständigheter som enligt deras uppfattning var ägnade att orsaka de där omnämnda marknadsstörningarna.
- 36 Med hänsyn till den rättspraxis som det har hänvisats till under punkt 25 i förevarande dom föreligger det skäl att fastställa att gemenskapsinstitutionerna har iakttagit sin skyldighet att motivera "exportförbudet". De har nämligen i det fjortonde övervägandet angett att marknadsstörningar kan orsakas av filialer till kreditinstitut som erbjuder en högre täckning än de kreditinstitut som är auktoriserade i värdmedlemsstaten samt har tillagt att nivån på och omfattningen av den täckning som ett system för garanti av insättningar ger inte bör bli ett konkurrensmedel. De har därav dragit slutsatsen att det åtminstone under en inledningsfas är nödvändigt att fastställa att nivån på och omfattningen av den täckning som ett system i den medlemsstat som är hemland ger insättarna hos filialer i en annan medlemsstat inte bör överstiga den högsta nivån på och omfattningen av den täckning som motsvarande system ger i värdmedlemsstaten.
- 37 Av dessa överväganden framgår klart och tydligt vilka skäl som har föranlett lagstiftaren att anta bestämmelsen i artikel 4.1 andra stycket i direktivet.

- 38 Talan kan därför inte bifallas på den grunden att motiveringsskyldigheten har åsidosatts.

Huruvida artikel 57.2 i fördraget har åsidosatts

- 39 Förbundsregeringen har gjort gällande att "exportförbudet" genom att tvinga filialerna att sänka nivån på sina garantier till värdmedlemsstatens nivå får till följd att utövandet av filialernas verksamhet i denna stat försvåras eller förhindras och således strider mot syftet med artikel 57.2, som just är att underlätta upptagandet och utövandet av förvärvsverksamhet som egenföretagare. "Exportförbudet" hindrar även den process genom vilken skillnaderna mellan nationella garantisystem minskas och strider därmed mot direktivets målsättning, nämligen att införa system för garanti av insättningar i alla medlemsstater och att samordna de system som redan finns. Dessa målsättningar måste uppnås genom minsta möjliga harmonisering och genom ett ömsesidigt erkännande av de nationella systemen.
- 40 I detta hänseende har förbundsregeringen uppgett att det tyska systemet för garanti av insättningar, som gäller till skydd för insättare hos filialer i andra medlemsstater, inte erkänns av dessa medlemsstater, vilket innebär att den skyddsnivå som råder där måste sänkas. Den därav följande skyldigheten för tyska kreditinstitut att införa differentierade avgiftssatser för filialer i andra medlemsstater skulle leda till avsevärda svårigheter och till och med hindra dessa kreditinstitut att upprätta filialnät i dessa andra medlemsstater, vilket de skulle göra om det inte fanns något "exportförbud". Enligt förbundsregeringen berörs även de italienska, danska och franska kreditinstituten, eftersom tillämpningen av direktivet tvingar dem att sänka skyddsnivån för insättningar i filialer i vissa andra medlemsstater.
- 41 Det skall inledningsvis erinras om att artikel 57.2 i fördraget innebär att parlamentet och rådet får utfärda direktiv om upptagande och utövande av förvärvsverk-

samhet som egenföretagare för att undanröja hindren för etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Det har emellertid visat sig att ett sådant hinder utgörs av de grundläggande skillnaderna som föreligger mellan de olika systemen för garanti av insättningar som finns i de olika medlemsstaterna. Till följd därav har lagarna om dessa system samordnats för att underlätta kreditinstitutens verksamhet på gemenskapsnivån.

- 42 Vid detta förhållande kan "exportförbudet" inte anses strida mot artikel 57.2 endast av det skälet att det finns situationer som inte utfaller till fördel för filialerna till kreditinstitut som är auktoriserade i en viss medlemsstat. En harmonisering kan nämligen innebära att ekonomiska operatörer som är etablerade i en medlemsstat förlorar fördelen av en nationell lagstiftning som är särskilt gynnsam för dem.
- 43 Det stämmer vidare att "exportförbudet" utgör ett undantag från den minsta möjliga harmoniseringen och det ömsesidiga erkännandet, som generellt sett eftersträvas med direktivet. Med beaktande av frågans komplicerade beskaffenhet och olikheterna i medlemsstaternas lagstiftningar var parlamentet och rådet behöriga att företa den nödvändiga harmoniseringen gradvis (beträffande denna fråga se dom av den 29 februari 1996 i mål C-193/94, Skanavi och Chryssanthakopoulos, REG 1996, s. I-929, punkt 27).
- 44 Slutligen skall erinras om att värdmedlemsstatens system för garanti av insättningar enligt kommissionens rekommendation skulle skydda insättarna i filialer till kreditinstitut med huvudkontor i andra medlemsstater. I rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, samt med ändring av direktiv 77/780/EEG (EGT L 386, s. 1, nedan kallat andra bankdirektivet) som antogs därefter, behandlades inte frågan om systemen för garanti av insättningar. Vid detta förhållande var det tänkbart att den bankverksamhet som utövas genom filialer till kreditinstitut som är auktoriserade i Tyskland stöter på svårigheter till följd av skyldigheten att ansluta sig till ett garantisystem i en annan medlemsstat, vilket har införts i enlighet med kommissionens rekommendation. Artikel 4.1

andra stycket i direktivet bidrar till att minska dessa svårigheter genom att generellt minska den inverkan som värdmedlemsstatens garantisystem har genom att begränsa den maximala storleken på den täckning som ges insättarna hos filialer till kreditinstitut som är auktoriserade i andra medlemsstater i de fall då dessa överskrider 20 000 ecu eller i förekommande fall 15 000 ecu. Denna begränsning är i alla händelser mycket mindre betungande än skyldigheten att rätta sig efter de olika bestämmelserna om system för garanti av insättningar i olika värdmedlemsstater. Följaktligen underlättar artikel 4.1 andra stycket även för filialer till kreditinstitut som är auktoriserade i Tyskland att uppta och utöva bankverksamhet i andra medlemsstater.

- 45 Grunden under vilken görs gällande att artikel 57.2 har åsidosatts kan därför inte godtas.

Oförenligheten med det i artiklarna 3 s och 129a i fördraget uttalade målet att uppnå en hög konsumentskyddsnivå

- 46 Förbundsregeringen har påpekat att konsumentskyddet i enlighet med artikel 3 s i fördraget är ett tvingande gemenskapsmål och att en särskild avdelning, Konsumentskydd, har införts i fördraget genom artikel 129a. Vidare framgår av det första och sextonde övervägandet till direktivet att detta syftar till att öka skyddet för insättarna, vilket är bättre ju högre garantibeloppet är.
- 47 Enligt den tyska regeringen missgynnar emellertid det i artikel 4.1 andra stycket föreskrivna "exportförbudet" inte endast insättarna i en medlemsstat med en låg minsta täckning, som har insättningar i en filial till ett kreditinstitut som är auktoriserat i en medlemsstat som kräver en hög skyddsnivå, utan också insättare med

insättningar i en medlemsstat med hög skyddsnivå och som önskar överföra dessa till en filial i en medlemsstat med lägre skydd. Den ovan nämnda föreskriften strider därför enligt den tyska regeringen mot fördragets målsättning.

- 48 Det räcker här att konstatera att konsumentskyddet visserligen utgör en av gemenskapens målsättningar, men naturligtvis inte den enda. Såsom har angetts ovan är syftet med direktivet att främja etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster inom banksektorn. Dessa friheter måste tveklöst åtföljas av en hög konsumentskyddsnivå i gemenskapen. Fördraget innehåller emellertid inga föreskrifter som innebär att gemenskapslagstiftaren är skyldig att fastställa den högsta skyddsnivå som kan tänkas förekomma i en viss medlemsstat. En sänkning av skyddsnivån till vilken tillämpningen av artikel 4.1 andra stycket i direktivet i vissa fall kan leda, ifrågasätter emellertid inte det allmänna resultat som skall åstadkommas med direktivet, nämligen en kännbar förbättring av insättarskyddet inom gemenskapen.
- 49 Av dessa skäl kan talan inte heller bifallas på den grund under vilken oförenligheten med det i artiklarna 3 s och 129a uttalade gemenskapsmålet att uppnå en hög konsumentskyddsnivå görs gällande.

Huruvida proportionalitetsprincipen har åsidosatts

- 50 Förbundsregeringen har gjort gällande att gemenskapslagstiftaren även vid harmoniseringsåtgärder måste hålla sig inom sitt handlingsutrymme för skönsmässiga bedömningar, vilket bland annat begränsas av proportionalitetsprincipen. Denna princip har emellertid enligt den tyska regeringen inte respekterats i det förevarande fallet.

- 51 Förbundsregeringen har i detta hänseende anfört att det i artikel 4.1 andra stycket i direktivet föreskrivna "exportförbudet" i princip är oförenligt med artikel 52 i fördraget, eftersom det begränsar etableringsfriheten. Filialerna fråntas nämligen ett konkurrensmedel i förhållande till värdmedlemsstatens inhemska banker så att kreditinstituten i några fall av detta skäl till och med ser sig nödsakade att avstå från att bygga upp ett nät av filialer i en annan medlemsstat.
- 52 Enligt den tyska regeringen är "exportförbudet" emellertid inte nödvändigt för att uppnå direktivets målsättning, vilken är att förhindra marknadsstörningar som skulle kunna uppkomma om kunderna tog ut sina insättningar från inhemska kreditinstitut för att sätta in dem hos filialer till kreditinstitut som är auktoriserade i andra medlemsstater, eftersom det finns alternativ till detta förbud som inte skulle störa kreditinstitutens verksamhet lika allvarligt. Man hade till exempel kunnat införa en skyddsklausul till förmån för kreditinstitut i medlemsstater med sämre skydd för insättarna, vilken tillät ingripande endast när en marknadsstörning är omedelbart förestående i en medlemsstat.
- 53 En sådan skyddsklausul för krisperioder hade dels stått i samklang med teorin om skyddsåtgärder i gemenskapsrätten, dels varit fullt tillräcklig i det förevarande fallet. Man hade nämligen inte behövt frukta marknadsstörningar till följd av kapitalöverföringar av det skälet att artikel 9.3 i direktivet begränsar användningen av information om system för garanti av insättningar i marknadsföring. I avsaknad av reklam hade insättarna först så småningom erfarit existensen av mer fördelaktiga garantisystem och alla insättare hade inte genast gjort stora uttag, vilket hade gett de berörda myndigheterna tid att vidta skyddsåtgärder.

- 54 Det finns på denna punkt anledning att erinra om domstolens rättspraxis enligt vilken det, i syfte att avgöra om en gemenskapsrättslig bestämmelse överensstämmer med proportionalitetsprincipen, skall kontrolleras om de medel som föreskrivs i bestämmelsen är ägnade att leda till att det åsyftade målet uppnås och om dessa medel går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet (se, bland andra, dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet, REG 1996, s. I-5755, punkt 57).
- 55 Vid bedömningen av om den ifrågavarande åtgärden är nödvändig finns det anledning att understryka att de förhållanden som gemenskapslagstiftaren har bemödat sig om att reglera är ekonomiskt komplicerade. Före utfärdandet av direktivet fanns det inte system för garanti av insättningar i alla medlemsstater. Vidare omfattade de flesta sådana system inte insättningarna hos filialer till kreditinstitut som var auktoriserade i andra medlemsstater. Gemenskapslagstiftaren såg sig följaktligen nödsakad att bedöma de framtida och osäkra effekterna av sitt ingripande. Han hade därvid att välja mellan att allmänt sett förebygga risker och att införa ett punktuellt skyddssystem.
- 56 I en sådan situation kan domstolen inte ersätta gemenskapslagstiftarens bedömning med sin egen. Domstolen skulle på sin höjd kunna klandra dennes lagstiftningsval om detta skulle visa sig vara uppenbart felaktigt eller om de nackdelar som uppkommer för vissa ekonomiska aktörer som en följd därav inte står i någon som helst proportion till de fördelar som i övrigt är förbundna därmed.
- 57 Av det fjortonde övervägandet till direktivet framgår att parlamentet och rådet har beslutat sig för att från första början förhindra varje marknadsstörning som kan orsakas av att filialer till kreditinstitut erbjuder en högre täckning än de kreditinstitut som är auktoriserade i värdmedlemsstaten. Då en sådan störning inte kunde uteslutas helt och hållet har gemenskapslagstiftaren på ett rättsligt tillfredsställande sätt visat att han har sökt uppnå ett legitimt mål. Vidare är den inskränkning i de

berörda kreditinstitutens verksamhet som ”exportförbudet” medför inte uppenbart oproportionerlig.

58 Av detta följer att talan inte kan bifallas på grunden att proportionalitetsprincipen har åsidosatts.

59 Av dessa skäl skall yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 4.1 andra stycket i direktivet ogillas.

Artikel 4.2

60 Enligt förbundsregeringen strider den i artikel 4.2 i direktivet föreskrivna skyldigheten, att ta emot filialer i värdmedlemsstatens system för garanti av insättningar för att komplettera den garanti som är föreskriven i deras hemland, mot principen om hemlandstillsyn och mot proportionalitetsprincipen.

Huruvida principen om hemlandstillsyn har åsidosatts

61 Den tyska regeringen har gjort gällande att gemenskapslagstiftaren redan var bunden av principen om hemlandstillsyn vid tidpunkten för utfärdandet av direktivet.

Denna princip som slutgiltigt fastslogs genom det andra bankdirektivet, vilket medlemsstaterna var skyldiga att genomföra före den 1 januari 1993, hade redan år 1985 i kommissionens vitbok betecknats som ett avgörande medel för harmonisering och samordning av de nationella föreskrifterna inom området för finansiella tjänster. Denna vitbok har uttryckligen godkänts av Europeiska rådet år 1985.

- 62 Parlamentet och rådet har enligt regeringen åsidosatt denna princip genom att anta artikel 4.2. Skulle det nämligen göras bruk av den kompletterande garantin skulle tillsynen av bankerna, inspektionsbehörigheten och inlåningsskyddet enligt den tyska regeringen inte längre uteslutande ankomma på myndigheterna eller garanti-systemet i hemlandet utan skulle delas mellan hemlandet och värdstaten. Detta skulle medföra att värdmedlemsstatens system för garanti av insättningar, vilken stat skulle bära risken för filialens insolvens, på grund av det ovan nämnda andra bankdirektivet skulle vara förhindrat att kontrollera filialens likviditet och solvens i tillräcklig grad.
- 63 Förbundsregeringen har vidare anfört att gemenskapslagstiftaren enligt domstolens rättspraxis vid utövandet av sina befogenheter inte utan skäl kan avvika från sin tidigare praxis.
- 64 I detta avseende finns det skäl att först konstatera att det inte har visats att gemenskapslagstiftaren har uppställt principen om hemlandskontroll på bankrättsområ-

det i avsikt att alla andra regler inom detta område systematiskt skall underordnas denna princip. Då det vidare inte handlar om en princip som har införts genom fördraget, fick gemenskapslagstiftaren avvika från densamma, förutsatt att han inte åsidosatte de berörda personernas berättigade förväntningar. Eftersom gemenskapslagstiftaren ännu inte hade ingripit på området för garanti av insättningar, kunde det inte föreligga några berättigade förväntningar.

- 65 På grund av dessa skäl kan talan inte bifallas på grunden att principen om hemlandskontroll har åsidosatts.

Huruvida proportionalitetsprincipen har åsidosatts

- 66 Enligt förbundsregeringen strider artikel 4.2 i direktivet mot proportionalitetsprincipen, eftersom den där föreskrivna åtgärden inte är nödvändig för att uppnå det fastställda målet.
- 67 Förbundsregeringen har på denna punkt pekat på att värdmedlemsstatens system för garanti av insättningar måste ansvara för skillnaden mellan den lägsta grad av täckning som är föreskriven i hemmedlemsstaten och den högre grad av täckning som ges i värdmedlemsstaten och i vissa fall till och med måste ta på sig ansvaret för hela garantin.
- 68 Den kompletterande garantin innebär därmed avsevärda risker för värdmedlemsstatens system för garanti av insättningar, eftersom dessa är skyldiga att ersätta insättarna trots att värdmedlemsstaten inte längre är i stånd att i tillräcklig grad kontrollera filialens likviditet och solvens och följaktligen inte kan förutsäga eller undvika en eventuell konkurs hos en filial till ett utländskt kreditinstitut. Dessa risker kan i alla händelser inte undvikas genom att varje garantisystem i enlighet med de övergripande riktlinjer som återfinns i bilaga II till direktivet kan kräva att

all relevant information översänds och kontrollera denna information i samförstånd med tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten. Det finns nämligen inte några föreskrifter som ålägger tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten att översända den nödvändiga informationen.

- 69 Förbundsregeringen anser även att en föreskrift enligt vilken hemmedlemsstatens system för garanti av insättningar skall tillhandahålla filialerna i en annan medlemsstat en kompletterande garanti så att de kan nå upp till garantinivån i värdmedlemsstaten skulle ha inneburit en mindre ingripande alternativ lösning. Fördelen med denna reglering, som för övrigt nämns som ett alternativ till den kompletterande garantin i det trettonde övervägandet till direktivet, består i att insolvensrisken — och följaktligen skyldigheten att ersätta insättarna — inte längre skulle övervältras på värdmedlemsstatens garantisystem, utan stannar kvar hos hemlandet, vilket har betydligt bättre möjligheter att utöva kontroll.
- 70 I detta avseende finns det anledning att fastslå att artikel 4.2 i direktivet, enligt dess trettonde övervägande, syftar till att motverka de nackdelar som uppkommer till följd av skillnader i kompensation och ojämlika konkurrensvillkor mellan nationella institut och filialer till institut från andra medlemsstater inom samma territorium. Vidare har gemenskapslagstiftaren, i det sextonde övervägandet, ansett att kostnaden för att finansiera systemen bör beaktas och att det förefaller rimligt att fastställa den gemensamma lägsta garantinivån till 20 000 ecu. Enligt artikel 7 i direktivet får avsteg göras från detta minimibelopp fram till den 31 december 1999. Fram till denna tidpunkt behöver garantin inte överstiga 15 000 ecu.
- 71 Av dessa överväganden och föreskrifter framgår att gemenskapslagstiftaren inte alltför tungt har velat belasta de hemmedlemsstater som ännu inte förfogade över

system för garanti av insättningar eller endast förfogade över system med en lägre grad av garanti. Vid detta förhållande kunde han inte ålägga dem att bära den risk som är förbunden med en högre täckning till följd av en viss värdmedlemsstats politiska avgörande. Det av den tyska regeringen föreslagna alternativet om obligatorisk kompletterande täckning genom hemmedlemsstatens system hade därför inte gjort det möjligt att uppnå det eftersträlvade målet.

- 72 Det finns, såsom generaladvokaten i punkt 136—146 i sitt förslag till avgörande har påpekat, anledning att tillägga att den skyldighet som ålagts värdmedlemsstaten är förenad med flera villkor som syftar till att underlätta dess uppgift. En värdmedlemsstat kan sålunda med tillämpning av artikel 4.3 förplikta de filialer som vill ansluta sig till ett av dess garantisystem att betala ett bidrag och med stöd av punkt a i bilaga II till direktivet kräva information om dessa filialer av hemlandet. Vidare syftar artikel 4.4 i direktivet till att säkerställa att de förpliktelser som åligger filialen såsom ansluten till systemet för garanti av insättningar uppfylls. Av dessa olika föreskrifter framgår att artikel 4.2 inte leder till någon orimlig belastning av värdmedlemsstaternas garantisystem.
- 73 Av vad som har anförts ovan följer att talan inte kan bifallas på grunden att proportionalitetsprincipen har åsidosatts.
- 74 Följaktligen skall även yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 4.2 i direktivet ogillas.

Artikel 3.1 första stycket andra meningen

- 75 Enligt förbundsregeringen strider den anslutningsskyldighet som följer av artikel 3.1 första stycket andra meningen i direktivet mot artikel 3b tredje stycket i fördraget och den allmänna proportionalitetsprincipen.
- 76 Den tyska regeringen har inledningsvis gjort gällande att den i artikel 3b tredje stycket i fördraget angivna proportionalitetsprincipen bland annat har konkretiserats i Europeiska rådets slutsatser angående denna bestämmelse efter mötet i Edinburgh. Det heter där att gemenskapen skall ta hänsyn till väl etablerad nationell praxis när den vidtar lagstiftningsåtgärder och att de av gemenskapen vidtagna åtgärderna skall erbjuda medlemsstaterna alternativa möjligheter för att förverkliga de avsedda målen.
- 77 Enligt den tyska regeringen har parlamentet och rådet vid utformningen av artikel 3.1 första stycket andra meningen i direktivet emellertid inte tagit hänsyn till det i Tyskland förefintliga systemet såsom en "väl etablerad nationell praxis" i den mening som avses i Europeiska rådets riktlinjer. I denna stat finns nämligen sedan år 1976 en garantifond för insättningar som har inrättats av en sammanslutning på förbunds nivå av tyska banker. Anslutningen, som är frivillig, till denna fond har alltid fungerat mycket väl.
- 78 Vidare lämnar den i direktivet föreskrivna anslutningsskyldigheten inte något utrymme för medlemsstaterna att tillgripa "alternativa lösningar" för att genomföra direktivet, såsom exempelvis ett frivilligt system för garanti av insättningar. Med tanke på att den frivilliga anslutningen utgör en konkurrensfördel för kreditinstituten anser den tyska regeringen att dessa skulle ansluta sig till ett system för garanti av insättningar även utan att staten behövde tvinga dem därtill. I Tyskland stod sålunda i oktober 1993 endast fem institut med en totalt sett ringa insättningsvolym utanför ett sådant system.

- 79 Slutligen utgör anslutningsskyldigheten enligt regeringen en orimlig belastning på kreditinstituten. Såsom det tyska systemet visar kan skyddet för insättarna genomföras genom andra och mindre ingripande åtgärder, såsom skyldigheten för en bank att informera sina kunder om att den är ansluten till ett system för garanti av insättningar.
- 80 Utan att det är nödvändigt att fastställa den exakta rättsliga betydelsen av Europeiska rådets slutsatser efter mötet i Edinburgh, som den tyska regeringen har åberopat, finns det anledning att för det första understryka att all ”väl etablerad nationell praxis” inte behöver beaktas när gemenskapslagstiftaren genomför en harmonisering.
- 81 För det andra synes Förbundsrepubliken Tyskland i det förevarande fallet uppenbarligen vara den enda medlemsstaten som betecknar den frivilliga anslutningen till systemet för garanti av insättningar som en sådan praxis.
- 82 För det tredje är det ostridigt att gemenskapslagstiftaren har ansett det vara nödvändigt att säkerställa en lägsta harmoniseringsnivå beträffande garantin för insättningar utan hänsyn till var inom gemenskapen insättningarna är lokaliserade. Med hänsyn till detta krav och till att det inte finns några system för garanti av insättningar i vissa medlemsstater, kan gemenskapslagstiftaren inte klandras för att ha föreskrivit en anslutningsskyldighet, trots att ett system med frivillig anslutning fungerar väl i Tyskland.
- 83 Slutligen skall tilläggas att den tyska regeringen själv har tillstått att i oktober 1993 endast fem av trehundra kreditinstitut inte var anslutna till något system för garanti av insättningar. Effekten av anslutningsskyldigheten är således begränsad till att dessa få kreditinstitut tvingas att ansluta sig och kan därför inte anses vara orimlig.
- 84 Av samma skäl kan lagstiftaren inte klandras för att inte ha föreskrivit något alternativ till anslutningsskyldigheten som särskilt skulle utgöras av en skyldighet att informera kunderna om en eventuell anslutning. Denna andra möjlighet hade näm-

ligen inte gjort det möjligt att uppnå målet att säkerställa en lägsta harmoniseringsnivå beträffande garanti för alla insättningar.

85 Av detta följer att yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 3.1 första stycket andra meningen i direktivet skall ogillas.

86 Av vad som har anförts ovan följer att talan skall ogillas.

Rättegångskostnader

87 Enligt artikel 69.2 skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Europaparlamentet och Europeiska unionens råd har yrkat ersättning och Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Med tillämpning av artikel 69.4 första stycket skall kommissionen, som har intervenerat i målet, bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sina kostnader.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Wathelet

Schintgen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 maj 1997.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande