FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 10. december 1996 *

1. Forbundsrepublikken Tyskland har anlagt sag med påstand om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger [1] (herefter »direktivet« eller »det anfægtede direktiv«) med den begrundelse dels, at EF-traktatens artikel 57, stk. 2, på grundlag af hvilken direktivet er vedtaget, ikke er tilstrækkelig hjemmel for direktivet, dels at direktivet ikke er begrundet i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 190.

2. Subsidiært har sagsøgeren nedlagt påstand om annullation af tre af direktivets bestemmelser:

— Artikel 4, stk. 1, andet afsnit, som forhindrer »udførsel« af garantier ved at bestemme, at den dækning, der ydes indskydere i filialer, som kreditinstitutter har oprettet i andre medlemsstater, ikke må overstige den dækning, der tilbydes af den tilsvarende garantiordning på værtslandets område.

— 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.

— Artikel 3, stk. 1, første afsnit, andet punktum, som forpligter kreditinstitutterne til at være medlem af en indskudsgarantiordning.

3. Rådet og Parlamentet — støttet af Kommissionen — har påstået frifindelse.

I — Direktivets vedtagelse

4. Som led i opbygningen af det europæiske banksystem og for at supplere det arbejde, der allerede er gjort i den forbindelse, har Kommissionen vedtaget henstilling 87/63/EØF [2], som skal tilskynde medlemsstaterne til at indføre indskudsgarantiordninger.

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 135, s. 5.

2 — Henstilling af 22.12.1986 om indførelse af indskudsgarantiordninger i Fællesskabet (EFT 1987 L 33, s. 16).

5. Da henstillingen efter Kommissionens opfattelse ikke havde givet de ønskede resultater, fremlagde den den 14. april 1992 et forslag til direktiv »om indskudsgarantiordninger« [3], hvis principper blev godkendt af Parlamentet den 10. marts 1993. Parlamentet fremsatte anmodninger om ændringer, som for en stor dels vedkommende blev optaget i forslaget, som f.eks. forhøjelsen af dækningen [4]. Kommissionen forelagde den 7. juni 1993 Rådet et ændret forslag [5], som Rådet i det væsentlige bekræftede i en fælles holdning af 25. oktober 1993.

6. Parlamentet blev på ny hørt om direktivudkastet i henhold til den fælles beslutningsprocedure mellem Parlamentet og Rådet, der er fastsat i artikel 189 B, som for nylig er blevet indføjet i Rom-traktaten ved traktaten om Den Europæiske Union, og som finder anvendelse på direktiver vedtaget i medfør af traktatens artikel 57, stk. 2, tredje punktum. Parlamentet vedtog ved beslutning af 9. marts 1994 [6] en række ændringer til Rådets fælles holdning. På grund af uenighed mellem de to institutioner mødtes Forligsudvalget med henblik på udarbejdelse af et fælles udkast, hvorefter det var muligt at vedtage direktivet den 30. maj 1994.

7. Direktiv 94/19 er et af de første, der er vedtaget efter artikel 189 B-proceduren. Navnlig er det, så vidt jeg ved, det første direktiv, der er vedtaget efter den forligsprocedure, der er fastsat i artikel 189 B.

8. Et af de vigtigste træk ved artikel 189 B er, at den gør det muligt at vedtage retsakter, uden at der er opnået enighed. Inden for rammerne af denne nye procedure træffer Rådet nemlig afgørelse med kvalificeret flertal undtagen i de tilfælde, hvor det skal tage stilling til ændringsforslag fra Parlamentet, hvorom Kommissionen har afgivet negativ udtalelse. I så fald skal Rådet træffe enstemmig afgørelse.

9. Da Forbundsrepublikken Tysklands stemmeafgivelse ikke var tilstrækkelig til at forhindre direktivets vedtagelse, har den tyske regering anlagt den foreliggende sag.

10. Den forfægter i det væsentlige det synspunkt, at dens egen indskudsgarantiordning gør det muligt at opfylde direktivets mål uden at stille lignende krav.

3 — EFT C 163, s. 6.
4 — EFT C 115, s. 91.
5 — EFT C 178, s. 14.
6 — EFT C 91, s. 85.

II — Generelt om direktiv 94/19

11. Hovedformålet med direktivet er at indføre en indskudsgarantiordning i samtlige medlemsstater og at harmonisere de gældende garantier beregnet efter et minimumsniveau.

12. Direktivets artikel 3, stk. 1 og 4, 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 direktiv 77/780/EØF, 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« [7].

13. Artikel 4, stk. 1 og 2, 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« [8].

7 — Mine fremhævelser.

8 — Mine fremhævelser.

14. I artikel 7 fastsættes minimumsgarantien. Stk. 1 og 3 indeholder bl. a. følgende bestemmelser:

»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.

3. Denne artikel er ikke til hinder for videreførelse eller vedtagelse af bestemmelser, der indebærer *en højere eller mere omfattende dækning* af indskud« [9].

15. I artikel 9 hedder det, at kreditinstitutterne har *pligt til at oplyse* indskyderne om, hvilken garantiordning der finder anvendelse.

16. I artikel 10 fastsættes den frist, inden for hvilken indskudsgarantiordningerne skal udbetale indisponible indskud, *til tre måneder.*

III — Den tyske bankgarantiordning

17. Den tyske regering har i sine indlæg og i sin besvarelse af Domstolens spørgsmål under retsmødet beskrevet den tyske indskudsgarantiordning som følger:

18. Bundesverband der deutschen Banken's indskudsgarantifond, som blev oprettet i 1976, er et frivilligt, ikke-statsligt forsikringsorgan, som Bundesverband selv har oprettet. Der findes også andre garantiordninger, f.eks. andelsbankernes eller sparekassernes.

19. Så godt som alle kreditinstitutter, der er etableret i Tyskland, er tilsluttet en garantiordning. I oktober 1993 var der kun fem kreditinstitutter, som havde hjemsted i Tyskland og som havde fået tilladelse til at tage imod indskud, herunder fra småsparere, der ikke var tilsluttet.

9 — Mine fremhævelser.

20. Den tyske garantiordning yder en særlig effektiv beskyttelse, idet den dækker næsten samtlige indskud, hvilket gør det tyske beskyttelsesniveau til det højeste i Fællesskabet.

IV — Den principale påstand

A — *Direktivets hjemmel*

21. I Tyskland har alle kreditinstitutter, som ikke er tilsluttet et godkendt indskudsgarantiorgan, pligt til at underrette deres kunder herom, inden der åbnes en konto.

22. De nationale tilsynsmyndigheder kan forbyde et kreditinstitut at modtage indskud, såfremt det ikke er medlem af en garantiordning og trues af konkurs.

23. Bundesverband der deutschen Banken's indskudsgarantifond er af de tilsluttede virksomheder bemyndiget til at indhente alle nødvendige oplysninger hos Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen og Deutsche Bundesbank, således at den kan kontrollere de af bankerne indsendte oplysninger. Indskudsgarantifonden har endvidere ret til indsigt i de tilsluttede bankers selskabsdokumenter og til at kontrollere dokumenterne på stedet.

24. Kreditinstitutterne skal tilstille de nationale tilsynsmyndigheder de af garantiordningen udfærdigede kontrolrapporter.

25. Fællesskabslovgiver har som hjemmel for direktivet valgt artikel 57, stk. 2, ifølge hvilken Rådet skal udstede direktiver om samordning af medlemsstaternes love og administrativt fastsatte bestemmelser om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. Bestemmelsen er affattet således:

»[For at lette adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed] udsteder Rådet inden overgangsperiodens udløb direktiver om samordning af medlemsstaternes love og administrativt fastsatte bestemmelser om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, udsteder direktiver, hvis gennemførelse i mindst én af medlemsstaterne medfører en ændring af bestående lovgivningsprincipper for erhvervsreguleringen, der vedrører uddannelse og adgangsbetingelser for fysiske personer. *I andre tilfælde træffer Rådet afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 189 B*« [10].

10 — Mine fremhævelser.

26. Artikel 57, stk. 2, er en af de i artikel 7 A omhandlede bestemmelser, der tjener som hjemmel for de foranstaltninger, som Fællesskabet vedtager med henblik på gradvis oprettelse af det indre marked.

27. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at traktatens artikel 57, stk. 2, ikke kan være eneste hjemmel for direktivet, da dette mere tager sigte på at styrke indskydernes beskyttelse end på at muliggøre oprettelsen af et indre bankmarked.

28. Forbrugerbeskyttelse er ifølge sagsøgeren hovedformålet, og den kan kun opnås ved anvendelse af EF-traktatens artikel 235, idet artikel 100 A og 129 A ikke finder anvendelse. Artikel 57 og 235 skal således finde anvendelse samtidig. Sagsøgeren har heraf udledt, at direktivet ikke er forskriftsmæssigt vedtaget, idet det ikke er vedtaget enstemmigt som krævet i artikel 235 [11].

29. Rådet, Parlamentet og Kommissionen finder derimod, at hovedformålet med direktivet er gennemførelse af det indre bankmarked, styrkelse af banksystemets stabilitet og lige konkurrencevilkår, mens forbrugerbeskyttelse blot er et accessorisk aspekt, der ligger i dette formål.

30. Der er derfor atter tale om at afgrænse de respektive anvendelsesområder for to bestemmelser, der kan tjene som hjemmel for en fællesskabsretsakt, med henblik på at fastsætte proceduren for vedtagelsen af denne.

31. Ifølge Domstolens faste praksis [12] skal valget af hjemmel for en retsakt foretages på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve, som f.eks. den omtvistede retsakts formål og indhold.

32. For så vidt harmoniseringen pr. definition tager sigte på en indbyrdes tilnærmelse af de gældende lovgivninger, må det afklares, hvilken karakter foranstaltningen har, for at finde frem til den rette hjemmel.

33. Den indbyrdes tilnærmelse af nationale lovgivninger har til formål både at sikre, at der stilles sammenlignelige krav til alle medlemsstater, når disse krav er berettigede, og at fastsætte fælles regler og mål. Ved alle harmoniseringsforanstaltninger sammenkædes foranstaltningernes hovedformål, dvs. indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne, med selve lovgivningernes formål. Det er derfor naturligt at anvende to bestemmelser som hjemmel for foranstaltningerne, nemlig en bestemmelse, som tillader harmoniseringen, og en, der vedrører lovgivningens formål. Det kan således umiddelbart forekomme

11 — S. 6-16 i den franske oversættelse af stævningen.

12 — Jf. f.eks. dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 11, og af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 10.

nødvendigt systematisk at kræve, at retsakter om harmonisering af lovgivninger har hjemmel i to bestemmelser.

34. Domstolen har udtalt sig om, hvorledes man kan forene to bestemmelser, der anvendes som hjemmel for en retsakt, der forfølger et dobbelt formål. Domstolen har sondret mellem de tilfælde, hvor det ikke er muligt at adskille de to formål [13], hvilket berettiger til »... [at] anvende begge disse bestemmelser som hjemmel, når [institutionen] udsteder retsakter på området« [14], og de tilfælde, hvor et af disse formål må betragtes som accessorisk til det andet, således at sidstnævnte bestemmelse udgør den eneste hjemmel for den pågældende retsakt [15]. Det er på baggrund af disse principper, at det påberåbte klagepunkt skal undersøges.

35. Hvad angår det forfulgte *formål* fremgår det, at etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser i banksektoren på den ene side og banksystemets stabilitet og indskyderbeskyttelse på den anden side klart udgør direktivets to formål. Dette er i øvrigt ikke bestridt af parterne, som dog ikke har samme opfattelse af, hvilket af de to formål der er det vigtigste og derfor bør danne grundlag for valget af hjemmel.

36. Det anfægtede direktivs dobbelte formål kommer til udtryk i følgende bestemmelser:

»I overensstemmelse med de i traktaten fastsatte mål bør der tilstræbes 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 opsparerne styrkes« [16].

37. Men det er vanskeligt alene på grundlag af betragtningerne at fastslå, hvilket formål der er det vigtigste. Begge formål nævnes i mange af betragtningerne (jf. bl. a. betragtning 1, 2, 5, 8, 13, 14, 23 og 25 om harmonisering og betragtning 3, 9, 11 og 16 om forbrugerbeskyttelse), hvilket synes at pege i retning af et dobbelt retsgrundlag.

38. Vanskeligheden ved at afgøre, hvilket af de to formål der er det vigtigste, fremgår også tydeligt af direktivets *indhold*. Vanskeligheden skyldes, at en lang række af de principper, der opstilles i alle bestemmelser om harmonisering af indskudsgarantiordninger nødvendigvis, i kraft af deres formål, også vedrører beskyttelsen af indskydere. I første

13 — Jf. ovennævnte dom af 11.6.1991, Kommissionen mod Rådet, præmis 13.

14 — A.st., præmis 17.

15 — Jf. dom af 4.10.1991, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4529, præmis 17, og af 28.6.1994, sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2857, præmis 25.

16 — Første betragtning.

omgang ser det ud til, at når lovgiver har sikret harmonisering af indskudsgarantiordningerne, har han gjort det lige så meget, for ikke at sige mere, for at sikre beskyttelsen af indskyderne, som indtil da ikke var omfattet af nogen beskyttelse eller ikke nød optimal beskyttelse, som for at sikre, at samtlige kreditinstitutter på dette område mødes af identiske krav for at stille dem lige i retlig henseende, når de udøver deres virksomhed. Direktivets indhold peger i denne retning, idet alle kreditinstitutter forpligtes til at være medlem af en garantiordning (artikel 3, stk. 1). Det er også med tanke på indskyderne, at lovgiver f.eks. sætter fristen for udbetalingen af garantien til tre måneder fra det tidspunkt, hvor indskuddet er blevet indisponibelt (artikel 10, stk. 1).

39. Selv om beskyttelseskravet tidsmæssigt går forud for harmoniseringen, finder jeg ikke, at man kan betragte harmoniseringen som et sekundært formål. Tværtimod må harmonisering i direktiv 94/19's tilfælde betragtes som hovedformålet.

40. Dels forudsætter etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, som er betingelser for gennemførelsen af det indre bankmarked, at adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed lettes ved samordning af medlemsstaternes love og administrativt fastsatte bestemmelser, der skal fjerne de forskelle, som udgør uberettigede hindringer. Det bekræftes i traktatens artikel 57, stk. 2, at dette samordningskrav er et selvstændigt mål, hvis betydning i henhold til samme bestemmelse kræver, at det opfyldes inden for en bestemt frist. Denne samordning er led i gennemførelsen af det indre marked, som er omhandlet i traktatens artikel 7 A.

41. Dels er visse bestemmelser i det anfægtede direktiv dikteret af hensyn, der ikke har noget at gøre med forbrugerbeskyttelse, og som måske endog trækker i den modsatte retning.

42. Dette gælder f.eks. det i direktivets artikel 7, stk. 1, fastsatte garantiniveau, som i henhold til 16. betragtning forklares ved, at det ikke er hensigtsmæssigt »at fastsætte et beskyttelsesniveau i hele Fællesskabet, der i visse tilfælde kunne tilskynde til en uforsvarlig ledelse af kreditinstitutterne«. Selv om det står medlemsstaterne frit for at fastsætte et højere niveau, udtrykker bestemmelsen klart lovgivers ønske om delvis på bekostning af indskyderne at opnå en ligevægt, der kan sikre stabiliteten i hele systemet, hvis eksistens kan bringes i fare, hvis kunderne skal sikres en for stor beskyttelse.

43. Det i artikel 4, stk. 1, andet afsnit, fastsatte »udførselsforbud« er også et eksempel på den betydning, der i direktivet tillægges formålene harmonisering og et stabilt banksystem. I praksis fører forbuddet til en

begrænsning af såvel størrelsen som rækkevidden af den dækning, der ydes af et kreditinstitut i en medlemsstat, som har en filial i en anden medlemsstat, der tilbyder en mindre garanti. Også her ofres indskyderbeskyttelsen — om end kun midlertidigt — på den gradvise harmoniserings alter.

44. Det samme gælder den i direktivets artikel 4, stk. 2, fastsatte regel, ifølge hvilken det er værtsmedlemsstaten og ikke oprindelsesmedlemsstaten, som skal sørge for, at der på dens område oprettes en garantiordning, som en filial kan tilslutte sig frivilligt for at supplere den garanti, som dens indskydere allerede tilbydes i oprindelsesmedlemsstaten. Selv om det er givet, at begrebet supplerende dækning sikrer en bedre beskyttelse af forbrugerne, har man ved at bestemme, at ordningen skal oprettes i værtsmedlemsstaten og ikke i oprindelsesmedlemsstaten, ikke været styret af et sådant hensyn.

45. I øvrigt er der i artikel 8 tale om en begrænsning i anvendelsen af bankgarantien, idet det i artiklen bestemmes, at de fastsatte grænser for garantien finder anvendelse ikke på hvert indskud, men på de samlede indskud i et og samme kreditinstitut, uanset indskuddenes antal.

46. Derimod kan hver bestemmelse i direktivet, der er til fordel for indskyderne, henføres under det oprindelige formål, at harmonisere lovgivningerne med henblik på oprettelse af det indre marked. De artikler, som sagsøgeren har citeret [17] for at påvise, at der er et hovedformål, nemlig beskyttelse, fastsætter regler, som man ikke kan se bort fra ved en harmonisering, der har til formål at virkeliggøre det indre marked, da denne harmonisering i modsat fald ville være ufuldstændig.

47. Således stilles der i direktivets artikel 3 krav om indførelse af i hvert fald én garantiordning på hver medlemsstats område, hvilket da også er det mindste, man kan forlange, hvis man ønsker en harmoniseret mindstegaranti i forbindelse med oprettelsen af det indre bankmarked.

48. Det samme kan siges om artikel 7, hvori der er fastsat en mindstedækning, der som nævnt bevidst er holdt på et mellemniveau [18].

49. Endvidere udgør kreditinstitutternes oplysningspligt, jf. artikel 9, en generel mindsteforpligtelse. Sagsøgeren har ikke godtgjort, at der ikke allerede var fastsat en mindsteforpligtelse ved lov i visse af de medlemsstater, der havde en garantiordning før

17 — S. 9 og 10 i den franske oversættelse af stævningen.
18 — Jf. punkt ovenfor.

vedtagelsen af det anfægtede direktiv [19], således at udvidelsen af forpligtelsen til de øvrige medlemsstater blot er en følge af den tilstræbte harmonisering af ordningen.

50. Endelig er der i artikel 10 fastsat den frist, som er fælles for alle medlemsstaterne, inden for hvilken garantiordningerne skal tilbagebetale indskydernes tilgodehavender. Heller ikke her er der noget, der tyder på, at den fastsatte frist er gunstigere for indskyderne, end den, der eventuelt er fastsat i de medlemsstater, som allerede har indskudsgarantiordninger. Desuden kunne fristen under alle omstændigheder have været endnu kortere end den fastsatte. I virkeligheden synes der navnlig at have været tale om at fastsætte en enkelt frist, der er fælles for alle.

51. Det er endvidere ganske naturligt, at harmoniseringsformålet, der som nævnt manifesterer sig ved en begrænsning af den garanti, der ydes visse indskydere, giver sig udslag i en tilsvarende styrkelse af beskyttelsen af andre indskydere, hvilket er tilfældet, når der i direktivet stilles krav om en beskyttelsesordning i lande, hvor der ikke har været sådanne ordninger i forvejen, eller fastsætter en mindstegaranti. Denne styrkelse af beskyttelsen i visse medlemsstater kunne betragtes som et princip, der kræver selvstændig hjemmel, hvis ikke den set i sammenhæng med direktivet som helhed og i den større fællesskabssammenhæng snarere synes at være indført for at samordne lovgivningerne og kun som en ekstra bonus medfører en forbedring af situationen for visse indskydere.

52. Men hvis det antages, at direktivets to formål som hævdet af Forbundsrepublikken Tyskland er lige vigtige og gør det nødvendigt at anvende to bestemmelser som hjemmel, finder bestemmelserne i artikel 129 A efter min opfattelse anvendelse.

53. I lighed med sagsøgeren og Rådet finder jeg ikke traktatens artikel 129 A, stk. 1, litra a), velegnet. Denne bestemmelse vedrører nemlig de foranstaltninger, som Fællesskabet vedtager i henhold til artikel 100 A for at bidrage til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau som led i gennemførelsen af det indre marked. Selv om traktatens artikel 100 A og artikel 57, stk. 2, har det til fælles, at de fastsætter regler for gennemførelsen af det indre marked, idet førstnævnte bestemmelse henviser til traktatens artikel 7 A, hvori dette begreb defineres, mens sidstnævnte bestemmelse udtrykkeligt citeres i artikel 7 A, finder artikel 100 A alene anvendelse, »medmindre andet er bestemt i denne traktat«. Heraf følger, at artikel 57, stk. 2, hvis anvendelsesområde er snævrere, da det er begrænset til samordning af reglerne om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, udelukker anvendelsen af artikel 100 A og følgelig af artikel 129 A, stk. 1, litra a).

19 — I øvrigt synes en tilsvarende oplysningsforpligtelse at eksistere i Tyskland ifølge sagsøgeren: jf. s. 53, andet afsnit, i den franske oversættelse af stævningen.

54. Derimod finder jeg, at artikel 129 A, stk. 1, litra b), finder anvendelse, hvis denne hypotese holder stik. Ved denne bestemmelse pålægges det Fællesskabet at »[bidrage] til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau ved særlige aktioner, som støtter og supplerer den politik, medlemsstaterne fører med henblik på at beskytte *forbrugernes* sundhed, sikkerhed og *økonomiske interesser* og sikre en passende forbrugeroplysning« [20].

55. Sagsøgeren har bestridt anvendeligheden af denne bestemmelse. Sagsøgeren finder, at artikel 129 A, stk. 1, litra b), ved kun at tillade særlige aktioner alene gør det muligt at vedtage foranstaltninger, som ikke henhører under de i artikel 189 omhandlede kategorier, i modsætning til de foranstaltninger, der er omhandlet i litra a). Ifølge sagsøgeren er der formentlig tale om handlingsplaner og -programmer, der ikke omfatter de retsakter, der er anført i denne bestemmelse [21].

56. Sagsøgeren har tilføjet, at artikel 129 A, stk. 1, litra b), alene kan styrke og supplere medlemsstaternes politik. Betingelserne for disse aktioner er imidlertid ikke opfyldt i den foreliggende sag, da to medlemsstater endnu ikke har indført nogen indskudsgarantiordning [22].

57. Men der er intet i teksten, der tyder på en begrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde. Tværtimod udtrykker lovgiver sig klart, når han har til hensigt at begrænse en kompetence til gennemførelsen af ikkebindende aktioner, som f.eks. i traktatens artikel 126, 128 og 129, hvor de foranstaltninger, der tager sigte på at nå uddannelsesmæssige, kulturelle og folkesundhedsmæssige mål, betegnes som »tilskyndelsesforanstaltninger«. Lovgiver gør også udtrykkeligt opmærksom på, at der ikke er tale om nogen form for harmonisering på de områder, der er omfattet af disse bestemmelser [23], idet sådanne harmoniseringer i princippet kræver vedtagelse af præceptive regler.

58. Når der i artikel 129 A tales om særlige aktioner, som »støtter og supplerer den politik, medlemsstaterne fører med henblik på at beskytte forbrugernes ... økonomiske interesser og sikre en passende forbrugeroplysning«, er det i øvrigt ikke ensbetydende med, at disse aktioner er knyttet til den politik, som hver medlemsstat fører på et bestemt interventionsområde.

59. Den restriktive karakter, som den tyske regering tillægger litra b), fremgår ikke af bestemmelsens ordlyd. Tværtimod må litra b) opfattes som en angivelse af de særlige aktioner, som støtter og supplerer den politik, som samtlige medlemsstater generelt

20 — Mine fremhævelser.

21 — S. 12-14 i den franske oversættelse af stævningen.

22 — S. 11 og 12 i den franske oversættelse af replikken.

23 — Hver af de nævnte artikler indeholder følgende sætning: »... vedtager Rådet ... tilskyndelsesforanstaltninger, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser«.

fører med henblik på at beskytte forbrugernes økonomiske interesser.

60. Derfor har det ikke stor betydning, at visse af medlemsstaterne ikke har indført nogen indskudsgarantiordning. Det er tilstrækkeligt, at medlemsstaten internt fører en samlet forbrugerbeskyttelsespolitik, hvilket der ikke er grund til at betvivle.

61. Endnu en omstændighed taler til fordel for anvendelsen af artikel 129 A, stk. 1, litra b). Ved at fastsætte, at »Fællesskabet *bidrager* til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau ...« understreger artikel 129 A, at den kompetence, som traktaten tillægger Fællesskabet på forbrugerbeskyttelsesområdet, har supplerende karakter. Af årsager, som jeg allerede har været inde på [24], er det ikke berettiget at anvende artikel 129 A, stk. 1, litra a). Derimod er det på sin plads at anvende artikel 129 A, stk. 1, litra b), hvilket bekræftes af, at den forbrugerbeskyttelse, der forfølges som mål på indskudsgarantiområdet, ifølge fællesskabslovgiver endnu ikke er opnået. I direktivets femte betragtning hedder det nemlig: »medlemsstaternes opfølgning af Kommissionens henstilling 87/63/EØF af 22. december 1986 om indførelse af indskudsgarantiordninger i Fællesskabet har ikke helt givet det ønskede resultat« [25].

24 — Jf. punkt 53 ovenfor.

25 — Ovennævnte henstilling 87/63.

62. Hele den måde, hvorpå de i traktaten fastsatte mål og procedurer til at nå målene er beskrevet, giver ligeledes nyttige fingerpeg om, hvilken hjemmel der skal vælges. Den omstændighed, at der er fastsat samme procedure i artikel 57, stk. 2, artikel 100 A og 129 A, beviser, at de områder, der er omfattet af disse bestemmelser (henholdsvis fastsættelse af regler vedrørende selvstændig erhvervsvirksomhed, harmonisering af lovgivningerne i forbindelse med det indre markeds oprettelse og funktion samt Fællesskabets bidrag til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau) fra et institutionelt synspunkt betragtes som havende samme betydning, hvorfor der bør være tale om den samme beslutningsproces, som indebærer, at Parlamentet skal medvirke efter den fælles beslutningsprocedure.

63. Det vil følgelig være vanskeligt at bevise, at direktivets bestemmelser er af en særlig art, som berettiger til at anvende en strengere vedtagelsesprocedure, selv om de henhører under et af disse områder.

64. Det fremgår af det ovenfor anførte, at det er muligt at vedtage bindende bestemmelser med hjemmel i artikel 129 A, stk. 1, litra b), og at det er denne bestemmelse, der skal udgøre hjemmelen i tilfælde af, at det er nødvendigt at anvende endnu en bestemmelse som hjemmel for at lovliggøre det anfægtede direktiv.

65. Da den artikel 189 B-procedure, der er anvendt ved vedtagelsen af direktivet, også er den procedure, der gælder i henhold til artikel 129 A, udgør undladelsen af at angive sidstnævnte bestemmelse som hjemmel en rent formel mangel, som ikke kan anfægte den retsaktens gyldighed [26]. Ganske vist er der ifølge artikel 129 A pligt til at høre Det Økonomiske og Sociale Udvalg, selv om dette ikke stilles som krav i artikel 57, stk. 2. Det bestrides imidlertid ikke, at høringen har fundet sted [27], således at der ikke reelt er sket noget retsstridigt, som berettiger til at annullere direktiv 94/19.

66. På baggrund af disse betragtninger foreslår jeg Domstolen at se bort fra traktatens artikel 235, som på grund af sin subsidiære karakter kun kan anvendes, såfremt der ikke findes anden hjemmel.

67. Endvidere kan det ikke med rimelighed hævdes, at hensynet til banksystemets stabilitet retfærdiggør anvendelse af artikel 235 som hjemmel for direktivet, med den begrundelse, at dette formål ikke er omfattet af artikel 57, stk. 2 [28], når det betænkes, at samordningen af de nationale regler om indskudsgarantiordninger netop har til formål at forebygge de voldsomme og massive overførsler af midler fra en medlemsstat til en anden, som vil være konsekvensen, såfremt der er for stor forskel mellem de foreslåede garantiers størrelse.

68. Anbringendet om manglende hjemmel må derfor forkastes.

B — *Begrundelsespligten*

69. Forbundsrepublikken Tyskland har tilføjet, at direktiv 94/19 ikke er tilstrækkelig begrundet i henhold til traktatens artikel 190. Af ordlyden fremgår det ikke, at der er taget hensyn til subsidiaritetsprincippet, således som dette er anført i traktatens artikel 3 B, stk. 2. Forbundsrepublikken har gjort gældende, at dette princip er underkastet Domstolens kontrol, og at det ikke er godtgjort, at de to betingelser for at se bort fra medlemsstaternes kompetence er opfyldt [29] [30].

70. Jeg finder ikke, at de kompetente myndigheder har tilsidesat begrundelsespligten, selv om Rådet og Parlamentet efter min opfattelse — og under hensyntagen til, at Fællesskabets kompetence er en enekompetence — ikke var forpligtet til at dokumentere nødvendigheden af at anvende subsidiaritetsprincippet.

26 — Jf. dom af 27.9.1988, sag 165/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 5545, præmis 19.

27 — Udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg om forslag til Rådets direktiv om indskudsgarantiordninger af 22.10.1992 (EFT C 332, s. 13).

28 — S. 13 i den franske oversættelse af replikken.

29 — I artikel 3 B, stk. 2, bestemmes følgende: »På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.«

30 — S. 16-19 i den franske oversættelse af stævningen.

71. Det fremgår af Domstolens praksis vedrørende artikel 190, at for at begrundelsespligten kan anses for opfyldt, »er det ... nødvendigt, at fællesskabsretsakter indeholder en angivelse af de faktiske og retlige forhold, som har bevæget institutionen til at vedtage dem, således at Domstolen kan udøve sin kontrolbeføjelse, og således at såvel medlemsstaterne som de berørte borgere får kendskab til de betingelser, under hvilke fællesskabsinstitutionerne har anvendt traktaten« [31]. Domstolen har endvidere fastslået, at »manglende henvisning til en konkret bestemmelse i traktaten ... ikke nødvendigvis (udgør) en væsentlig mangel, såfremt hjemmelen for en retsakt kan fastlægges på grundlag af andre dele af retsakten«, men at »en sådan udtrykkelig henvisning ... imidlertid (er) ubetinget nødvendig, når de personer, der berøres af retsakten, og Domstolen ellers vil svæve i uvished med hensyn til den konkrete hjemmel« [32].

72. Allerede i direktivets første betragtning peger lovgiver på nødvendigheden af, at »... der tilstræbes en harmonisk udvikling af kreditinstitutters virksomhed i hele Fællesskabet ...«, hvorefter han i anden betragtning drager den konklusion, at »det er nødvendigt, at der sikres et harmoniseret minimumsniveau for beskyttelse af indskud, uanset hvor i Fællesskabet indskuddet er foretaget«.

73. Lovgiver anfører i femte betragtning, at medlemsstaternes opfølgning af henstillingen af 1986 [33] »... ikke helt (har) givet det ønskede resultat« og at »... denne situation kan vise sig at være til skade for det indre marked«.

74. Fællesskabsmyndighederne har således fastslået, at de nationale aktioner på indskudsgarantiområdet er utilstrækkelige trods Kommissionens henstilling, og har fremhævet nødvendigheden af at harmonisere de nationale ordninger. De begrunder således nødvendigheden af en aktion på fællesskabsplan, som er mere bindende end en simpel henstilling, med, at der skal rådes bod på medlemsstaternes forsømmelighed.

75. Selv om fællesskabsmyndighedernes begrundelse for, at deres indgreb er berettigede også i henhold til subsidiaritetsprincippet, er fyldestgørende, hvis man ser på bestemmelserne i artikel 190, bygger begrundelsen efter min opfattelse dog på en forkert vurdering af fællesskabskompetencen.

76. Kommissionen har forfægtet det synspunkt, at Fællesskabets aktion vedrører et område, hvor medlemsstaterne ikke har en konkurrerende kompetence, således at subsidiaritetsprincippet overhovedet ikke kommer på tale [34].

31 — Jf. bl. a. dom af 7.7.1981, sag 158/80, Rewe, Sml. s. 1805, og ovennævnte dom af 26.3.1987, Kommissionen mod Rådet, præmis 5.

32 — Jf. ovennævnte dom af 26.3.1987, Kommissionen mod Rådet, præmis 9.

33 — Ovennævnte henstilling 87/63.

34 — S. 4 i den franske oversættelse af intervenientens indlæg.

77. Rådet og Parlamentet, som har gjort gældende, at subsidiaritetsprincippet er overholdt, synes at være af den opfattelse, at kompetencen er delt [35].

78. Sagsøgeren har ligeledes bestridt, at Fællesskabet er enekompetent for så vidt angår gennemførelsen af det indre marked [36].

79. Sagsøgeren har gjort gældende, at medlemsstaten på dette område har ret til at træffe de foranstaltninger, den skønner nødvendige, så længe Fællesskabet ikke har udøvet sin beføjelse til at harmonisere lovgivningerne på et bestemt område. Det modsatte synspunkt vil ifølge sagsøgeren føre til det uacceptable resultat, at medlemsstaterne ikke har ret til før harmoniseringen at iværksætte foranstaltninger, som fjerner hindringer for det indre marked og således selv medvirke til at fremme fællesskabsintegrationen. Sagsøgeren har tilføjet, at en anerkendelse af, at Fællesskabet har enekompetence for så vidt angår det indre marked, er ensbetydende med, at Fællesskabet tillægges enekompetence på næsten alle sine virkeområder, når blot den foranstaltning, der er tale om, fjerner hindringer for det indre marked [37].

80. Det er rigtigt, at gennemførelsen af det indre marked ikke altid henhører under Fællesskabets enekompetence. De gældende bestemmelser giver mulighed for forskellige fremgangsmåder på dette område. I artikel 100 A, stk. 4, har lovgiver f.eks. givet medlemsstaterne mulighed for på visse betingelser »at anvende nationale bestemmelser«, efter at der er vedtaget harmoniseringsforanstaltninger.

81. Traktaten udelukker heller ikke systematisk medlemsstaternes kompetence på det mere generelle harmoniseringsområde, hvilket fremgår af artikel 118 A om harmonisering af vilkårene på arbejdsmiljøområdet [38]. I den foreliggende sag er det medlemsstaterne, der skal udføre størstedelen af harmoniseringsarbejdet.

82. Men, som man kan se, er den delte kompetence i disse tilfælde klart angivet. Derimod er der på intet tidspunkt tale om medlemsstaternes kompetence i artikel 57. I denne artikel er det alene Fællesskabet, der tillægges opgaven at samordne de nationale regler på dette område. Dette viser, at traktatens fædre *allerede fra begyndelsen* har fundet, at samordningen af adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed bedre kan opnås ved en fællesskabsaktion end ved en aktion på nationalt plan.

35 — Punkt 27 i Rådets svarskrift, punkt 24 ff. i Parlamentets svarskrift.

36 — S. 19, andet afsnit, i den franske oversættelse af stævningen og punkt 4, s. 16 ff. i den franske oversættelse af replikken.

37 — S. 6 ff. i den franske oversættelse af sagsøgerens indlæg vedrørende Kommissionens interventionsindlæg.

38 — I traktatens artikel 118 A hedder det, at »medlemsstaterne ... sætter sig som mål at harmonisere vilkårene på [arbejdsmiljøområdet] på et stadigt stigende niveau«.

83. Det er i øvrigt logisk, at harmoniseringen af lovgivningerne gennemføres ved bestemmelser, der er fælles for de forskellige medlemsstater. Som Domstolen har fastslået i en nylig afsagt dom [39], forudsætter et sådant formål nødvendigvis »en fællesskabsforanstaltning«.

84. Det skal endvidere bemærkes, at Fællesskabets enekompetence, jf. artikel 57, stk. 2, i den foreliggende sag navnlig vedrører *samordningen* af lovgivningerne om adgang til optagelse og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed. Den udelukker ikke fuldstændig medlemsstaternes kompetence på selve området.

85. Når Fællesskabets enekompetence som i det foreliggende tilfælde er begrænset til harmoniseringen af lovgivningerne, fratager den ikke af den grund medlemsstaterne deres kompetence til at udstede nye regler på det pågældende område. Ganske vist fører harmoniseringen nødvendigvis til en ændring af en del af de materielle regler, der gælder i visse medlemsstater. Men alligevel bevarer medlemsstaterne deres fulde handlefrihed, så længe fællesskabsmyndighederne ikke har foretaget en indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger. Der er ej heller noget, der forhindrer medlemsstaterne i at vedtage regler, der straks fra vedtagelsen tager hensyn til regler udstedt af de øvrige medlemsstater. Når først fællesskabsharmoniseringen har fundet sted, kan medlemsstaterne endvidere endnu gribe ind, forudsat at det ikke går ud over de harmoniserede regler. Således er deres handlefrihed naturligvis afhængig af harmoniseringsomfanget.

86. Det følger af det ovenfor anførte, at Fællesskabet på det af direktivet omfattede område ikke blot har en subsidiær kompetence, men har enebeføjelser, således at fællesskabsmyndighederne ikke behøvede at anføre grunde til, at de i artikel 3 B, stk. 2, fastsatte betingelser var opfyldt.

87. På et mere generelt plan finder jeg det hensigtsmæssigt over for Domstolen at påpege den interesse, der efter min opfattelse kan være i med henblik på en korrekt anvendelse af subsidiaritetsprincippet at kræve en meget streng overholdelse af den i traktatens artikel 190 fastsatte begrundelsespligt, hver gang fællesskabslovgiver vil udstede nye regler.

88. Subsidiaritetsprincippet eller nærhedsprincippet er i traktaten om Den Europæiske Union opstillet som en almindelig fællesskabsretlig grundsætning, jf. medlemsstaternes stillingtagen under Det Europæiske Råds møde i Edinburgh [40]. I den

39 — Dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 47.

40 — *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, nr. 12, 1992, bilag 1 til del A, punkt I.15, s. 14.

interinstitutionelle erklæring om demokrati, åbenhed og nærhedsprincip har Fællesskabets myndigheder konkluderet, at hver enkelt myndighed skal begrunde overholdelsen af dette princip [41].

89. I betragtning af den betydning, subsidiaritetsprincippet har for kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, og for at gøre det muligt for Domstolen at udøve kontrol med de omstændigheder, hvorunder fællesskabsinstitutionerne har gennemført traktaten, synes det ikke at være for meget at forlange, at disse institutioner i fremtiden systematisk begrunder deres afgørelser ud fra et subsidiaritetssynspunkt.

90. Enhver retsakt, der vedtages af Fællesskabet, skal således indeholde en stiltiende eller udtrykkelig, men altid klar, angivelse af grundene til, at den kompetente myndighed har udstedt den, også selv om der kun er tale om en angivelse af, at subsidiaritetsprincippet ikke spiller ind.

V — Den subsidiære påstand

91. Forbundsrepublikken Tyskland har subsidiært for det tilfælde, at dens principale påstand om annullation af hele direktivet ikke tages til følge, påstået annullation af artikel 4, stk. 1, andet afsnit (»udførselsforbud«), artikel 4, stk. 2 (supplerende dækning) og artikel 3, stk. 1, andet punktum (pligtmedlemskab).

A — *Bestemmelsen om, at der ikke må ske overskridelse af den dækning, der tilbydes af værtslandets garantiordning, det såkaldte »udførselsforbud«*

92. I direktivets artikel 4, stk. 1, hedder det, at indskudsgarantiordningerne skal omfatte indskydere i filialer, som kreditinstitutter har oprettet i andre medlemsstater, og at hverken størrelsen eller rækkevidden af den ydede dækning indtil den 31. december 1999 må overstige den maksimale størrelse og rækkevidde af den dækning, som tilbydes af den tilsvarende garantiordning på værtslandets område.

93. Den tyske regering finder, at Rådets og Parlamentets grunde til at indføre et sådant forbud ikke er klart angivet, og at denne bestemmelse følgelig *er i strid med traktatens artikel 190* [42].

41 — »Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om fremgangsmåderne for iværksættelsen af nærhedsprincippet«, *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, nr. 10, 1993, punkt 2.2.2., s. 129.

42 — S. 21 og 22 i den franske oversættelse af stævningen.

94. I betragtning af de af Domstolen opstillede principper [43] finder jeg ikke at kunne lægge dette argument til grund. En gennemgang af indholdet af direktivets betragtninger viser efter min opfattelse klart grundene til, at det er besluttet at forbyde udførsel af mere omfattende garantier.

95. Således henvises der i direktivets 14. betragtning til de markedsforstyrrelser, der kan forekomme som følge af en konfrontation mellem garantiordningerne, og det anføres, at størrelsen og rækkevidden af dækningen ikke bør bruges som konkurrencemiddel.

96. Burde direktivets betragtninger indeholde en mere nøjagtig angivelse af, hvad der skal forstås ved disse udtryk? Det mener jeg ikke. Uanset hvad man mener om relevansen af begrundelsen for den anfægtede bestemmelse, er dens nøjagtige betydning helt klar.

97. Det fremgår også klart af direktivets indhold, at lovgiver ved at angive, at udførselsforbuddet har til formål at forhindre markedsforstyrrelser som følge af, at der tilbydes højere dækning end den, der tilbydes i værtslandet, har ønsket at undgå, at indskyderne i dette land, når de har hørt om den nye mulighed for at opnå en bedre indskudsgaranti, der tilbydes af et kreditinstitut fra en anden medlemsstat, pludselig og på én gang flytter deres indskud fra de nationale banker med fare for at destabilisere det nationale banksystem ved at fjerne en væsentlig del af dets kundegrundlag.

98. Det fremgår også ganske klart af den anfægtede bestemmelse, at forbuddet skyldes et ønske om i hvert fald midlertidigt at begrænse konkurrencen på garantiordninger.

99. I betragtning af disse tilstrækkeligt klare bestemmelser, som viser det mål, der forfølges af fællesskabsmyndighederne, forekommer ethvert krav om yderligere præcisering at være grundløs.

100. Sagsøgeren har i øvrigt hævdet, at direktivet *vanskeliggør, eller endog umuliggør, den frie etableringsret* i strid med det mål, der er fastsat i artikel 57, stk. 2, nemlig at lette adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed [44].

101. Det er givet, at Forbundsrepublikken Tyskland, hvis indskudsgarantiordning synes

43 — Jf. punkt 71 ovenfor.

44 — S. 23-26 i den franske oversættelse af stævningen.

at være særlig gunstig for indskyderne, i medfør af direktivet vil skulle give en af de konkurrencefordele fra sig, som den nu nyder fordel af, når den udvider de tyske bankers aktiviteter uden for Tyskland. Men opnåelsen af et i traktaten fastsat mål kan ikke måles med udgangspunkt i en enkelt medlemsstat, navnlig når målet er en harmonisering, der som led i den indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne kræver indrømmelser fra medlemsstaternes side, forudsat at indrømmelserne ikke er uforholdsmæssigt store, og at det i bestemmelserne fastsatte mål helt kan nås på fællesskabsplan.

102. I den foreliggende sag må det erindres, at forbuddet i direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, er indført for en femårsperiode, dvs. at det er midlertidigt. Denne bestemmelse forhindrer ikke i al fremtid visse medlemsstaters kreditinstitutter i at udnytte et middel til at udvikle deres aktiviteter på Fællesskabets område.

103. Forbuddet skyldes derimod et legitimt ønske om at undgå en for hurtig harmonisering, der kan svække de nationale ordninger, som, fordi de først for nylig er indført, ikke har haft tilstrækkelig tid til at mindske forskellen mellem de forskellige garantiordninger. Ganske vist er Forbundsrepublikken Tyskland ikke den eneste medlemsstat, der skal underkaste sig »udførselsforbuddet«. Men foreløbig er der endnu flere lande, der vil kunne have gavn af et sådant forbud, hvilket efter min opfattelse retfærdiggør den anfægtede foranstaltning.

104. Yderligere må den reelle rækkevidde af dette forbud, som er tidsbegrænset og kun vedrører kreditinstitutter, der er etableret i en medlemsstat, hvis banker er underkastet lempeligere garantivilkår, vurderes på baggrund af det anfægtede direktivs generelle opbygning. Direktivet vil nemlig bl. a. føre til, at der i to medlemsstater indføres en garantiordning, at garantien i fem andre medlemsstater ifølge den tyske regering selv [45] vil blive hævet til det minimumsniveau (20 000 ECU), der er fastsat i direktivet, og at der kan åbnes filialer i en hvilken som helst medlemsstat, uden at filialerne er nødt til at følge værtslandets ordning.

105. Endelig kan det ikke hævdes, at opfyldelsen af dette mål er bragt i fare ved det af sagsøgeren kritiserede krav om indførelse af forskellige bidragssatser, idet det ikke er godtgjort, at dette krav kan give anledning til uoverstigelige vanskeligheder.

106. På baggrund af denne række omstændigheder, som endda ikke er udtømmende for så vidt angår det anfægtede direktivs konsekvenser, finder jeg ikke, at begrænsningen i artikel 4 giver anledning til at antage, at direktivet vil begrænse adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed.

45 — A.st., s. 25, andet afsnit.

107. Den tyske regering har tilføjet, at »udførselsforbuddet« *ikke er foreneligt med* det i traktatens artikel 3, litra s), og artikel 129 A fastsatte *mål, nemlig opnåelse af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau* [46].

108. Jeg er ikke enig heri. Jeg er nemlig, af grunde som jeg allerede har nævnt [47], af den opfattelse, at dette mål ikke er direktivets hovedformål, og at direktivet derfor ikke kan underordnes dette formål. Selv om det ikke kan bestrides, at »... Fællesskabets virke« i medfør af artikel 3, litra s), skal »indebære bidrag til styrkelse af forbrugerbeskyttelse«, skal dette gøres »under de betingelser« som er foreskrevet i traktaten. Disse betingelser er angivet i artikel 129 A, som er den eneste artikel i afsnit XI »Forbrugerbeskyttelse«, som jeg som allerede nævnt ikke finder egnet som hjemmel for direktivet.

109. Med hensyn til den hypotese, at forbrugerbeskyttelse er et mål, der rangerer lige så højt som målet i traktatens artikel 57, stk. 2, viser en gennemgang af direktivet, at de nye harmoniseringsregler legitimerer og bringer ligevægt i »udførselsforbuddet« som er midlertidigt, gennem en varig forbedring af garantiordningerne [48].

46 — A.st., s. 26-28.

47 — Jf. punkt 39 ff. ovenfor.

48 — Jf. punkt 35 ff. og punkt 104 ovenfor.

110. Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere gjort gældende, at »udførselsforbuddet« er i strid med proportionalitetsprincippet, idet forbuddet, selv om det er egnet til at forhindre konkurrencefordrejninger, til gengæld hverken er uomgængeligt nødvendigt eller rimeligt [49].

111. Det bemærkes for det første, at det efter Domstolens faste praksis ved afgørelsen af, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, er afgørende, om de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre det tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette. Såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning nemlig vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål [50].

112. Ingen bestrider forbuddets egnethed til at forebygge markedsforstyrrelser. Sagsøgeren har imidlertid gjort gældende, at det forfulgte mål kunne være nået ved en mindre aggressiv foranstaltning, nemlig en beskyttelsesklausul, som giver den kompetente myndighed beføjelse til kun at gribe ind i krisesituationer [51].

49 — S. 28-37 i den franske oversættelse af stævningen.

50 — Jf. bl. a. dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 21, og ovennævnte nyere dom i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 57.

51 — Jf. bl. a. s. 31 ff. i den franske oversættelse af stævningen.

113. Rådet har ligesom Parlamentet ved at vedtage direktivet mod den tyske regerings vilje og vælge et forebyggende forbud som middel skønnet, at midlets effektivitet kunne retfærdiggøre de begrænsninger, som den anfægtede foranstaltning indebærer.

114. Sagsøgeren har derimod ved at gå ind for det synspunkt, at en punktuel beskyttelsesforanstaltning, som udløses ved truslen om markedsforstyrrelser, ville være et lige så effektivt værn mod farerne, ønsket at påvise, at det forfulgte mål kunne være nået uden at gå så vidt som til at udstede et »udførselsforbud«.

115. Domstolen skal således vurdere fordelene og ulemperne ved henholdsvis den kritiserede ordning og den ordning, der foreslås af Forbundsrepublikken Tyskland, hvilket forudsætter en vurdering af en indviklet økonomisk situation.

116. Men i en sådan situation, og selv om det ikke kan udelukkes, at man ved andre midler kan nå det tilsigtede mål, kan Domstolen ikke sætte sin vurdering i stedet for fællesskabslovgivers vurdering af egnetheden af de foranstaltninger, han har fastsat, medmindre sagsøgeren kan bevise, at det udøvede skøn er åbenbart urigtigt, eller at der er sket magtfordrejning, eller påviser, at lovgiver åbenbart har overskredet sine skønsbeføjelser [52].

117. Tilsvarende gælder det, at når fællesskabslovgiver ved fastlæggelsen af en ordning må vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af fællesskabslovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart urigtigt, når henses til de oplysninger, som fællesskabslovgiver rådede over på tidspunktet for ordningens vedtagelse [53].

118. I den foreliggende sag er den anfægtede ordnings virkninger hypotetiske og dermed også meget usikre. For at sammenholde de to ordninger kræves en nøjagtig analyse af den reelle fare for markedsforstyrrelser som følge af forskelle i beskyttelsesniveauet, af de kompetente myndigheders evne til i tilstrækkelig god tid at opfange de signaler, der er krisens forløber, og af deres evne til i tide at bremse uønskede kapitalbevægelser.

52 — Jf. bl. a. dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 90, og ovennævnte nyere dom i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 58.

53 — Jf. bl. a. dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88-C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14, og ovennævnte dom af 5.10.1994, Tyskland mod Rådet, præmis 90.

119. Den tyske regering har peget på ulemperne ved den i direktivet fastsatte løsning, men har ikke godtgjort, at en beskyttelsesklausul kan sikre en bedre garanti eller bare en sammenlignelig garanti. Den har indskrænket sig til at hævde, at selv om det antages, at der er en reel fare for flytning af indskud i banker i en medlemsstat til udenlandske bankers filialer, som tilbyder en bedre beskyttelse, er der tilstrækkelig tid til at træffe foranstaltninger, hvorved man kan forebygge udtræk, der kan bringe de lokale bankers eksistens i fare. Rigtigheden af denne hypotese er på ingen måde blevet bevist.

120. De artikler i traktaten, som giver medlemsstaterne mulighed for at træffe beskyttelsesforanstaltninger under andre omstændigheder, indebærer ikke, at der findes nogen teori om beskyttelsesforanstaltninger i fællesskabsretten, som systematisk begunstiger anvendelse af denne type bestemmelser, såfremt der opstår fare for forstyrrelser på visse markeder. Fællesskabsmyndighederne kan således i medfør af deres skønsbeføjelse beslutte, at det på grund af forholdene på det pågældende marked og usikkerheden omkring den situation, der skal forebygges, er nødvendigt med en mere effektiv og systematisk foranstaltning.

121. Sagsøgeren har endvidere ikke påvist, at de bestemmelser, som sagsøgeren citerer, fordi de indeholder beskyttelsesforanstaltninger, kan overføres direkte til direktivets område. Enten har bestemmelserne nemlig et andet mål (traktatens artikel 226 vedrører en alvorlig forværring af den økonomiske situation i et område, mens Rådets forordning (EØF) nr. 3916/90 af 21.12.1990 vedrører de foranstaltninger, der skal træffes i tilfælde af krise på markedet for vejgodstransport [54]), eller formålet er ikke blot at afværge faren for kapitalbevægelser inden for samme medlemsstat (traktatens artikel 73 og Rådets direktiv 88/361/EØF af 24.6.1988, hvorved traktatens artikel 67 gennemføres [55]).

122. Hertil kommer, at disse bestemmelser ikke forpligter fællesskabsmyndighederne til i fremtiden at træffe efterfølgende beskyttelsesforanstaltninger, hver gang markedsforstyrrelser truer. Bestemmelserne finder kun anvendelse på de tilfælde, der er opregnet i dem, og kan på ingen måde binde fællesskabslovgiver.

123. Af disse grunde finder jeg ikke, at påstanden om annullation af bestemmelserne i direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, kan tages til følge.

54 — Forordning om de foranstaltninger, der skal træffes i tilfælde af krise på markedet for vejgodstransport (EFT L 375, s. 10).

55 — EFT L 178, s. 5.

B — *Forpligtelsen til at lade filialer tilslutte sig værtslandets indskudsgarantiordning*

124. Artikel 4, stk. 2, i direktiv 94/19 er affattet således:

»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.«

125. Den tyske regering har gjort gældende, at den pligt, der således pålægges en medlemsstat til at optage filialer, der ønsker at supplere dækningen i deres hjemland, i værtsmedlemsstatens ordning er i strid med princippet om hjemlandstilsyn og proportionalitetsprincippet [56].

126. Ingen af parterne bestrider, at *princippet om hjemlandstilsyn* har været det ledende princip under harmoniseringen af reglerne om finansielle tjenesteydelser.

127. Det er imidlertid ikke godtgjort, at fællesskabsmyndighederne har indført dette princip i de forskellige bestemmelser om harmonisering af banklovgivningerne i den hensigt i fremtiden systematisk at underlægge alle andre regler på området det.

128. Hvorom alting er, vil fællesskabsmyndighederne i dette tilfælde alene være bundet på grund af nødvendigheden af at overholde princippet om den berettigede forventning, såfremt borgerne er berettiget til at forvente, at det her omhandlede princip bliver anvendt. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag.

129. Fællesskabsmyndighederne er således berettiget til at fravige princippet om hjemlandstilsyn.

56 — S. 37-49 i den franske oversættelse af stævningen.

130. Alligevel bygger direktivet hovedsagelig på denne regel, jf. syvende betragtning, hvori det bemærkes, at filialerne ikke længere behøver tilladelse i værtsmedlemsstaten, at det er de kompetente myndigheder i hjemlandet, der fører tilsyn med deres solvens, og at garantiordningen »... nødvendigvis (må) være den, der gælder for den pågældende kategori af kreditinstitutter i vedkommende kreditinstituts hjemland, på grund af den forbindelse, der er mellem tilsynet med en filials solvens og filialens medlemskab af en indskudsgarantiordning«.

131. Direktivet understreger således, at kreditinstitutterne faktisk er underkastet princippet om hjemlandstilsyn, således at den anfægtede undtagelse synes at være begrænset til det bestemte tilfælde, hvor værtsmedlemsstaten tilbyder en filial en højere dækning end hjemlandet.

132. Sagsøgeren har i øvrigt bestridt nødvendigheden af den supplerende dækning i henhold til direktivet, som, selv om den er egnet til at nå det deri fastsatte mål, forgriber sig mod de rettigheder, der tilkommer værtsmedlemsstatens indskudsgarantiordninger, og ifølge *proportionalitetsprincippet* kunne have været erstattet af lempeligere foranstaltninger.

133. Jeg er ikke enig i denne vurdering. For det første må den byrde, der hviler på værtsmedlemsstatens garantiordning, sættes i det rette perspektiv. Der er navnlig tale om en supplerende garanti, som indtil den 31. december 1999 er begrænset til den del, der ligger over 15 000 ECU for de medlemsstater, hvor indskuddene på tidspunktet for direktivets vedtagelse ikke er dækket op til 20 000 ECU, og til den del, der ligger over 20 000 ECU, for de øvrige medlemsstater.

134. Det bemærkes, at beløbet i andre medlemsstater allerede ligger over det minimumsbeløb, der er fastsat i direktivet, hvilket medfører en mindre belastning af de mest effektive garantiordninger. Endnu andre medlemsstater vil senere ønske at forbedre dækningen, hvilket er i overensstemmelse med direktivets harmoniseringsmål.

135. For det andet forholder det sig således, at såfremt en filial finder, at forskellen i dækningen ikke er tilstrækkelig stor til at retfærdiggøre tilslutning til en supplerende ordning, eller at dækningen, uanset dens størrelse, ikke er afgørende for indtagelsen af værtsmedlemsstatens marked, har filialen ret til at undlade at tilslutte sig den supplerende dækningsordning.

136. Som påpeget af Parlamentet, er den frivillige tilslutning til den supplerende garantiordning endvidere nødvendigvis underkastet de betingelser, der er fastsat af værtslandets

ordning, og som udgør modydelsen for den belastning, som ordningen udsættes for, såfremt der opstår vanskeligheder [57].

137. Dette fremgår af:

— direktivets artikel 4, stk. 3, hvori det hedder: »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«

— bilag II, punkt a), i direktivet, ifølge hvilket »værtslandets ordning ... fortsat (har) ubegrænset ret til at pålægge deltagende kreditinstitutter sine objektive og almindeligt anvendte regler«

— bilag II, punkt d), hvori det bestemmes, at »værtslandets ordning har ret til at pålægge filialer bidrag til supplerende dækning på et passende grundlag, idet der tages hensyn til den garanti, som hjemlandets ordning yder«.

138. Eftersom de afgifter, der betales af kreditinstituttet, fastsættes efter objektive kriterier under hensyntagen til den risiko, filialen frembyder — hvilken risiko logisk må afhænge af forskellen i dækningen eller den helt manglende dækning, der tilbydes af værtsmedlemsstatens ordning — synes det krav om supplerende dækning, der pålægges visse værtsmedlemsstater, ikke at medføre en overdreven belastning af deres garantiordning.

139. Principperne i traktatens artikel 5 og i Rådets første direktiv 77/780/EØF af 12. december 1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut [58] og i direktivets bilag II gør det endvidere muligt at tage stilling til anbringendet om, at værtsmedlemsstatens indskudsgarantiordning ikke har tilstrækkelig mulighed for at kontrollere solvensen eller forudse en filials betalingsvanskeligheder.

140. I henhold til traktatens artikel 5 træffer medlemsstaterne alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger bl. a. af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. Domstolen har allerede fastslået, at medlemsstaterne og deres institutioner i medfør af denne bestemmelse er »forpligtet til loyalt at samarbejde«, og at en

57 — Punkt 62 i svarskriftet.

58 — EFT L 322, s. 30.

medlemsstat for at lette anvendelsen af en fællesskabsretlig bestemmelse skal »... bistå enhver anden medlemsstat, som er pålagt en forpligtelse i medfør af fællesskabsretten« [59].

141. Artikel 7, stk. 1, i direktiv 77/780, som ændret ved Rådets andet direktiv 89/646/EØF af 15. december 1989 [60], er affattet således:

»Med henblik på at føre tilsyn med virksomheden i kreditinstitutter, som udøver virksomhed i en eller flere andre medlemsstater end den, hvor de har hjemsted, navnlig dersom de dér har oprettet filialer, arbejder de kompetente myndigheder i de pågældende medlemsstater snævert sammen. De meddeler hinanden alle sådanne oplysninger om ledelsen og ejerforholdet i disse kreditinstitutter, som vil kunne lette tilsynet med disse og undersøgelsen af betingelserne for meddelelse af tilladelse, samt alle oplysninger, der vil kunne lette tilsynet med disse institutter, i særdeleshed med hensyn til likviditet, solvens, sikkerhed for indlån, større engagementer, administrativ og regnskabsmæssig praksis og intern kontrol.«

142. I direktiv 94/19, bilag II, punkt a), bestemmes det, at »værtslandets ordning ... skal kunne kræve meddelelse af relevante oplysninger og have ret til på enhver måde at kontrollere sådanne oplysninger hos hjemlandets kompetente myndigheder«.

143. Værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder tillægges således ret til fuldstændige oplysninger om en anden medlemsstats kreditinstitut, herunder moderselskabet.

144. Effektiviteten af denne regel over for kreditinstituttet sikres ved direktivets artikel 4, stk. 4, hvorved det er muligt for garantiordningen efter at have indhentet samtykke fra de kompetente myndigheder, der meddelte tilladelsen, at ekskludere en filial, som ikke har opfyldt de forpligtelser, der påhviler den som medlem af indskudsgarantiordningen.

145. I artikel 4, stk. 4, pålægges der ligeledes de myndigheder, der har kompetence til at meddele tilladelsen, pligt til at træffe alle passende foranstaltninger for at sikre, at ovennævnte forpligtelser bliver opfyldt.

146. Hjemlandet har således en forpligtelse til at samarbejde, som skal gøre det muligt

59 — Dom af 11.6.1991, sag C-251/89, Athanasopoulos m.fl., Sml. I, s. 2797, præmis 57, og af 27.9.1988, sag 235/87, Matteucci, Sml. s. 5589, præmis 19.

60 — EFT L 386, s. 1.

for værtsmedlemsstatens ordning at få de oplysninger, der er nødvendige, for at den kan udføre sin opgave over for de tilsluttede udenlandske filialer.

147. Det følger af det ovenfor anførte, at de af den tyske regering påberåbte foranstaltninger ikke synes at være uforholdsmæssige i betragtning af det forfulgte mål, og at den tyske regering således ikke med rimelighed kan påberåbe sig tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

C — *Pligtmedlemskabet*

148. Ifølge direktivets artikel 3, stk. 1, skal hver medlemsstat sikre, at der på dens område indføres en eller flere indskudsgarantiordninger, som bliver officielt anerkendt. Med visse undtagelser må intet kreditinstitut, der har fået tilladelse i en medlemsstat, endvidere tage imod indskud, medmindre det er medlem af en sådan ordning.

149. Forbundsrepublikken Tyskland finder, at et sådant pligtmedlemskab er i strid med traktatens artikel 3 B, stk. 3, i EF-traktaten og proportionalitetsprincippet [61].

150. Forbundsrepublikken har gjort gældende, at den valgte løsning med pligtmedlemskab af garantiordningen er i strid med den nationale tyske ordning, som udgør en »gængs national praksis« i henhold til retningslinjerne fra Det Europæiske Råds møde i Edinburgh [62], og ikke udgør »valget mellem forskellige måder«, som tilbydes medlemsstaterne i henhold til samme retningslinjer. Det ville have været tilstrækkeligt at indføre en garantiordning i samtlige medlemsstater eller harmonisere de allerede eksisterende ordninger, og det ville da ikke have været nødvendigt med pligtmedlemskab.

151. Den tyske regering har endelig tilføjet, at det for at sikre indskyderne beskyttelse er tilstrækkeligt dels, at deres indskud er garanteret op til et vist minimumsniveau, dels, at der ved lov indføres pligt til før åbningen af en konto at underrette kunderne om, hvorvidt kreditinstituttet er tilsluttet en garantiordning, dels, at banken forpligtes til at forelægge de nationale tilsynsmyndigheder de kontrolrapporter, der udarbejdes af garantiordningen, og endelig, at de nationale myndigheder får mulighed for at forbyde et kreditinstitut, som trues af konkurs, at modtage indskud, såfremt det ikke er medlem af en garantiordning.

152. Ovennævnte retningslinjer, der er hentet fra konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Edinburgh, udtrykker

61 — S. 50-55 i den franske oversættelse af stævningen.

62 — *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, nr. 12, 1992, bilag 1 til del A, I.19, s. 15.

Rådets vilje til at tage hensyn til »gængs national praksis« og give medlemsstaterne »valget mellem forskellige måder, hvorpå målene med foranstaltningerne kan nås«.

153. Selv om der skal tages hensyn til gængs national praksis, skal »fællesskabsretten overholdes«, og muligheden for at vælge »mellem forskellige måder« afhænger af, om omstændighederne tillader det. Disse forbehold er klart udtryk for Rådets ønske om ikke systematisk at underkaste fællesskabsretten de nationale traditioner.

154. I den foreliggende sag viser direktivets vedtagelse og de manglende indsigelser fra medlemsstaterne, bortset fra Forbundsrepublikken Tyskland, at spørgsmålet om hensyntagen til gængs national praksis kun rejser sig i forbindelse med dette ene lands garantiordning.

155. Den tyske regering har gjort gældende, at der i oktober 1993 kun var fem ud af 300 kreditinstitutter med tilladelse til at modtage indskud, som havde hjemsted i Tyskland, der ikke var tilsluttet en garantiordning, og at de ikke-garanterede indskud kun udgjorde godt én promille af de garanterede indskud [63].

156. Heraf følger, at det pligtmedlemskab, der er fastsat i direktivet og godkendt af de øvrige medlemsstater, ikke synes at udgøre en foranstaltning, som alvorligt forstyrrer funktionen af de kreditinstitutter, der er etableret i Tyskland.

157. Omvendt vil det, hvis medlemsstaterne får mulighed for at vælge princippet om frivillig tilslutning til en garantiordning, medføre en vanskeligt målelig risiko for, at en stor del af indskuddene ikke bliver dækket af nogen garanti overhovedet. Såfremt der ikke gennemføres en tilstrækkelig harmonisering, vil de nationale markeder ikke kunne tilbyde den sikkerhed, som bankkunderne har ret til at forvente.

158. En pligt for kreditinstitutterne til at underrette kunderne om, hvorvidt de er tilsluttet en garantiordning, kan efter min opfattelse ikke på afgørende måde styre de fremtidige indskyderes valg af bank.

63 — S. 36 i den franske oversættelse af replikken.

159. De fremtidige kunder vil nemlig vælge kreditinstitut efter langt mere afgørende kriterier, navnlig når de når det stadium, hvor de allerede har accepteret tanken om at betro en bestemt bank deres midler og ofte ikke tænker så meget på bankens fremtidige insolvens, men opfatter nødvendigheden af at være tilsluttet en garantiordning som en overflødig forsigtighedsregel.

160. Det skal endelig bemærkes, at direktivets artikel 3, stk. 1, ikke indfører et ordning, hvorefter medlemsstaterne er helt bundet. Det står medlemsstaterne frit for at indføre og anerkende flere indskudsgarantiordninger på deres område og således give kreditinstitutterne mulighed for at vælge den ordning, de finder mest hensigtsmæssig. Direktivet giver endvidere medlemsstaterne mulighed for under visse omstændigheder at 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 [64].

161. Det følger heraf, at påstanden om annullation af direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, andet punktum, ikke bør tages til følge.

162. Det følger af de ovenfor anførte betragtninger, at jeg ikke finder den af Forbundsrepublikken Tyskland anlagte sag begrundet. Jeg finder derimod, at det anfægtede direktiv tager sigte på en harmonisering af banklovgivningen ved at tilstræbe en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger på et højt niveau, samtidig med at det giver respit til de medlemsstater, der endnu ikke har nogen indskudsgarantiordning, eller hvis garantiordning endnu ikke yder tilstrækkelig beskyttelse, alt sammen under overholdelse af fællesskabsreglerne.

Forslag til afgørelse

163. Følgelig foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

— Frifindelse.

— Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

64 — Direktivets artikel 3, stk. 1, andet afsnit.