ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PHILIPPE LÉGER
της 10ης Δεκεμβρίου 1996 *

1. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή ακυρώσεως της οδηγίας 94/19/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 1994, περί των συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων [1] (στο εξής: οδηγία ή βαλλόμενη οδηγία), επειδή, αφενός, το άρθρο 57, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ, βάσει του οποίου θεσπίστηκε η οδηγία αυτή, δεν συνιστά επαρκή νομική βάση και, αφετέρου, η οδηγία δεν αιτιολογήθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ.

2. Επικουρικώς, η προσφεύγουσα ζητεί την ακύρωση τριών διατάξεων της οδηγίας:

— του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, το οποίο εμποδίζει την «εξαγωγή» των εγγυήσεων, ορίζοντας ότι η κάλυψη που απολαύουν οι καταθέτες των υποκαταστημάτων τα οποία δημιούργησαν τα πιστωτικά ιδρύματα σε άλλα κράτη μέλη δεν μπορεί να υπερβαίνει την κάλυψη που παρέχει το αντίστοιχο σύστημα εγγυήσεως του κράτους μέλους υποδοχής·

— του άρθρου 4, παράγραφος 2, κατά το οποίο το κράτος μέλος του οποίου το σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων προβλέπει υψηλότερη ή ευρύτερη κάλυψη από την παρεχόμενη σε άλλο κράτος μέλος, οφείλει να θέσει σε εφαρμογή σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων στο οποίο τα υποκαταστήματα των πιστωτικών ιδρυμάτων που έχουν λάβει άδεια λειτουργίας στο τελευταίο αυτό κράτος να μπορούν να συμμετέχουν εθελουσίως προκειμένου να συμπληρώσουν την εγγυήσή τους·

— του άρθρου 3, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, δεύτερη φράση, της οδηγίας, το οποίο ορίζει για τα πιστωτικά ιδρύματα την υποχρέωση προσχωρήσεως σε ένα σύστημα εγγυήσεως.

3. Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, υποστηριζόμενα από την Επιτροπή, ζητούν την απόρριψη της προσφυγής.

I — Η έκδοση της οδηγίας

4. Στο ευρύτερο πλαίσιο οικοδομήσεως του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος, και προκειμένου να συμπληρωθεί το δημιουργηθέν ήδη οικοδόμημα, η Επιτροπή εξέδωσε τη σύσταση 87/63/ΕΟΚ [2], που απέβλεπε στο να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να δημιουργήσουν συστήματα εγγυήσεως των καταθέσεων.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ L 135, σ. 5.

2 — Σύσταση της 22ας Δεκεμβρίου 1986, σχετικά με τη δημιουργία συστημάτων εγγύησης καταθέσεων στην Κοινότητα (ΕΕ 1987, L 33, σ. 16).

5. Κρίνοντας ότι η σύσταση δεν είχε αναπτύξει τα επιθυμητά αποτελέσματα, η Επιτροπή υπέβαλε στις 14 Απριλίου 1992 πρόταση οδηγίας «περί των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων» [3], την οποία το Κοινοβούλιο ενέκρινε κατ' αρχήν στις 10 Μαρτίου 1993. Το τελευταίο υπέβαλε τροπολογίες οι οποίες, σε μεγάλο ποσοστό, ενσωματώθηκαν στην πρόταση, όπως η αύξηση του επιπέδου καλύψεως [4]. Στις 7 Ιουνίου 1993 η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο τροποποιημένη πρόταση [5] την οποία, με την κοινή θέση της 25ης Οκτωβρίου 1993, το Κοινοβούλιο ουσιωδώς επιβεβαίωσε.

6. Σύμφωνα με τη διαδικασία συναποφάσεως μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που προβλέπει το άρθρο 189 Β, το οποίο παρενεμβλήθη πρόσφατα στη Συνθήκη της Ρώμης με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το οποίο έχει εφαρμογή στις οδηγίες που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 57, παράγραφος 2, τρίτη φράση, της Συνθήκης, ζητήθηκε εκ νέου η γνώμη του Κοινοβουλίου επί του σχεδίου οδηγίας. Το Κοινοβούλιο, με απόφαση της 9ης Μαρτίου 1994 [6], πρότεινε πολλές τροποποιήσεις στην κοινή θέση του Συμβουλίου. Επειδή η ασυμφωνία μεταξύ των δύο κοινοτικών οργάνων εξακολουθούσε να υπάρχει συνήλθε η επιτροπή συνδιαλλαγής για να καθορίσει ένα κοινό σχέδιο, πράγμα που επέτρεψε την έκδοση της οδηγίας στις 30 Μαΐου 1994.

7. Η οδηγία 94/19 είναι μια από τις πρώτες που εκδόθηκαν βάσει της διαδικασίας του άρθρου 189 Β. Ειδικότερα, είναι η πρώτη, εξ όσων γνωρίζω, η οποία εκδόθηκε μετά τη φάση της συνδιαλλαγής που προβλέπει η διάταξη αυτή.

8. Ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά του άρθρου 189 Β είναι ότι παρέχει τη δυνατότητα εκδόσεως πράξεων χωρίς προσφυγή στην ομοφωνία. Συγκεκριμένα, σ' αυτό το νέο διαδικαστικό πλαίσιο, το Συμβούλιο αποφασίζει με αυξημένη πλειοψηφία, με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου οφείλει να αποφανθεί επί των τροπολογιών του Κοινοβουλίου για τις οποίες η Επιτροπή έχει εκφέρει αρνητική γνώμη. Στην περίπτωση αυτή εφαρμόζεται πάλι ο κανόνας της ομοφωνίας.

9. Επειδή η ψήφος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας δεν ήρκεσε για να εμποδίσει την έκδοση της οδηγίας, η Γερμανική Κυβέρνηση κίνησε την παρούσα διαδικασία.

10. Ουσιαστικά, υποστηρίζει την ιδέα ότι το δικό της σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων επιτρέπει την επίτευξη των στόχων που επιδιώκει η οδηγία, χωρίς προσφυγή σε παρόμοιες δεσμεύσεις.

3 — ΕΕ C 163, σ. 6.
4 — ΕΕ C 115, σ. 91.
5 — ΕΕ C 178, σ. 14.
6 — ΕΕ C 91, σ. 85.

II — Γενική παρουσίαση της οδηγίας 94/19

11. Το κύριο αντικείμενο της οδηγίας είναι η θέσπιση συστημάτων εγγυήσεως των τραπεζικών καταθέσεων στο σύνολο των κρατών μελών και η εναρμόνιση με βάση ένα ελάχιστο επίπεδο των εφαρμοστέων εγγυήσεων.

12. Το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας ορίζει ότι:

«1. Κάθε κράτος μέλος φροντίζει *να συσταθούν και να αναγνωριστούν επίσημα στο έδαφός του ένα ή περισσότερα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων*. Εκτός από τις περιπτώσεις που προβλέπονται στο δεύτερο εδάφιο και στην παράγραφο 4, πιστωτικό ίδρυμα με άδεια λειτουργίας στο εν λόγω κράτος μέλος σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας 77/780/ΕΟΚ δεν δικαιούται να δέχεται καταθέσεις *αν δεν είναι μέλος συστήματος εγγύησης των καταθέσεων*.

Ένα κράτος μέλος μπορεί, ωστόσο, να απαλλάσσει ένα πιστωτικό ίδρυμα από την υποχρέωση συμμετοχής σε σύστημα εγγύησης των καταθέσεων, εάν το εν λόγω πιστωτικό ίδρυμα είναι εντεταγμένο σε ένα σύστημα που το προστατεύει ως πιστωτικό ίδρυμα και εγγυάται ιδίως τη ρευστότητα και τη φερεγγυότητά του, εξασφαλίζοντας έτσι στους καταθέτες προστασία τουλάχιστον ισοδύναμη με εκείνη που προσφέρει ένα σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων, και που, σύμφωνα με τη γνώμη των αρμοδίων αρχών, πληροί τις εξής προϋποθέσεις:

— το σύστημα υπάρχει και έχει αναγνωρισθεί επίσημα κατά την έκδοση της παρούσας οδηγίας,

— το σύστημα έχει ως αντικείμενο να προλαμβάνει ώστε οι καταθέσεις σε πιστωτικά ιδρύματα που υπάγονται στο σύστημα να μην καθίστανται μη διαθέσιμες, και να διαθέτει τα απαιτούμενα προς τούτο μέσα,

— το σύστημα δεν συνίσταται σε εγγύηση παρεχόμενη από το ίδιο το κράτος μέλος ή τις τοπικές ή περιφερειακές αρχές του σε πιστωτικό ίδρυμα,

— το σύστημα εξασφαλίζει την πληροφόρηση των καταθετών σύμφωνα με τους τρόπους και τους όρους που προβλέπει το άρθρο 9.

Όσα κράτη μέλη κάνουν χρήση της δυνατότητας αυτής ενημερώνουν σχετικά την Επιτροπή, κοινοποιώντας ιδίως τα χαρακτηριστικά αυτών των συστημάτων προστασίας και τα πιστωτικά ιδρύματα που καλύπτονται από αυτά, καθώς και τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις των πληροφοριών που έχουν διαβιβάσει. Η Επιτροπή

ενημερώνει σχετικά τη Συμβουλευτική Επιτροπή Τραπεζών.

4. Εφόσον το επιτρέπει η εθνική νομοθεσία, και με τη ρητή συγκατάθεση των αρμόδιων αρχών που χορήγησαν την άδεια λειτουργίας, ένα πιστωτικό ίδρυμα που αποκλείσθηκε από σύστημα εγγύησης των καταθέσεων μπορεί να συνεχίσει να δέχεται καταθέσεις εάν, πριν από τον αποκλεισμό του, έχει συστήσει εναλλακτική εγγύηση που εξασφαλίζει στους καταθέτες ύψος και πεδίο προστασίας τουλάχιστον ίσο με εκείνο που προσφέρει το επίσημα αναγνωρισμένο σύστημα.» [7]

13. Το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, ορίζει:

«1. Τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων που έχουν συσταθεί και αναγνωρισθεί επίσημα σε κράτος μέλος σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, *καλύπτουν τους καταθέτες υποκαταστημάτων τα οποία έχουν δημιουργήσει τα πιστωτικα ιδρύματα σε άλλα κράτη μέλη.*

Έως τις 31 Δεκεμβρίου 1999, ούτε το ύψος ούτε το πεδίο, συμπεριλαμβανομένου του ποσοστού, της παρεχόμενης κάλυψης *δεν υπερβαίνουν το ανώτατο ύψος ή πεδίο κάλυψης* που παρέχει το αντίστοιχο σύστημα εγγυήσεως στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής.

Πριν την ημερομηνία αυτή, η Επιτροπή συντάσσει έκθεση βάσει της κτηθείσας πείρας κατά την εφαρμογή του δεύτερου εδαφίου και εξετάζει αν πρέπει να εξακολουθήσουν να ισχύουν οι σχετικές ρυθμίσεις. Εάν ενδείκνυται, η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση οδηγίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, με αντικείμενο την παράταση της ισχύος τους.

2. Όταν το ύψος ή/και το πεδίο, περιλαμβανομένου του ποσοστού, της κάλυψης που προσφέρουν τα συστήματα εγγύησης στο κράτος μέλος υποδοχής υπερβαίνουν το ύψος ή/και το πεδίο της κάλυψης που παρέχεται στο κράτος μέλος όπου το πιστωτικό ίδρυμα έχει λάβει άδεια λειτουργίας, το κράτος μέλος υποδοχής εξασφαλίζει ότι υπάρχει ένα επίσημα ανγνωρισμένο σύστημα εγγύησης των καταθέσεων στο έδαφός του στο οποίο ένα υποκατάστημα μπορεί να συμμετάσχει εθελουσίως προκειμένου να *συμπληρώσει την εγγύηση* η οποία ήδη ισχύει υπέρ των καταθετών του δυνάμει της συμμετοχής του στο σύστημα του κράτους μέλους καταγωγής του.

Το σύστημα εγγύησης των καταθέσεων, στο οποίο μπορεί να συμμετάσχει το υποκατάστημα, πρέπει να καλύπτει την κατηγορία ιδρυμάτων στην οποία αυτό ανήκει ή στην οποία με τη μεγαλύτερη προσέγγιση αντιστοιχεί στο κράτος μέλος υποδοχής.» [8]

7 — Η υπογράμμιση δική μου.

8 — Η υπογράμμιση δική μου.

14. Το άρθρο 7 καθορίζει το κατώτατο ποσό εγγυήσεως. Ειδικότερα οι παράγραφοι 1 και 3 του άρθρου περιλαμβάνουν τις εξής διατάξεις:

«1. Τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων καθορίζουν ότι το σύνολο των καταθέσεων κάθε καταθέτη πρέπει να καλύπτεται μέχρι *ποσού 20 000 Ecu* σε περίπτωση που οι καταθέσεις καθίστανται μη διαθέσιμες.

Έως τις 31 Δεκεμβρίου 1999 και εφόσον κατά την έκδοση της παρούσας οδηγίας οι καταθέσεις δεν καλύπτονται μέχρι ποσού 20 000 Ecu, τα κράτη μέλη δύνανται να διατηρήσουν το ανώτατο ποσό των εθνικών τους συστημάτων εγγύησης, χωρίς όμως το ποσό αυτό να είναι μικρότερο των 15 000 Ecu.

3. Το παρόν άρθρο δεν παρεμποδίζει τη διατήρηση ή τη θέσπιση διατάξεων, οι οποίες παρέχουν *υψηλότερη ή ευρύτερη κάλυψη των καταθέσεων.*» [9]

15. Το άρθρο 9 προβλέπει για τα πιστωτικά ιδρύματα *την υποχρέωση πληροφόρησεως* των καταθετών ως προς το σύστημα εγγυήσεως που έχει εφαρμογή.

9 — Η υπογράμμιση δική μου.

16. Το άρθρο 10 ορίζει προθεσμία *τριών μηνών* εντός της οποίας τα συστήματα εγγυήσεως οφείλουν να πληρώσουν τις απαιτήσεις που αφορούν μη διαθέσιμες καταθέσεις.

III — Το γερμανικό τραπεζικό σύστημα εγγυήσεως

17. Όπως προκύπτει από τα υπομνήματα της Γερμανικής Κυβερνήσεως και τις απαντήσεις που μας δόθηκαν κατά την προφορική διαδικασία, ο γερμανικός μηχανισμός εγγυήσεως των καταθέσεων εμφανίζει τα εξής χαρακτηριστικά.

18. Δημιουργηθέν το 1976, το ταμείο εγγυήσεως των καταθέσεων της ομοσπονδιακής ενώσεως γερμανικών τραπεζών είναι οργανισμός εθελουσίας ασφαλίσεως, μη κρατικός, ο οποίος οργανώθηκε από την ίδια την ομοσπονδιακή ένωση. Υπάρχουν επίσης άλλα συστήματα εγγυήσεως: για παράδειγμα, εκείνο των συνεταιριστικών τραπεζών ή εκείνο των ταμιευτηρίων.

19. Τα εγκατεστημένα στη Γερμανία πιστωτικά ιδρύματα είναι στην πράξη όλα μέλη ενός συστήματος εγγυήσεως. Τον Οκτώβριο του 1993, μόνο πέντε ιδρύματα που είχαν την έδρα τους στη Γερμανία και είχαν άδεια να δέχονται καταθέσεις, ακόμη και από μικροκαταθέτες, δεν είχαν προσχωρήσει σε ένα σύστημα.

20. Η προστασία που διασφαλίζει το γερμανικό σύστημα εγγυήσεως είναι ιδιαίτερα αποτελεσματική καθόσον καλύπτει το σύνολο σχεδόν των καταθέσεων, με αποτέλεσμα το γερμανικό επίπεδο προστασίας να είναι το υψηλότερο στην Κοινότητα.

21. Στη Γερμανία, κάθε πιστωτικό ίδρυμα που δεν ανήκει σε κανένα εγκεκριμένο οργανισμό εγγυήσεως των καταθέσεων υποχρεούται να πληροφορεί σχετικώς τους πελάτες του προτού ανοίξουν λογαριασμό.

22. Οι εθνικές αρχές εποπτείας μπορούν να απαγορεύουν σε πιστωτικό ίδρυμα να δέχεται καταθέσεις αν δεν είναι μέλος ενός συστήματος εγγυήσεως και αν απειλείται με πτώχευση.

23. Το ταμείο εγγυήσεως των καταθέσεων της ομοσπονδιακής ενώσεως γερμανικών τραπεζών έχει την έγκριση των επιχειρήσεων που είναι μέλη του να λαμβάνει όλες τις αναγκαίες πληροφορίες από το Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen και την Deutsche Bundesbank, ώστε να είναι σε θέση να εξακριβώνει τις πληροφορίες που του παρέχουν οι τράπεζες. Εξάλλου, έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των εταιρικών εγγράφων των τραπεζών που είναι μέλη του και να τα εξακριβώνει επιτόπου.

24. Τα πιστωτικά ιδρύματα οφείλουν να διαβιβάζουν στις εθνικές αρχές εποπτείας τις εκθέσεις ελέγχου που καταρτίζει το σύστημα εγγυήσεως.

IV — Το κύριο αίτημα

Α — *Η νομική βάση της οδηγίας*

25. Η νομική βάση που χρησιμοποίησε ο κοινοτικός νομοθέτης είναι το άρθρο 57, παράγραφος 2, το οποίο αναθέτει στο Συμβούλιο τη μέριμνα να εκδίδει τις οδηγίες για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων. Το άρθρο έχει ως εξής:

«[Για να διευκολύνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων], το Συμβούλιο εκδίδει, προ της λήξεως της μεταβατικής περιόδου, οδηγίες για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων. Το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίζει ομοφώνως προκειμένου για οδηγίες, η εκτέλεση των οποίων σε ένα τουλάχιστον κράτος μέλος συνεπάγεται τροποποίηση των σημερινών νομοθετικών αρχών του επαγγελματικού καθεστώτος, όσον αφορά την κατάρτιση και τους όρους πρόσβασης των φυσικών προσώπων. *Στις άλλες περιπτώσεις, το Συμβούλιο αποφασίζει με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 189 Β.*» [10]

10 — Η υπογράμμιση δική μου.

26. Το άρθρο 57, παράγραφος 2, περιλαμβάνεται μεταξύ των διατάξεων που αναφέρει το άρθρο 7 Α και χρησιμοποιούνται για τη νομική θεμελίωση των μέτρων που θεσπίζει η Κοινότητα για την προοδευτική εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς.

27. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι το άρθρο 57, παράγραφος 2, της Συνθήκης δεν αποτελεί τη μόνη νομική βάση της οδηγίας, διότι αυτή αποβλέπει περισσότερο στην ενίσχυση της προστασίας των καταθετών παρά στο να καταστήσει δυνατή την πραγματοποίηση της ενιαίας τραπεζικής αγοράς.

28. Δεδομένου ότι, κατά την προσφεύγουσα, κύριος σκοπός της οδηγίας είναι η προστασία των καταναλωτών, αυτός δεν μπορούσε να επιτευχθεί παρά μόνο με προσφυγή στο άρθρο 235 της Συνθήκης ΕΚ, εφόσον τα άρθρα 100 Α και 129 Α δεν έχουν εφαρμογή, οπότε τα άρθρα 57 και 235 έπρεπε να εφαρμοστούν συγχρόνως. Επομένως, η προσφεύγουσα συνάγει ότι εφόσον ελλείπει η απαιτούμενη από το άρθρο 235 ομοφωνία, η οδηγία δεν έχει εκδοθεί κανονικά [11].

29. Το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή θεωρούν αντιθέτως ότι ο κύριος σκοπός της οδηγίας είναι η ολοκλήρωση της ενιαίας τραπεζικής αγοράς, η ενίσχυση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος και η ισότητα ανταγωνισμού, ενώ η προστασία των καταναλωτών αποτελεί δευτερεύουσα μόνο πτυχή, συμφυή προς τον σκοπόν αυτόν.

11 — Σελίδες 6 έως 16 της γαλλικής μεταφράσεως του εισαγωγικού της δίκης εγγράφου.

30. Επομένως, για μια ακόμη φορά τίθεται ζήτημα οριοθετήσεως, για τον καθορισμό της διαδικασίας εκδόσεως μιας κοινοτικής διατάξεως, των αντιστοίχων πεδίων εφαρμογής των δύο άρθρων που μπορούν να αποτελέσουν τη νομική βάση για την έκδοση της διατάξεως αυτής.

31. Για τον καθορισμό της νομικής βάσεως μιας πράξεως, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου [12], το κοινοτικό όργανο πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία δεκτικά ενδίκου ελέγχου, όπως είναι ο επιδιωκόμενος σκοπός και το περιεχόμενο της επίδικης πράξεως.

32. Κατά το μέτρο που η εναρμόνιση, εξ ορισμού, αποβλέπει στην προσέγγιση των υφισταμένων νομοθεσιών, επιβάλλεται να τεθεί το ερώτημα ως προς τη φύση μιας τέτοιας προσεγγίσεως για τον προσδιορισμό της πρόσφορης νομικής βάσεως.

33. Η προσέγγιση των εθνικών διατάξεων αποβλέπει ταυτοχρόνως στο να επιβάλει, όταν αυτές δικαιολογούνται, παρόμοιες δεσμεύσεις σε όλα τα κράτη μέλη και να προσδιορίσει γι' αυτά κοινούς κανόνες ή στόχους. Έτσι, όλες οι προσπάθειες εναρμονίσεως συνδυάζουν τον κύριο στόχο τους προσεγγίσεως των νομοθεσιών με το ίδιο το αντικείμενο των νομοθεσιών αυτών. Επομένως, οι διατάξεις αυτές τείνουν φυσικά να στηρίζονται σε μια διττή νομική βάση: εκείνη που επιτρέπει την εναρμόνιση και εκείνη που αφορά το αντικείμενο της

12 — Βλ., για παράδειγμα, τις αποφάσεις της 26ης Μαρτίου 1987, 45/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1987, σ. 1493, σκέψη 11), και της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 10).

νομοθεσίας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα ότι, εκ πρώτης όψεως, μπορεί να φαίνεται αναγκαίο να απαιτείται συστηματικά οι διατάξεις εναρμονίσεως των νομοθεσιών να στηρίζονται σε μια διττή νομική βάση.

34. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε σχετικά με το μέσο συμβιβασμού δύο νομικών βάσεων οι οποίες δικαιολογούνταν από διάταξη επιδιώκουσα διπλό στόχο. Διέκρινε την περίπτωση κατά την οποία δεν ήταν δυνατό να διαχωριστούν οι δύο σκοποί [13], πράγμα που δικαιολογούσε επομένως «(...) [το ότι το κοινοτικό όργανο] εκδίδει τις αντίστοιχες πράξεις στηριζόμενο στις δύο εν λόγω διατάξεις» [14], από την περίπτωση όπου ο ένας από τους σκοπούς αυτούς πρέπει να θεωρηθεί ως παρεπόμενος του άλλου, αυτός δε ο τελευταίος αποτελεί τότε τη μόνη νομική βάση της πράξεως για την οποία γίνεται λόγος [15]. Η εξέταση της προβαλλόμενης αιτιάσεως επιβάλλεται να γίνει υπό το φως των αρχών αυτών.

35. Όσον αφορά τον επιδιωκόμενο *σκοπό*, προκύπτει ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τραπεζικό τομέα, αφενός, η σταθερότητα του τραπεζικού συστήματος και η προστασία των καταθετών, αφετέρου, αποτελούν σαφώς τους δύο στόχους της οδηγίας. Άλλωστε, το σημείο αυτό δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους οι οποίοι, ωστόσο, διαφωνούν ως προς τον προσδιορισμό εκείνου από τους δύο στόχους που πρέπει να προέχει και που, επομένως, πρέπει να χρησιμοποιηθεί για τον προσδιορισμό της νομικής βάσεως.

36. Ο διττός στόχος της βαλλόμενης οδηγίας εκφράζεται στις εξής διατάξεις:

«εκτιμώντας ότι, σύμφωνα με τους στόχους της Συνθήκης, πρέπει να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη των δραστηριοτήτων των πιστωτικών ιδρυμάτων σε ολόκληρη την Κοινότητα με την εξάλειψη όλων των περιορισμών του δικαιώματος εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και με την ταυτόχρονη ενίσχυση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος και της προστασίας των αποταμιευτών» [16].

37. Είναι όμως δυσχερές, ενόψει μόνο των αιτιολογικών σκέψεων, να διακριθεί ποιος από τους δύο στόχους υπερέχει. Η παρουσία τόσο του ενός όσο και του άλλου σε αρκετές αιτιολογικές σκέψεις (βλ. ειδικότερα την πρώτη, δεύτερη, πέμπτη, όγδοη, δέκατη τρίτη, δέκατη τέταρτη, εικοστή τρίτη και εικοστή πέμπτη αιτιολογική σκέψη που αφορούν την απαίτηση εναρμονίσεως και την τρίτη, ένατη, ενδέκατη και δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη που αφορούν την προστασία των καταναλωτών) οδηγούν στη σκέψη ότι η διττή νομική βάση είναι αναγκαία.

38. Η δυσχέρεια καθιερώσεως μιας ιεραρχίας μεταξύ των δύο στόχων είναι επίσης προφανής με βάση *το περιεχόμενο* της οδηγίας. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι μεγάλος αριθμός αρχών που διακηρύσσονται με κάθε κανονιστική ρύθμιση η οποία αποβλέπει στην εναρμόνιση των τραπεζικών συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων σκοπεί κατ' ανάγκη, από το ίδιο το αντικείμενό τους, την προστασία των καταθετών. Εκ πρώτης όψεως, θα ήταν δυνατόν

13 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψη 13.

14 — Όπ.π., σκέψη 17.

15 — Βλ. αποφάσεις της 4ης Οκτωβρίου 1991, C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-4529, σκέψη 17), και της 28ης Ιουνίου 1994, C-187/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-2857, σκέψη 25).

16 — Πρώτη αιτιολογική σκέψη.

να θεωρηθεί ότι, αν ο νομοθέτης διοργάνωσε έναν μηχανισμό εναρμονίσεως των τραπεζικών συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων, το έπραξε εξίσου, αν όχι περισσότερο, για να διασφαλίσει την προστασία των καταθετών, οι οποίοι μέχρι τότε δεν απέλαυαν καμιάς προστασίας ή δεν απέλαυαν της μέγιστης προστασίας, αλλά και για να επεκτείνει στον τομέα αυτό για το σύνολο των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών πανομοιότυπες δεσμεύσεις προς εξίσωση των νομίμων προϋποθέσεων ασκήσεως των δραστηριοτήτων τους. Το περιεχόμενο της οδηγίας μαρτυρεί συναφώς καθόσον η οδηγία ορίζει την υποχρέωση για κάθε ίδρυμα να είναι μέλος ενός συστήματος εγγυήσεως (άρθρο 3, παράγραφος 1). Ο νομοθέτης φαίνεται επίσης να μεριμνά ευθέως για την τύχη των καταθετών όταν, για παράδειγμα, περιορίζει σε τρεις μήνες, από την ημέρα κατά την οποία η κατάθεση καθίσταται μη διαθέσιμη, την καταβολή της εγγυήσεως (άρθρο 10, παράγραφος 1).

39. Μου φαίνεται ωστόσο ότι, μολονότι η απαίτηση προστασίας προηγείται χρονικώς της εναρμονίσεως, αυτή η τελευταία δεν μπορεί πάντως να θεωρηθεί ως δευτερεύουσα και πρέπει αντιθέτως, όσον αφορά την οδηγία 94/19, να θεωρηθεί ως κυρία.

40. Αφενός, η ελευθερία εγκαταστάσεως και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση της ενιαίας τραπεζικής αγοράς, προϋποθέτουν ότι η ανάληψη και η άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων διευκολύνεται με τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αποβλέπει στην κατάργηση των διαφορών οι οποίες συνιστούν αδικαιολόγητα εμπόδια. Αυτή η απαίτηση συντονισμού διακηρύσσεται με το άρθρο 57, παράγραφος 2, της Συνθήκης ως αυτοτελής στόχος η σημασία του οποίου δικαιολογεί, κατά το ίδιο άρθρο, την επίτευξή του εντός περιορισμένου χρόνου. Αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του γενικότερου στόχου, της εσωτερικής αγοράς, που διακηρύσσεται με το άρθρο 7 Α της Συνθήκης.

41. Αφετέρου, ορισμένες διατάξεις της βαλλόμενης οδηγίας υπαγορεύθηκαν από σκέψεις άσχετες, και μάλιστα αντίθετες στην πράξη, προς κάθε μέριμνα προστασίας των καταναλωτών.

42. Αυτό συμβαίνει ως προς το επίπεδο εγγυήσεως που έγινε δεκτό με το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας, το οποίο δικαιολογείται, κατά τη δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη, από το γεγονός ότι δεν είναι σκόπιμο «να επιβάλλεται σε όλη την Κοινότητα επίπεδο προστασίας, το οποίο ενδέχεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, να έχει ως αποτέλεσμα να ενθαρρύνει την επισφαλή διοίκηση των πιστωτικών ιδρυμάτων». Ακόμη κι αν τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να προχωρήσουν πέραν αυτού του κατωτάτου επιπέδου, η διάταξη εκφράζει έτσι σαφώς τη μέριμνα του νομοθέτη να επιτύχει, με τον περιορισμό της προστασίας των καταθετών, μια ισορροπία προκειμένου να διασφαλίσει τη σταθερότητα του συνολικού συστήματος το οποίο, άλλως, μπορούσε να εκθέσει την ίδια του την ύπαρξη επιδιώκοντας να εξασφαλίσει πάση θυσία την προστασία της πελατείας του.

43. Η «απαγόρευση εξαγωγής» που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, αποτελεί μια άλλη απεικόνιση της θέσεως που επιφυλλάσσει η οδηγία στον στόχο εναρμονίσεως και σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος. Στην πράξη, οδηγεί στον περιορισμό τόσο του ύψους όσο

και του περιεχομένου της καλύψεως που προκύπτει από την εγγύηση ενός πιστωτικού ιδρύματος σε κράτος μέλος του οποίου ένα υποκατάστημα είναι εγκατεστημένο στο έδαφος άλλου κράτους μέλους που προσφέρει μικρότερη εγγύηση. Και στην περίπτωση αυτή η προστασία των καταθετών θυσιάστηκε, έστω και προσωρινά, στις απαιτήσεις μιας σταδιακής εναρμονίσεως.

44. Το ίδιο συμβαίνει και στην περίπτωση του κανόνα που καθιερώνει το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας, κατά τον οποίο το κράτος μέλος υποδοχής, και όχι το κράτος μέλος καταγωγής, είναι εκείνο που μεριμνά ώστε να υπάρχει στο έδαφός του ένα σύστημα εγγυήσεως, στο οποίο ένα υποκατάστημα μπορεί να συμμετάσχει εθελουσίως προκειμένου να συμπληρώσει την εγγύηση η οποία ισχύει ήδη υπέρ των καταθετών του στο κράτος μέλος καταγωγής. Μολονότι η έννοια της συμπληρωματικής καλύψεως επιτρέπει ασφαλώς την καλύτερη προστασία των καταναλωτών, η επιλογή του κράτους μέλους υποδοχής μάλλον παρά του κράτους μέλους καταγωγής, προκειμένου να διασφαλιστεί η πραγματοποίησή της, είναι άσχετη με μια τέτοια απαίτηση.

45. Εξάλλου, διευκρινίζοντας ότι το ύψος της εγγυήσεως εφαρμόζεται, όχι σε κάθε κατάθεση, αλλά στο σύνολο των καταθέσεων στο ίδιο πιστωτικό ίδρυμα, ανεξάρτητα από τον αριθμό των καταθέσεων, το άρθρο 8 καθιερώνει έναν περιοριστικό τρόπο εφαρμογής της τραπεζικής εγγυήσεως.

46. Αντιθέτως, κάθε μια από τις διατάξεις της οδηγίας που ευνοεί τους καταθέτες μπορεί να συνδεθεί με τον αρχικό στόχο εναρμονίσεως ενόψει της πραγματοποιήσεως της εσωτερικής αγοράς. Τα άρθρα που παραθέτει η προσφεύγουσα [17] προκειμένου να αποδείξει την ύπαρξη ενός κυρίου στόχου προστασίας, καθορίζουν κανόνες που οποιαδήποτε διαδικασία εναρμονίσεως σκοπούσα την πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς δεν θα μπορούσε να αποσιωπήσει, άλλως δεν θα ήταν πλήρης.

47. Έτσι, το άρθρο 3 της οδηγίας επιβάλλει τη θέσπιση τουλάχιστον ενός συστήματος εγγυήσεως στο έδαφος κάθε κράτους μέλους, πράγμα που αποτελεί το ελάχιστο αν επιδιώκεται ο καθορισμός ενός κατωτάτου εναρμονισμένου επιπέδου εγγυήσεως των καταθέσεων στο πλαίσιο της πραγματοποιήσεως της ενιαίας τραπεζικής αγοράς.

48. Το ίδιο ισχύει και για το άρθρο 7, το οποίο ορίζει ένα ποσοστό ελάχιστης καλύψεως, για το οποίο έχω ήδη παρατηρήσει ότι ορίστηκε εκουσίως σε ένα ενδιάμεσο ύψος [18].

49. Εν συνεχεία, η προβλεπόμενη στο άρθρο 9 υποχρέωση πληροφορήσεως που υπέχουν τα πιστωτικά ιδρύματα συνιστά μια ελάχιστη γενική υποχρέωση, για την οποία η προσφεύγουσα δεν απέδειξε ότι δεν προβλεπόταν ήδη στον νομικό μηχανισμό που είχαν καθιερώσει ορισμένα κράτη μέλη τα οποία είχαν σύστημα εγγυήσεως

17 — Σελίδες 9 και 10 της γαλλικής μεταφράσεως του εισαγωγικού της δίκης εγγράφου.

18 — Βλ. σημείο 42 των προτάσεών μου.

πριν από την έκδοση της βαλλόμενης οδηγίας [19], και της οποίας η επέκταση στα άλλα κράτη μέλη εμπίπτει επομένως στη διακηρυχθείσα λογική εναρμονίσεως των συστημάτων.

50. Τέλος, το άρθρο 10 ορίζει την προθεσμία, κοινή για τα κράτη μέλη, πληρωμής των απαιτήσεων των καταθετών από τα συστήματα εγγυήσεως. Στην περίπτωση αυτή επίσης, τίποτε δεν επιτρέπει να λεχθεί ότι η τασσόμενη προθεσμία είναι ευνοϊκότερη για τους καταθέτες από εκείνη που ενδεχομένως είχαν ορίσει τα κράτη μέλη τα οποία διασφάλιζαν ήδη την εγγύηση των καταθέσεων. Εξάλλου, η προθεσμία μπορούσε, εν πάση περιπτώσει, να είναι ακόμη μικρότερη από την ορισθείσα. Στην πραγματικότητα, φαίνεται ότι επρόκειτο κυρίως να ορισθεί ενιαία και κοινή για όλους προθεσμία.

51. Είναι εξάλλου φυσικό ότι ο στόχος της εναρμονίσεως, ο οποίος εκδηλώνεται αφενός, όπως έχω αναφέρει, από τον περιορισμό της προσφερόμενης εγγυήσεως σε ορισμένους καταθέτες, μεταφράζεται, κατά συμμετρικό τρόπο, από την αύξηση της προστασίας άλλων καταθετών, όπως στην περίπτωση που η οδηγία προβλέπει την υποχρεωτική δημιουργία ενός συστήματος προστασίας εκεί που δεν υπήρχε ή καθορίζει το ελάχιστο ύψος της εγγυήσεως. Αυτή η αύξηση του επιπέδου προστασίας σε ορισμένα κράτη μέλη θα μπορούσε να θεωρηθεί ως αρχή δικαιολογούσα μια ίδια νομική βάση αν, ανατοποθετούμενη στη συνολική αλληλουχία της οδηγίας και στο ευρύτερο κοινοτικό πλαίσιο, δεν φαινόταν ότι αντιθέτως εμπίπτει στη γενικότερη λογική συντονισμού των νομοθεσιών, που παρεμπιπτόντως μόνο συνεπάγεται τη βελτίωση της καταστάσεως ορισμένων καταθετών.

52. Ωστόσο, αν υποτεθεί ότι, όπως υποστηρίζει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, οι δύο σκοποί της οδηγίας είναι ισοδύναμοι και καθιστούν αναγκαία την προσφυγή σε δύο νομικές βάσεις, κατά την άποψή μου, οι διατάξεις του άρθρου 129 Α έχουν στην περίπτωση αυτή εφαρμογή.

53. Νομίζω, όπως η προσφεύγουσα και το Συμβούλιο, ότι το άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Συνθήκης δεν είναι πρόσφορο. Συγκεκριμένα, η διάταξη αυτή σκοπεί τα μέτρα που λαμβάνει η Κοινότητα, κατ' εφαρμογή του άρθρου 100 Α, προκειμένου να συμβάλει στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών στο πλαίσιο της πραγματοποιήσεως της εσωτερικής αγοράς. Όμως, μολονότι το άρθρο 100 Α και το άρθρο 57, παράγραφος 2, της Συνθήκης έχουν αυτό το κοινό, ότι δηλαδή θεσπίζουν κανόνες που αποβλέπουν στην πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς, το πρώτο παραπέμποντας στο άρθρο 7 Α της Συνθήκης, με το οποίο ορίζεται η έννοια αυτή, και το δεύτερο ως παρατιθέμενο ρητά στο άρθρο 7 Α, το άρθρο 100 Α δεν εφαρμόζεται «εκτός αν ορίζει άλλως η παρούσα Συνθήκη». Επομένως, το άρθρο 57, παράγραφος 2, του οποίου το πεδίο εφαρμογής — περιοριζόμενο στον συντονισμό των κανόνων που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων — είναι περισσότερο στενό, αποκλείει την εφαρμογή του άρθρου 100 Α και, ως συνέπεια, του άρθρου 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο α'.

19 — Μια παρόμοια υποχρέωση πληροφορήσεως φαίνεται άλλωστε να υπάρχει στη Γερμανία, σύμφωνα με την προσφεύγουσα: βλ. σ. 53, δεύτερο εδάφιο, της γαλλικής μεταφράσεως του εισαγωγικού της δίκης εγγράφου.

54. Αντιθέτως, νομίζω ότι στην περίπτωση αυτή έχει εφαρμογή το άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο β'. Αναθέτει στην Κοινότητα τη φροντίδα να «συμβάλει στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών με ειδικές δράσεις που στηρίζουν και συμπληρώνουν την πολιτική των κρατών μελών για την προστασία της υγείας, της ασφάλειας και *των οικονομικών συμφερόντων των καταναλωτών*, καθώς και για την επαρκή ενημέρωσή τους» [20].

55. Η προσφεύγουσα αμφισβητεί την εφαρμογή της διατάξεως αυτής. Θεωρεί ότι, επιτρέποντας μόνο τις ειδικές δράσεις, το άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο β', παρέχει μόνο τη δυνατότητα θεσπίσεως μέτρων τα οποία δεν εμπίπτουν στις κατηγορίες του άρθρου 189, αντίθετα από εκείνα που σκοπεί το στοιχείο α'. Πρόκειται μάλλον, κατά την προσφεύγουσα, για σχέδια και προγράμματα δράσεων που αποκλείουν τις απαριθμούμενες στη διάταξη αυτή πράξεις [21].

56. Η προσφεύγουσα προσθέτει ότι το άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο β', μπορεί αποκλειστικά να ενισχύσει και να συμπληρώσει την πολιτική των κρατών μελών. Ωστόσο, οι προϋποθέσεις των δράσεων αυτών ελλείπουν στην παρούσα υπόθεση καθόσον δύο κράτη μέλη δεν είχαν θεσπίσει ακόμη σύστημα εγγύησης των καταθέσεων [22].

57. Όμως, τίποτε στο κείμενο του άρθρου δεν αφήνει να νοηθεί περιορισμός του πεδίου εφαρμογής του. Αντίθετα, όταν ο νομοθέτης εννοεί να περιορίσει μια αρμοδιότητα στην πραγματοποίηση δράσεων μη δεσμευτικών, εκφράζει τούτο σαφώς, όπως στα άρθρα 126, 128 και 129 της Συνθήκης, όπου χαρακτηρίζει «δράσεις ενθάρρυνσης» τα μέτρα που αποβλέπουν στην πραγματοποίηση στόχων που συνδέονται με την παιδεία, τον πολιτισμό και τη δημόσια υγεία. Παρομοίως, φροντίζει να αποκλείσει ρητά από τους τομείς που αφορούν οι διατάξεις αυτές κάθε σχέδιο εναρμονίσεως [23], καθόσον τέτοια σχέδια συνεπάγονται κατ' αρχήν την προσφυγή σε δεσμευτικές διατάξεις.

58. Άλλωστε, το άρθρο 129 Α δεν αναφέρει, όταν διακηρύσσει ότι οι ειδικές δράσεις «(...) στηρίζουν και συμπληρώνουν την πολιτική των κρατών μελών για την προστασία (...) των οικονομικών συμφερόντων των καταναλωτών, καθώς και για την επαρκή ενημέρωσή τους», ότι οι δράσεις αυτές συνδέονται με την πολιτική που ασκεί κάθε κράτος μέλος σε συγκεκριμένο τομέα παρεμβάσεως.

59. Εφόσον η διατύπωση του άρθρου δεν αφήνει να διαφανεί ο περιοριστικός χαρακτήρας που του αποδίδει η επιχειρηματολογία της Γερμανικής Κυβερνήσεως, το στοιχείο β' πρέπει αντιθέτως να νοηθεί ως ορίζον τις ειδικές δράσεις που στηρίζουν και συμπληρώνουν την πολιτική που ασκεί

20 — Η υπογράμμιση δική μου.

21 — Σελίδες 12 έως 14 της γαλλικής μεταφράσεως του εισαγωγικού της δίκης εγγράφου.

22 — Σελίδες 11 και 12 της γαλλικής μεταφράσεως του υπομνήματος απαντήσεως.

23 — Κάθε ένα από τα προαναφερθέντα άρθρα περιλαμβάνει την εξής φράση: «(...) το Συμβούλιο (...) θεσπίζει δράσεις ενθάρρυνσης, χωρίς να εναρμονίζει τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις των κρατών μελών».

το σύνολο των κρατών μελών στον γενικό τομέα προστασίας των οικονομικών συμφερόντων των καταναλωτών.

60. Επομένως, ελάχιστα ενδιαφέρει ότι ορισμένα κράτη μέλη δεν είχαν θέσει σε εφαρμογή σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων. Αρκεί ότι μια συνολική πολιτική προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών είχε αναληφθεί σε εσωτερικό επίπεδο, πράγμα για το οποίο δεν υπάρχει αμφιβολία.

61. Ένας άλλος λόγος συνηγορεί υπέρ της εφαρμογής του άρθρου 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο β'. Διακηρύσσοντας ότι «η Κοινότητα συμβάλλει στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών (...)», το κείμενο του άρθρου 129 Α επιβεβαιώνει τον συμπληρωματικό χαρακτήρα της αρμοδιότητας που απονέμεται στην Κοινότητα με τη Συνθήκη στον τομέα προστασίας των καταναλωτών. Η προσφυγή στο άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο α', δικαιολογείται μόνο από τους λόγους που έχουν αναπτυχθεί ήδη [24]. Αντιθέτως, η εφαρμογή του άρθρου 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο β', επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι, κατά τον κοινοτικό νομοθέτη, ο επιδιωκόμενος στόχος προστασίας των καταναλωτών στον τομέα εγγυήσεως των τραπεζικών καταθέσεων δεν έχει επιτευχθεί ακόμη. Συγκεκριμένα, η πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αναφέρει ότι: «η δράση που ανέλαβαν τα κράτη μέλη κατόπιν της σύστασης 87/63/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 22ας Δεκεμβρίου 1986, σχετικά με τη δημιουργία συστημάτων εγγύησης καταθέσεων στην Κοινότητα δεν επέτυχε πλήρως το επιθυμητό αποτέλεσμα» [25].

24 — Βλ. σημείο 53 των προτάσεών μου.

25 — Προπαρατεθείσα σύσταση 87/63.

62. Η γενική οικονομία των στόχων που καθόρισε η Συνθήκη και οι διαδικασίες που διοργανώνει για την επίτευξή τους μας παρέχουν επίσης χρήσιμες ενδείξεις για τον προσδιορισμό της νομικής βάσεως. Η ομοιότητα των διαδικασιών που προβλέπουν τα άρθρα 57, δεύτερο εδάφιο, 100 Α και 129 Α αποδεικνύει ότι οι τομείς στους οποίους αναφέρονται τα άρθρα αυτά (η ρύθμιση των μη μισθωτών δραστηριοτήτων, η εναρμόνιση των κανονιστικών ρυθμίσεων στο πλαίσιο της εγκαθιδρύσεως και της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και η συμβολή της Κοινότητας στην επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών, αντιστοίχως) θεωρούνται, από θεσμική έποψη, ως παρόμοιας σπουδαιότητας και δικαιολογούν μια πανομοιότυπη διαδικασία λήψεως αποφάσεων, στην οποία πρέπει να παρεμβαίνει το Κοινοβούλιο δυνάμει της εξουσίας του περί συναποφάσεως.

63. Κατά συνέπεια, θα ήταν δυσχερές να αποδειχθεί ότι οι διατάξεις της οδηγίας, μολονότι εμπίπτουν σε έναν από τους τομείς αυτούς, έχουν ίδιο χαρακτήρα που δικαιολογεί την προσφυγή σε μια διαδικασία εκδόσεως περισσότερο αυστηρή.

64. Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι το άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο β', επιτρέπει την έκδοση δεσμευτικών διατάξεων και ότι, στην περίπτωση κατά την οποία θα ήταν αναγκαία μια δεύτερη νομική βάση για τη νομιμότητα της βαλλόμενης οδηγίας, η διάταξη αυτή πρέπει να αποτελέσει τη νομική θεμελίωση της οδηγίας.

65. Δεδομένου ότι η διαδικασία του άρθρου 189 Β, που χρησιμοποιήθηκε για την έκδοση της οδηγίας, είναι επίσης εκείνη που επιβάλλει το άρθρο 129 Α, η παράλειψη της τελευταίας αυτής διατάξεως αποτελεί καθαρά τυπικό ελάττωμα που δεν μπορεί να επιφέρει ακυρότητα της βαλλόμενης πράξεως [26]. Ασφαλώς, η διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είναι υποχρεωτική, κατά το άρθρο 129 Α, ενώ δεν απαιτείται από το άρθρο 57, παράγραφος 2. Ωστόσο, δεν αμφισβητείται ότι έλαβε χώρα διαβούλευση [27], οπότε καμιά πραγματική πλημμέλεια δεν μπορεί να δικαιολογήσει την ακύρωση της οδηγίας 94/19.

66. Οι σκέψεις αυτές με οδηγούν στο να προτείνω να παραμεριστεί το άρθρο 235 της Συνθήκης, του οποίου η εφαρμογή δεν επιτρέπεται, λόγω του επικουρικού χαρακτήρα του, παρά μόνον ελλείψει οποιασδήποτε άλλης νομικής θεμελιώσεως.

67. Άλλωστε, δεν μπορεί λογικά να υποστηριχθεί ότι η σταθερότητα του τραπεζικού συστήματος δικαιολογεί την προσφυγή στο άρθρο 235 ως βάση της οδηγίας επειδή ο στόχος αυτός εκφεύγει από τον τομέα του άρθρου 57, παράγραφος 2 [28], ενώ ο συντονισμός των εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων στον τομέα εγγυήσεως των τραπεζικών καταθέσεων αποβλέπει ακριβώς στην πρόληψη κάθε απότομης και μαζικής μεταφοράς πόρων από ένα κράτος μέλος σε άλλο που θα ήταν συνέπεια πολύ μεγάλων διαφορών ως προς το ύψος των προτεινομένων εγγυήσεων.

26 — Βλ. απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 165/87, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 5545, σκέψη 19).

27 — Γνωμοδότηση για την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων της 22ας Οκτωβρίου 1992 (ΕΕ C 332, σ. 13).

28 — Σελίδα 13 της γαλλικής μεταφράσεως του υπομνήματος απαντήσεως.

68. Επομένως, ο λόγος που αντλείται από την έλλειψη νομικής βάσεως πρέπει να απορριφθεί.

Β — *Η υποχρέωση αιτιολογήσεως*

69. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προσθέτει ότι η οδηγία 94/19 είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη ενόψει του άρθρου 190 της Συνθήκης. Το κείμενο της οδηγίας δεν αναφέρει ότι λήφθηκε υπόψη η αρχή της επικουρικότητας, όπως αυτή διακηρύχθηκε με το άρθρο 3 Β, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης. Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι η αρχή αυτή υπόκειται στον δικαστικό έλεγχο του Δικαστηρίου και ότι δεν αποδείχθηκε ότι συνέτρεχαν οι δύο προϋποθέσεις που επιτρέπουν παρέκκλιση από την αρμοδιότητα των κρατών μελών [29] [30].

70. Δεν μου φαίνεται ότι οι αρμόδιες αρχές παρέβησαν την υποχρέωση αιτιολογήσεως έστω κι αν, λαμβανομένου υπόψη του αποκλειστικού χαρακτήρα της αρμοδιότητας, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο δεν υπείχαν υποχρέωση, κατά την άποψή μου, να δικαιολογήσουν την ανάγκη εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας.

29 — Κατά το άρθρο 3 Β, δεύτερο εδάφιο, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνον εάν και στον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο.

30 — Σελίδες 16 έως 19 της γαλλικής μεταφράσεως του εισαγωγικού της δίκης εγγράφου.

71. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου που αφορά το άρθρο 190 προκύπτει ότι, για να τηρηθεί η υποχρέωση αιτιολογήσεως, «(...) απαιτείται οι κοινοτικές πράξεις να περιέχουν έκθεση των πραγματικών και νομικών στοιχείων επί των οποίων στηρίχτηκε το όργανο κατά τρόπο που να επιτρέπει στο Δικαστήριο να ασκεί τον έλεγχό του, στα δε κράτη μέλη και στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κοινοτικά όργανα έχουν εφαρμόσει τη Συνθήκη» [31]. Εξάλλου, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι «η παράλειψη αναφοράς σε ακριβή διάταξη της Συνθήκης δεν συνιστά ουσιώδη πλημμέλεια όταν η νομική βάση μιας πράξεως μπορεί να καθοριστεί βάσει άλλων στοιχείων αυτής», όμως «η ακριβής αναφορά είναι απαραίτητη όταν, σε περίπτωση που ελλείπει, οι ενδιαφερόμενοι και το Δικαστήριο παραμένουν στην αβεβαιότητα ως προς την ακριβή νομική βάση» [32].

72. Με την πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, ο νομοθέτης παρατηρεί ότι επιβάλλεται «(...) να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη των δραστηριοτήτων των πιστωτικών ιδρυμάτων σε ολόκληρη την Κοινότητα (...)» για να συναγάγει, με τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη, ότι «είναι απαραίτητο να εξασφαλιστεί, ανεξαρτήτως του τόπου όπου ευρίσκονται οι καταθέσεις εντός της Κοινότητας, ένα εναρμονισμένο ελάχιστο επίπεδο προστασίας των καταθέσεων».

73. Με την πέμπτη αιτιολογική σκέψη διαπιστώνει ότι η συνέχεια που έδωσαν τα κράτη μέλη στη σύσταση του 1986 [33] «(...) δεν επέτυχε πλήρως το επιθυμητό αποτέλεσμα» και ότι «(...) αυτή η κατάσταση μπορεί να αποδειχθεί επιζήμια για την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς».

74. Επομένως, οι κοινοτικές αρχές διαπιστώνουν την ανεπάρκεια των εθνικών δράσεων στον τομέα της εγγυήσεως των καταθέσεων, παρά τη σύσταση της Επιτροπής, και εμμένουν στην αναγκαιότητα εναρμονίσεως των εθνικών συστημάτων. Δικαιολογούν έτσι την προσφυγή σε μια δράση σε κοινοτικό επίπεδο περισσότερο δεσμευτική από ό,τι θα ήταν μια απλή σύσταση, με σκοπό να αντιμετωπίσουν την παράλειψη των κρατών μελών.

75. Μολονότι είναι επαρκής, ενόψει των διατάξεων του άρθρου 190, η διακήρυξη των λόγων για τους οποίους οι κοινοτικές αρχές δικαιολόγησαν την παρέμβασή τους ενόψει της αρχής της επικουρικότητας, στηρίζεται ωστόσο, κατ' εμέ, σε ανακριβή εκτίμηση της κοινοτικής αρμοδιότητας.

76. Η Επιτροπή υποστηρίζει την ιδέα ότι η δράση της Κοινότητας αφορά έναν τομέα που αποκλείει κάθε συντρέχουσα αρμοδιότητα των κρατών μελών, πράγμα που οδηγεί στον παραμερισμό της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας [34].

31 — Βλ., κυρίως, τις αποφάσεις της 7ης Ιουλίου 1981, 158/80, Rewe (Συλλογή 1981, σ. 1805), και της 26ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, που παρατέθηκε ήδη, σκέψη 5.

32 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψη 9.

33 — Προπαρατεθείσα σύσταση 87/63.

34 — Σελίδα 4 της γαλλικής μεταφράσεως του υπομνήματος παρεμβάσεως.

77. Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, ισχυριζόμενα ότι η αρχή της επικουρικότητας τηρήθηκε, φαίνεται να θεωρούν ότι υπάρχει κατανομή αρμοδιότητας [35].

78. Η προσφεύγουσα αμφισβητεί επίσης τον αποκλειστικό χαρακτήρα της αρμοδιότητας της Κοινότητας στην πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς [36].

79. Προβάλλει ότι, στον τομέα αυτόν, εφόσον η Κοινότητα δεν έχει ασκήσει την εξουσία της εναρμονίσεως των νομοθεσιών σε συγκεκριμένο τομέα, το κράτος μέλος δικαιούται να θεσπίσει τα μέτρα που κρίνει αναγκαία. Κατ' αυτήν, η αντίθετη άποψη θα κατέληγε στο απαράδεκτο αποτέλεσμα ότι τα κράτη μέλη δεν θα είχαν το δικαίωμα να θέσουν σε εφαρμογή, πριν από την εναρμόνιση, μέτρα προκειμένου να καταργήσουν τα εμπόδια της εσωτερικής αγοράς και να ευνοήσουν τα ίδια την κοινοτική ολοκλήρωση. Προσθέτει ότι η αναγνώριση υπέρ της Κοινότητας μιας αποκλειστικής αρμοδιότητας στον τομέα της εσωτερικής αγοράς θα ισοδυναμούσε με ανάθεση της αρμοδιότητας αυτής στην Κοινότητα σε όλους σχεδόν τους τομείς δραστηριότητας, εφόσον το μέτρο για το οποίο γίνεται λόγος θα εξάλειφε τα εμπόδια της εσωτερικής αγοράς [37].

80. Είναι αληθές ότι η πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς δεν εμπίπτει πάντοτε στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας. Οι διατάξεις που έχουν εφαρμογή διοργανώνουν στον τομέα αυτό διάφορες διαδικασίες. Στην παράγραφο 4 του άρθρου 100 Α, για παράδειγμα, ο νομοθέτης προβλέπει τη δυνατότητα για ένα κράτος μέλος, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, «να εφαρμόσει εθνικές διατάξεις» μετά τη θέσπιση των μέτρων εναρμονίσεως.

81. Η Συνθήκη δεν αποκλείει συστηματικά την αρμοδιότητα των κρατών μελών στον γενικότερο τομέα της εναρμονίσεως, όπως προκύπτει από το άρθρο 118 Α, σχετικά με την εναρμόνιση των υφισταμένων συνθηκών στον τομέα βελτιώσεως της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων στον χώρο εργασίας [38]. Εν προκειμένω, το ουσιώδες της εργασίας εναρμονίσεως βαρύνει τα κράτη μέλη.

82. Είναι όμως ορατό ότι, στις περιπτώσεις αυτές, η κατανομή των αρμοδιοτήτων αναφέρεται ρητώς. Αντιθέτως, το άρθρο 57 δεν κάνει καμιά μνεία της αρμοδιότητας των κρατών μελών. Αναθέτει μόνο στην Κοινότητα τη μέριμνα να προβεί στον συντονισμό των εθνικών διατάξεων στον τομέα αυτόν, πράγμα που αποδεικνύει ότι, *ευθύς εξαρχής*, οι συντάκτες της Συνθήκης θεώρησαν ότι ο συντονισμός στον τομέα της αναλήψεως και της ασκήσεως μη μισθωτών δραστηριοτήτων επιτυγχάνεται καλύτερα με την κοινοτική δράση παρά με δράση σε εθνικό επίπεδο.

35 — Σημείο 27 του υπομνήματος αντικρούσεως του Συμβουλίου, σημεία 24 επ. του υπομνήματος αντικρούσεως του Κοινοβουλίου.

36 — Σελίδα 19, δεύτερη παράγραφος, της γαλλικής μεταφράσεως του εισαγωγικού της δίκης εγγράφου και σημείο 4, σ. 16 και επόμ. της γαλλικής μεταφράσεως του υπομνήματος απαντήσεως.

37 — Σελίδα 6 επ. της γαλλικής μεταφράσεως των παρατηρήσεων της προσφεύγουσας επί του υπομνήματος παρεμβάσεως της Επιτροπής.

38 — Το άρθρο 118 Α της Συνθήκης ορίζει ότι: «τα κράτη μέλη (...) θέτουν στόχο την εναρμόνιση των συνθηκών που υφίστανται στον τομέα [της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων]».

83. Επιπροσθέτως, είναι λογικό η εναρμόνιση των νομοθεσιών να γίνεται με μια κοινή κανονιστική ρύθμιση για τα διάφορα κράτη. Όπως έκρινε το Δικαστήριο με πρόσφατη απόφαση [39], ένας τέτοιος στόχος προϋποθέτει κατ' ανάγκη «μια δράση κοινοτικής εμβέλειας».

84. Επιβάλλεται εξάλλου η υπόμνηση ότι, στην υπόθεση που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο, η αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 57, παράγραφος 2, αφορά κυρίως τον *συντονισμό* των νομοθεσιών στον τομέα της αναλήψεως και της ασκήσεως μη μισθωτών δραστηριοτήτων. Δεν καλύπτει τη συνολική αρμοδιότητα των κρατών μελών στον ίδιο αυτόν τομέα.

85. Όταν η αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας περιορίζεται, όπως εν προκειμένω, στην εναρμόνιση των νομοθεσιών, δεν στερεί ωστόσο από τα κράτη μέλη την εξουσία τους να θεσπίζουν νέους κανόνες στον οικείο τομέα. Ασφαλώς, η εναρμόνιση οδηγεί κατ' ανάγκη στην τροποποίηση ενός μέρους των ουσιαστικών κανόνων που ισχύουν σε ορισμένα κράτη μέλη. Αυτά όμως εξακολουθούν να διατηρούν πλήρη ελευθερία εφόσον οι κοινοτικές αρχές δεν έχουν παρέμβει για να προβούν στην προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών. Και τίποτε δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να θεσπίζουν κανονιστικές ρυθμίσεις λαμβάνοντας υπόψη, από της εκδόσεώς τους, τις θεσπισθείσες από τα άλλα κράτη μέλη ρυθμίσεις. Επιπλέον, εφόσον πραγματοποιηθεί η κοινοτική εναρμόνιση, τα κράτη μέλη μπορούν ακόμη να παρέμβουν υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγουν τις εναρμονισμένες ρυθμίσεις, το δε περιθώριο παρεμβάσεως που τους παρέχεται είναι φυσικά συνάρτηση του βαθμού εναρμονίσεως που έγινε δεκτός.

86. Από τα προαναφερθέντα προκύπτει ότι η Κοινότητα, στον τομέα της οδηγίας, δεν δρα στο πλαίσιο μιας επικουρικής αρμοδιότητας, αλλά δυνάμει αποκλειστικών αρμοδιοτήτων, οπότε οι κοινοτικές αρχές δεν ήσαν υποχρεωμένες να δικαιολογήσουν ότι συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις που επιβάλλει το άρθρο 3 Β, δεύτερο εδάφιο.

87. Σε ένα γενικότερο επίπεδο, μου φαίνεται χρήσιμο να αναφέρω στο Δικαστήριο το ενδιαφέρον που μπορεί να υπάρχει, κατά την άποψή μου — με σκοπό την ορθή εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας —, για μια ιδιαίτερα απαιτητική εφαρμογή της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως που προβλέπει το άρθρο 190 της Συνθήκης, οσάκις ο κοινοτικός νομοθέτης παρεμβαίνει προς θέσπιση νέων κανονιστικών διατάξεων.

88. Η αρχή της επικουρικότητας διακηρύσσεται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ως μια γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, σύμφωνα με τις υιοθετηθείσες θέσεις κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου [40]. Με τη διοργανική δήλωση

39 — Απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-5755, σκέψη 47).

40 — *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, αριθ. 12, 1992, παράρτημα 1, μέρος Α, σημείο I.15, σ. 14.

για τη δημοκρατία, τη διαφάνεια και την επικουρικότητα, οι κοινοτικές αρχές κατέληξαν στην αναγκαιότητα για κάθε κοινοτικό όργανο να δικαιολογεί την τήρηση της αρχής αυτής [41].

89. Επομένως, δεν φαίνεται υπερβολικό, δεδομένης της σημασίας της αρχής της επικουρικότητας στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και της Κοινότητας και λαμβανομένης υπόψη της αναγκαιότητας για το Δικαστήριο να ασκεί τον έλεγχό του επί των προϋποθέσεων υπό τις οποίες τα κοινοτικά όργανα εφάρμοσαν τη Συνθήκη, να αναμένεται στο μέλλον από τα όργανα αυτά να αιτιολογούν συστηματικότερα τις αποφάσεις τους ενόψει της αρχής της επικουρικότητας.

90. Κάθε μια από τις εκδιδόμενες από την Κοινότητα πράξεις πρέπει έτσι να περιλαμβάνει, ρητά ή σιωπηρά, αλλά κατά τρόπο σαφή, την αιτιολογία σχετικά με τη βάση παρεμβάσεως της αρμοδίας αρχής, έστω κι αν πρόκειται απλώς να λεχθεί, ενδεχομένως, ότι δεν υπάρχει πεδίο εφαρμογής της επικουρικότητας.

V — Το επικουρικό αίτημα

91. Στην περίπτωση κατά την οποία δεν θα γινόταν δεκτό το κύριο αίτημα ακυρώσεως της οδηγίας στο σύνολό της, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζητεί, επικουρικώς, την ακύρωση των άρθρων 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο (απαγόρευση «εξαγωγής»), 4, παράγραφος 2 (συμπληρωματική εγγύηση), και 3, παράγραφος 1, δεύτερη φράση (υποχρεωτική προσχώρηση).

A — *Επί της απαγορεύσεως υπερβάσεως της καλύψεως που προτείνεται με το σύστημα εγγυήσεως του κράτους μέλους υποδοχής, της αποκαλουμένης απαγορεύσεως «εξαγωγής»*

92. Η παράγραφος 1 του άρθρου 4 της οδηγίας προβλέπει ότι τα συστήματα εγγυήσεως των καταθέσεων καλύπτουν τους καταθέτες των υποκαταστημάτων που έχουν δημιουργήσει τα πιστωτικά ιδρύματα σε άλλα κράτη μέλη και ότι, έως τις 31 Δεκεμβρίου 1999, το ύψος ή το πεδίο καλύψεως που προβλέπεται δεν μπορούν να υπερβαίνουν το ανώτατο ύψος ή το πεδίο καλύψεως που παρέχει το αντίστοιχο σύστημα εγγυήσεως στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής.

93. Η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι οι λόγοι που οδήγησαν το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να ορίσουν μια τέτοια απαγόρευση δεν έχουν διατυπωθεί σαφώς και, κατά συνέπεια, η διάταξη αυτή *αντιβαίνει προς το άρθρο 190 της Συνθήκης* [42].

41 — «Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τις διαδικασίες εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας», *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, αριθ. 10, 1993, σημείο 2.2.2, σ. 129.

42 — Σελίδες 21 και 22 της γαλλικής μεταφράσεως του εισαγωγικού της δίκης εγγράφου.

94. Ενόψει των αρχών που διακήρυξε το Δικαστήριο [43], το επιχείρημα αυτό δεν μου φαίνεται ότι μπορεί να γίνει δεκτό. Από τη μελέτη του περιεχομένου των αιτιολογικών σκέψεων της οδηγίας προκύπτουν σαφώς, κατά τη γνώμη μου, οι λόγοι για τους οποίους αποφασίστηκε να απαγορευθεί η εξαγωγή ευρύτερων εγγυήσεων.

95. Έτσι, η δέκατη τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αναφέρεται στους κινδύνους που μπορούσαν να προκύψουν, με όρους σταθερότητας της αγοράς, από την άμεση σύγκρουση των συστημάτων εγγυήσεως, διευκρινίζει δε ότι το ύψος και το πεδίο της καλύψεως που παρέχουν τα συστήματα εγγυήσεως δεν πρέπει να καταστούν μέσο ανταγωνισμού.

96. Έπρεπε οι αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας να διευκρινίζουν περισσότερο αυτό που πρέπει να νοείται με τους όρους αυτούς; Δεν το νομίζω: ανεξάρτητα από τη γνώμη που μπορεί κανείς να διατυπώσει ως προς τη λυσιτέλεια των λόγων θεσπίσεως της βαλλόμενης διατάξεως, η ακριβής έννοιά τους δεν δημιουργεί σύγχυση.

97. Παρομοίως, από το περιεχόμενο της οδηγίας προκύπτει σαφώς ότι, χαρακτηρίζοντας την απαγόρευση εξαγωγής ως αποβλέπουσα στο να αποφευχθεί η διατάραξη της αγοράς που οφείλεται στην πρακτική των υψηλότερων ποσοστών καλύψεως από εκείνα που προσφέρονται στο κράτος μέλος υποδοχής, ο νομοθέτης θέλησε να αποφύγει όπως οι καταθέτες των τραπεζών του κράτους αυτού, πληροφορηθέντες τη νέα δυνατότητα την οποία προσφέρει ένα πιστωτικό ίδρυμα καταγωγής άλλου κράτους μέλους να τύχουν ευρύτερης εγγυήσεως όσον αφορά τις καταθέσεις τους, τις μεταφέρουν ξαφνικά και συγχρόνως επί ζημία του εθνικού τραπεζικού συστήματος, με κίνδυνο να το αποσταθεροποιήσουν στερώντας το από ένα σημαντικό μέρος της πελατείας του.

98. Καθίσταται επίσης πλήρως κατανοητό, από την ανάγνωση της βαλλομένης διατάξεως, ότι ο λόγος της απαγορεύσεως οφείλεται στη μέριμνα περιορισμού, τουλάχιστον προσωρινά, του ανταγωνισμού μέσω των συστημάτων εγγυήσεως.

99. Υπό το κράτος των διατάξεων αυτών, οι οποίες είναι αρκούντως σαφείς και οι οποίες αποκαλύπτουν τον στόχο που επιδιώκουν οι κοινοτικές αρχές, κάθε απαίτηση πρόσθετης διευκρινίσεως φαίνεται υπερβολική.

100. Η προσφεύγουσα προσάπτει εξάλλου στην οδηγία *ότι καθιστά δυσχερέστερη, αν όχι αδύνατη, την ελευθερία εγκαταστάσεως*, κατ' αντίθεση προς τον στόχο που επιδιώκει το άρθρο 57, παράγραφος 2, να διευκολύνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων [44].

101. Είναι βέβαιο ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, της οποίας το σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων φαίνεται να είναι ιδιαίτερα προστατευτικό των

43 — Βλ. σημείο 71 των προτάσεών μου.

44 — Σελίδες 23 έως 26 της γαλλικής μεταφράσεως του εισαγωγικού της δίκης εγγράφου.

καταθετών, θα πρέπει, κατ' εφαρμογή της οδηγίας, να στερηθεί ένα από τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα που διαθέτει στην ανάπτυξη της δραστηριότητας των τραπεζικών της ιδρυμάτων εκτός της επικράτειάς της. Όμως, η επίτευξη ενός στόχου που καθορίζει η Συνθήκη δεν μπορεί να μετριέται στην κλίμακα ενός μόνο κράτους μέλους, ιδίως όταν ανταποκρίνεται σε μια διαδικασία εναρμονίσεως η οποία, στη λογική προσεγγίσεως των νομοθεσιών, πρέπει να μπορεί να απολαύει παραχωρήσεων εκ μέρους των κρατών μελών, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές δεν είναι υπέρμετρες και ότι, συνολικά, ο καθοριζόμενος από τις διατάξεις στόχος μπορεί να επιτευχθεί σε κοινοτική κλίμακα.

102. Είναι όμως αναγκαίο να υπομνηστεί ότι, εν προκειμένω, η απαγόρευση του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας θεσπίστηκε για διάρκεια πέντε ετών και, επομένως, προσωρινά. Η διάταξη αυτή δεν στερεί οριστικά τα πιστωτικά ιδρύματα ορισμένων κρατών μελών ενός μέσου να αναπτυχθούν στο κοινοτικό έδαφος.

103. Αντιθέτως, η απαγόρευση αυτή δικαιολογείται από τη θεμιτή ανησυχία να αποφευχθεί μια πάρα πολύ γρήγορη εναρμόνιση, ικανή να καταστήσει εύθραστα τα εθνικά συστήματα τα οποία, λόγω της πρόσφατης εφαρμογής τους, δεν είχαν τον χρόνο να εξασφαλίσουν σημαντική μείωση των διαφορών εγγυήσεως. Ασφαλώς, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν είναι το μόνο κράτος μέλος το οποίο οφείλει να υποστεί την απαγόρευση «εξαγωγής». Όμως, τα συστήματα που μπορούν να επωφεληθούν από την απαγόρευση είναι περισσότερα, προς το παρόν, πράγμα που δικαιολογεί, κατ' εμέ, τη σκοπιμότητα του επικρινόμενου μέτρου.

104. Εξάλλου, το πραγματικό περιεχόμενο της απαγορεύσεως αυτής, η οποία περιορίζεται χρονικά μόνο ως προς τα πιστωτικά ιδρύματα που είναι εγκατεστημένα στο έδαφος ενός κράτους μέλους του οποίου οι τράπεζες απολαύουν μικρότερης εγγυήσεως, πρέπει να εκτιμηθεί ενόψει της γενικής οικονομίας της βαλλόμενης οδηγίας. Συγκεκριμένα, η απαγόρευση αυτή θα έχει ιδίως ως συνέπεια τη θέσπιση ενός συστήματος εγγυήσεως σε δύο κράτη μέλη, την αύξηση, κατά την ίδια τη Γερμανική Κυβέρνηση [45], της εγγυήσεως σε πέντε από τα κράτη αυτά στο κατώτατο επίπεδο εναρμονίσεως (20 000 ECU) που ορίζει η οδηγία και την ενθάρρυνση δημιουργίας υποκαταστημάτων σε οποιοδήποτε κράτος μέλος χωρίς αυτά να είναι υποχρεωμένα να διέλθουν από το σύστημα του κράτους μέλους υποδοχής.

105. Τέλος, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι ο στόχος αυτός διακυβεύεται από την απαίτηση, την οποία καταγγέλλει η προσφεύγουσα, ενός υπολογισμού διαφοροποιημένων ποσοστών εισφοράς, για τον οποίο δεν έχει αποδειχθεί ότι μπορεί να δημιουργήσει ανυπέρβλητες δυσχέρειες.

106. Ενόψει των στοιχείων αυτών, τα οποία δεν έχουν ωστόσο κανένα εξαντλητικό χαρακτήρα σε σχέση με τη συνεισφορά της βαλλόμενης διατάξεως, ο περιορισμός του άρθρου 4 δεν μου επιτρέπει να θεωρήσω ότι η οδηγία είναι ικανή να περιορίσει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων.

45 — Όπ.π., σ. 25, δεύτερο εδάφιο.

107. Η Γερμανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι «η απαγόρευση εξαγωγής» *δεν συμβιβάζεται με τον στόχο ενός υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών* που ορίζουν τα άρθρα 3, στοιχείο σ', και 129 Α της Συνθήκης [46].

108. Δεν συμμερίζομαι την άποψη αυτή, διότι νομίζω, για τους εκτεθέντες ήδη λόγους [47], ότι η οδηγία δεν επιδιώκει κυρίως αυτόν τον στόχο, οπότε δεν μπορεί να εξαρτάται από αυτόν. Μολονότι δεν αμφισβητείται ότι, βάσει του άρθρου 3, στοιχείο σ', «(...) η δράση της Κοινότητας περιλαμβάνει (...) συμβολή στην ενίσχυση της προστασίας των καταναλωτών», η δράση αυτή πρέπει να αναλαμβάνεται «σύμφωνα με τους όρους» που προβλέπει η Συνθήκη. Οι όροι αυτοί περιλαμβάνονται στο άρθρο 129 Α, μόνο άρθρο του τίτλου XI με επικεφαλίδα «προστασία των καταναλωτών», για το οποίο υπενθυμίζω ότι δεν μου φαίνεται ότι πρέπει να αποτελέσει τη νομική βάση της οδηγίας.

109. Όσον αφορά την υπόθεση ότι ο στόχος προστασίας των καταναλωτών αποτελεί σκοπό του ίδιου επιπέδου με εκείνον του άρθρου 57, παράγραφος 2, της Συνθήκης, η εξέταση της οδηγίας δείχνει ότι οι νέοι κανόνες εναρμονίσεως νομιμοποιούν και εξισορροπούν, με τη σταθερή βελτίωση του γενικού επιπέδου των συστημάτων εγγυήσεως [48], την απαγόρευση «εξαγωγής» η οποία, πρέπει να υπομνηστεί, είναι προσωρινή.

110. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει εξάλλου ότι η απαγόρευση «εξαγωγής» είναι *αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας* επειδή, μολονότι η απαγόρευση αυτή είναι ικανή να εμποδίσει στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, αντιθέτως, δεν είναι ούτε απαραίτητη ούτε εύλογη [49].

111. Επιβάλλεται προκαταρκτικά η υπόμνηση ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, προκειμένου να διαπιστωθεί αν μια διάταξη του κοινοτικού δικαίου συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας, πρέπει να εξακριβώνεται αν τα μέσα που χρησιμοποιεί η διάταξη αυτή είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και αν βαίνουν πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του μέτρου. Όταν προσφέρονται προς επιλογή περισσότερα κατάλληλα μέτρα, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο δεσμευτικό, οι δε επιβαλλόμενες επιβαρύνσεις δεν πρέπει να είναι υπέρμετρες σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς [50].

112. Κανείς δεν αμφισβητεί την καταλληλότητα του μέτρου της απαγορεύσεως προκειμένου να προληφθούν οι διαταράξεις της αγοράς. Αντιθέτως, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορούσε να επιτευχθεί με μέτρο λιγότερο σκληρό, συνιστάμενο σε ρήτρα διασφαλίσεως η οποία θα παρείχε τη δυνατότητα στην αρμόδια αρχή να παρεμβαίνει σε περίπτωση κρίσεως [51].

46 — Όπ.π., σ. 26 έως 28.

47 — Βλ. σημεία 39 επ. των προτάσεών μου.

48 — Βλ. σημεία 35 επ. και σημείο 104 των προτάσεών μου.

49 — Σελίδες 28 έως 37 της γαλλικής μεταφράσεως του εισαγωγικού της δίκης εγγράφου.

50 — Βλ., ιδίως, την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1989, 265/87, Schräder (Συλλογή 1989, σ. 2237, σκέψη 21), και την πλέον πρόσφατη προπαρατεθείσα απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, σκέψη 57.

51 — Βλ., κυρίως, σ. 31 επ. της γαλλικής μεταφράσεως του εισαγωγικού της δίκης εγγράφου.

113. Εκδίδοντας την οδηγία παρά την αντίθετη γνώμη της Γερμανικής Κυβερνήσεως και προβαίνοντας στην επιλογή ενός προληπτικού μηχανισμού απαγορεύσεως, το Συμβούλιο, όπως και το Κοινοβούλιο, θεώρησε ότι η αποτελεσματικότητα του μηχανισμού αυτού μπορούσε να καταστήσει νόμιμες τις δεσμεύσεις που δημιουργεί το βαλλόμενο μέτρο.

114. Αντιθέτως, υποστηρίζοντας την ιδέα ότι ένα σύστημα ακριβούς διασφαλίσεως το οποίο τίθεται σε κίνηση σε περίπτωση που επίκειται διατάραξη της αγοράς θα μπορούσε, με την ίδια αποτελεσματικότητα, να παρεμποδίσει τους επερχόμενους κινδύνους, η προσφεύγουσα θέλει να αποδείξει ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορούσε να επιτευχθεί χωρίς προσφυγή σε τέτοιες δεσμεύσεις όπως είναι η απαγόρευση «εξαγωγής».

115. Επομένως, το Δικαστήριο καλείται να εκτιμήσει τα αντίστοιχα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του επικρινόμενου συστήματος και εκείνου που προτείνει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, πράγμα που προϋποθέτει ότι το Δικαστήριο θα προβεί στην εκτίμηση μιας περίπλοκης οικονομικής καταστάσεως.

116. Όμως, σε μια τέτοια περίπτωση, ακόμη κι αν δεν αποκλείεται ότι άλλα μέσα ήταν δυνατόν να ληφθούν για να καταλήξουν στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, το Δικαστήριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει τις εκτιμήσεις του κοινοτικού νομοθέτη ως προς τον μάλλον ή ήττον πρόσφορο χαρακτήρα των μέτρων που αυτός έλαβε, εκτός αν η προσφεύγουσα αποδείξει την ύπαρξη προδήλου σφάλματος εκτιμήσεως ή καταχρήσεως εξουσίας ή αν αποδείξει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης υπερέβη προδήλως τα όρια της εξουσίας του εκτιμήσεως [52].

117. Παρομοίως, όταν για τη θέσπιση μιας ρυθμίσεως ο κοινοτικός νομοθέτης είναι αναγκασμένος να εκτιμήσει τα μελλοντικά αποτελέσματα της ρυθμίσεως και τα αποτελέσματα αυτά δεν μπορούν να προβλεφθούν με ακρίβεια, η εκτίμησή του δεν μπορεί να επικριθεί παρά μόνον εφόσον προκύπτει ότι αυτή είναι καταφανώς εσφαλμένη ενόψει των στοιχείων που ο εν λόγω νομοθέτης διέθετε κατά τον χρόνο εκδόσεως της ρυθμίσεως [53].

118. Εν προκειμένω, τα αποτελέσματα της βαλλόμενης κανονιστικής ρυθμίσεως στηρίζονται σε υποθέσεις και, επομένως, συνεπάγονται μεγάλη αβεβαιότητα. Μια συγκριτική προσέγγιση των δύο συστημάτων προϋποθέτει ιδίως ακριβή ανάλυση των κινδύνων πραγματικής διαταράξεως της αγοράς που συνεπάγονται οι διαφορές του επιπέδου προστασίας, της ικανότητας των αρμοδίων αρχών να εντοπίζουν εντός επαρκούς προθεσμίας τα προβλήματα μιας αρχής κρίσεως, καθώς και της ικανότητάς τους να διακόπτουν έγκαιρα τις ανεπιθύμητες κινήσεις κεφαλαίων.

52 — Βλ., κυρίως, την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-4973, σκέψη 90), και την, πλέον πρόσφατη απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, προπαρατεθείσα, σκέψη 58.

53 — Βλ., ιδίως, . τις αποφάσεις της 21ης Φεβρουαρίου 1990, C-267/88 έως C-285/88, Wuidart κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-435, σκέψη 14), και της 5ης Οκτωβρίου 1994, Γερμανία κατά Συμβουλίου, προπαρατεθείσα, σκέψη 90.

119. Η Γερμανική Κυβέρνηση επισημαίνει τα μειονεκτήματα που αποδίδονται στη λύση που υιοθέτησε η οδηγία, όμως δεν αποδεικνύει ότι η ρήτρα διασφαλίσεως είναι ικανή να εξασφαλίσει μεγαλύτερη ή ακόμη παρόμοια εγγύηση. Περιορίζεται στον ισχυρισμό ότι, αν θεωρηθεί πραγματικός ο κίνδυνος μεταφοράς των τραπεζικών καταθέσεων ενός κράτους μέλους προς τα υποκαταστήματα αλλοδαπών τραπεζών που προσφέρουν μεγαλύτερη προστασία, θα παρέλθει αρκετός χρόνος για να ληφθούν τα μέτρα διασφαλίσεως που επιτρέπουν την πρόληψη οποιασδήποτε αναλήψεως ικανής να θέσει σε κίνδυνο την ύπαρξη των τοπικών τραπεζών. Η υπόθεση αυτή ουδόλως έχει αποδειχθεί.

120. Τα άρθρα της Συνθήκης που σε άλλες περιστάσεις παρέχουν στα κράτη τη δυνατότητα να προσφεύγουν σε μέτρα διασφαλίσεως δεν επιτρέπουν να συναχθεί η ύπαρξη μιας θεωρίας των μέτρων διασφαλίσεως στο κοινοτικό δίκαιο η οποία θα ευνοούσε κατά τρόπο συστηματικό την προσφυγή σε αυτό τον τύπο διατάξεων σε περίπτωση κινδύνου διαταράξεων σε ορισμένες αγορές. Δυνάμει της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν, οι κοινοτικές αρχές μπορούσαν επομένως να αποφασίζουν, λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά της οικείας αγοράς και τον αβέβαιο χαρακτήρα της καταστάσεως που έπρεπε να προληφθεί, ότι προέκυπτε η ανάγκη ενός περισσότερο αποτελεσματικού και συστηματικού μηχανισμού.

121. Εξάλλου, η προσφεύγουσα δεν απέδειξε ότι οι διατάξεις που παραθέτει, επειδή αυτές προβλέπουν μέτρα διασφαλίσεως, μπορούν ευθέως να μεταφερθούν στον τομέα της οδηγίας. Πράγματι, το αντικείμενό τους είναι είτε διαφορετικό [το άρθρο 226 της Συνθήκης αφορά τη σοβαρή επιδείνωση της περιφερειακής οικονομικής καταστάσεως και ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3916/90 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1990, σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται σε περίπτωση κρίσεως στην αγορά των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων [54]], είτε υπερβαίνουν τον απλό κίνδυνο των κινήσεως κεφαλαίων στο εσωτερικό του ίδιου κράτους μέλους (άρθρο 73 της Συνθήκης και οδηγία 88/361/ΕΟΚ του Συβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1988, για τη θέση σε εφαρμογή του άρθρου 67 της Συνθήκης [55]).

122. Επιπροσθέτως, τα κείμενα αυτά δεν περιλαμβάνουν δέσμευση κατά την οποία οι κοινοτικές αρχές θα υποχρεούνται στο μέλλον να προσφεύγουν σε έναν μηχανισμό διασφαλίσεως εκ των υστέρων οσάκις μια αγορά απειλείται με διαταράξεις. Εφαρμόζονται μόνο στις περιπτώσεις που αναφέρουν και κατά κανένα τρόπο δεν μπορούν να δεσμεύουν τον κοινοτικό νομοθέτη.

123. Για τους λόγους αυτούς, νομίζω ότι το αίτημα περί ακυρώσεως των διατάξεων του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας πρέπει να απορριφθεί.

54 — Κανονισμός σχετικά με τα μέτρα σε περίπτωση κρίσεως στην αγορά των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων (ΕΕ L 375, σ. 10).

55 — ΕΕ L 178, σ. 5.

Β — *Επί της υποχρεώσεως να γίνονται δεκτά τα υποκαταστήματα στο σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων στο κράτος μέλος υποδοχής*

124. Το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 94/19 ορίζει ότι:

«Όταν το ύψος ή/και το πεδίο, περιλαμβανομένου του ποσοστού, της κάλυψης που προσφέρουν τα συστήματα εγγύησης στο κράτος μέλος υποδοχής, υπερβαίνουν το ύψος ή/και το πεδίο κάλυψης που παρέχεται στο κράτος μέλος όπου το πιστωτικό ίδρυμα έχει λάβει άδεια λειτουργίας, το κράτος μέλος υποδοχής εξασφαλίζει ότι υπάρχει ένα επίσημα αναγνωρισμένο σύστημα εγγύησης των καταθέσεων στο έδαφός του στο οποίο ένα υποκατάστημα μπορεί να συμμετάσχει εθελουσίως προκειμένου να συμπληρώσει την εγγύηση η οποία ήδη ισχύει υπέρ των καταθετών του δυνάμει της συμμετοχής του στο σύστημα του κράτους μέλους καταγωγής του.

Το σύστημα εγγύησης των καταθέσεων, στο οποίο μπορεί να συμμετάσχει το υποκατάστημα, πρέπει να καλύπτει την κατηγορία ιδρυμάτων στην οποία αυτό ανήκει ή στην οποία με τη μεγαλύτερη προσέγγιση αντιστοιχεί, στο κράτος μέλος υποδοχής.»

125. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η κατ' αυτόν τον τρόπο επιβαλλόμενη υποχρέωση σε κράτος μέλος να δεχθεί τα υποκαταστήματα που επιθυμούν να συμπληρώσουν την εγγύηση του δικού τους κράτους καταγωγής είναι αντίθετη προς την αρχή του ελέγχου του κράτους καταγωγής και παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας [56].

126. Δεν αμφισβητείται από κανένα διάδικο ότι *η αρχή του ελέγχου του κράτους καταγωγής* αποτελεί την κατευθυντήρια αρχή η οποία είχε πρυτανεύσει κατά την εργασία εναρμονίσεως των υπηρεσιών στον χρηματοπιστωτικό τομέα.

127. Ωστόσο, δεν αποδείχθηκε ότι οι κοινοτικές αρχές, με τα διάφορα κείμενα εναρμονίσεως του τραπεζικού δικαίου, θέσπισαν την αρχή αυτή με σκοπό να εξαρτούν απ' αυτή στο μέλλον, και κατά τρόπο συστηματικό, τις πράξεις που εμπίπτουν στον τομέα αυτόν.

128. Επιπροσθέτως, σε μια τέτοια περίπτωση, οι κοινοτικές αρχές δεσμεύονται μόνο λόγω της ανάγκης να τηρούν την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έναντι των διοικουμένων οι οποίοι δικαιούνται να αναμένουν την εφαρμογή της αρχής για την οποία γίνεται λόγος, πράγμα που δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

129. Επομένως, οι κοινοτικές αρχές δικαιούνται να παρεκκλίνουν από την αρχή του κράτους καταγωγής.

56 — Σελίδες 37 έως 49 της γαλλικής μεταφράσεως του εισαγωγικού της δίκης εγγράφου.

130. Ωστόσο, η οδηγία στηρίζεται κυρίως στον κανόνα αυτόν, όπως καταδεικνύει η έβδομη αιτιολογική της σκέψη όπου υπενθυμίζεται ότι τα υποκαταστήματα δεν χρειάζονται πλέον άδεια λειτουργίας στα κράτη μέλη υποδοχής, ο έλεγχος της φερεγγυότητάς τους πραγματοποιείται από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους καταγωγής διότι το σύστημα εγγυήσεως «(...) πρέπει να είναι το υφιστάμενο, για την εν λόγω κατηγορία ιδρυμάτων, στο κράτος της έδρα του ιδρύματος αυτού, λόγω ιδίως της υφιστάμενης σχέσης μεταξύ της εποπτείας όσον αφορά τη φερεγγυότητα υποκαταστήματος και της συμμετοχής του σε σύστημα εγγύησης των καταθέσεων».

131. Υπογραμμίζεται έτσι ότι τα πιστωτικά ιδρύματα εξακολουθούν να υπόκεινται στην αρχή του κράτους καταγωγής, οπότε η βαλλόμενη παρέκκλιση φαίνεται να περιορίζεται στην ειδική περίπτωση όπου το κράτος μέλος υποδοχής προτείνει στο υποκατάστημα καλύτερη εγγύηση από εκείνη του κράτους μέλους καταγωγής.

132. Η προσφεύγουσα αμφισβητεί εξάλλου την ανάγκη της συμπληρωματικής καλύψεως, όπως αυτή οργανώνεται με την οδηγία, η οποία, μολονότι ικανή να επιτύχει τον καθορισθέντα στόχο, θίγει τα δικαιώματα των συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων του κράτους μέλους υποδοχής και θα μπορούσε να είχε αντικατασταθεί από μέτρα λιγότερο περιοριστικά, σύμφωνα με την *αρχή της αναλογικότητας*.

133. Δεν συμμερίζομαι την εκτίμηση αυτή. Πρώτον, επιβάλλεται να μετριαστεί η επιβάρυνση που στηρίζεται στο σύστημα εγγυήσεως του κράτους μέλους υποδοχής. Πρόκειται κυρίως για συμπληρωματική εγγύηση περιοριζόμενη, έως τις 31 Δεκεμβρίου 1999, στο τμήμα που υπερβαίνει τις 15 000 ECU για τα κράτη μέλη στα οποία, κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας, οι καταθέσεις δεν καλύπτονταν μέχρι ποσοστού 20 000 ECU, και στο τμήμα που υπερβαίνει αυτό το τελευταίο ποσό για τα άλλα κράτη.

134. Επιβάλλεται να παρατηρηθεί ότι άλλα κράτη μέλη έχουν υπερβεί ήδη το ελάχιστο ποσό που καθορίζει η οδηγία, πράγμα που μειώνει ανάλογα την προσπάθεια που απαιτείται από τα πλέον αποτελεσματικά συστήματα εγγυήσεως. Άλλα κράτη εύχονται ακόμη να αυξήσουν στο μέλλον το επίπεδο εγγυήσεως, σύμφωνα με τον επιδιωκόμενο με την οδηγία στόχο εναρμονίσεως.

135. Δεύτερον, αν ένα υποκατάστημα θεωρεί ότι η διαφορά εγγυήσεως δεν φτάνει σε βαθμό που να δικαιολογεί την προσχώρηση στη συμπληρωματική εγγύηση διότι, ανεξάρτητα από το επίπεδό της, η εγγύηση δεν είναι καθοριστική για την κατάκτηση της αγοράς του κράτους μέλους υποδοχής, δικαιούται να μην προσχωρήσει στο συμπληρωματικό σύστημα καλύψεως.

136. Εξάλλου, όπως παρατηρεί το Κοινοβούλιο, η εκούσια προσχώρηση στο σύστημα συμπληρωματικής εγγυήσεως υπόκειται κατ' ανάγκη στους όρους που

καθορίζει το σύστημα του κράτους υποδοχής, οι οποίοι αποτελούν το αντάλλαγμα της παροχής που πρέπει να διασφαλίζει σε περίπτωση δυσχερειών [57].

137. Αυτό προκύπτει:

— από την παράγραφο 3 του άρθρου 4 της οδηγίας, που ορίζει: «Η αποδοχή εξαρτάται από το αν πληρούνται οι σχετικές υποχρεώσεις συμμετοχής, συμπεριλαμβανομένης, ιδίως, της καταβολής των ενδεχομένων εισφορών και άλλων δαπανών»·

— το στοιχείο α' του παραρτήματος ΙΙ της οδηγίας, κατά το οποίο «το σύστημα του κράτους μέλους υποδοχής διατηρεί πλήρως το δικαίωμα να επιβάλει τους δικούς τους αντικειμενικούς και γενικής εφαρμογής κανόνες στη συμμετοχή πιστωτικών ιδρυμάτων»·

— το σημείο δ' του παραρτήματος ΙΙ, το οποίο προβλέπει ότι «τα συστήματα του κράτους μέλους υποδοχής δικαιούνται να χρεώνουν τα υποκαταστήματα για τη συμπληρωματική κάλυψη κατά τον ενδεδειγμένο τρόπο που λαμβάνει υπόψη την εγγύηση τη χρηματοδούμενη από το σύστημα του κράτους μέλους καταγωγής».

138. Εφόσον τα δικαιώματα που καταβάλλουν τα πιστωτικά ιδρύματα καθορίζονται σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια που λαμβάνουν υπόψη τον κίνδυνο που εμφανίζει το υποκατάστημα — δεδομένου ότι αυτός πρέπει σύμφωνα με κάθε λογική να είναι συνάρτηση της διαφοράς εγγυήσεως ή της πλήρους ελλείψεως εγγυήσεως που προσφέρει το σύστημα του κράτους μέλους καταγωγής — η υποχρέωση συμπληρωματικής καλύψεως που βαρύνει ορισμένα κράτη μέλη υποδοχής δεν φαίνεται να επιβάλλει στο δικό τους σύστημα εγγυήσεως υπερβολική επιβάρυνση.

139. Οι αρχές που καθορίζει το άρθρο 5 της Συνθήκης, η πρώτη οδηγία 77/780/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1977, περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση της δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος [58], και το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας επιτρέπουν εξάλλου να δοθεί απάντηση στον ισχυρισμό ότι το σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων του κράτους μέλους υποδοχής δεν έχει τη δυνατότητα να ελέγχει επαρκώς τη φερεγγυότητα ή να προβλέπει τις δυσχέρειες πληρωμής ενός υποκαταστήματος.

140. Σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 5 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν ιδίως από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Το Δικαστήριο έκρινε ήδη ότι, κατ' εφαρμογήν της διατάξεως αυτής, τα κράτη μέλη και οι υπηρεσίες τους υπέχουν μεταξύ τους «υποχρέωση έντιμης συνεργασίας» και ότι,

57 — Σημείο 62 του υπομνήματος αντικρούσεως.

58 — ΕΕ ειδ. έκδ. 06/002, σ. 3.

προκειμένου να διευκολύνει την εφαρμογή μιας διατάξεως κοινοτικού δικαίου, ένα κράτος μέλος οφείλει «(...) να συνδράμει (...) κάθε άλλο κράτος μέλος που υπέχει κάποια υποχρέωση δυνάμει του κοινοτικού δικαίου» [59].

141. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 77/780, όπως τροποποιήθηκε με τη δεύτερη οδηγία 89/646/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1989 [60], έχει ως εξής:

«Για την εποπτεία της δραστηριότητος των πιστωτικών ιδρυμάτων, που λειτουργούν, ιδίως λόγω ιδρύσεως υποκαταστημάτων, σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, εκτός του κράτους στο οποίο έχουν την έδρα τους, οι αρμόδιες αρχές των ενδιαφερομένων κρατών μελών συνεργάζονται στενά. Ανακοινώνουν η μία στην άλλη όλες τις πληροφορίες, που σχετίζονται με τη διεύθυνση, τη διαχείριση και την ιδιοκτησία των πιστωτικών αυτών ιδρυμάτων, που δύνανται να διευκολύνουν την εποπτεία τους και την εξέταση των όρων εγκρίσεώς τους, καθώς και όλες τις πληροφορίες που μπορούν να διευκολύνουν τον έλεγχο αυτών των ιδρυμάτων, ιδίως όσον αφορά τη ρευστότητα, τη φερεγγυότητα, την εγγύηση των καταθέσεων, τον περιορισμό των μεγάλων χρηματοδοτικών ανοιγμάτων, τη διοικητική και λογιστική οργάνωση και τους μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου».

59 — Αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 1991, C-251/89, Αθανασόπουλος κ.λπ. (Συλλογή 1991, σ. I-2797, σκέψη 57), και της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 235/87, Matteucci (Συλλογή 1988, σ. 5589, σκέψη 19).

60 — ΕΕ L 386, σ. 1.

142. Το σημείο α' του παραρτήματος ΙΙ της οδηγίας 94/19 ορίζει ότι «το σύστημα του κράτους μέλους υποδοχής (...) [μπορεί] να απαιτεί την παροχή σχετικών πληροφοριών και να επαληθεύει τις πληροφορίες αυτές με τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους καταγωγής».

143. Επομένως, το δικαίωμα μιας πλήρους πληροφορήσεως σχετικά με το πιστωτικό ίδρυμα, περιλαμβανομένης και της μητρικής εταιρίας άλλου κράτους μέλους, αναγνωρίζεται στις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους υποδοχής.

144. Η πραγματική εφαρμογή ενός τέτοιου κανόνα έναντι του πιστωτικού ιδρύματος διασφαλίζεται με το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας, που επιτρέπει στο σύστημα εγγυήσεως, με τη συναίνεση των αρμοδίων αρχών που χορήγησαν την άδεια, να αποκλείσουν το υποκατάστημα το οποίο δεν τήρησε τις υποχρεώσεις που υπέχει ως μέλος του συστήματος εγγυήσεως των καταθέσεων.

145. Παρομοίως, το άρθρο 4, παράγραφος 4, επιβάλλει την υποχρέωση στις αρμόδιες αρχές προς έκδοση της άδειας να λαμβάνουν όλα τα πρόσφορα μέτρα προκειμένου να διασφαλίζουν την τήρηση των εν λόγω υποχρεώσεων.

146. Το κράτος μέλος καταγωγής υπέχει επίσης την υποχρέωση συνεργασίας που θα

επιτρέψει στο σύστημα του κράτους μέλους υποδοχής να λαμβάνει τις πληροφορίες που είναι αναγκαίες προκειμένου να ασκεί το έργο του έναντι των αλλοδαπών υποκαταστημάτων τα οποία έχουν προσχωρήσει στο σύστημα.

147. Ως εκ τούτου, οι δεσμεύσεις που επικαλείται η Γερμανική Κυβέρνηση δεν φαίνονται υπέρμετρες σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό και, επομένως, δεν μπορεί ευλόγως να προβληθεί παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

Γ — *Επί της υποχρεώσεως προσχωρήσεως στο σύστημα εγγυήσεως*

148. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, κάθε κράτος μέλος φροντίζει να συσταθούν και να αναγνωρισθούν επίσημα στο έδαφός του ένα ή περισσότερα συστήματα εγγυήσεως των καταθέσεων. Εξάλλου, εκτός παρεκκλίσεως, κανένα πιστωτικό ίδρυμα, με άδεια λειτουργίας σε ένα κράτος μέλος, δεν μπορεί να δέχεται καταθέσεις αν δεν είναι μέλος ενός από τα συστήματα αυτά.

149. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θεωρεί ότι μια τέτοια υποχρέωση προσχωρήσεως είναι αντίθετη τόσο προς το άρθρο 3 Β, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, όσο και προς την αρχή της αναλογικότητας [61].

150. Προβάλλει ότι η υιοθετηθείσα λύση της υποχρεωτικής προσχωρήσεως στο σύστημα εγγυήσεως είναι αντίθετη προς το γερμανικό εθνικό σύστημα, το οποίο αποτελεί «εδραιωμένη εθνική πρακτική» όπως αυτή νοείται στο κείμενο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου [62], και δεν αποτελεί «εναλλακτικό τρόπο» προσφερόμενο στα κράτη μέλη κατά την έννοια των ίδιων διατάξεων. Η θέσπιση ενός συστήματος εγγυήσεως στο σύνολο των κρατών μελών, ή η εναρμόνιση αυτών που προϋπήρχαν, θα αρκούσε, η δε προσφεύγουσα θεωρεί ότι η υποχρεωτική προσχώρηση δεν ήταν αναγκαία.

151. Τέλος, η Γερμανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι, για την προστασία των αποταμιευτών, αρκεί, πρώτον, οι καταθέσεις τους να τυγχάνουν εγγυήσεως μέχρι μιας ελάχιστης βέβαιης καλύψεως, δεύτερον, ο νόμος να καθιστά υποχρεωτική την πληροφόρηση των πελατών πριν από το άνοιγμα του λογαριασμού, ως προς την προσχώρηση ή όχι του πιστωτικού ιδρύματος σε ένα σύστημα εγγυήσεως, τρίτον, να επιβάλεται στην τράπεζα η υποχρέωση να διαβιβάζει στις εθνικές αρχές εποπτείας τις εκθέσεις ελέγχου που καταρτίζει το σύστημα εγγυήσεως και, τέλος, να αναγνωριστεί στις εθνικές αρχές η δυνατότητα να απαγορεύουν σε πιστωτικό ίδρυμα το οποίο απειλείται με πτώχευση να δέχεται καταθέσεις αν δεν είναι μέλος ενός συστήματος εγγυήσεως.

152. Το προαναφερόμενο απόσπασμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου εκφράζει τη βούληση του Συμβουλίου να

61 — Σελίδες 50 έως 55 της γαλλικής μεταφράσεως του εισαγωγικού της δίκης εγγράφου.

62 — *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, αριθ. 12, 1992, παράρτημα 1 του τμήματος Α, I.19, σ. 16.

σέβεται «τις εδραιωμένες εθνικές πρακτικές» και να παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να προσφεύγουν σε «εναλλακτικούς τρόπους για την επίτευξη των στόχων που επιδιώκονται με τα [κοινοτικά μέτρα]».

153. Πάντως, ο στόχος τηρήσεως των εθνικών πρακτικών διασφαλίζεται, σύμφωνα με το κείμενο, «παράλληλα με την τήρηση της κοινοτικής νομοθεσίας», και η προσφυγή σε «εναλλακτικούς τρόπους» εξαρτάται από τον πρόσφορο χαρακτήρα των περιπτώσεων για τις οποίες πρόκειται. Οι μετριασμοί αυτοί μεταφράζουν σαφώς τη μέριμνα του Συμβουλίου να μην εξαρτά συστηματικά την κοινοτική νομοθεσία από την τήρηση των εθνικών παραδόσεων.

154. Εν προκειμένω, η έκδοση της οδηγίας, και η έλλειψη αμφισβητήσεως εκ μέρους των κρατών μελών, με εξαίρεση την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, δείχνει ότι το ζήτημα της τηρήσεως των παγίων εθνικών πρακτικών δεν τίθεται παρά μόνον έναντι του συστήματος εγγυήσεως αυτού του κράτους μόνο.

155. Η Γερμανική Κυβέρνηση αναφέρει ότι, τον Οκτώβριο του 1993, επί τριακοσίων ιδρυμάτων τα οποία είχαν άδεια να δέχονται καταθέσεις και είχαν την έδρα τους στη Γερμανία, μόνο πέντε δεν ήταν μέλη ενός συστήματος εγγυήσεως, το δε ποσοστό των μη καλυπτομένων καταθέσεων σε σχέση με τις καλυπτόμενες καταθέσεις ανερχόταν σε λίγο περισσότερο του ενός τοις χιλίοις [63].

156. Από αυτό προκύπτει ότι η υποχρέωση προσχωρήσεως που θεσπίζει η οδηγία, και έγινε δεκτή από τα άλλα κράτη μέλη, δεν φαίνεται να συνιστά για το κράτος αυτό πραγματική δέσμευση ικανή να αναστατώσει τη λειτουργία των πιστωτικών ιδρυμάτων τα οποία είναι εγκατεστημένα στο έδαφός του.

157. Αντιθέτως, η επιλογή που αφήνεται στα κράτη μέλη να προτιμούν την αρχή της ελευθερίας προσχωρήσεως σε ένα σύστημα εγγυήσεως δημιουργεί τον κίνδυνο, που δυσχερώς μπορεί να μετρηθεί, ένα σημαντικό μέρος των καταθέσεων να μην έχει καμιά εγγύηση. Ελλείψει επαρκούς εναρμονίσεως, οι εθνικές αγορές δεν θα προσέφεραν όλη την ασφάλεια που η πελατεία των τραπεζών δικαιούται να αναμένει.

158. Η υποχρέωση πληροφορήσεως των πελατών σχετικά με την προσχώρηση ή την έλλειψη προσχωρήσεως ενός πιστωτικού ιδρύματος σε ένα σύστημα εγγυήσεως δεν μου φαίνεται ότι μπορεί να προσανατολίσει αποφασιστικά τους μέλλοντες καταθέτες στην επιλογή της τράπεζάς τους.

63 — Σελίδα 36 της γαλλικής μεταφράσεως του υπομνήματος απαντήσεως.

159. Πράγματι, αρκετά κριτήρια περισσότερο καθοριστικά προσφέρονται στους μέλλοντες πελάτες κατά την επιλογή ενός πιστωτικού ιδρύματος, ειδικότερα όταν αυτοί φτάνουν στο στάδιο της έρευνάς τους όπου, αποδεχόμενοι ήδη την ιδέα να εμπιστευτούν τα χρήματά τους σε μια δεδομένη τράπεζα, η μελλοντική της αφερεγγυότητα είναι συχνά μακρινή φροντίδα και η ανάγκη προσχωρήσεως σε ένα σύστημα εγγυήσεως περιττή προφύλαξη.

160. Τέλος, πρέπει να προστεθεί ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας δεν αποτελεί σύστημα απόλυτης δεσμεύσεως. Αφήνει στα κράτη μέλη την ελευθερία να θεσπίσουν και να αναγνωρίσουν στο έδαφός τους περισσότερα συστήματα εγγυήσεως των καταθέσεων και, έτσι, να παρέχουν τη δυνατότητα στα πιστωτικά ιδρύματα να επιλέγουν εκείνο το σύστημα που θεωρούν καλύτερο γι' αυτά. Επιπροσθέτως, η οδηγία παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να απαλλάσσουν από την υποχρέωση συμμετοχής σε σύστημα εγγυήσεως, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τα πιστωτικά ιδρύματα που είναι ενταγμένα σε ένα σύστημα που τα προστατεύει ως πιστωτικά ιδρύματα και εγγυάται ειδικότερα τη ρευστότητα και τη φερεγγυότητά τους, εξασφαλίζοντας έτσι στους καταθέτες προστασία τουλάχιστον ισοδύναμη με εκείνη που προσφέρει ένα σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων [64].

161. Επομένως, δεν υπάρχει πεδίο αποδοχής του αιτήματος περί ακυρώσεως της δεύτερης φράσεως του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 3 της οδηγίας.

162. Ως συμπέρασμα των προηγουμένων, δεν νομίζω ότι η προσφυγή που άσκησε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι βάσιμη. Αντιθέτως, θεωρώ ότι η βαλλόμενη οδηγία συνεχίζει τη δραστηριότητα εναρμονίσεως του τραπεζικού δικαίου επιδιώκοντας υψηλό επίπεδο προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, ενώ συγχρόνως διαρρυθμίζει μια αναβολή υπέρ των κρατών τα οποία δεν διαθέτουν ακόμη σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων ή των οποίων το σύστημα εγγυήσεως δεν παρέχει ακόμη ικανοποιητικό επίπεδο προστασίας, όλη δε η ρύθμιση γίνεται με σεβασμό των κοινοτικών κανόνων.

Πρόταση

163. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή·

— να καταδικάσει το προσφεύγον κράτος στα δικαστικά έξοδα.

64 — Άρθρο 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας.