JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
10 päivänä joulukuuta 1996 *

1. Saksan liittotasavalta on nostanut kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa talletusten vakuusjärjestelmistä 30 päivänä toukokuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/19/EY [1] (jäljempänä direktiivi tai riidanalainen direktiivi) kumoamiseksi väittäen, että EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohta, jonka perusteella kyseinen säädös on annettu, ei riitä direktiivin oikeudelliseksi perustaksi ja että direktiiviä ei ole perusteltu EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan määräysten mukaisesti.

2. Toissijaisesti kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa seuraavat kolme direktiivin säännöstä:

— direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, jossa vakuuksien vienti kielletään säätämällä, että luottolaitosten muihin kuin toimiluvan myöntäneisiin jäsenvaltioihin perustamien sivukonttoreiden tallettajien turva ei saa olla suurempi kuin vastaanottavan jäsenvaltion alueella vastaavan vakuusjärjestelmän tarjoama turva;

— direktiivin 4 artiklan 2 kohta, jonka mukaan jäsenvaltiolla, jonka talletusten vakuusjärjestelmän tarjoaman turvan taso tai laajuus on parempi kuin toisessa jäsenvaltiossa vahvistettu turva, on velvollisuus perustaa talletusten vakuusjärjestelmä, joihin tässä jäsenvaltiossa toimiluvan saaneet luottolaitokset voivat liittyä vakuusturvansa täydentämiseksi;

— direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toinen virke, jossa säädetään luottolaitosten velvollisuudesta liittyä vakuusjärjestelmään.

3. Neuvosto ja parlamentti vaativat komission tukemana kanteen hylkäämistä.

I Direktiivin hyväksyminen

4. Komissio antoi suosituksen 87/63/ETY [2] rohkaistakseen jäsenvaltioita perustamaan talletusten vakuusjärjestelmiä ja täydentääkseen näin Euroopan pankkijärjestelmän perusrakenteita.

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 135, s. 5.

2 — Talletusten vakuusjärjestelmien käyttöönotosta yhteisössä 22 päivänä joulukuuta 1986 annettu komission suositus 87/63/ETY (EYVL 1987, L 33, s. 16).

5. Komissio katsoi, ettei suosituksella ollut saavutettu tavoiteltuja vaikutuksia ja teki 14.4.1992 ehdotuksen direktiiviksi talletusten vakuusjärjestelmistä [3], jonka pääperiaatteet parlamentti hyväksyi 10.3.1993. Parlamentti teki muutosehdotuksia, jotka suurimmalta osin sisällytettiinkin direktiiviehdotukseen, kuten esimerkiksi vaatimuksen vakuusturvan tason korottamisesta. [4] Komissio esitti 7.6.1993 neuvostolle muutetun ehdotuksen [5], ja neuvosto vahvisti ehdotuksen keskeisiltä osiltaan sellaisenaan yhteisellä kannallaan 25.10.1993.

6. Direktiiviehdotus saatettiin uudelleen parlamentin käsiteltäväksi parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyä noudattaen. Tätä menettelyä koskevat määräykset on hiljattain lisätty Rooman sopimuksen 189 b artiklaan Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella, ja niitä sovelletaan perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan kolmannen virkkeen nojalla annettaviin direktiiveihin. Parlamentti teki 9.3.1994 päätöksellään useita muutoksia neuvoston yhteiseen kantaan. [6] Näiden kahden toimielimen välisen pysyvän erimielisyyden vuoksi sovittelukomitea kutsuttiin koolle yhteisen ehdotuksen laatimiseksi, mikä johtikin sitten direktiivin hyväksymiseen 30.5.1994.

7. Direktiivi 94/19/EY on yksi ensimmäisistä 189 b artiklan mukaista menettelyä noudattaen annetuista direktiiveistä. Lisäksi se on tietämäni mukaan ensimmäinen artiklassa määrättyä sovittelumenettelyä noudattaen annettu direktiivi.

8. Yksi perustamissopimuksen 189 b artiklan keskeisistä piirteistä on juuri se, että säädös voidaan antaa ilman yksimielisyyttä. Tässä uudessa menettelyssä neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa se päättää parlamentin tekemistä tarkistuksista, joista komissio on antanut kielteisen lausunnon. Tällaisessa tapauksessa menettelyssä noudatetaan jälleen yksimielisyysvaatimusta.

9. Saksan liittotasavallan vastustus ei riittänyt estämään direktiivin hyväksymistä, minkä vuoksi se on nostanut nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

10. Liittotasavallan hallitus väittää, että sen oman talletusten vakuusjärjestelmän avulla voidaan saavuttaa direktiivillä tavoitellut päämäärät tähän järjestelmään rinnastettaviin muihin pakotteisiin turvautumatta.

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

II Yleisesitys direktiivistä 94/19/EY

11. Direktiivin pääasiallisena tavoitteena on pankkitalletusten vakuusjärjestelmien perustaminen kaikkiin jäsenvaltioihin ja sovellettavien vakuuksien yhdenmukaistaminen vahvistamalla vakuuksille yhteinen vähimmäismäärä.

12. Direktiivin 3 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava *alueellaan yhden tai useamman talletusten vakuusjärjestelmän perustaminen ja hyväksyminen.* Toisessa alakohdassa ja 4 kohdassa ennakoituja tapauksia lukuun ottamatta, kyseisessä jäsenvaltiossa direktiivin 77/780/ETY 3 artiklan mukaisesti toimiluvan saanut luottolaitos ei saa vastaanottaa talletuksia, jos *se ei kuulu johonkin tällaiseen järjestelmään.*

Jäsenvaltio voi kuitenkin sallia luottolaitokselle poikkeuksen velvollisuudesta osallistua talletusten vakuusjärjestelmään, jos tämä laitos kuuluu järjestelmään, joka turvaa itse luottolaitoksen ja erityisesti sen maksuvalmiuden ja -kyvyn, varmistaen näin tallettajille turvan, joka on vähintään vastaava kuin talletusten vakuusjärjestelmän tarjoama turva ja joka toimivaltaisten viranomaisten mukaan täyttää seuraavat edellytykset:

— järjestelmä on toiminnassa ja se on virallisesti hyväksytty tämän direktiivin antamishetkellä,

— järjestelmän tarkoituksena on välttää se, että tähän järjestelmään kuuluviin luottolaitoksiin tehtyjä talletuksia ei kyetä maksamaan ja sillä on käytettävissään tarvittavat keinot tätä varten,

— järjestelmä ei koostu itse jäsenvaltion tai sen paikallisten taikka alueellisten viranomaisten luottolaitoksille antamasta vakuudesta,

— järjestelmä varmistaa tiedotuksen tallettajille 9 artiklassa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen ja edellytysten mukaisesti.

Jäsenvaltion, joka käyttää tätä mahdollisuutta, on ilmoitettava siitä komissiolle; sen on ilmoitettava erityisesti turvajärjestelmien ominaisuuksista ja niihin kuuluvista luottolaitoksista sekä toimitettuihin tietoihin

tulleista muutoksista. Komissio ilmoittaa tästä pankkialan neuvoa-antavalle komitealle.

— —

4. Kansallisen lainsäädännön salliessa ja toimiluvan antaneiden toimivaltaisten viranomaisten nimenomaisella suostumuksella talletusten vakuusjärjestelmästä erotettu luottolaitos voi jatkaa talletusten vastaanottamista, jos se on ennen erottamistaan tehnyt muita vakuusjärjestelyjä, jotka varmistavat tallettajille tasoltaan ja laajuudeltaan vähintään vastaavan turvan kuin virallisesti hyväksytyn järjestelmän tarjoama." [7]

13. Direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiossa perustetut ja siellä 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti virallisesti hyväksytyt vakuusjärjestelmät *kattavat luottolaitosten muihin jäsenvaltioihin perustamien sivukonttoreiden tallettajat.*

Turvan taso tai laajuus, mukaan lukien prosenttimäärä, *ei saa* 31 päivään joulukuuta 1999 asti *olla suurempi* kuin vastaanottavan jäsenvaltion alueella vastaavan vakuusjärjestelmän tarjoama *enimmäistaso ja -laajuus.*

Komissio laatii tähän päivämäärään mennessä kertomuksen toisen alakohdan soveltamisesta saadun kokemuksen perusteella ja tarkastelee tarvetta jatkaa näiden säännösten soveltamista. Komissio tekee tarvittaessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiiviehdotuksen, jonka tarkoituksena on pidentää säännösten voimassaoloaikaa.

2. Jos vastaanottavan jäsenvaltion järjestelmän tarjoaman turvan taso tai laajuus, mukaan lukien prosenttimäärä, on parempi kuin toimiluvan luottolaitokselle antaneessa jäsenvaltiossa säädetty, vastaanottavan jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen alueella on virallisesti hyväksytty talletusten vakuusjärjestelmä, johon sivukonttori voi liittyä vapaaehtoisesti sen *vakuusturvan täydentämiseksi,* jonka tallettajat saavat jo sivukonttorin kotijäsenvaltion vakuusjärjestelmään kuulumisen johdosta.

Järjestelmän, johon sivukonttori liittyy, on katettava sellaisten laitosten ryhmä, johon sivukonttori kuuluu tai jota se eniten vastaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa." [8]

7 — Kursivointi tässä.

8 — Kursivointi tässä.

14. Direktiivin 7 artiklassa vahvistetaan vakuuden vähimmäismäärä. Artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään pääosin seuraavaa:

"1. Talletusten vakuusjärjestelmät määräävät, että kaikki saman tallettajan talletukset korvataan yhteensä *20 000 ecuun* asti, jos talletuksia ei kyetä maksamaan.

Jäsenvaltiot, joissa talletukset eivät tämän direktiivin antamishetkellä ole kuuluneet 20 000 ecun korvauksen piiriin, voivat 31 päivään joulukuuta 1999 asti jatkaa edelleen omissa vakuusjärjestelmissään säädetyn enimmäismäärän soveltamista, jollei se ole alle 15 000 ecua.

3. Tämä artikla ei estä sellaisten säännösten soveltamisen jatkamista tai antamista, jotka turvaavat talletukset *paremmin tai täydellisemmin.*" [9]

15. Direktiivin 9 artiklassa luottolaitoksille asetetaan *velvollisuus tiedottaa* tallettajille sovellettavasta vakuusjärjestelmästä.

16. Direktiivin 10 artiklassa vahvistetaan *kolmen kuukauden* määräaika, jonka kuluessa vakuusjärjestelmistä on korvattava tallettajien saamiset, joita luottolaitos ei pysty maksamaan.

III Saksalainen pankkien vakuusjärjestelmä

17. Saksan hallituksen kirjelmien ja istunnossa antamien vastausten perusteella saksalainen talletusten vakuusjärjestelmä on pääpiirteissään seuraavanlainen.

18. Saksalaisten pankkien valtakunnallisen järjestön itse vuonna 1976 perustama talletusten vakuusrahasto on vapaaehtoinen, valtiosta riippumaton vakuutuslaitos. Saksassa on myös muunlaisia vakuusjärjestelmiä, kuten osuuspankkien ja säästöpankkien vakuusjärjestelmät.

19. Saksaan sijoittautuneet luottolaitokset kuuluvat käytännössä kaikki johonkin vakuusjärjestelmään. Lokakuussa 1993 vain viisi Saksaan sijoittunutta ja talletusten, pien-säästäjien talletukset mukaan lukien, vastaanottamiseen luvan saanutta laitosta ei kuulunut mihinkään vakuusjärjestelmään.

9 — Kursivointi tässä.

20. Saksalaisen vakuusjärjestelmän tarjoama turva on erityisen tehokas, sillä se kattaa talletukset lähes kokonaisuudessaan, eli saksalainen vakuussuojan taso on yhteisön alueella kaikkein korkein.

21. Luottolaitos, joka ei kuulu mihinkään toimiluvan saaneeseen talletusten vakuuslaitokseen, on Saksassa velvollinen ilmoittamaan tästä asiakkailleen ennen tilin avaamista.

22. Kansalliset valvontaviranomaiset voivat kieltää luottolaitosta vastaanottamasta maksuja, ellei se kuulu johonkin vakuusjärjestelmään ja laitos on konkurssiuhan alainen.

23. Jäsenyritykset ovat antaneet saksalaisten pankkien valtakunnallisen järjestön perustamalle talletusten vakuusrahastolle oikeuden hankkia kaikki tarpeellisiksi katsomansa tiedot Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen:iltä ja Deutsche Bundesbankilta, ja se voi tarkistaa näin pankkien toimittamat tiedot. Vakuusrahastolla on lisäksi oikeus saada tietoja jäsenpankkiensa toimintaa koskevista asiakirjoista ja tarkastaa niitä paikan päällä.

24. Luottolaitosten on annettava kansallisille valvontaviranomaisille vakuusjärjestelmän laatimat tarkastuskertomukset.

IV Ensisijainen vaatimus

A *Direktiivin oikeudellinen perusta*

25. Yhteisön lainsäätäjä on perustanut direktiivin perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohtaan, jossa neuvostolle osoitetaan valta antaa direktiivit itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. Artikla kuuluu seuraavasti:

"[Helpottaakseen itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana] neuvosto antaa ennen siirtymäkauden päättymistä, komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan, direktiivit itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. Neuvosto tekee ratkaisunsa direktiiveistä yksimielisesti, jos niiden panemiseksi täytäntöön ainakin yhdessä jäsenvaltiossa on muutettava niitä ammatin harjoittamisesta lailla säädettyjä periaatteita, jotka koskevat luonnollisten henkilöiden koulutusta ja ammattiin pääsyn edellytyksiä. *Muissa tapauksissa neuvosto tekee ratkaisunsa 189 b artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen.*" [10]

10 — Kursivointi tässä.

26. Perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohta esiintyy useissa perustamissopimuksen 7 a artiklassa tarkoitetuissa yhteisön säädöksissä, jotka ovat yhteisön sisämarkkinoiden asteittaista toteuttamista koskevien toimenpiteiden oikeudellisena perustana.

27. Saksan liittotasavalta väittää, että perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohta ei yksin riitä direktiivin oikeudelliseksi perustaksi, sillä direktiivillä pyritään ensisijaisesti talletttajien suojan vahvistamiseen eikä niinkään yhteismarkkinoiden luomiseen pankkialalla.

28. Koska kuluttajansuojan parantaminen on kantajan mukaan direktiivin pääasiallinen tavoite, sen toteuttamiseksi olisi sovellettava EY:n perustamissopimuksen 235 artiklaa eikä 100 a ja 129 a artiklaa, eli samanaikaisesti pitäisi soveltaa sekä 57 että 235 artiklaa. Kantaja katsoo, että koska 235 artiklassa edellytettyä yksimielisyyttä ei ollut syntynyt, direktiivi on näin ollen annettu määräystenvastaisesti. [11]

29. Neuvosto, parlamentti ja komissio katsovat puolestaan, että direktiivin pääasiallisena tavoitteena on yhteismarkkinoiden toteuttaminen pankkialalla, pankkijärjestelmän vakauden lujittaminen ja yhtäläisten kilpailun edellytysten luominen, kun taas kuluttajansuoja-aspekti on vain päätavoitteeseen välttämättä kuuluva liitännäinen tavoite.

30. Jälleen kerran kyseessä on yhteisön säädöksen antamismenettelyn valinta eli normin oikeudellisena perustana kahden mahdollisesti kyseeseen tulevan menettelymääräyksen soveltamisalan rajaaminen.

31. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tietyn lainsäädäntötoimen oikeudellisen perustan valinnassa on tukeuduttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, kuten riidanalaisen toimen tavoite ja sisältö, että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa niiden laillisuutta. [12]

32. Siinä tapauksessa, että yhdenmukaistamisella pyritään määritelmän mukaan voimassa olevien lainsäädäntöjen lähentämiseen, normin asianmukaisen oikeudellisen perustan valinnassa on syytä pohtia kyseessä olevan yhdenmukaistamistoimen sisältöä.

33. Kansallisia oikeussääntöjä lähennettäessä pyritään asettamaan kaikkia jäsenvaltioita samalla tavoin rasittavia pakotteita, jos ne ovat perusteltuja, ja antamaan jäsenvaltioille yhteisiä sääntöjä ja päämääriä. Kaikissa yhdenmukaistamistoimissa sekoittuvat pääasiallinen lainsäädännön yhdenmukaistamistavoite ja tällaisen lainsäädännön varsinainen kohde. Näille toimille on ominaista niiden oikeudellisen perustan kaksiulotteisuus: yhtäältä perusta, johon yhdenmukaistaminen nojautuu, ja toisaalta perusta, joka liittyy lainsäädännön varsinaiseen kohteeseen. Ensi näkemältä vaikuttaisikin siltä, että kaikilla

11 — Kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 6—16.

12 — Ks. esimerkiksi asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, 11 kohta) ja asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, 10 kohta).

lainsäädännön lähentämistä koskevilla normeilla olisi välttämättä oltava kaksiulotteinen oikeudellinen perusta.

34. Yhteisöjen tuomioistuin on lausunut kantansa siitä, millä tavoin kahta oikeudellista perustaa oli käsiteltävä yhdessä, kun kumpikin oli normin kaksiulotteisen tavoitteen vuoksi perusteltu. [13] Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, että on tilanteita, joissa kahta päämäärää ei voida erottaa toisistaan, minkä vuoksi "— — päämäärien edellyttämät toimet voitiin perustellusti antaa kyseisiin kahteen säännökseen tai määräykseen nojautuen" [14], ja tilanteita, joissa toinen tavoitteista on katsottava liitännäiseksi tavoitteeksi, jolloin vain pääasiallisen tavoitteen oikeudellinen perusta on koko lainsäädäntötoimen ainoana oikeudellisena perustana. [15] Kantajan väitettä onkin tarkasteltava näiden periaatteiden valossa.

35. Direktiivin *päämäärää* arvioitaessa yhtäältä sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus pankkialalla ja toisaalta pankkijärjestelmän vakaus ja tallettajien suoja erottuvat selvästi direktiivin kahtena tavoitteena. Vaikka asian osapuolet ovatkin eri mieltä siitä, kumpi tavoitteista on ensisijainen ja kumman perusteella näin ollen olisi valittava direktiivin oikeudellinen perusta, kukaan ei kiistä tavoitteiden sisältöä.

36. Riidanalaisen direktiivin kaksiulotteinen tavoite on ilmaistu seuraavasti:

"perustamissopimuksen tavoitteiden mukaisesti olisi edistettävä luottolaitosten toiminnan yhdenmukaista kehitystä koko yhteisössä poistamalla kaikki sijoittautumisvapauden ja rahoituspalvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset vahvistamalla samalla pankkijärjestelmän vakautta ja tallettajien turvaa". [16]

37. Pelkän perustelukappaleen perusteella on kuitenkin melko hankala erottaa tavoitteista se, jota on pidettävä ensisijaisena. Kumpikin tavoite ilmaistaan useita kertoja direktiivin eri perustelukappaleissa (ks. yhdenmukaistamisen osalta 1., 2., 5., 8., 13., 14., 23. ja 25. perustelukappale ja kuluttajansuojan osalta 3., 9., 11. ja 16. perustelukappale), minkä vuoksi voitaisiin ajatella, että direktiivillä on oltava kaksi oikeudellista perustaa.

38. Tavoitteiden hierarkkisen järjestyksen vahvistaminen on selvästikin vaikeaa direktiivin *sisällön* perusteella. Vaikeus johtuu siitä, että kaikessa pankkitalletusten vakuusjärjestelmien yhdenmukaistamiseen tähtäävässä sääntelyssä vahvistetuilla periaatteilla vaikutetaan pelkästään jo sääntelyn kohteen vuoksi tallettajien suojaan. Ensi näkemältä

13 — Ks. edellä alaviitteessä 12 mainittu asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991, 13 kohta.

14 — Edellisessä alaviitteessä mainittu asia, tuomion 17 kohta.

15 — Ks. asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4529, 17 kohta) ja asia C-187/93, tuomio 28.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2857, 25 kohta).

16 — Direktiivin ensimmäinen perustelukappale.

voitaisiin katsoa, että yhteisön lainsäätäjä on kehittänyt pankkitalletusten vakuusjärjestelmien yhdenmukaistamissuunnitelman myös tai ehkä juuri tallettajien suojan turvaamiseksi, koska tähän asti suojaa ei ole ollut tai se ei ole ollut paras mahdollinen, eikä pelkästään samanlaisten pakotteiden luomiseksi alan taloudellisille toimijoille, jotta näiden toiminnan harjoittamisen lakisääteiset edellytykset olisivat yhdenmukaiset. Direktiivin sisällöstä voidaan havaita tällainen kanta, koska siinä vahvistetaan kaikkia luottolaitoksia koskeva velvollisuus kuulua vakuusjärjestelmään (3 artiklan 1 kohta). Yhteisön lainsäätäjä osoittaa myös olevansa välittömästi kiinnostunut tallettajien asemasta rajoittamalla esimerkiksi vakuuden suorittamisen määräajan kolmeen kuukauteen talletuksen maksamatta jäämisestä (10 artiklan 1 kohta).

39. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että vaikka vaatimus kuluttajansuojan parantamisesta mainitaan direktiivissä ennen yhdenmukaistamistavoitetta, ei yhdenmukaistamista voida pitää toissijaisena, vaan direktiivin 94/19/EY kannalta arvioiden sitä on nimenomaan pidettävä ensisijaisena.

40. Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus, jotka ovat yhteisten pankkimarkkinoiden toteutumisen ehtona, edellyttävät, että itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana helpotetaan jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä yhteensovittamalla siten, että aiheettomia esteitä aiheuttavat erot häviävät. Yhteensovittamisvaatimus on vahvistettu perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdassa itsenäiseksi tavoitteeksi, jonka merkitys on saman määräyksen mukaan niin keskeinen, että se on saavutettava tietyssä määräajassa. Tavoite on erottamaton osa perustamissopimuksen 7 a artiklassa vahvistettua laajempaa sisämarkkinoiden toteuttamisen tavoitetta.

41. Riidanalaisen direktiivin säännöksistä osa perustuu lisäksi kuluttajansuojaintressistä täysin irrallisiin, jopa sen kanssa ristiriitaisiin tavoitteisiin.

42. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa omaksuttua vakuusturvan tasoa perustellaan 16. perustelukappaleessa toteamalla esimerkiksi, ettei ole suotavaa "edellyttää koko yhteisössä sellaista turvatasoa, joka voisi tietyissä tapauksissa aiheuttaa luottolaitosten epäterveen hallinnoinnin". Vaikka jäsenvaltioilla on vapaus ylittää omaksuttu pohjataso, direktiivin sanamuodosta käy selvästi ilmi yhteisön lainsäätäjän pyrkimys tallettajien suojaa rajoittamallakin saavuttaa tasapainoinen tilanne, jolla voidaan turvata yleisen järjestelmän vakaus, sillä muussa tapauksessa järjestelmä voisi vaarantaa olemassaolonsa liian voimakkaalla asiakaskuntansa suojaamisella.

43. Myös direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetty vakuusturvan vientikielto kuvaa direktiivissä yhdenmukaistamistavoitteelle ja pankkijärjestelmän vakaudelle varattua asemaa. Vientikielto

rajoittaa käytännössä tietyn jäsenvaltion luottolaitoksen vakuudella luodun turvan tasoa ja laajuutta, silloin kun luottolaitoksen sivukonttori on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, jossa vakuudet ovat pienemmät. Tallettajien suoja joutuu näin väistymään, vaikkakin väliaikaisesti, asteittaisen yhdenmukaistamisen vaatimusten tieltä.

44. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa on samaa linjaa seuraten vahvistettu sääntö vastaanottavan jäsenvaltion, ei siis kotijäsenvaltion, velvollisuudesta valvoa, että sen alueella on voimassa vakuusjärjestelmä, johon sivukonttori voi vapaaehtoisesti liittyä sen vakuusturvan täydentämiseksi, jota sen tallettajat nauttivat kotijäsenvaltiossa. Vaikka täydentävän vakuusturvan käsitteellä voidaankin varmasti taata parempi kuluttajansuoja, vastaanottavan jäsenvaltion valinta kotijäsenvaltion sijasta vakuusturvan täydennyksen toteuttajaksi ei sellaisenaan miten-kään liity kuluttajansuojan parantamiseen.

45. Direktiivin 8 artiklassa säädetään lisäksi, että vakuusturvan tasoa sovelletaan talletusten lukumäärästä riippumatta kaikkiin samaan luottolaitokseen tehtyihin talletuksiin kokonaisuutena eikä kuhunkin talletukseen erikseen, mikä voidaan katsoa pankkien vakuusturvan käyttöä rajoittavaksi soveltamissäännöksi.

46. Täysin vastakkaisesta näkökulmasta tarkasteltuna tallettajia suosivien direktiivin säännösten voidaan katsoa kuuluvan alkuperäiseen sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtäävään yhdenmukaistamistavoitteeseen. Artikloissa, joihin kantaja viittaa [17] osoittaakseen, että suojatavoite on ensisijainen, vahvistetaan kuitenkin säännöt, joita ei voida sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtäävissä yhdenmukaistamistoimissa koskaan ohittaa, sillä muuten sisämarkkinoiden toteutuminen olisi epätäydellinen.

47. Tästä syystä direktiivin 3 artiklassa edellytetään, että kunkin jäsenvaltion alueelle perustetaan ainakin yksi vakuusjärjestelmä, mikä onkin välttämätöntä yhdenmukaistetun vähimmäistason vahvistamiseksi talletusten vakuuksille yhteisiä pankkimarkkinoita toteutettaessa.

48. Samasta syystä direktiivin 7 artiklassa vahvistetaan vakuuden vähimmäismäärä, joka on tarkoituksellisesti asetettu, niin kuin jo aiemmin todettiin, direktiivin eri tavoitteita välittävälle tasolle. [18]

49. Lisäksi direktiivin 9 artiklassa luottolaitoksille asetettu tiedottamisvelvollisuus on yleinen vähimmäisvelvoite, eikä kantaja ole esittänyt näyttöä siitä, etteikö tämä velvoite olisi kuulunut siihen sääntelykokonaisuuteen, joka oli voimassa niissä jäsenvaltioissa, joissa oli talletusten vakuusjärjestelmä jo

17 — Kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 9 ja 10.

18 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta.

ennen riidanalaisen direktiivin antamista [19], eli velvoitteen soveltamisalan laajentaminen muihinkin jäsenvaltioihin johtuu väistämättä järjestelmien yhdenmukaistamisesta.

50. Direktiivin 10 artiklassa vahvistetaan määräaika, jonka kuluessa tallettajien saamiset on korvattava vakuusjärjestelmästä. Tämänkään artiklan perusteella ei voida todeta, että vahvistettu määräaika olisi tallettajien kannalta suotuisampi kuin määräajat niissä jäsenvaltioissa, joissa talletuksille jo aiemmin oli vakuudet. Määräaika olisi lisäksi voinut olla lyhyempikin kuin miksi se vahvistettiin. Tosiasiassa tarkoituksena olikin vain yhden yhteisen määräajan vahvistaminen.

51. Edellä esitetyn perusteella on luontevaa, että yhdenmukaistamistavoite välittyy sekä joillekin tallettajille tarjottavan vakuuden rajoittamisena että vastaavasti toisten tallettajien suojan kohentumisena, kuten niissä tapauksissa, joita varten direktiivissä säädetään velvollisuudesta luoda suojajärjestelmä silloin, kun sitä ei ollut, tai joita varten direktiivissä vahvistetaan vakuuden vähimmäismäärä. Tallettajien suojan kohentuminen tietyissä jäsenvaltioissa voitaisiin sellaisenaan katsoa periaatteeksi, joka edellyttäisi omaa oikeudellista perustaa, jos se ei direktiivin kokonaisuuden kannalta ja koko yhteisön kannalta yleisemmin tarkasteltuna näyttäisi perustuvan pikemminkin lainsäädäntöjen yhteensovittamiseen yleensä, jolloin joidenkin tallettajien aseman parantuminen olisi vain direktiivin jonkinlainen sivuvaikutus.

52. Jos kuitenkin oletetaan Saksan liittotasavallan kannan mukaisesti, että nämä kaksi direktiivin tavoitetta ovat yhtä tärkeitä ja edellyttävät kahden oikeudellisen perustan käyttämistä, perustamissopimuksen 129 a artiklan säännöksiä voidaan tässä nähdäkseni soveltaa.

53. Kantajan ja neuvoston kantaan yhtyen on kuitenkin katsottava, ettei perustamissopimuksen 129 a artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltaminen ole asianmukaista. Säännöksessä on kyse yhteisön toimenpiteistä eli 100 a artiklassa tarkoitetusta korkeatasoisen kuluttajansuojan luomisesta sisämarkkinoita toteutettaessa. Vaikka perustamissopimuksen 100 a artiklassa ja 57 artiklan 2 kohdassa säädetään kummassakin sisämarkkinoiden toteuttamisesta niin, että 100 a artiklassa viitataan perustamissopimuksen 7 a artiklaan, jossa sisämarkkinoiden toteuttamisen käsite määritellään, ja niin että 7 a artiklassa viitataan nimenomaisesti 57 artiklan 2 kohtaan, 100 a artiklaa sovelletaan vain, "jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä". Tästä seuraa, että 57 artiklan 2 kohta, jonka soveltamisala on rajoitettu ammatinharjoittamiseen ryhtymistä ja ammatinharjoittajana toimimista koskevien säännösten yhteensovittamiseen ja on siis suppeampi, estää 100 a artiklan ja näin myös 129 a artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisen.

19 — Ainakin kantajan mukaan vaikuttaa siltä, että Saksassa on voimassa vastaavankaltainen tiedottamisvelvollisuus: ks. kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 53, toinen kohta.

54. Perustamissopimuksen 129 a artiklan 1 kohdan b alakohtaa voidaan kuitenkin soveltaa tässä tapauksessa. Artiklassa yhteisön tehtäväksi on annettu "myötävaikuttaa korkeatasoisen kuluttajansuojan toteuttamiseen — — erityistoimilla, jotka tukevat ja täydentävät jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa *kuluttajien* terveyden, turvallisuuden ja *taloudellisten etujen* suojaamiseksi sekä riittävän kuluttajavalistuksen turvaamiseksi" [20].

55. Kantaja katsoo, ettei tätä artiklaa voida soveltaa. Kantajan mukaan 129 a artiklan 1 kohdan b alakohdassa määrätään ainoastaan erityistoimista, ja sen perusteella voidaan näin ollen päättää ainoastaan toimenpiteistä, jotka eivät kuulu 189 artiklassa lueteltuihin toimenpideluokkiin, toisin kuin 129 a artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut toimet. Kantajan mukaan kyse on pikemminkin toimintasuunnitelmista ja -ohjelmista, lukuun ottamatta 189 artiklassa lueteltuja toimia. [21]

56. Kantaja toteaa lisäksi, että 129 a artiklan 1 kohdan b alakohdan voidaan ajatella vain lujittavan ja täydentävän jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa. Näiden toimien toteuttamisedellytykset eivät kantajan mukaan kuitenkaan täyty käsiteltävänä olevassa asiassa, koska kaksi jäsenvaltiota ei sen mukaan ole vielä perustanut talletusten vakuusjärjestelmää. [22]

57. Pelkästään artiklan sanamuodon perusteella ei voida kuitenkaan olettaa, että sen soveltamisalaa on rajoitettu. Silloin kun yhteisön toimivalta on rajattu sellaisten toimien toteuttamiseen, jotka eivät ole sitovia, yhteisön lainsäätäjä ilmaisee sen selvästi, kuten perustamissopimuksen 126, 128 ja 129 artiklassa, joissa koulutukseen, kulttuuriin ja kansanterveyteen liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen tähtäävät toimet on luonnehdittu "rohkaiseviksi". Lisäksi yhteisön lainsäätäjä jättää nimenomaisesti näissä artikloissa käsitellyt alat yhdenmukaistamishankkeiden ulkopuolelle [23], koska tällaiset hankkeet edellyttävät ainakin periaatteessa pakottaviin säännöksiin turvautumista.

58. Perustamissopimuksen 129 a artiklassa ei mainita, että erityistoimilla, jotka "— — tukevat ja täydentävät jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa kuluttajien — — taloudellisten etujen suojaamiseksi sekä riittävän kuluttajavalistuksen turvaamiseksi", pitäisi seurata kunkin jäsenvaltion kulloinkin kyseessä olevalla säänte lyn alalla omaksumaa politiikkaa.

59. Koska artiklaa ei ole laadittu sillä tavoin, että rajoittava luonne, joka Saksan hallitus väittää sillä olevan, kävisi siitä selvästi ilmi, artiklan b alakohta on ymmärrettävä siten, että kyse on erityistoimista, jotka tukevat ja täydentävät kaikkien jäsenvaltioiden

20 — Kursivointi tässä.

21 — Kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 12—14.

22 — Kantajan vastauskirjelmän ranskankielinen käännös, s. 11 ja 12.

23 — Kaikissa mainituissa artikloissa on seuraava lause: "— — neuvosto toteuttaa sellaisia edistämistoimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista".

politiikkaa kuluttajien taloudellisten etujen suojaamiseksi yleisesti.

60. Näin ollen sillä ei juurikaan ole merkitystä, että jotkin jäsenvaltiot eivät ole perustaneet talletusten vakuusjärjestelmää. Riittää, että kuluttajien etujen suojaamiseksi kussakin jäsenvaltiossa noudatetaan tiettyä yleistä politiikkaa, mitä puolestaan ei ole syytä epäillä.

61. Perustamissopimuksen 129 a artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamista voidaan perustella toisellakin syyllä. Kun 129 a artiklassa todetaan, että "yhteisö *myötävaikuttaa* korkeatasoisen kuluttajansuojan toteuttamiseen — —", siinä vahvistetaan samalla, että yhteisölle perustamissopimuksella annettu toimivalta on luonteeltaan jäsenvaltioiden toimivaltaa täydentävä kuluttajansuojan alalla. Perustamissopimuksen 129 a artiklan 1 kohdan a alakohtaa ei edellä tarkemmin selostettujen syiden vuoksi voida soveltaa [24]. Perustamissopimuksen 129 a artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltaminen on puolestaan mahdollista juuri sen vuoksi, että yhteisön lainsäätäjän mukaan talletusten vakuusjärjestelmien alalla kuluttajansuojatavoitteita ei ole vielä saavutettu. Direktiivin viidennessä perustelukappaleessa todetaankin, että "talletusten vakuusjärjestelmien käyttöönotosta yhteisössä 22 päivänä joulukuuta 1986 annetun komission suosituksen seurauksena toteutetuilla jäsenvaltioiden toimilla ei ole voitu täysin saavuttaa toivottua tulosta" [25].

62. Perustamissopimuksella vahvistettujen tavoitteiden yleinen systematiikka ja sillä järjestetyistä menettelyistä tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan saada hyödyllisiä suuntaviivoja oikeudellisen perustan valitsemiseksi. Perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan, 100 a artiklan ja 129 a artiklan menettelysääntöjen samankaltaisuus osoittaa, että alat, joita näissä artikloissa käsitellään (ammatinharjoittajana toimimisen sääntely, sisämarkkinoiden perustamista ja niiden toimintaa koskevan sääntelyn yhdenmukaistaminen ja yhteisön osallistuminen korkeatasoisen kuluttajansuojan toteuttamiseen), ovat institutionaalisesti samanarvoisia ja edellyttävät samanlaisen päätösmenettelyn noudattamista eli parlamentin osallistumista päätöksentekoon yhteispäätösmenettelyn mukaisen toimivaltansa nojalla.

63. Näin ollen on suhteellisen vaikea osoittaa, että direktiivin säännökset ovat sillä tavoin luonteeltaan itsenäisiä, että niiden antaminen edellyttäisi vaikeampaa hyväksymisjärjestystä, vaikka ne koskevatkin yhtä näistä aloista.

64. Edellä esitetystä seuraa, että 129 a artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla voidaan antaa sitovia säännöksiä ja että tämän määräyksen pitäisi olla direktiivin oikeudellisena perustana, jos riidanalaisen direktiivin lainmukaisuus edellyttää toista oikeudellista perustaa.

24 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohta.

25 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu suositus 87/63/ETY.

65. Direktiiviä annettaessa sovellettu 189 b artiklan mukainen menettely on sama kuin 129 a artiklassa määrätty menettely, minkä vuoksi jälkimmäisen artiklan mainitsematta jättäminen on pelkkä muodollinen puute, jonka perusteella riidanalaista lainsäädäntötoimea ei voida katsoa pätemättömäksi [26]. Talous- ja sosiaalikomitean kuuleminen on kyllä 129 a artiklan mukaan pakollista, kun taas 57 artiklan 2 kohdassa sitä ei edellytetä. Tästä huolimatta ei ole kiistetty sitä, etteikö kuulemista [27] olisi toimitettu, eli direktiivin 94/19/EY kumoamisperusteena ei voida katsoa olevan todellinen menettelyvirhe.

66. Edellä esitetyn perusteella voidaan katsoa, ettei perustamissopimuksen 235 artiklaa voida soveltaa, koska sen soveltaminen on artiklan toissijaisuuden vuoksi mahdollista vain silloin, kun mitään muuta oikeudellista perustaa ei ole.

67. Pankkijärjestelmän vakaus ei myöskään voi kohtuullisesti arvioiden edellyttää 235 artiklan käyttämistä direktiivin oikeudellisena perustana sen vuoksi, että vakaustavoite ei kuulu 57 artiklan 2 kohdan alaan [28], kun taas kansallisen pankkitalletusten vakuuksia koskevan lainsäädännön yhteensovittamisella pyritään nimenomaisesti ehkäisemään rahavarojen yllättävät ja massiiviset siirrot jäsenvaltiosta toiseen, kun siirrot johtuisivat juuri vakuustasojen välisistä liian suurista eroista.

68. Näin ollen puuttuvaa oikeudellista perustaa koskeva väite on hylättävä.

B *Perusteluvelvollisuus*

69. Saksan liittotasavalta lisää, että perustamissopimuksen 190 artiklan määräykset huomioon ottaen direktiivi 94/19/EY on puutteellisesti perusteltu. Direktiivistä ei käy ilmi, että perustamissopimuksen 3 b artiklan toisessa kohdassa vahvistettu toissijaisuusperiaate on siinä otettu huomioon. Saksan hallitus painottaa sitä, että periaatteen noudattamisen valvonta kuuluu yhteisöjen tuomioistuimelle, eikä ole osoitettu, että ne kaksi edellytystä täyttyisivät, joiden perusteella jäsenvaltioiden toimivallasta voidaan poiketa [29] [30].

70. Ei vaikuta siltä, että toimivaltaiset viranomaiset olisivat laiminlyöneet perusteluvelvollisuutensa, vaikka yhteisön toimivallan yksinomaisen luonteen kannalta voitaisiin mielestäni katsoa, ettei neuvostolla ja parlamentilla ollut velvollisuutta perustella, että toissijaisuusperiaatteen soveltaminen oli vältämätöntä.

26 — Ks. asia 165/87, komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5545, 19 kohta).

27 — Talous- ja sosiaalikomitean lausunto 22.10.1992 neuvoston talletusten vakuusjärjestelmiä koskevasta direktiiviehdotuksesta (EYVL C 332, s. 13).

28 — Kantajan vastauksen ranskankielinen käännös, s. 13.

29 — Perustamissopimuksen 3 b artiklan toisen kohdan mukaan aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.

30 — Ks. kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 16—19.

71. Yhteisöjen tuomioistuimen 190 artiklaa koskevan oikeuskäytännön mukaan perusteluvelvollisuuden noudattaminen edellyttää, "että yhteisön toimissa on selostettu ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joita toimielin on käyttänyt toimen perusteena, jotta yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimien lainmukaisuutta ja että ne, joita toimi koskee, saavat tietää, millä tavoin yhteisön toimielimet ovat soveltaneet perustamissopimusta" [31]. Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt kantaansa edelleen toteamalla, että "perustamissopimuksen yksittäisen määräyksen mainitsematta jättäminen ei voi olla olennainen puute, jos lainsäädäntötoimen oikeudellinen perusta voidaan määrittää siinä mainittujen muiden seikkojen avulla", mutta "tällainen nimenomainen maininta on välttämätön silloin kun ne, joita toimi koskee ja yhteisöjen tuomioistuin eivät varmasti tiedä, mikä on tarkkaan ottaen toimen oikeudellinen perusta" [32].

72. Yhteisön lainsäätäjä tuo jo direktiivin ensimmäisessä perustelukappaleessa esiin tarpeen edistää "— — luottolaitosten toiminnan yhdenmukaista kehitystä koko yhteisössä — —" ja toteaa sitten toisessa perustelukappaleessa, että "on välttämätöntä, että talletusten yhdenmukaistettu vähimmäistaso varmistetaan riippumatta siitä, missä talletukset sijaitsevat yhteisössä".

73. Yhteisön lainsäätäjä toteaa viidennessä perustelukappaleessa, että toimilla, joihin jäsenvaltiot ovat ryhtyneet vuonna 1986 annetun suosituksen [33] johdosta "— — ei ole voitu täysin saavuttaa toivottua tulosta" ja että "— — tilanne saattaa osoittautua vahingolliseksi sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle".

74. Yhteisön toimielimet ovat siis havainneet, että komission suosituksesta huolimatta kansalliset toimenpiteet ovat olleet riittämättömiä talletusten vakuusjärjestelmien toteuttamiseksi, ja painottavat kansallisten vakuusjärjestelmien yhdenmukaistamisen välttämättömyyttä. Toimielimet ovat tällä tavoin perustelleet toimen toteuttamisen pakottavampana yhteisön toimena kuin pelkkänä suosituksena voidakseen korjata jäsenvaltioiden passiivisuuden.

75. Vaikka 190 artiklan määräysten kannalta arvioiden yhteisön toimielimet ovat riittävällä tavalla perustelleet sääntelytoimensa, toissijaisuusperiaatteen kannalta voidaan kuitenkin katsoa, että kyseessä on yhteisön toimivallan virheellinen arviointi.

76. Komissio puoltaa kantaa, jonka mukaan yhteisön toimet tietyllä alalla sulkisivat kokonaan pois jäsenvaltioiden rinnakkaisen toimivallan, mikä puolestaan johtaisi siihen, ettei toissijaisuusperiaatetta sovelleta. [34]

31 — Ks. erityisesti asia 158/80, Rewe, tuomio 7.7.1981 (Kok. 1981, s. 1805) ja edellä alaviitteessä 12 mainittu asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, 5 kohta.

32 — Ks. edellä alaviitteessä 12 mainittu asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, 9 kohta.

33 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu suositus 87/63/ETY.

34 — Väliintulokirjelmän ranskankielinen käännös, s. 4.

77. Neuvosto ja parlamentti puolestaan näyttävät katsovan, että kyseessä on jaettu toimivalta, koska ne vakuuttavat, että toissijaisuusperiaatetta on noudatettu. [35]

78. Kantaja kiistää myös yhteisön yksinomaisen toimivallan sisämarkkinoiden toteuttamisessa. [36]

79. Kantaja väittää toimivaltakysymyksen osalta, että jos yhteisö ei ole käyttänyt toimivaltaansa jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi määrätyllä alalla, jäsenvaltio voi päättää tarpeelliseksi katsomistaan toimista. Vastakkainen näkemys johtaisi kantajan mukaan siihen kestämättömään tilanteeseen, jossa jäsenvaltioilla ei olisi ennen yhdenmukaistamista oikeutta päättää toimista esteiden poistamiseksi sisämarkkinoiden toteuttamiselta ja näin itse edistää yhteisön yhdentymiskehitystä. Kantaja lisää myös, että jos yhteisön toimivalta sisämarkkinoiden toteuttamisessa on yksinomainen, yhteisöllä olisi yksinomainen toimivalta lähes kaikilla toiminta-alueilla aina, kun kulloinkin kyseessä olevalla toimella poistettaisiin esteitä sisämarkkinoiden toteuttamiselta. [37]

80. Sisämarkkinoiden toteuttaminen ei tosiasiassa aina kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Sovellettavissa määräyksissä säädetään vaihtoehtoisista menettelyistä. Esimerkiksi 100 a artiklan 4 kohdan mukaan yhteisön lainsäätäjä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden tietyin edellytyksin "soveltaa kansallisia säännöksiä ja määräyksiä" sen jälkeen kun yhdenmukaistamistoimenpiteet on toteutettu.

81. Kuten perustamissopimuksen 118 a artikla, joka koskee työympäristön parantamista työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi ja tämän alan olojen yhdenmukaistamista, osoittaa, perustamissopimuksessa ei jäsenvaltioiden toimivaltaa ole yhdenmukaistamiskysymyksissä aina poissuljettu. [38] Mainituilla aloilla keskeisin osa yhdenmukaistamistyöstä kuuluukin jäsenvaltioille.

82. Silloin kun kyse on toimivallan jakamisesta, se on siis selvästi mainittu. Perustamissopimuksen 57 artiklassa ei kuitenkaan missään kohdassa mainita jäsenvaltioiden toimivaltaa. Artiklassa yhteisö velvoitetaan yksin huolehtimaan kansallisten säännösten yhteensovittamisesta tällä alalla, mikä osoittaa, että jo *alun perinkin* perustamissopimuksen laatijat ovat katsoneet, että itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskeva yhteensovittaminen voidaan toteuttaa paremmin yhteisön toimenpiteillä kuin kansallisilla toimenpiteillä.

35 — Neuvoston vastine, 27 kohta ja parlamentin vastine, 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

36 — Kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 19 ja kantajan vastauksen ranskankielinen versio, s. 16, 4 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

37 — Kantajan huomautukset komission väliintulokirjelmään, ranskankielinen käännös, s. 6— .

38 — Perustamissopimuksen 118 a artiklassa todetaan, että jäsenvaltioiden: "— — tavoitteena on [työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisen] alan olojen yhdenmukaistaminen niitä parannettaessa."

83. Lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen kaikille jäsenvaltioille yhteisen oikeussäännön avulla on siis täysin johdonmukaista. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on hiljattain todennut [39], tällaisen tavoitteen toteuttaminen edellyttää välttämättä "yhteisön laajuisia toimia".

84. Lisäksi on muistettava, että käsiteltävänä olevassa asiassa 57 artiklan 2 kohdassa määrätty yhteisön yksinomainen toimivalta koskee pääasiassa lainsäädännön *yhteensovittamista* itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymisen ja itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimisen alalla. Määräys ei kata kaikkea jäsenvaltioiden toimivaltaa juuri tällä alalla.

85. Tällaisessa tapauksessa kun yhteisön yksinomainen toimivalta koskee vain lainsäädännön yhdenmukaistamista, ei se kuitenkaan estä jäsenvaltioita antamasta uusia säädöksiä kyseisellä alalla. Yhdenmukaistaminen johtaa välttämättä tiettyjen jäsenvaltiossa voimassa olevien aineellisten säännösten muuttamiseen. Jäsenvaltioilla on kuitenkin tästä huolimatta täysi vapaus toimia, kunnes yhteisön toimielimet ovat antaneet omat säännöksensä kansallisten lainsäädäntöjen lähentämisen toteuttamiseksi. Mikään ei estä jäsenvaltioita antamasta oikeussääntöjä, joissa jo säätämisvaiheessa otetaan huomioon muissa jäsenvaltioissa annetut säännökset. Lisäksi jäsenvaltiot voivat antaa säännöksiä sen jälkeen, kun yhteisön yhdenmukaistamistoimet on toteutettu edellyttäen, että ne eivät tällä tavoin puutu yhdenmukaistettuihin oikeussääntöihin, mikä merkitsee tietysti sitä, että jäsenvaltioille näin jätetty liikkumavara riippuu siitä, kuinka pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen on ryhdytty.

86. Edellä esitetystä seuraa, että yhteisön toimivalta direktiivin alalla on yksinomainen eikä toissijainen, eli yhteisön toimielimillä ei ollut velvollisuutta perustella toimea sillä, että perustamissopimuksen 3 b artiklan toisessa kohdassa vahvistetut edellytykset täyttyivät.

87. Asiaa yleisemmin arvioiden saattaa olla tarpeen esittää yhteisöjen tuomioistuimelle, minkä vuoksi toissijaisuusperiaatteen asianmukainen soveltaminen voi mielestäni edellyttää perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyn perusteluvelvollisuuden pikkutarkkaa noudattamista yhteisön lainsäätäjän toiminnassa aina silloin, kun se hyväksyy uusia oikeussääntöjä.

88. Toissijaisuusperiaate vahvistetaan Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa yhteisön oikeuden yleiseksi oikeusperiaatteeksi Edinburghin Eurooppa-neuvostossa omaksutun kannan mukaisesti [40]. Toimielinten yhteisessä julistuksessa demokratiasta,

39 — Asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (47 kohta, Kok. 1996, s. I-5755).

40 — EY:n tiedote 12/1992, A osan liite 1, kohta I.15., s. 14.

hallinnon avoimuudesta ja toissijaisuusperiaatteesta toimielimet ovat katsoneet kukin tarpeelliseksi osoittaa noudattaneensa tätä periaatetta. [41]

89. Koska toissijaisuusperiaatteen merkitys on hyvin keskeinen jäsenvaltioiden ja yhteisön välisessä toimivallanjaossa ja koska yhteisöjen tuomioistuimen on voitava valvoa sitä, millä tavoin yhteisön toimielimet ovat soveltaneet perustamissopimusta, on kohtuullista edellyttää, että toimielimet vastaisuudessa järjestelmällisesti perustelevat päätöksensä toissijaisuusperiaatteen kannalta.

90. Kaikissa yhteisön toimissa pitäisi siis olla joko implisiittisesti tai eksplisiittisesti selkeä esitys toimivaltaisen viranomaisen hyväksymän toimen perustasta, vaikka sitten pelkästään todettaisiin, että kyse on tilanteesta, jossa toissijaisuuteen ei tarvitse turvautua.

V Toissijainen vaatimus

91. Saksan liittotasavalta vaatii toissijaisesti, jos sen ensisijaista vaatimusta koko direktiivin kumoamisesta ei hyväksytä, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toinen alakohta (vakuusturvan vientikielto), 4 artiklan 2 kohta (täydentävä vakuus) ja 3 artiklan 1 kohdan toinen virke (liittymisvelvollisuus) kumotaan.

A *Kielto tarjota parempaa vakuustasoa kuin vastaanottavan jäsenvaltion vakuusjärjestelmän tarjoama vakuustaso eli vakuusturvan vientikielto*

92. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että vakuusjärjestelmät kattavat luottolaitosten muihin jäsenvaltioihin perustamien sivukonttoreiden tallettajat ja että 31 päivään joulukuuta 1999 mennessä vakuusturvan taso tai laajuus ei saa olla suurempi kuin vastaanottavan jäsenvaltion alueella vastaavan vakuusjärjestelmän tarjoama enimmäistaso ja -laajuus.

93. Saksan hallitus katsoo, että neuvosto ja parlamentti eivät ole selvästi ilmaisseet syitä, joiden vuoksi ne ovat asettaneet tällaisen kiellon, minkä vuoksi säännös on *perustamissopimuksen 190 artiklan vastainen.* [42]

41 — Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen sopimus toissijaisuusperiaatteen toteuttamisen edellyttämistä menettelyistä, EY:n tiedote 10/1993, kohta 2.2.2, s. 129.

42 — Kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 21 ja 22.

94. Yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamien periaatteiden [43] kannalta arvioituna väitettä ei voida hyväksyä. Direktiivin perustelukappaleiden sisällöstä käy selvästi ilmi, minkä vuoksi laajempien vakuuksien vienti on päätetty kieltää.

95. Direktiivin 14. perustelukappaleessa viitataankin riskeihin, joita markkinoiden vakaudelle saattaa aiheutua, jos vakuusjärjestelmät joutuvat välittömään kilpailuun keskenään, ja täsmennetään, ettei vakuuksien katetasosta ja sen laajuudesta saa tulla kilpailun välinettä.

96. Pitäisikö direktiivin perustelukappaleissa vielä tarkemmin yksilöidä, miten niissä käytetyt termit on ymmärrettävä? Ei varmastikaan, sillä oltiinpa riidanalaisen säännöksen antamisen perusteluista mitä mieltä hyvänsä, niiden täsmällisestä sisällöstä ei voi olla epävarmuutta.

97. Direktiivin sisällöstä käy selvästi ilmi, että lainsäätäjä on halunnut estää sellaiset tilanteet, joissa vastaanottavan jäsenvaltion pankkien tallettajat tietoisina toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevan luottolaitoksen tarjoamasta uudesta mahdollisuudesta saada talletuksille laajempi vakuus siirtäisivät yhtäkkiä ja samanaikaisesti talletuksiaan kotimaisen pankkijärjestelmän vahingoksi epävakaistaen näin järjestelmää ja vieden merkittävän osan sen asiakkaista, ja lainsäätäjä on tämän vuoksi määritellyt vakuusturvan vientikiellon sillä tavoin, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettavista korkeammista katetasoista ei aiheutuisi markkinahäiriöitä.

98. Riidanalaisen säännöksen muotoilun perusteella on siis täysin ymmärrettävää, että vientikielto perustuu tarpeeseen ainakin väliaikaisesti rajoittaa vakuusjärjestelmien avulla käytävää kilpailua.

99. Näin ollen olisi kohtuutonta vaatia tarkempien perustelujen esittämistä tilanteessa, jossa säännökset ovat riittävän selviä, ja niistä käy ilmi yhteisön toimielimien tavoittelema päämäärä.

100. Kantaja katsoo myös, että direktiivillä *vaikeutetaan, ellei jopa kokonaan estetä sijoittautumisvapauden käyttöä*, mikä on 57 artiklan 2 kohdan tavoitteen eli ammatinharjoittamiseen ryhtymisen ja ammatinharjoittajana toimimisen helpottamisen vastaista. [44]

101. On selvää, että Saksan liittotasavalta, jonka talletusten vakuusjärjestelmä suojaa

43 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 71 kohta.

44 — Kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 23—26.

tallettajia erityisen hyvin, joutuu direktiivin soveltamisen vuoksi luopumaan merkittävistä kilpailueduista, jotka sillä on luottolaitostensa toiminnan kehittämisessä oman alueensa ulkopuolella. Perustamissopimuksessa vahvistetun tavoitteen toteuttamista ei kuitenkaan voida tarkastella vain yhden jäsenvaltion kannalta, etenkään silloin kun tavoite toteutetaan jäsenvaltioiden myönnytyksiä edellyttävin yhdenmukaistamistoimin lainsäädäntöjä lähentämällä edellyttäen kuitenkin, että tarvittavat myönnytykset eivät ole kohtuuttomia ja että perustamissopimuksen määräyksissä vahvistettu tavoite voidaan ylipäätään saavuttaa yhteisössä.

102. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei pidä unohtaa sitä, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetty vientikielto on säädetty väliaikaiseksi eli sen voimassaolo on rajoitettu viiteen vuoteen. Säännöksellä ei siis lopullisesti estetä tiettyjen jäsenvaltioiden luottolaitoksia käyttämästä mainittua keinoa toimintansa kehittämisessä yhteisön alueella.

103. Vakuusturvan vientikielto voidaan nimenomaan katsoa asianmukaiseksi siitä perustellusta syystä, ettei yhdenmukaistaminen olisi liian nopeaa, jottei sillä heikennetä kansallisia järjestelmiä, jotka eivät vasta äskettäin tapahtuneen perustamisensa vuoksi vielä ole ehtineet merkittävästi pienentää vakuusturvan eroja. Saksan liittotasavalta ei varmastikaan ole ainoa jäsenvaltio, jonka on alistuttava vakuusturvan vientikieltoon. Kiellosta todennäköisesti hyötyviä järjestelmiä on sitä vastoin tällä hetkellä huomattavasti enemmän, minkä vuoksi riidanalaisen lainsäädäntötoimen voidaan katsoa olevan tilanteen kannalta sovelias.

104. Lisäksi on todettava, että kiellon todellista vaikutusta on arvioitava riidanalaisen direktiivin yleisen systematiikan valossa ja otettava huomioon, että kielto on ajallisesti rajoitettu ja koskee vain sellaisia luottolaitoksia, jotka ovat sijoittautuneet jäsenvaltioon, jonka pankeilla on heikommat vakuudet. Direktiivin vaikutuksena on se, että kahteen jäsenvaltioon perustetaan vakuusjärjestelmä, ja Saksan hallituksenkin mukaan [45] se, että viidessä jäsenvaltiossa vakuustaso nostetaan direktiivillä yhdenmukaistetulle vähimmäistasolle (20 000 ecuun) ja että sivukonttoreiden perustaminen mihin tahansa jäsenvaltioon helpottuu, ilman että sivukonttoreiden olisi pakko liittyä vastaanottavan jäsenvaltion vakuusjärjestelmään.

105. Ei voida kantajan tavoin väittää, että tämä tavoite vaarantuisi siksi, että vakuusjärjestelmään maksettavien osuuksien määrä lasketaan eri tavalla, koska ei ole osoitettu sitä, että laskuperusteesta aiheutuisi ylitsepääsemättömiä vaikeuksia.

106. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella, vaikka ne eivät ole riidanalaisen säädöstekstin kannalta tyhjentäviä, 4 artiklassa asetettu rajoitus ei ole sellainen, että direktiivin voitaisiin katsoa rajoittavan ammatinharjoittajaksi ryhtymistä tai toimintaa ammatinharjoittajana.

45 — Kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 25, toinen kohta.

107. Saksan hallitus väittää myös, että vakuusturvan vientikielto on *ristiriidassa* perustamissopimuksen 3 artiklan s alakohdassa ja 129 a artiklassa vahvistetun *korkeatasoisen kuluttajansuojan toteuttamisen tavoitteen* kanssa. [46]

108. Väitteeseen ei voida yhtyä sen vuoksi, että edellä esitetyn perusteella [47] direktiivin ensisijaisena tavoitteena ei ole kuluttajansuojan parantaminen, minkä vuoksi direktiiviä ei voida sille alistaa. Vaikka on selvää, että 3 artiklan s alakohdan mukaan "— — yhteisön toimintaan sisältyy — — myötävaikuttaminen kuluttajansuojan lujittamiseen", yhteisön on toimittava perustamissopimuksessa "määrätyin edellytyksin". Nämä edellytykset vahvistetaan 129 a artiklassa, perustamissopimuksen Kuluttajansuoja-nimisen XI osaston ainoassa artiklassa, joka, kuten muistetaan, ei voi olla direktiivin oikeudellisena perustana.

109. Sen varalta, että katsottaisiin kuluttajansuojan tavoitteena ja perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdassa mainitun tavoitteen olevan samanarvoisia, on todettava, että direktiivistä käy ilmi, että uudet yhdenmukaistamissäännöt tekevät vientikiellosta, jonka on muistettava olevan väliaikainen, perustellun ja tasapainottavat sitä parantamalla pysyvästi vakuusjärjestelmien tasoa [48].

110. Saksan liittotasavalta väittää lisäksi, että vakuusturvan vientikielto *loukkaa suhteellisuusperiaatetta* sen vuoksi, että vaikka kiellolla ehkäistään kilpailun vääristymistä, se ei ole välttämätön eikä kohtuullinen. [49]

111. Aluksi on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen selvittämiseksi, noudattaako yhteisön oikeuden säännös suhteellisuusperiaatetta, on tutkittava, soveltuvatko valitut keinot tavoitellun päämäärän saavuttamiseen ja etteivät ne ylitä sitä mikä on välttämätöntä tavoitteen toteuttamiseksi. Silloin kun voidaan valita useiden asianmukaisten toimenpiteiden välillä, on valittava niistä luonteeltaan vähiten pakottava eikä toimenpiteellä asetettu rasitus saa olla kohtuuttomassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. [50]

112. Kukaan ei ole kiistänyt kieltotoimen soveltuvuutta markkinahäiriöiden ehkäisemisessä. Kantaja katsoo kuitenkin, että tavoiteltu päämäärä olisi voitu saavuttaa turvautumalla keveämpään toimenpiteeseen vahvistamalla suojalauseke, joka sallisi toimivaltaisen viranomaisen puuttumisen tilanteeseen vain kriisitilanteessa. [51]

46 — Kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 26—28.

47 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

48 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat, sekä 104 kohta.

49 — Ks. kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 28—37.

50 — Ks. asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, 21 kohta) ja uudempi jo edellä alaviitteessä 39 mainittu mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 57 kohta.

51 — Ks. erityisesti kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 31— .

113. Hyväksymällä direktiivin vastoin Saksan hallituksen tahtoa ja päättäen ennalta ehkäisevän kiellon käyttämisestä neuvosto ja parlamentti ovat katsoneet, että valitun lainsäädännöllisen järjestelyn tehokkuudella voidaan perustella riidanalaisen toimen aiheuttama rasite.

114. Puoltamalla kantaa, jonka mukaan yksittäistapauksissa toimiva suojajärjestely, jota käytettäisiin silloin kun markkinahäiriön vaara on välitön, olisi voinut yhtä tehokkaasti poistaa mahdolliset vaaratekijät, kantaja pyrkii osoittamaan, että tavoiteltu päämäärä olisi voitu saavuttaa käyttämättä vientikiellon kaltaista rasitetta.

115. Yhteisöjen tuomioistuimen on siis arvioitava arvostelun kohteena olevan järjestelmän etuja ja haittoja suhteessa Saksan liittotasavallan ehdottamaan järjestelmään, mikä edellyttää taloudellisesti monitahoisen tilanteen arviointia.

116. Kun arviointiin ryhdytään ja vaikka on hyvinkin mahdollista, että tavoiteltu päämäärä olisi voitu saavuttaa muita keinoja käyttäen, yhteisöjen tuomioistuin ei voi omalla arvioinnillaan syrjäyttää yhteisön lainsäätäjän arviointia toimenpiteen soveltuvuudesta, ellei kantaja esitä näyttöä ilmeisestä arviointivirheestä, harkintavallan väärinkäytöstä tai siitä, että lainsäätäjä on selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat. [52]

117. Näin on myös silloin kun yhteisön lainsäätäjä joutuu arvioimaan säädäntötoimiensa tulevia vaikutuksia voidakseen antaa tietyn säännöksen, eikä vaikutuksia voida varmuudella ennakoida, eli lainsäätäjän ratkaisuihin voidaan puuttua tällaisessa tilanteessa vain siinä tapauksessa, että arviointi on ilmeisen virheellinen niiden tosiseikkojen valossa, jotka olivat lainsäätäjän tiedossa silloin, kun säädös annettiin. [53]

118. Käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaisen sääntelyn vaikutukset ovat vain oletamuksia, eli niiden osalta vallitsee melkoinen epävarmuus. Näiden kahden järjestelmän vertailu edellyttäisi erityisesti, että selvitettäisiin yksityiskohtaisesti, voiko markkinahäiriö todellisuudessa johtua tallettajien suojan erilaisuudesta, onko toimivaltaisilla viranomaisilla kyky havaita riittävän aikaisin kriisitilannetta ennakoivat oireet, ja onko näillä viranomaisilla kyky keskeyttää ajoissa epätoivotut pääomavirrat.

52 — Ks. erityisesti asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 90 kohta) ja edellä alaviitteessä 39 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, 58 kohta.

53 — Ks. erityisesti asiat C-267/88— C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990 (Kok. 1990, s. I-435, 14 kohta) ja em. asia Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, 90 kohta.

119. Saksan hallitus painottaa direktiivillä toteutetun toimintamallin epäkohtia, vaan ei esitä näyttöä siitä, että suojalausekkeella pystyttäisiin takaamaan parempi tai edes vastaava turva. Saksan hallitus esittää vain oman käsityksensä siitä, että jos riskiä pankkitalletusten siirtämisestä jäsenvaltion pankeista suojaa tarjoavien ulkomaisten pankkien sivukonttoreihin pidetään todellisena, niiden suojatoimenpiteiden toteuttamiseen on riittävästi aikaa, joilla ehkäistään paikallisten pankkien olemassaolon vaarantavat talletusten nostot. Väitettä ei ole millään tavoin näytetty toteen.

120. Perustamissopimuksen määräykset, joissa jäsenvaltioille annetaan toisenlaisissa olosuhteissa mahdollisuus turvautua suojatoimenpiteisiin, eivät riitä sen vahvistamiseksi, että yhteisön oikeudessa olisi sellainen suojatoimenpiteitä koskeva yleinen periaate, että tämäntyyppisten säännösten antaminen olisi järjestelmällisesti ensisijaista aina, kun tiettyjä markkinoita uhkaa häiriö. Yhteisön toimielimillä oli harkintavaltansa nojalla mahdollisuus päättää kyseisten markkinoiden ominaispiirteet ja tulevan tilanteen epävarmuus huomioon ottaen, että tehokkaamman ja systemaattisemman järjestelyn käyttäminen oli välttämätöntä.

121. Kantaja ei myöskään näytä sitä, että säännöksiä ja määräyksiä, joihin se vetoaa suojatoimenpiteiden osalta, voitaisiin sellaisenaan soveltaa direktiivin alalla. Joko säännösten ja määräysten ala on erilainen (perustamissopimuksen 226 artikla koskee tietyn alueen taloudellisen tilanteen merkittävää heikentymistä ja 21.12.1990 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3916/90 maanteiden tavaraliikennemarkkinoiden kriisitilanteessa toteutettavia toimenpiteitä [54]) tai ne eivät koske yksinomaan riskiä pääomanliikkeistä yhden jäsenvaltion alueella (perustamissopimuksen 73 artikla ja perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24 päivänä kesäkuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi 88/361/ETY [55]).

122. Näissä säännöksissä ja määräyksissä ei myöskään ole sitoumusta, jonka nojalla yhteisön toimielimet olisivat tulevaisuudessa velvolliset turvautumaan jälkikäteisiin suojajärjestelyihin aina kun markkinoita uhkaa häiriö. Säännöksiä ja määräyksiä voidaan soveltaa vain niissä tilanteissa, jotka niissä on mainittu, eivätkä ne millään tavoin sido yhteisön lainsäätäjää.

123. Edellä esitetyn perusteella direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kumoamisvaatimus on hylättävä.

54 — Maanteiden tavaraliikennemarkkinoiden kriisitilanteessa toteutettavista toimenpiteistä annettu asetus (EYVL L 375, s. 10).

55 — EYVL L 178, s. 5.

B *Velvollisuus hyväksyä sivukonttorit vastaanottavan jäsenvaltion talletusten vakuusjärjestelmään*

124. Direktiivin 94/19/EY 4 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti:

"Jos vastaanottavan jäsenvaltion järjestelmän tarjoaman turvan taso tai laajuus, mukaan lukien prosenttimäärä, on parempi kuin toimiluvan luottolaitokselle antaneessa jäsenvaltiossa säädetty, vastaanottavan jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen alueella on virallisesti hyväksytty talletusten vakuusjärjestelmä, johon sivukonttori voi liittyä vapaaehtoisesti sen vakuusturvan täydentämiseksi, jonka tallettajat saavat jo sivukonttorin kotijäsenvaltion vakuusjärjestelmään kuulumisen johdosta.

Järjestelmän, johon sivukonttori liittyy, on katettava sellaisten laitosten ryhmä, johon sivukonttori kuuluu tai jota se eniten vastaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa."

125. Saksan hallitus väittää, että jäsenvaltiolle tällä tavoin asetettu velvollisuus hyväksyä vakuusjärjestelmiinsä sivukonttorit, jotka haluavat täydentää kotijäsenvaltionsa järjestelmän tarjoamaa vakuusturvaa, on kotijäsenvaltion valvonnan periaatteen vastainen ja loukkaa suhteellisuusperiaatetta. [56]

126. Osapuolet eivät kiistä sitä, että *kotijäsenvaltion valvonnan periaate* on rahoituspalvelujen alan yhdenmukaistamistoimia johtava periaate.

127. Ei ole kuitenkaan näytetty sitä, että yhteisön toimielimet olisivat vahvistaneet periaatteen eri pankkialan yhdenmukaistamissäännöksissä tarkoittaen, että kaikissa alan säädäntötoimissa pitäisi järjestelmällisesti noudattaa tätä periaatetta.

128. Jos tällainen velvoite olisi olemassa, toimielimiä sitoisi kuitenkin vain tarve noudattaa hallintoalamaisia kohtaan luottamuksensuojan periaatetta, koska näillä on oikeus odottaa, että tätä periaatetta sovelletaan, mistä asiassa ei kuitenkaan ole kyse.

129. Yhteisön toimielimet voivat siis perustellusti jättää kotijäsenvaltion valvonnan periaatteen huomiotta.

56 — Kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 37—49.

130. Käsiteltävänä oleva direktiivi on kuitenkin annettu pääasiallisesti tätä sääntöä noudattaen, kuten sen seitsemännestä perustelukappaleesta hyvin voidaan havaita, sillä siinä todetaan, että sivukonttoreilta ei enää edellytetä toimilupaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja että kotijäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset valvovat niiden maksukykyä ja että vakuusjärjestelmänä voi olla "ainoastaan se, joka on tällaisten laitosten osalta voimassa siinä jäsenvaltiossa, jossa sen kotipaikka sijaitsee, erityisesti koska sivukonttorin maksukyvyn valvonnan ja sen talletusten vakuusjärjestelmään kuulumisen välillä on yhteys".

131. Direktiivissä korostetaan siis sitä, että luottolaitokset kuuluvat kotijäsenvaltion valvonnan periaatteen soveltamisalaan, joten riidanalainen poikkeus näyttää koskevan vain sitä erityistapausta, että vastaanottava jäsenvaltio tarjoaa sivukonttorille korkeampaa vakuusturvaa kuin kotijäsenvaltio.

132. Kantaja kiistää lisäksi sen, että direktiivillä toteutettu täydentävä vakuus olisi tarpeellinen, vaikka sillä voidaankin saavuttaa tavoiteltu päämäärä, koska se vaikuttaa vastaanottavan jäsenvaltion talletusten vakuusjärjestelmien oikeuksiin ja koska se olisi voitu *suhteellisuusperiaatetta* noudattaen korvata muilla lievemmillä toimenpiteillä.

133. Tähän kantaan ei voida yhtyä. Ensinnäkin vastaanottavan jäsenvaltion vakuusjärjestelmälle koituvaa rasitetta on arvioitava oikeissa mittasuhteissa. Keskeisiltä osin kyse on täydentävästä vakuudesta 31.12.1999 saakka eli vakuuden täydennyksestä 15 000 ecua ylittävältä osalta niissä jäsenvaltioissa, joissa direktiivin antamishetkellä talletusten vakuudet eivät yllä 20 000 ecuun ja muissa jäsenvaltioissa 20 000 ecua ylittävältä osalta.

134. Tässä yhteydessä on huomautettava, että joissakin jäsenvaltioissa on jo ylitetty direktiivillä vahvistettu vakuuden vähimmäismäärä, mikä myös vähentää tehokkaammille vakuusjärjestelmille koituvaksi väitettyä rasitusta. Joissakin muissa jäsenvaltioissa pyritään toisaalta edelleen nostamaan vakuustasoa direktiivin yhdenmukaistamistavoitteen mukaisesti.

135. Jos sivukonttori katsoo, että vakuuksien välinen ero ei ole niin suuri, että täydentävän vakuuden saamiseksi olisi liityttävä vakuusjärjestelmään, tai olipa vakuus tasoltaan millainen hyvänsä, että vakuus ei ole ratkaiseva tekijä vastaanottavan jäsenvaltion markkinoille pääsemiseksi, sivukonttorilla on oikeus olla liittymättä täydentävään vakuusjärjestelmään.

136. Lisäksi on parlamentin tavoin todettava, että vastaanottavan jäsenvaltion järjestelmässä vahvistetut edellytykset koskevat välttämättä myös vapaaehtoista liittymistä

täydentävään vakuusjärjestelmään, ja nämä edellytykset ovat järjestelmästä ongelmatilanteissa tehtävien suoritusten vastapaino. [57]

137. Edellä mainittu kanta selviää

— direktiivin 4 artiklan 3 kohdasta, jossa säädetään seuraavaa: "Järjestelmään pääsy edellyttää järjestelmän velvoitteiden noudattamista ja erityisesti kaikkien maksuosuuksien ja muiden maksujen suorittamista";

— direktiivin liitteessä II olevasta a kohdasta, jonka mukaan "vastaanottavan jäsenvaltion järjestelmä säilyttää itsellään täysin oikeuden määrätä puolueettomia ja yleisesti sovellettavia sääntöjä osallistuville luottolaitoksille";

— direktiivin liitteessä II olevasta d kohdasta, jonka mukaan "vastaanottavan jäsenvaltion järjestelmä voi vaatia sivukonttoreilta maksun täydentävästä turvasta aiheellisella perusteella ottaen huomioon kotijäsenvaltion rahoittaman vakuuden".

138. Siinä tapauksessa, että luottolaitoksen maksuosuudet on vahvistettu sellaisten objektiivisten kriteereiden perusteella, joissa on otettu huomioon sivukonttorista johtuva riski — joka tietenkin määräytyy suhteessa vakuuksien väliseen eroon tai siihen, ettei kotijäsenvaltion järjestelmä tarjoa minkäänlaista vakuutta — vastaanottaville jäsenvaltioille asetettu velvollisuus täydentävän vakuuden järjestämiseen ei näytä tuottavan kohtuutonta rasitusta niiden vakuusjärjestelmille.

139. Perustamissopimuksen 5 artiklassa, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 12 päivänä joulukuuta 1977 annetussa ensimmäisessä neuvoston direktiivissä 77/780/ETY [58] ja direktiivin II liitteessä määriteltyjen periaatteiden perusteella voidaan vastata väitteeseen, jonka mukaan vastaanottavan jäsenvaltion talletusten vakuusjärjestelmässä ei voida riittävällä tavalla valvoa yksittäisen sivukonttorin maksukykyä tai ennakoida sen mahdollisia maksuvaikeuksia.

140. Perustamissopimuksen 5 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten toimista johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut 5 artiklaa soveltaessaan, että jäsenvaltioilla ja niiden toimielimillä on "lojaalin yhteistyön

57 — Vastineen 62 kohta.

58 — EYVL L 322, s. 30.

velvollisuus" ja että yhteisön oikeussäännön soveltamisen helpottamiseksi jäsenvaltion on "— — autettava toista jäsenvaltiota yhteisön oikeuteen perustuvien velvollisuuksiensa täyttämisessä". [59]

141. Direktiivin 77/780/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 15.12.1989 annetulla toisella neuvoston direktiivillä 89/646/ETY [60], 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Niiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten, joita asia koskee, on toimittava tiiviissä yhteistyössä voidakseen valvoa sellaisten luottolaitosten toimintaa, jotka harjoittavat liiketoimintaa erityisesti perustamalla sinne sivukonttoreita, yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa niiden kotipaikka on. Viranomaisten on toimitettava toisilleen kaikki tällaisten luottolaitosten liikkeenjohtoa ja omistusta koskevat tiedot, jotka ovat omiaan helpottamaan niiden valvontaa ja toimilupien myöntämistä koskevien edellytysten tutkimista ja kaikki tiedot, jotka ovat omiaan helpottamaan niiden valvontaa, erityisesti maksuvalmiuden, vakavaraisuuden, talletusten vakuussuojan, suurten riskikeskittymien rajoittamisen, hallinto- ja kirjanpitomenetelmien ja sisäisen tarkastuksen menetelmien suhteen."

142. Direktiivin 94/19/EY liitteessä II olevan a kohdan mukaan "vastaanottavan jäsenvaltion järjestelmä — — voi edellyttää, että sille toimitetaan asian kannalta merkityksellisiä tietoja ja sillä on oikeus varmistaa nämä tiedot kotijäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta".

143. Toisen jäsenvaltion toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus saada täydelliset tiedot toisen jäsenvaltion luottolaitoksesta sen emoyhtiö mukaan lukien.

144. Direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa varmistetaan tämän säännön tehokas soveltaminen luottolaitoksiin säätämällä vakuusjärjestelmien mahdollisuudesta erottaa luottolaitos toimiluvan antamiseen toimivaltaisten viranomaisten suostumuksella, jos luottolaitos ei ole täyttänyt sille talletusten vakuusjärjestelmän jäsenenä kuuluvia velvoitteita.

145. Direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa toimiluvan antamiseen toimivaltaiset viranomaiset velvoitetaan toteuttamaan aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kyseisiä velvoitteita noudatetaan.

146. Kotijäsenvaltiota sitoo näin olen yhteistyövelvollisuus, jonka avulla vastaanottavan

59 — Asia C-251/89, Athanasopoulos ym., tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2797, 57 kohta) ja asia 235/87, Matteucci, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5589, 19 kohta).

60 — EYVL L 386, s. 1.

jäsenvaltion vakuusjärjestelmä saa toiminnalleen tarpeelliset tiedot ulkomaisista jäsensivukonttoreista.

147. Tästä seuraa, että rasite, johon Saksan hallitus vetoaa, ei näytä olevan kohtuuton tavoitellun päämäärän kannalta, eikä suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen voida perustellusti vedota.

C *Liittymisvelvollisuus*

148. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava alueellaan yhden tai useamman talletusten vakuusjärjestelmän perustaminen ja hyväksyminen. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta luottolaitos ei myöskään saa vastaanottaa talletuksia, jos se ei kuulu johonkin tällaiseen järjestelmään.

149. Saksan liittotasavalta katsoo, että tällainen liittymisvelvollisuus on EY:n perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmannen kohdan sekä suhteellisuusperiaatteen vastainen. [61]

150. Saksan hallitus katsoo, että vakuusjärjestelmään liittymisen pakollisuus on toimintamallina Saksan kansallisen järjestelmän vastainen, sillä kyseessä on Edinburghin Eurooppa-neuvoston päätöslauselmassa [62] tarkoitettu "vakiintunut kansallinen käytäntö" eikä jäsenvaltioille osoitettu mahdollisuus valita "erilainen toimenpidevaihtoehto" päätöslauselmassa tarkoitetussa mielessä. Kantajan mukaan vakuusjärjestelmän perustaminen kaikkiin jäsenvaltioihin tai olemassa olevien järjestelmien yhdenmukaistaminen olisi ollut riittävä keino, eikä liittymispakko olisi näin ollen välttämätön.

151. Saksan hallitus lisää vielä, että tallettajien suojaamiseksi riittää, että heidän talletuksilleen taataan tietty vähimmäisturva ja että lailla säädetään velvollisuudesta tiedottaa asiakkaille ennen tilin avaamista, kuuluuko luottolaitos vakuusjärjestelmään vai ei, ja että velvoitetaan pankki toimittamaan kansallisille valvontaviranomaisille vakuusjärjestelmässä laaditut tarkastuskertomukset ja että kansallisille viranomaisille annetaan mahdollisuus kieltää konkurssiuhan alaista luottolaitosta vastaanottamasta talletuksia, ellei luottolaitos kuulu vakuusjärjestelmään.

152. Edellä mainittu Edinburghin Eurooppa-neuvoston päätöslauselmasta otettu lainaus ilmaisee neuvoston pyrkimyksen

61 — Kannekirjelmän ranskankielinen käännös, s. 50—55.

62 — EY:n tiedote 12/1992, A osan liite 1, kohta 1.19, s. 15.

"vakiintuneiden kansallisten käytäntöjen" noudattamiseen ja jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden "erilaisiin vaihtoehtoihin toimenpiteen tavoitteiden toteuttamiseksi".

153. Kansallisten käytäntöjen noudattamisen tavoite turvataan mainitun päätöslauselman mukaan "yhteisön lainsäädännön soveltamista rajoittamatta" ja "erilaisen toimenpidevaihtoehdon" valintamahdollisuus riippuu kyseeseen tulevien eri vaihtoehtojen soveltuvuudesta. Näistä tarkennuksista käy selvästi ilmi neuvoston huoli siitä, ettei yhteisön lainsäädännön tarvitse järjestelmällisesti alistua kansallisiin perinteisiin.

154. Käsiteltävänä olevassa asiassa direktiivin antamismenettelystä käy ilmi, koska jäsenvaltiot eivät Saksan liittotasavaltaa lukuun ottamatta ole vastustaneet sen hyväksymistä, että vakiintuneiden kansallisten käytäntöjen kunnioittamisen problematiikka koskee ainoastaan Saksan vakuusjärjestelmiä.

155. Saksan hallitus esittää, että lokakuussa 1993 vain viisi luottolaitosta kolmestasadasta, joilla oli lupa vastaanottaa talletuksia ja joiden kotipaikka oli Saksassa, ei kuulunut mihinkään vakuusjärjestelmään, eikä vakuudettomia talletuksia ollut juuri enempää kuin yksi tuhannesta talletuksesta. [63]

156. Tästä seuraa, että direktiivillä säädetty, muiden jäsenvaltioiden hyväksymä liittymisvelvollisuus ei näytä tämän valtion osalta olevan sellainen rasite, että sen alueelle sijoittuneiden luottolaitosten toiminta vakavasti häiriintyisi.

157. Jos jäsenvaltioille sitä vastoin annettaisiin mahdollisuus jättää vakuusjärjestelmään liittyminen vapaaehtoiseksi, luotaisiin vaikeasti mitattavissa oleva riski siitä, että merkittävä osa talletuksista jäisi täysin vakuudettomiksi. Ilman riittävää yhdenmukaistamista kansalliset markkinat eivät voisi tarjota sellaista varmuutta kuin pankkien asiakkailla on oikeus odottaa.

158. Velvollisuus tiedottaa asiakkaille siitä, kuuluuko luottolaitos vakuusjärjestelmään vai ei, ei voi mielestäni ratkaisevasti ohjata tulevien tallettajien päätöksiä pankin valinnassa.

63 — Vastineen ranskankielinen käännös, s. 36.

159. Pankkien tulevilla asiakkailla onkin arvioitavanaan useita muita merkittävämpiä kriteereitä sopivan luottolaitoksen valinnassa, erityisesti kun ollaan tilanteessa, jossa päätös rahojen uskomisesta tietyn pankin haltuun on jo tehty, sillä silloinkin pankin mahdollinen maksukyvyttömyys vaikuttaa usein kaukaiselta huolelta, ja vakuusjärjestelmään kuuluminen tarpeettomalta varotoimelta.

160. On vielä todettava, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa ei aseteta ehdotonta liittymisvelvollisuutta. Jäsenvaltioille jätetään mahdollisuus perustaa ja tunnustaa alueellaan useita talletusten vakuusjärjestelmiä ja näin annetaan luottolaitoksille mahdollisuus valita järjestelmistä se, joka niille parhaiten sopii. Lisäksi direktiivissä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus tietyin edellytyksin vapauttaa luottolaitokset liittymisvelvollisuudesta, jos ne kuuluvat järjestelmään, joka turvaa itse luottolaitoksen, sen maksuvalmiuden ja -kyvyn, varmistaen näin tallettajille suojan, joka on vähintään vastaava kuin talletusten vakuusjärjestelmän tarjoama turva. [64]

161. Näin ollen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan toista virkettä koskenutta kumoamisvaatimusta ei voida hyväksyä.

162. Edellä esitetyn perusteella on katsottava, ettei Saksan liittotasavallan nostama kanne ole perusteltu. Vaikuttaa pikemminkin siltä, että riidanalaisella direktiivillä jatketaan yhteisön oikeussääntöjä noudattaen pankkialan oikeussääntöjen yhdenmukaistamista pyrkien jäsenvaltioiden lainsäädännön pitkälle menevään lähentämiseen ja jättäen samalla hieman aikaa niille jäsenvaltioille, joissa ei vielä ole vakuusjärjestelmää tai vakuusjärjestelmä ei tarjoa riittävää suojaa.

Ratkaisuehdotus

163. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen;

— velvoittaa kantajana olevan jäsenvaltion korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

64 — Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.