YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
13 päivänä toukokuuta 1997 *

Asiassa C-233/94,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Oberregierungsrat Bernd Kloke ja asianajaja Hans-Jörg Niemeyer, Bryssel, D—53107 Bonn,

kantajana,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehenään oikeudellisen yksikön jaostopäällikkö Johann Schoo, prosessiosoite Luxemburgissa Euroopan parlamentin pääsihteeristö, Kirchberg,

ja

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Jill Aussant, ja oikeudellisen yksikön virkamiehet Klaus Borchers ja Jan-Peter Hix, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston pääjohtaja Bruno Eynard, 100 boulevard Konrad Adenauer,

vastaajina,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

joita tukee

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Dimitrios Gouloussis ja oikeudellisen yksikön virkamies Ulrich Wölker, prosessiosoite Luxemburgissa c/o saman yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa talletusten vakuusjärjestelmistä 30 päivänä toukokuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/19/EY (EYVL L 135, s. 5),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray ja L. Sevón sekä tuomarit C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann (esittelevä tuomari), H. Ragnemalm, M. Wathelet ja R. Schintgen,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 5.11.1996 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.12.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Saksan liittotasavalta on 18.8.1994 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan talletusten vakuusjärjestelmistä 30 päivänä toukokuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/19/EY (EYVL L 135, s. 5, jäljempänä direktiivi) ja toissijaisesti direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan, 4 artiklan 2 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen.

2 Direktiivi on annettu EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja kolmannen virkkeen perusteella ja perustamissopimuksen 189 b artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Saksan liittotasavalta äänesti neuvostossa direktiivin antamista vastaan.

3 Ennen direktiiviä talletusten vakuusjärjestelmien käyttöönotosta yhteisössä annettiin 22 päivänä joulukuuta 1986 komission suositus 87/63/ETY (EYVL 1987, L 33, s. 16, jäljempänä komission suositus). Suosituksen 1 kohdan b alakohdan mukaan talletusten vakuusjärjestelmien tavoitteena on kaikkien toimiluvan saaneiden luottolaitosten tallettajien suojaaminen, mukaan lukien ne luottolaitosten sivukonttorit, joilla on kotipaikka muissa jäsenvaltioissa.

4 Komissio katsoi, ettei suosituksella ollut täysin saavutettu toivottua tulosta, ja teki 14.4.1992 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi talletusten vakuusjärjestelmistä (EYVL C 163, s. 6).

5 Direktiivin 3 artikla kuuluu seuraavasti:

"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 [luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 12 päivänä joulukuuta 1977 annettu ensimmäinen neuvoston direktiivi, EYVL L 322, s. 30] 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."

6 Direktiivin 4 artiklassa 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 talletettajat 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.

3. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että puolueettomat ja yleisesti sovellettavat edellytykset sivukonttorin liittymiseksi vastaanottavan jäsenvaltion järjestelmään vahvistetaan 2 kohdan mukaisesti. Järjestelmään pääsy edellyttää järjestelmän velvoitteiden noudattamista ja erityisesti kaikkien maksuosuuksien ja muiden maksujen suorittamista. Jäsenvaltioiden on noudatettava tämän kohdan säännösten täytäntöönpanossa liitteessä II esitettyjä pääperiaatteita.

4. Jos sivukonttori, joka on käyttänyt 2 kohdassa säädettyä vapaaehtoisen liittymisen mahdollisuutta, ei täytä sille talletusten vakuusjärjestelmän jäsenenä kuuluvia velvoitteita, toimiluvan antaneille toimivaltaisille viranomaisille ilmoitetaan tästä ja ne toteuttavat yhteistyössä vakuusjärjestelmän kanssa aiheelliset toimenpiteet kyseisten velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi.

Jos nämä toimenpiteet eivät mahdollista sen varmistamista, että sivukonttori täyttää edellä tarkoitetut velvoitteet, ja jos asiasta on ilmoitettu vähintään kaksitoista kuukautta ennalta, vakuusjärjestelmä voi toimiluvan antaneiden toimivaltaisten viranomaisten suostumuksella erottaa luottolaitoksen. Ennen tämän määräajan päättymistä tehdyt talletukset kuuluvat edelleen järjestelmään, johon sivukonttori on vapaaehtoisesti liittynyt, siihen asti kun ne on maksettava takaisin. Tallettajille ilmoitetaan täydentävän turvan peruuttamisesta.

5. Komissio antaa 31 päivään joulukuuta 1999 mennessä kertomuksen 2, 3 ja 4 kohdan soveltamisesta ja tarvittaessa niitä koskevia muutosehdotuksia."

7 Direktiivin 7 artiklassa säädetään 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.

2. Jäsenvaltiot voivat säätää, että vakuus ei koske joko lainkaan tai täysimääräisesti tiettyjä tallettajia tai talletuksia. Luettelo näistä poikkeuksista esitetään liitteessä I.

3. Tämä artikla ei estä sellaisten säännösten soveltamisen jatkamista tai antamista, jotka turvaavat talletukset paremmin tai täydellisemmin. Talletusten vakuusjärjestelmät voivat erityisesti sosiaalisista syistä korvata tietyt talletukset täysimääräisesti. — —"

8 Direktiivin 8—10 artiklassa säädetään talletusten vakuusjärjestelmien tarkemmasta järjestämisestä.

Ensisijainen vaatimus

9 Saksan hallitus perustaa vaatimuksensa koko direktiivin kumoamisesta kahteen väitteeseen: siihen, että direktiivin oikeudellinen perusta on virheellinen, ja siihen, että EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa määrättyä perusteluvelvollisuutta on rikottu.

Direktiivin oikeudellisen perustan virheellisyyttä koskeva väite

10 Saksan hallitus katsoo, että perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan ensimmäinen ja kolmas virke, joiden mukaan neuvosto ja parlamentti antavat direktiivit itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, eivät yksin riitä direktiivin oikeudelliseksi perustaksi. Saksan hallituksen mukaan direktiivin ensimmäisen, toisen, neljännen, kuudennentoista ja seitsemännentoista perustelukappaleen mukaan direktiivillä ei säännellä vain pankkitoimintaa, vaan sillä pyritään ennen kaikkea tallettajien suojan parantamiseen. Näin ollen direktiivi olisi Saksan hallituksen mukaan pitänyt perustaa myös perustamissopimuksen 235 artiklaan. Perustamissopimuksen 57 artikla on Saksan hallituksen mukaan erityissäännös suhteessa 100 a artiklaan, minkä vuoksi

100 a artiklaa ei voida soveltaa tässä tapauksessa. Erityisesti kuluttajien eli tässä tapauksessa tallettajien suojaa koskevassa perustamissopimuksen 129 a artiklassa ei Saksan hallituksen mukaan anneta neuvostolle valtaa päättää toimenpiteistä, jotka kuuluvat perustamissopimuksen 189 artiklassa tarkoitettuihin lainsäädäntötoimiin, 100 a artiklan mukaisesti toteutettuja toimenpiteitä lukuun ottamatta.

11 Saksan hallitus väittää edelleen, että direktiiviä ei ole annettu lainmukaisesti, sillä perustamissopimuksen 235 artiklan mukaista yksimielistä menettelyä ei ole noudatettu.

12 Tämän väitteen osalta on todettava, että yhteisön toimivaltajärjestelmässä toimen oikeudellisen perustan valinnassa on tukeuduttava sillä tavoin objektiivisiin seikkoihin, että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa niiden laillisuutta. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa toimen tavoite ja sisältö (ks. viimeksi asia C-268/94, Portugali v. neuvosto, tuomio 3.12.1996, 22 kohta, Kok. 1996, s. I-6177).

13 Direktiivillä pyritään sen ensimmäisen perustelukappaleen mukaan perustamissopimuksen tavoitteiden mukaisesti, jotka on kaikkein yleisimmin määritelty perustamissopimuksen 2 artiklassa, edistämään luottolaitosten toiminnan yhdenmukaista kehitystä koko yhteisössä poistamalla kaikki sijoittautumisvapauden ja rahoituspalvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset vahvistamalla samalla pankkijärjestelmän vakautta ja tallettajien suojaa.

14 Perustamissopimuksen 3 artiklan c alakohdan mukaan yhteisön toimintaan sisältyy sisämarkkinoiden luominen, ja näille markkinoille on ominaista, että tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä. Lisäksi perustamissopimuksen 7 a artiklassa määrätään, että yhteisö hyväksyy toimenpiteet, joiden tarkoituksena on toteuttaa sisämarkkinat muun muassa perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

15 Voidaan siis katsoa, että viimeksi mainitun sopimusmääräyksen mukaiset toimet edistävät vapaan liikkuvuuden esteiden poistamista silloin, kun esteet johtuvat jäsenvaltioissa vallitsevista eroista niissä laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä, jotka koskevat itsenäiseen ammatinharjoittamiseen ryhtymistä ja itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimista.

16 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo useasti todennut, jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin yhteisön yhteensovittamissäännösten puuttuessa päättää kansallisista toimenpiteistä, joilla pyritään perustamissopimuksen kannalta perusteltujen tavoitteiden saavuttamiseen ja jotka voidaan perustella yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, kuten kuluttajien suojaamisella (ks. muun muassa asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986, Kok. 1986, s. 3755).

17 Näin ollen jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin antaa sellaisia säännöksiä tai jatkaa sellaisten säännösten soveltamista, jotka rajoittavat vapaata liikkuvuutta. Yhteisö voi perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan perusteella poistaa muun muassa näitä esteitä yhteensovittamalla jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana. Koska kyse on yhteensovittavista toimenpiteistä, yhteisön on otettava huomioon yleinen etu eri jäsenvaltioissa ja määrättävä tämän edun suojaamisen taso yhteisön kannalta hyväksyttävällä tavalla.

18 Käsiteltävänä olevassa direktiivissä säädetään kaikkien luottolaitosten velvollisuudesta kuulua sellaiseen vakuusjärjestelmään, jossa turvataan aina 20 000 ecuun asti kaikki saman tallettajan tiettyyn luottolaitokseen tekemät talletukset, jos luottolaitos ei kykene maksamaan talletuksia. Yhdessä jäsenvaltiossa direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti perustettu talletusten vakuusjärjestelmä turvaa luottolaitosten muihin jäsenvaltioihin perustamien sivukonttoreiden tallettajat.

19 Direktiivillä tällä tavoin perustetut mekanismit estävät jäsenvaltioita vetoamasta tallettajien suojaamiseen muissa jäsenvaltioissa toimiluvan saaneiden luottolaitosten toiminnan rajoittamiseksi. Siksi onkin selvää, että direktiivillä poistetaan sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden esteitä.

20 Voidaan siis todeta, että parlamentti ja neuvosto ovat aivan oikein perustaneet direktiivin perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohtaan ja että muuhun oikeudellisen perustaan tukeutuminen olisi ollut tarpeetonta.

21 Tällä perusteella voidaan hylätä direktiivin oikeudellisen perustan virheellisyyttä koskeva väite.

Perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä koskeva väite

22 Saksan hallitus väittää, että direktiivi on kumottava sen vuoksi, että perustamissopimuksen 190 artiklassa vahvistettua perusteluvelvollisuutta ei ole noudatettu. Saksan hallituksen mukaan direktiivistä ei millään tavoin käy ilmi sen yhteensopivuus perustamissopimuksen 3 b artiklan toisessa kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen kanssa. Saksan hallitus toteaa lisäksi, että kyseinen periaate on saatettava yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavaksi, koska se rajoittaa yhteisön toimivaltaa ja koska yhteisöjen tuomioistuimella on valta tutkia, onko yhteisön lainsäätäjä ylittänyt toimivaltansa. Perustamissopimuksen 190 artiklassa vahvistettu perusteluvelvollisuus edellyttää Saksan hallituksen mukaan lisäksi sitä, että lainsäädäntötoimen perusteena olevat olennaiset tosiasioita koskevat ja oikeudelliset perustelut, joihin toissijaisuusperiaatekin kuuluu, käyvät ilmi esitetyistä perusteluista.

23 Saksan hallituksen mukaan toissijaisuusperiaatteen kannalta arvioituna perusteluvelvollisuus merkitsee konkreettisesti sitä, että yhteisöjen toimielimillä on velvol-

lisuus tarkasti yksilöidä syyt, joiden perusteella vain yhteisöllä on valta toimia tietyllä alalla ja joiden perusteella jäsenvaltioilla ei tällaista valtaa ole. Käsiteltävänä olevassa direktiivissä ei kuitenkaan Saksan hallituksen mukaan ole osoitettu sitä, minkä vuoksi direktiivillä tavoiteltuja tuloksia ei olisi voitu riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimilla, eikä sitä, minkä vuoksi yhteisön toimien ensisijaisuus olisi perusteltua kyseisellä alalla.

24 Kantaja ei väitteessään katso, että direktiivi olisi toissijaisuusperiaatteen vastainen, vaan toteaa sen sijaan, että yhteisön lainsäätäjä on jättänyt noudattamatta velvollisuutensa esittää ne perustelut, joista käy ilmi sen noudattaneen toiminnassaan kyseistä periaatetta.

25 Perustamissopimuksen 190 artiklassa vahvistetun perusteluvelvollisuuden osalta on todettava, että sen mukaan kaikista yhteisön lainsäädäntötoimista on selvittävä syyt, joiden perusteella toimielin on päättänyt niistä, jotta yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimien laillisuutta ja että niin jäsenvaltiot kuin ne, joita toimi koskee, saavat tietää perusteet, joiden vuoksi yhteisöjen toimielimet ovat soveltaneet perustamissopimusta (ks. muun muassa asia C-41/93, Ranska v. komissio, tuomio 17.5.1994, Kok. 1994, s. I-1829, 34 kohta).

26 Käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, että parlamentti ja neuvosto ovat direktiivin toisessa perustelukappaleessa katsoneet, että "on suotavaa ottaa huomioon tilanne, joka saattaa aiheutua, jos luottolaitoksen, jolla on sivukonttoreita muissa jäsenvaltioissa, talletuksia ei kyetä maksamaan" ja että "on välttämätöntä, että talletusten yhdenmukaistettu vähimmäistaso varmistetaan riippumatta siitä, missä talletukset sijaitsevat yhteisössä". Nämä perustelut osoittavat, että yhteisön lainsäätäjä katsoi lainsäädäntötoimensa tavoitteen toimen laajuuden vuoksi parhaiten toteutuvan yhteisön toimena. Sama kanta voidaan havaita myös kolmannesta perustelukappaleesta, jossa todetaan, että luottolaitoksen maksukyvyttömän sivukonttorin, joka sijaitsee muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa luottolaitoksella on kotipaikka, talletuksia koskevan vakuusjärjestelmän vaikutukset ulottuvat kunkin jäsenvaltion rajojen ulkopuolelle.

27 Lisäksi parlamentti ja neuvosto ovat viidennessä perustelukappaleessa painottaneet sitä, että komission suosituksen seurauksena toteutetuilla jäsenvaltioiden toimilla ei ole voitu täysin saavuttaa toivottua tulosta. Tämän vuoksi yhteisön lainsäätäjä on voinut katsoa, etteivät jäsenvaltiot olisi pystyneet riittävällä tavalla saavuttamaan yhteisön toimen tavoitteita.

28 Mainituista perusteluista käy ilmi, että parlamentti ja neuvosto ovat yksilöineet ne syyt, joiden perusteella niiden toimi noudatti toissijaisuusperiaatetta ja siten myös perustamissopimuksen 190 artiklan mukaista perusteluvelvollisuutta. Tässä yhteydessä ei voida edellyttää periaatteen nimenomaista mainitsemista.

29 Edellä esitetyn perusteella perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä koskeva väite on perusteettomana hylättävä.

Toissijainen vaatimus

30 Saksan hallitus vaatii toissijaisesti, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa

— direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan, jossa säädetään, että luottolaitosten muihin kuin toimiluvan myöntäneisiin jäsenvaltioihin perustamien sivukonttoreiden tallettajien turva ei saa olla suurempi kuin vastaanottavan jäsenvaltion alueella vastaavan vakuusjärjestelmän tarjoama turva (jäljempänä vakuusturvan vientikielto),

— direktiivin 4 artiklan 2 kohdan, 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 (jäljempänä täydentävä vakuus), ja

— direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen, jossa säädetään luottolaitosten velvollisuudesta liittyä vakuusjärjestelmään (jäljempänä liittymisvelvollisuus).

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toinen alakohta

31 Saksan hallitus väittää, ettei direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa vahvistettua vakuusturvan vientikieltoa ole riittävästi perusteltu.

32 Lisäksi Saksan hallitus katsoo, että vientikielto on ristiriidassa itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymisen ja itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimisen helpottamista toisessa jäsenvaltiossa koskevan perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan kanssa.

33 Vakuusturvan vientikielto on Saksan hallituksen mukaan ristiriidassa perustamissopimuksen 3 artiklan s alakohdassa ja 129 a artiklassa vahvistetun korkeatasoisen kuluttajansuojan toteuttamista koskevan yhteisön tavoitteen kanssa.

34 Lisäksi vakuusturvan vientikielto loukkaa Saksan hallituksen mukaan suhteellisuusperiaatetta.

Perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä koskeva väite

35 Direktiivin 14. perustelukappale, jota Saksan hallitus pitää tältä osin ainoana merkityksellisenä perusteluna, sisältää kuitenkin sen mukaan vain yleisiä perusteluja, eikä siinä ilmoiteta syitä, joiden perusteella neuvosto ja parlamentti ovat katsoneet tarpeelliseksi estää sen, ettei vakuuksien tasosta ja laajuudesta tule kilpailukeinoa. Toimielimien olisi Saksan hallituksen mukaan pitänyt nimenomaisesti eritellä ne olosuhteet, jotka niiden käsityksen mukaan saattavat aiheuttaa perustelukappaleessa mainittuja markkinahäiriöitä.

36 Tämän tuomion 25 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että yhteisöjen toimielimet ovat noudattaneet perusteluvelvollisuuttaan vakuusturvan vientikiellon osalta. Ne ovat 14. perustelukappaleessa täsmentäneet, että markkinahäiriöitä saattaa johtua siitä, että tiettyjen luottolaitosten sivukonttorit tarjoavat korkeampia vakuustasoja kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiluvan saaneet luottolaitokset, ja lisänneet, ettei ole suotavaa, että vakuusjärjestelmien tarjoamasta vakuustasosta ja vakuuksien laajuudesta tulee kilpailukeino. Toimielimet ovat perusteluissaan päätyneet siihen, että ainakin alkuun on tarpeen säätää, että kotijäsenvaltion järjestelmän toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevien sivukonttoreiden tallettajille tarjoama vakuuksien taso ja laajuus saa olla enintään samansuuruinen kuin vastaanottavan jäsenvaltion vastaavan vakuusjärjestelmän tarjoama enimmäistaso ja -laajuus.

37 Näistä perusteluista käyvät selvästi ilmi syyt, joiden vuoksi yhteisön lainsäätäjä on säätänyt direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa kohdassa olevan säännöksen.

38 Perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä koskeva väite on näin ollen hylättävä.

Perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan rikkomista koskeva väite

39 Saksan hallitus väittää, että vakuusturvan vientikielto vaikeuttaa sivukonttoreiden toimintaa tai tekee jopa käytännössä mahdottomaksi niiden toiminnan vastaanottavassa jäsenvaltiossa pakottamalla sivukonttorit laskemaan vakuusturvansa vastaanottavassa jäsenvaltiossa omaksutulle tasolle ja on siten 57 artiklan 2 kohdan vastainen, koska tämän kohdan nimenomaisena tarkoituksena on itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymisen ja itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimisen helpottaminen. Saksan hallituksen mukaan vakuusturvan vientikielto vaikeuttaa lisäksi kansallisten vakuusjärjestelmien välisten erojen poistamista ja on tästä syystä direktiivin tavoitteiden vastainen eli ristiriidassa sen kanssa, että kaikissa jäsenvaltioissa otettaisiin käyttöön talletusten vakuusjärjestelmä ja jo olemassa olevat järjestelmät yhdenmukaistettaisiin. Nämä tavoitteet voidaan saavuttaa mahdollisimman vähäisin yhdenmukaistuksin ja tunnustamalla vastavuoroisesti kansalliset järjestelmät.

40 Saksan hallitus esittää, että saksalaista talletusten vakuusjärjestelmää, joka koskee muissa jäsenvaltioissa sijaitsevien sivukonttoreiden tallettajien suojaa, ei hyväksytä näissä valtioissa, minkä vuoksi turvan tasoa on niissä täytynyt laskea. Saksalaisille luottolaitoksille aiheutuisi huomattavia vaikeuksia siitä, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita sivukonttoreita varten pitäisi vahvistaa erisuuruiset maksuosuudet, minkä vuoksi luottolaitosten saattaisi jopa olla mahdotonta perustaa sivukonttoriverkostoja muihin jäsenvaltioihin, vaikka vastaavissa olosuhteissa niitä perustettaisiin, ellei vientikieltoa olisi olemassa. Saksan hallituksen mukaan italialaisilla, tanskalaisilla ja ranskalaisilla luottolaitoksilla on samanlaisia vaikeuksia, sillä direktiiviä noudattaakseen niiden on tietyissä muissa jäsenvaltioissa sijaitseviin sivukonttoreihinsa tehtävien talletusten osalta laskettava tarjotun turvan tasoa.

41 Ensiksikin on pidettävä mielessä, että perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan mukaan parlamentilla ja neuvostolla on toimivalta antaa direktiivejä itsenäiseen

ammatinharjoittamiseen ryhtymisestä ja itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimisesta sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden esteiden poistamiseksi. Eri jäsenvaltioissa voimassa olevien talletusten vakuusjärjestelmien väliset perustavanlaatuiset erot ovat osoittautuneet nimenomaan tällaisiksi esteiksi. Tästä syystä vakuusjärjestelmiä koskevat kansalliset lainsäädännöt on yhdenmukaistettu luottolaitosten toiminnan helpottamiseksi yhteisössä.

42 Vakuusturvan vientikiellon ei näin voida katsoa olevan 57 artiklan 2 kohdan vastainen vain sen vuoksi, että tietty tosiasiallinen tilanne ei ole suotuisa tietyssä jäsenvaltiossa toimiluvan saaneiden luottolaitosten sivukonttoreille. Lainsäädäntöjä yhdenmukaistettaessa tiettyyn jäsenvaltioon sijoittautuneet toimijat saattavat menettää kansallisen lainsäädännön heille aiemmin suoman erityisen edullisen aseman.

43 Vakuusturvan vientikielto on poikkeus direktiivillä muuten tavoitellusta mahdollisimman vähäisestä yhdenmukaistamisesta ja järjestelmien vastavuoroisesta tunnustamisesta. Aihepiirin monimutkaisuus ja jäsenvaltioissa voimassa olevien lainsäädäntöjen väliset erot huomioon ottaen on kuitenkin todettava, että parlamentilla ja neuvostolla oli valta asteittain toteuttaa tarvittava yhdenmukaistaminen (ks. vastaavasti asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-929, 27 kohta).

44 Lopuksi on vielä todettava, että komission suosituksen mukaan vastaanottavan jäsenvaltion talletusten vakuusjärjestelmien on suojattava luottolaitoksen sivukonttoreiden tallettajia silloinkin, kun luottolaitoksen kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa. Suosituksen jälkeen luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta 15 päivänä joulukuuta 1989 annetussa toisessa neuvoston direktiivissä 89/646/ETY (EYVL L 386, s. 1, jäljempänä toinen pankkitoimintadirektiivi) ei kuitenkaan käsitellä talletusten vakuusjärjestelmiä koskevia kysymyksiä. Näin onkin ymmärrettävää, että Saksassa toimiluvan saaneiden luottolaitosten sivukonttoreiden toimintaa rasitti velvollisuus liittyä

toisessa jäsenvaltiossa komission suosituksen mukaisesti perustettuun vakuusjärjestelmään. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa kevennetään kuitenkin tätä rasitetta rajoittamalla vastaanottavan jäsenvaltion vakuusjärjestelmien vaikutusta yksinkertaisesti vain rajoittamalla tallettajien enimmäisturvaa muissa jäsenvaltioissa toimiluvan saaneiden luottolaitosten sivukonttoreihin tehtävien talletusten osalta silloin, kun vakuustaso ylittää 20 000 ecua tai joissain tilanteissa 15 000 ecua. Kyseinen rajoitus ei missään tapauksessa ole kustannuksiltaan niin kallis kuin velvollisuus noudattaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevaa lainsäädäntöä talletusten vakuusjärjestelmistä. Siksi direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan säännös helpottaa pankkitoimintaan ryhtymistä ja pankkitoiminnan harjoittamista muissa jäsenvaltioissa, jopa Saksassa toimiluvan saaneiden luottolaitosten sivukonttoreiden osalta.

45 Perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan rikkomista koskeva väite on siis hylättävä.

Väite, jonka mukaan direktiivi on ristiriidassa perustamissopimuksen 3 artiklan s alakohdassa ja 129 a artiklassa vahvistetun korkeatasoisen kuluttajansuojan toteuttamista koskevan yhteisön tavoitteen kanssa.

46 Saksan hallitus painottaa sitä, että perustamissopimuksen 3 artiklan s alakohdan mukainen kuluttajansuojan lujittaminen on yhteisöä velvoittava tavoite ja että 129 a artiklalla perustamissopimukseen sisällytettiin kuluttajansuojaa koskeva erityinen osasto. Direktiivin ensimmäisestä ja kuudennestatoista perustelukappaleesta käy sen mukaan muutoinkin ilmi, että direktiivillä pyritään tallettajien turvan parantamiseen, sillä turva paranee vakuustason korottamisen myötä.

47 Saksan hallitus katsoo kuitenkin, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa vahvistettu vakuusturvan vientikielto haittaa sekä turvan vähimmäistasoa soveltavan jäsenvaltion tallettajia, joilla on talletuksia toisessa jäsenvaltiossa toimiluvan saaneen luottolaitoksen sivukonttorissa, jos tässä jäsenvaltiossa edellytetty

turvan taso on korkeampi, että niitä tallettajia, joilla on talletuksia korkean turvatason omaksuneessa jäsenvaltiossa ja jotka haluaisivat siirtää talletuksensa sellaisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan sivukonttoriin, jossa turvan taso on alhaisempi. Tämän vuoksi kyseinen direktiivin säännös on Saksan hallituksen mukaan ristiriidassa perustamissopimuksen tavoitteen kanssa.

48 Tämän väitteen osalta voidaan vain todeta, että vaikka kuluttajansuojan lujittaminen onkin yksi yhteisön tavoitteista, ei se tietenkään ole niistä ainoa. Edellä on jo selostettu direktiivin tavoitteet sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden edistämisestä pankkisektorilla. Näiden vapauksien toteuttamiseen kuuluu yhteisössä ilman muuta korkeatasoinen kuluttajansuoja, mutta millään perustamissopimuksen määräyksellä ei voida velvoittaa yhteisön lainsäätäjää vahvistamaan sellaisenaan kaikkein korkeinta vakuutustasoa, joka tietyssä jäsenvaltiossa on voimassa. Turvan tason alentamisella, johon direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan soveltaminen saattaa tietyissä tapauksissa johtaa, ei aseteta kyseenalaiseksi tallettajien turvan merkittävää kohentamista yhteisössä eli sitä yleistä tavoitetta, joka direktiivillä on tarkoitus toteuttaa.

49 Näiden syiden vuoksi myös väite, jonka mukaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toinen alakohta on ristiriidassa perustamissopimuksen 3 artiklan s alakohdassa ja 129 a artiklassa vahvistetun korkeatasoisen kuluttajansuojan toteuttamista koskevan yhteisön tavoitteen kanssa, on hylättävä.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva väite

50 Saksan hallitus katsoo, että yhteisön lainsäätäjän on yhdenmukaistamistoimissaankin pysyttävä sille annetun harkintavallan rajoissa, jota muun muassa suhteellisuusperiaate rajoittaa. Sen mukaan käsiteltävänä olevassa asiassa suhteellisuusperiaatetta on kuitenkin loukattu.

51 Saksan hallitus perustelee väitettään sillä, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa vahvistettu vakuusturvan vientikielto on periaatteessa perustamissopimuksen 52 artiklan vastainen siksi, että kiellolla rajoitetaan sijoittautumisvapautta. Saksan hallituksen mukaan sivukonttoreilta viedään näin mahdollisuus käyttää vastaanottavan jäsenvaltion kotimaisia pankkeja vastaan tätä kilpailukeinoa, minkä vuoksi joissain tapauksissa rahoituslaitokset joutuvat joskus luopumaan suunnitelmistaan perustaa sivukonttoriverkosto toiseen jäsenvaltioon.

52 Saksan hallituksen mukaan vakuusturvan vientikielto ei ole välttämätön direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi eli niiden markkinahäiriöiden estämiseksi, joita saattaisi syntyä siitä, että tallettajat irtisanoisivat talletuksensa kotimaisista luottolaitoksista siirtääkseen ne muissa jäsenvaltioissa toimiluvan saaneiden luottolaitosten sivukonttoreihin, koska vientikiellolle on olemassa vaihtoehtoja, jotka häiritsisivät paljon vähemmän luottolaitosten toimintaa. Tallettajille heikompaa suojaa tarjoavissa jäsenvaltioissa toimivia luottolaitoksia varten olisi voitu vahvistaa suojalauseke, joka sallisi tilanteeseen puuttumisen vain silloin, kun markkinahäiriötä ei jäsenvaltiossa voida välttää.

53 Tällainen kriisiaikoja varten vahvistettu suojalauseke olisi Saksan hallituksen mukaan ollut yhteisön oikeudessa vallitsevan suojatoimenpideajattelun mukainen ja esillä olevassa asiassa täysin riittävä toimenpide. Muissa jäsenvaltioissa toimiluvan saaneiden pankkien sivukonttoreihin tehtävistä talletusten siirroista syntyvien markkinahäiriöiden pelko on Saksan hallituksen mukaan turha siksi, että direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa rajoitetaan talletusten vakuusjärjestelmiä koskevien tietojen käyttämistä mainostarkoituksiin. Ellei mainontaa olisi, tallettajat saisivat tietoja edullisemmista vakuusjärjestelmistä vain vähittäin, eikä merkittäviin talletusten irtisanomisiin ryhdyttäisi välittömästi, mikä puolestaan jättäisi viranomaisille riittävästi aikaa tarvittavien suojatoimenpiteiden toteuttamiseksi.

54 Tältä osin on tukeuduttava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan sen selvittämiseksi, onko jokin yhteisön oikeuden säännös suhteellisuusperiaatteen mukainen, on arvioitava, voidaanko säännöksellä toteutetuilla keinoilla saavuttaa tavoiteltu tulos ylittämättä sitä, mikä tuloksen saavuttamiseksi on tarpeen (ks. muun muassa asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996, 57 kohta, Kok. 1996, s. I-5755).

55 Kyseessä olevan toimenpiteen tarpeellisuuden arvioimisessa on painotettava sitä, että yhteisön lainsäätäjän sääntelyn kohteena on ollut taloudellisesti hyvin monitahoinen tosiasiallinen tilanne. Kaikissa jäsenvaltioissa ei ennen direktiivin antamista ollut voimassa talletusten vakuusjärjestelmiä, ja jos olikin, suurimmalla osalla niistä ei suojattu muissa jäsenvaltioissa toimiluvan saaneiden luottolaitosten sivukonttoreiden tallettajia. Yhteisön lainsäätäjä joutui siis arvioimaan toimenpiteensä epävarmoja vaikutuksia tulevaisuudessa. Näin ollen sen valittavana oli tietyn vaaran yleinen ehkäiseminen tai yksittäistapauksissa suojaa antavan järjestelmän perustaminen.

56 Tällaisten tosiseikkojen vallitessa yhteisöjen tuomioistuin ei voi syrjäyttää omalla arvioinnillaan yhteisön lainsäätäjän arviointia. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi myöskään puuttua yhteisön lainsäätäjän lainsäädäntöratkaisuun, ellei se ole ilmeisen virheellinen tai ellei siitä tietyille talouden toimijoille aiheutuva haitta ole täysin kohtuuttomassa suhteessa normilla muutoin saavutettuihin etuihin nähden.

57 Direktiivin 14. perustelukappaleesta käy ilmi, että parlamentti ja neuvosto ovat katsoneet asianmukaiseksi pyrkiä kaikkien sellaisten markkinahäiriöiden ehkäisemiseen, jotka johtuvat siitä, että tiettyjen luottolaitosten sivukonttorit tarjoavat korkeampia vakuustasoja kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiluvan saaneet luottolaitokset. Koska tästä mahdollisesti aiheutuvan markkinahäiriön syntymistä ei muulla tavoin pystytä täydellisesti estämään, yhteisön lainsäätäjä on oikeudellisesti riittävällä tavalla osoittanut pyrkivänsä perustellun tavoitteen toteuttamiseen.

Vakuusturvan vientikiellosta luottolaitosten toiminnalle aiheutuvat rajoitukset eivät myöskään ole ilmeisen kohtuuttomia.

58 Tästä seuraa, että myös suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva väite on hylättävä.

59 Edellä esitetyn perusteella direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa koskeva kumoamisvaatimus on hylättävä.

Direktiivin 4 artiklan 2 kohta

60 Saksan hallituksen mukaan direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa vastaanottavalle jäsenvaltiolle asetettu velvollisuus päästää sivukonttorit vakuusjärjestelmäänsä sen vakuusturvan täydentämiseksi, jota edellytetään sivukonttorin kotijäsenvaltiossa, on kotijäsenvaltion valvonnan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Kotijäsenvaltion valvonnan periaatteen loukkaamista koskeva väite

61 Kantaja väittää, että kotijäsenvaltion valvonnan periaate sitoi yhteisön lainsäätäjää jo silloin, kun direktiivi annettiin. Sen mukaan toisella pankkitoimintadirektiivillä,

joka jäsenvaltioiden piti panna täytäntöön ennen 1.1.1993, lopullisesti vahvistettu periaate oli jo vuonna 1985 komission valkoisessa kirjassa todettu keskeiseksi keinoksi rahoituspalveluja koskevien kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseksi ja yhteensovittamiseksi. Kyseinen valkoinen kirja hyväksyttiin nimenomaisesti Eurooppa-neuvostossa vuonna 1985.

62 Saksan hallitus katsoo, että parlamentti ja neuvosto ovat loukanneet kotijäsenvaltion valvonnan periaatetta direktiivin 4 artiklan 2 kohdalla. Saksan hallituksen mukaan pankkitoiminnan valvonta, tarkastustoimivalta ja talletusten vakuudet eivät enää kuulu yksinomaan kotijäsenvaltion vakuusjärjestelmän tai sen hallinnon tehtäviin, jos täydentävää vakuutta käytetään, vaan ne kuuluvat sekä kotijäsenvaltion että vastaanottavan jäsenvaltion tehtäviin. Tällä tavoin vastaanottavan jäsenvaltion talletusten vakuusjärjestelmän avulla ei voitaisi toisen pankkitoimintadirektiivin vuoksi riittävällä tavalla tarkastaa sivukonttoreiden maksuvalmiutta ja -kykyä, vaikka järjestelmä vastaakin niiden mahdollisesta maksukyvyttömyydestä.

63 Saksan hallitus esittää lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisön lainsäätäjä ei lainsäädäntötyössään voi perusteluitta poiketa aiemmin noudattamastaan käytännöstä.

64 Tältä osin on todettava, että asiassa ei ole osoitettu, että yhteisön lainsäätäjä olisi vahvistanut kotijäsenvaltion valvonnan periaatteen osaksi pankkitoimintaa koske-

vaa lainsäädäntöä tarkoittaen kaikessa tätä alaa koskevassa sääntelyssä täytyvän järjestelmällisesti noudattaa kyseistä periaatetta. Koska kyseessä ei myöskään ole perustamissopimuksessa vahvistettu periaate, yhteisön lainsäätäjä sai poiketa siitä, edellyttäen, ettei se tällä tavoin loukannut tallettajien luottamuksensuojaa. Perusteltua luottamusta ei kuitenkaan voinut olla olemassa, sillä yhteisön lainsäätäjä ei ollut aiemmin antanut säädöksiä talletusten vakuuksista.

65 Tämän vuoksi kotijäsenvaltion valvonnan periaatteen loukkaamista koskeva väite on hylättävä.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva väite

66 Saksan hallituksen mukaan direktiivin 4 artiklan 2 kohta on suhteellisuusperiaatteen vastainen sen vuoksi, että säännöksessä vahvistettu toimenpide ei ole välttämätön direktiivin tavoitteen saavuttamiseksi.

67 Periaatteen loukkaamista koskevassa väitteessään Saksan hallitus toteaa, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevien talletusten vakuusjärjestelmien on vastattava kotijäsenvaltion alhaisemman vakuustason ja vastaanottavan valtion korkeamman vakuustason välisestä erotuksesta sekä joissain tapauksissa jopa vakuudesta kokonaisuudessaan.

68 Vakuusturvan täydentämisjärjestelmä aiheuttaa Saksan hallituksen mukaan huomattavia riskejä vastaanottavan jäsenvaltion talletusten vakuusjärjestelmille, koska niiden olisi vastattava tallettajille maksettavista korvauksista, vaikka vastaanottava jäsenvaltio ei enää kykenisikään riittävällä tavalla valvomaan sivukonttorin maksuvalmiutta ja -kykyä ja siten ottamaan ennalta huomioon tai ehkäisemään ulkomaisen luottolaitoksen sivukonttorin mahdollisen konkurssin. Näitä riskejä ei voida eliminoida sillä, että kaikissa vakuusjärjestelmissä voidaan direktiivin liitteessä II

lueteltujen pääperiaatteiden mukaisesti edellyttää kaikkien asian kannalta merkityksellisten tietojen toimittamista ja varmistaa kotijäsenvaltion valvontaviranomaisen suostumuksin nämä tiedot. Mikään säännös ei Saksan hallituksen mukaan kuitenkaan velvoita kotijäsenvaltion valvontaviranomaisia toimittamaan tarpeellisia tietoja.

69 Näin Saksan hallitus katsookin, että säännös, jonka mukaan kotijäsenvaltion talletusten vakuusjärjestelmät tarjoaisivat toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille sivukonttoreille mahdollisuuden täydentää vakuusturvaansa vastaanottavan jäsenvaltion vakuusturvaa vastaavalle tasolle, olisi ollut vaihtoehtoinen, direktiivissä valittua keinoa lievempi ratkaisu. Tällaisen sääntelyn — joka direktiivin 13. perustelukappaleessa esitetään yhtenä täydentävän vakuuden vaihtoehtona — etuna on Saksan hallituksen mukaan se, ettei maksukyvyttömyysriskiä ja näin myöskään velvollisuutta tallettajille maksettavien korvausten suorittamiseen siirrettäisi vastaanottavan jäsenvaltion vakuusjärjestelmän vastattavaksi, vaan siitä vastattaisiin edelleenkin kotijäsenvaltiossa, jossa myös toiminnan valvontaan on selvästi parhaimmat mahdollisuudet.

70 Tämän väitteen osalta voidaan todeta, että 13. perustelukappaleen mukaisesti direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa pyritään poistamaan saman maan alueella vallitsevista korvausten eroista ja kansallisten luottolaitosten sekä muiden jäsenvaltioiden luottolaitosten sivukonttoreiden välisistä epätasaisista kilpailunedellytyksistä johtuvia epäkohtia. Lisäksi yhteisön lainsäätäjä toteaa 16. perustelukappaleessa, että on suotavaa ottaa huomioon vakuusjärjestelmien rahoituskulut ja että vaikuttaa kohtuulliselta vahvistaa 20 000 ecun vähimmäisvakuustaso. Direktiivin 7 artiklassa säädetään lisäksi mahdollisuudesta poiketa tästä vähimmäistasosta, aina 31.12.1999 asti, johon asti vakuuksien ei tarvitse olla yli 15 000 ecua.

71 Mainituista perustelukappaleista ja säännöksistä käy ilmi, ettei yhteisön lainsäätäjä halunnut asettaa liian suurta rasitetta kotijäsenvaltioille, joissa ei vielä ollut

voimassa talletusten vakuusjärjestelmiä tai joiden vakuusjärjestelmissä vahvistettu vakuustaso oli alhaisempi. Tästä syystä yhteisön lainsäätäjä ei voinut asettaa niiden kannettavaksi tietyn vastaanottavan jäsenvaltion poliittisista valinnoista johtuvaa korkeamman vakuusturvan tuottamaa riskiä. Kantajan ehdottamalla vaihtoehtoisella järjestelyllä, jossa kotijäsenvaltion järjestelmiin kuuluu pakollinen lisäturva, ei näin saavutettaisi tavoiteltua päämäärää.

72 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 136—146 kohdan mukaisesti voidaan lisätä, että vastaanottavalle jäsenvaltiolle asetettua velvollisuutta on kuitenkin kevennetty useilla tavoilla. Vastaanottava jäsenvaltio voi näin direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan edellyttää tiettyyn vakuusjärjestelmään pääsemiseltä sitä, että sivukonttori suorittaa maksuosuutensa, ja direktiivin liitteessä II olevan a kohdan mukaan sitä, että kotijäsenvaltio toimittaa sivukonttoreitaan koskevat tiedot. Lisäksi 4 artiklan 4 kohdassa pyritään turvaamaan se, että kyseiset sivukonttorit noudattavat niille talletusten vakuusjärjestelmän jäsenenä kuuluvia velvoitteita. Tässä mainituista säännöksistä käy ilmi, ettei 4 artiklan 2 kohdassa vastaanottavien jäsenvaltioiden vakuusjärjestelmille asetettu rasitus ole kohtuuttoman suuri.

73 Edellä esitetyn perusteella suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva väite on hylättävä.

74 Tästä seuraa, että direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa koskeva kumoamisvaatimus on hylättävä.

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toinen virke

75 Saksan hallituksen mukaan direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa virkkeessä asetettu liittymispakko on perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmannen kohdan ja yleisen suhteellisuusperiaatteen vastainen.

76 Ensiksikin Saksan hallitus väittää, että perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmannessa kohdassa ilmaistua suhteellisuusperiaatetta on konkretisoitu Eurooppa-neuvoston Edinburghin päätöslauselman erityisesti tätä sopimusmääräystä koskevassa osassa, jossa täsmennetään, että yhteisö pyrkii lainsäädäntötoimissaan ottamaan huomioon vakiintuneet kansalliset käytännöt ja että yhteisön toimenpiteiden pitää tarjota jäsenvaltioille erilaisia toimenpidevaihtoehtoja tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.

77 Saksan hallitus väittää kuitenkin, etteivät parlamentti ja neuvosto ole ottaneet huomioon Saksassa voimassa olevaa järjestelmää tällaisena "vakiintuneena käytäntönä" Eurooppa-neuvoston johtavien periaatteiden mukaisesti direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toista virkettä laatiessaan. Saksan hallituksen mukaan Saksassa on vuodesta 1976 alkaen ollut voimassa saksalaisten pankkien yhdistyksen yhteinen talletusten vakuusrahasto, johon liittyminen on ollut vapaaehtoista ja joka on aina toiminut hyvin.

78 Direktiivillä asetettu liittymispakko ei myöskään jätä jäsenvaltioille mahdollisuutta valita jotakin "erilaisista toimenpidevaihtoehdoista" direktiivin täytäntöönpanemiseksi ja perustaa esimerkiksi vapaaehtoista talletusten vakuusjärjestelmää. Saksan hallitus katsoo, että luottolaitokset liittyisivät talletusten vakuusjärjestelmiin ilman, että valtioiden tarvitsisi niitä siihen pakottaa sen vuoksi, että vapaaehtoinen liittyminen on luottolaitoksille kilpailuetu. Saksassa oli lokakuussa 1993 vain viisi mihinkään vakuusjärjestelmään kuulumatonta luottolaitosta, joiden talletusten kokonaismääräkin oli suhteellisen merkityksetön.

79 Liittymispakosta aiheutuisi Saksan hallituksen mukaan lisäksi aivan liian suuri rasite luottolaitoksille. Sen mukaan saksalainen järjestelmä osoittaa, että tallettajien suoja voidaan toteuttaa muilla vähemmän pakottavilla keinoilla, kuten pankeille asetetulla velvollisuudella ilmoittaa asiakkaille kuulumisestaan talletusten vakuusjärjestelmään.

80 Puuttumatta kantajan väitteidensä tueksi esittämän Eurooppa-neuvoston Edinburghin päätöslauselman juridiseen sitovuuteen, voidaan ensiksi todeta, että yhteisön lainsäätäjän yhdenmukaistamistyössä ei voida ottaa huomioon kaikkia "vakiintuneita kansallisia käytäntöjä".

81 Lisäksi on todettava, että vaikuttaa siltä, että Saksan liittotasavalta on ainoa jäsenvaltio, joka vaatii, että vapaaehtoinen liittyminen talletusten vakuusjärjestelmiin katsottaisiin tällaiseksi käytännöksi.

82 On täysin selvää, että yhteisön lainsäätäjä katsoi välttämättömäksi turvata talletuksien vakuuksille yhdenmukaistetun vähimmäistason riippumatta siitä, minne talletukset yhteisön alueella tehdään. Vähimmäisturvan takaamiseksi ja siksi, ettei joissakin jäsenvaltioissa ollut voimassa minkäänlaista talletusten vakuusjärjestelmää, ei yhteisön lainsäätäjän voida katsoa toimineen virheellisesti, kun se vahvisti liittymispakon huolimatta Saksassa sovelletun, vapaaehtoiseen liittymiseen perustuvan järjestelmän hyvästä toiminnasta.

83 Kantaja on lisäksi itse todennut, että lokakuussa 1993 vain viisi luottolaitosta kolmestasadasta ei kuulunut mihinkään talletusten vakuusjärjestelmään. Liittymispakko vaikuttaa siis vain joihinkin luottolaitoksiin, eikä sen voida näin katsoa olevan kohtuuttoman raskas.

84 Samasta syystä on todettava, ettei yhteisön lainsäätäjän virheeksi voida katsoa sitä, ettei liittymispakolle vahvistettu vaihtoehtoista ratkaisua, kuten velvollisuutta ilmoittaa asiakkaille mahdollisesta kuulumisesta vakuusjärjestelmään. Tällä

vaihtoehtoisella velvoitteella ei olisi pystytty saavuttamaan tavoitetta kaikkien talletusten yhdenmukaistetusta vähimmäisvakuustasosta.

85 Tästä seuraa, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan toista virkettä koskeva kumoamisvaatimus on hylättävä.

86 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

87 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto ovat tätä vaatineet ja koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian. Väliintulijana esiintynyt Euroopan yhteisöjen komissio vastaa 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti itse oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan yhteisöjen komission on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Murray Sevón Kakouris Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet Hirsch

Jann Ragnemalm Wathelet Schintgen

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä toukokuuta 1997.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti