

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

13 май 1997 година*

„Директива относно схемите за гарантиране на депозити – Правна основа –
Задължение за обосноваване – Принцип на субсидиарност – Пропорционалност
– Защита на потребителя – Надзор от държавата-членка по произход”

По дело C-233/94

Федерална република Германия, за която се явяват г-н Bernd Kloeke, Oberregierungsrat във Федералното министерство на икономиката, в качеството на представител, и адв. Hans-Jörg Niemeyer, avocat от адвокатската колегия на Брюксел, D-53107 Бон,

ищец,

срещу

Европейския парламент, за който се явява г-н Johann Schoo, ръководител отдел в правната служба, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург в Главния секретариат на Европейския парламент, Kirchberg,

и

Съвета на Европейския съюз, за която се явяват г-жа Jill Aussant, правен съветник и г-н Klaus Borchers и г-н Jan-Peter Nix, членове на правната служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Bruno Eynard, директор на Дирекцията по правни въпроси на Европейската инвестиционна банка, 100, boulevard Konrad Adenauer,

ответници,

поддържани от

Комисията на Европейските общности, за която се явяват г-н Dimitrios Gouloussis, правен съветник, и г-н Ulrich Wölke, членове на правната служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Carlos Gómez de la Cruz, член на правната служба, Wagner Centre, Kirchberg,

встъпила страна,

с предмет отмяната на Директива 94/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 г. относно схемите за гарантиране на депозити (ОВ L 135, стр. 5),

СЪДЪТ,

* Език на производството: немски.

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н G. F. Mancini, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н J. L. Murray и г-н L. Sevón, председатели на състав, г-н C. N. Kakouris, г-н P. J. G. Kapteyn, г-н C. Gulmann, г-н D. A. O. Edward, г-н J.-P. Puissochet, г-н G. Hirsch, г-н P. Jann (докладчик), г-н H. Ragnemalm, г-н M. Wathelet и г-н R. Schintgen, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Léger,

секретар: г-н H. A. Rühl, главен администратор,

предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните състезания на страните в съдебното заседание от 5 ноември 1996 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 декември 1996 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, подадена в секретариата на Съда на 18 август 1994 г., Федерална република Германия е поискала по силата на член 173 от Договора за ЕО отмяната на Директива 94/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 г. относно схемите за гарантиране на депозити (ОВ L 135, стр. 5, наричана по-нататък „Директивата“) и при условията на евентуалност на разпоредбите на член 4, параграф 1, алинея 2, на член 4, параграф 2 и член 3, параграф 1, алинея 1, второ изречение от Директивата.

2. Директивата е приета въз основа на член 57, параграф 2, първо и трето изречение от Договора за ЕО и в съответствие с процедурата, посочена в член 189б от Договора. На Съвета, Федерална република Германия гласува срещу приемането ѝ.

3. Директивата е предшествана от Препоръка 87/63/ЕИО на Комисията от 22 декември 1986 г. относно въвеждането на схеми за гарантиране на депозити в Общността (ОВ 1987 г., L 33, стр. 16, наричана по-нататък „Препоръката на Комисията“). Съгласно точка 1, буква б) от тази препоръка целта на схемите за гарантиране на депозити е да предпазват вложителите от всички оправомощени кредитни институции, включително вложителите в клонове на кредитни институции със седалища в други държави-членки.

4. След като счита, че тази препоръка не е способствала пълното постигане на желания резултат, Комисията е представила предложение за Директива на Съвета относно схеми за гарантиране на депозити (ОВ С 163, стр. 6) на 14 април 1992 г.

5. Член 3 от Директивата предвижда:

„1. Всяка държава-членка осигурява в рамките на нейната територия да бъдат въведени и официално признати една или повече схеми за гарантиране на депозити. С изключение на обстоятелствата, предвидени във втората алинея и в параграф 4, никоя кредитна институция, оторизирана в тази държава-членка, съгласно член 3 от Директива 77/780/ЕИО не може да приема депозити, ако не участва в такава схема.

Държава-членка може, обаче, да освободи кредитна институция от задължението да участва в схема за гарантиране на депозити, когато тази кредитна институция е включена в система, която защитава самата кредитна институция, и по-специално осигурява нейната ликвидност и платежоспособност, като по този начин гарантира защита на вложителите най-малко еквивалентна на тази, предоставяна от схема за гарантиране на депозити, и която съгласно становището на компетентните органи, удовлетворява следните условия:

- системата трябва да съществува и да е официално призната в момента на приемане на настоящата директива,
- системата трябва да е предназначена да предотвратява депозити в кредитни институции, участващи в системата, да станат неналични и да разполага с необходимите ресурси за тази цел,
- системата не трябва да се състои от гаранция, предоставена на кредитна институция от самата държава-членка или от някоя от нейните местни или регионални органи,
- системата трябва да осигурява вложителите да бъдат информирани в съответствие със сроковете и условията, определени в член 9.

Онези държави-членки, които използват тази възможност, информират съответно Комисията; по-специално уведомяват Комисията за характеристиките на всяка такава защитна система и за кредитните институции, обхванати от нея, както и за всички последващи промени в предоставената информация. Комисията информира Банковия консултативен комитет за това.

...

4. Когато националното право позволява и с изричното съгласие на компетентните органи, които са издали оторизацията ѝ, кредитна институция, изключена от схема за гарантиране на депозити, може да продължи да приема депозити, ако преди изключването ѝ е направила алтернативни гаранционни договорености, които осигуряват на вложителите ниво и обхват на защита най-малко еквивалентни на тези, предлагани от официално признатата схема.”

6. Член 4 предвижда, че:

„1. Схемите за гарантиране на депозити, въведени и официално признати в държава-членка, в съответствие с член 3, параграф 1, обхващат вложителите в клонове, установени от кредитни институции в други държави-членки.

До 31 декември 1999 г. нито нивото, нито обхватът, включително процентът на предоставяното покритие, не следва да надвишават максималното ниво или обхвата на покритие, предлагани от съответната схема за гарантиране в рамките на територията на приемащата държава-членка.

Преди тази дата Комисията изготвя доклад въз основа на придобития опит по прилагането на втората алинея и разглежда необходимостта от запазването на тези договорености. Когато е уместно, Комисията представя предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета, с оглед да се продължи срока на тяхната валидност.

2. Когато нивото и/или обхватът, включително процентът на покритие, предоставяни от схемите за гарантиране на приемащата държава-членка, надвишават нивото и/или обхвата на покритие, предоставяни в държавата-членка, в която е оторизирана дадена кредитна институция, приемащата държава-членка осигурява наличието на официално призната схема за гарантиране на депозити в рамките на нейната територия, към която даден клон може да се присъедини доброволно, за да допълни гаранцията, която неговите вложители вече притежават по силата на участието му в схема на държавата-членка по произход.

Схемата, към която се присъединява клонът, обхваща категорията институции, към която той принадлежи или към която се доближава най-много в приемащата държава-членка.

3. Държавите-членки осигуряват създаването на обективни и общоприложими условия за участие на клон в схема на приемаща държава-членка, в съответствие с параграф 2. Приемането зависи от условието за изпълнение на съответните задължения за участие, и по-специално, плащането на всякакви вноски и други такси. Държавите-членки следват ръководните принципи, изложени в приложение II, при прилагане на настоящия параграф.

4. Ако даден клон, на който е предоставено доброволно участие, съгласно параграф 2, не спазва присъщите му задължения като участник в схема за гарантиране на депозити, компетентните органи, които са издали оторизацията, се уведомяват и, в сътрудничество със схемата за гарантиране, предприемат необходимите мерки, за да осигурят спазването на посочените по-горе задължения.

Ако тези мерки не успеят да осигурят спазването на посочените по-горе задължения от страна на клона, след подходящ период на предизвестие от не по-малко от 12 месеца, схемата за гарантиране може, със съгласието на компетентните органи, които са издали разрешението, да изключи клона. Депозити, направени преди датата на изключване, продължават да бъдат обхванати от доброволната схема, до датите на падежа им. Вложителите се информират за оттеглянето на допълнителното покритие.

5. Комисията докладва за действието на параграфи 2, 3 и 4 не по-късно от 31 декември 1999 г. и, ако е уместно, предлага изменения и допълнения към тях.”

7. Член 7 след това предвижда:

„1. Схемите за гарантиране на депозити поставят като условие съвкупните депозити на всеки вложител да бъдат покрити до сума от 20 000 ECU в случай, че депозитите станат неналични.

До 31 декември 1999 г. държавите-членки, в които в момента на приемане на настоящата директива, депозитите не са имали покритие до сумата от 20 000 ECU, могат да запазят максималната сума, определена в техните схеми за гарантиране, при условие че тази сума е не по-малко от 15 000 ECU.

2. Държавите-членки могат да предвидят определени вложители или депозити да бъдат изключени от гаранцията или да бъдат гарантирани на по-ниско ниво. Тези изключения са изброени в приложение I.

3. Настоящият член не възпрепятства запазването или приемането на разпоредби, които предлагат по-голямо или по-пълно покритие на депозити. По-специално схемите за гарантиране на депозити могат, по социални съображения, да покриват определени видове депозити изцяло.

...”

8. Членове 8 - 10 определят условията за прилагането на схемата за гарантиране на депозити.

По основното искане

9. В подкрепа на основното си искане за отмяната на Директивата в нейната цялост, федералното правителство изтъква две правни основания, изведени, единият от грешната правна основа на Директивата, а другият от нарушението на задължението за обосноваване, уредено в член 190 от Договора за ЕО.

По правното основание, изведено от грешната правна основа на Директивата

10. Германското правителство счита, че член 57, параграф 2, първо и трето изречение от Договора, съгласно който Съветът и Парламентът приемат директиви за координацията на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държави-членки относно достъпа до дейности като самостоятелно заети лица и тяхното упражняване, не може да представлява единствената правна основа за Директивата. Според това правителство от първо, второ, четвърто, шестнадесето и седемнадесето съображение от Директивата следва, че тя не просто регулира банковите операции, а цели преди всичко да увеличи защитата на вложителите. Следователно, Директивата е трябвало да се основава също на член 235 от Договора. Тъй като член 57 е специална разпоредба по отношение на член 100а, последната е неприложима в настоящия случай. Член 129а от Договора, който конкретно засяга защитата на потребителите, включително вложителите, не оправомощава Съвета да приема освен мерки, приети съгласно член 100а, мерки, попадащи под обхвата на правните актове, предвидени в член 189 от Договора.

11. Германското правителство заключава, че в отсъствието на единодушие, изисквано от член 235 от Договора, Директивата не е приета правилно.

12. Трябва да се отчете в тази връзка, че в контекста на организацията на правомощията на Общността, изборът на правна основа на акт, трябва да се базира върху обективни фактори, които могат да бъдат под правен контрол. Тези фактори включват, по-специално целта и съдържанието на акта (вж. на последно място Решение от 3 декември 1996 г., по дело Португалия/Съвет, С-268/94, Recueil стр. I-6177, точка 22).

13. В настоящия случай трябва да се констатира, че в съответствие с първо съображение от нея, отнасящ се до целите на Договора, които са формулирани по-общо в член 2 от него, Директивата цели да насърчи хармоничното развитие на дейностите на кредитните институции в цялата Общност, като премахва ограниченията върху свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, докато повишава стабилността на банковата система и защитата на вложителите.

14. По силата на член 3, буква в) от Договора дейностите на Общността трябва да включват създаването на вътрешен пазар, характеризиращ се с премахването, между държави-членки, на пречките за свободното движение на стоки, лица, услуги и капитали. След това член 7а от Договора предвижда, че Общността трябва да приеме мерки с цел установяване на вътрешния пазар в съответствие, по-специално, с член 57, параграф 2 от Договора.

15. Следователно, мерките, приети в съответствие с последната разпоредба, допринасят за премахването на пречките пред свободното движение, които могат да произтичат, по-специално от отклонение между законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държави-членки относно достъпа да дейности като самостоятелно заети лица и тяхното упражняване.

16. Както Съдът постановява няколкократно, в отсъствието на координация на Общността, държавите-членки могат при определени условия, да налагат национални мерки, преследващи законна цел, съвместима с Договора и обоснована на императивни съображения от общ интерес, като се включва защитата на потребителите (вж., по-специално Решение от 4 декември 1986 г., по дело Комисия/Германия, 205/84, Recueil стр. 3755).

17. Следователно, държавите-членки могат при определени обстоятелства да приемат или запазват мерки, представляващи пречка пред свободното движение. Член 57, параграф 2 от Договора позволява на Общността да премахне пречките от този вид особено чрез координиране на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държави-членки относно достъпа да дейности като самостоятелно заети лица и тяхното упражняване. След като се касае за мерки за координиране, Общността трябва да отчете общия интерес, преследван от различните държави-членки и да приеме ниво на защита за този интерес, който е приемлив за Общността.

18. В случая, Директивата предвижда задължителното участие на всички кредитни институции в гаранционни схеми, осигуряващи покритие до 20 000

ЕСУ за всички депозити на даден вложител в кредитна институция, в случай че депозитите са неналични. Освен това системите за гарантиране на депозити, въведени от държава-членка в съответствие с член 3, параграф 1 от Директивата трябва да обхващат вложители в клонове, учредени от кредитни институции в други държави-членки.

19. Ефектът от механизма, установен от Директивата, е да пречи на държавите-членки да се позовават на защитата на вложителите, за да възпрепятстват дейностите на кредитните институции, оправомощени в други държави-членки. При тези условия става ясно, че Директивата отстранява пречки пред свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги.

20. Следователно, Парламентът и Съветът правилно са приели Директивата на основание член 57, параграф 2 от Договора и не се изисква от тях да използват други правни основи.

21. Следователно, правното основание, изведено от погрешния характер на правната основа, трябва да се отхвърли.

По правното основание, изведено от нарушението на задължението за обосноваване

22. Федералното правителство твърди, че Директивата трябва да се отмени за нарушение на задължението за обосноваване, предвидено от член 190 от Договора. Не предоставя всъщност никакво обосноваване що се отнася до съвместимостта с принципа на субсидиарност, прокаран в член 3б, алинея 2 от Договора. Германското правителство добавя, че след като този принцип ограничава правомощията на Общността и след като Съдът има право да проверява дали законодателят на Общността е превишил правомощията си, този принцип трябва да бъде обект на контрол от Съда. Освен това задължението за обосноваване по член 190 налага да се вземат предвид основните фактически и правни съображения, на които се основава правен акт, и от който е чест и спазването на принципа на субсидиарност.

23. Що се касае до точните условия на задължението за обосноваване с оглед принципа на субсидиарност, германското правителство твърди, че институциите на Общността трябва да предоставят подробни причини, за да обяснят защо единствено Общността, за разлика от държавите-членки, е оправомощена да действа във въпросната област. В настоящия случай, Директивата не показва нито в каква връзка целите ѝ не биха могли да бъдат достатъчно постигнати с действие на равнище държави-членки, нито основанията в подкрепа на действията на Общността.

24. Първо трябва да се подчертае, че в рамките на това правно основание, германското правителство не твърди, че Директивата нарушава принципа на субсидиарност, а само упреква законодателя на Общността, че не е изложил мотиви, обосноваващи съвместимостта на действията му с този принцип.

25. Що се отнася до задължението за обосноваване по член 190 трябва да се напомни, че то налага всички въпросни актове да съдържат изложение на

причините, довели институцията до приемането им, така че Съдът да може да упражни контрола си, и така че държавите-членки и заинтересованите да узнаят условията, при които институциите на Общността са прилагали Договора (вж., по-специално Решение от 17 май 1994 г., по дело Франция/Комисия, С-41/93, Recueil стр. I-1829, точка 34).

26. В настоящия случай, трябва са де констатира, че във второ съображение от Директивата, Парламентът и Съветът са счели, че трябва „да се вземе предвид положението, което може да възникне, ако депозити в кредитна институция, която има клонове в други държави-членки, станат неналични”, и че е „наложително да се осигури хармонизирано минимално ниво на защита на депозитите, където и да се намират депозитите в Общността.” Тези съображения показват, че законодателят на Общността счита, че целта на действието му, поради неговата обхватност, може да бъде постигната най-добре на равнище на Общността. Същият аргумент се появява в трето съображение, от където става ясно, че решението относно схемата за гарантиране, належащо в случай на неплатежоспособност на клон, намиращ се в държава-членка, различна от тази, в която е седалището на кредитната институция, има последици, осезаеми извън границите на всяка държава-членка.

27. Освен това в пето съображение, Парламентът и Съветът заявяват, че действията, които държавите-членки са предприели в отговор на Препоръката на Комисията, не са постигнали напълно изцяло желания резултат. Така законодателят на Общността е установил, че целта на действието му не може да бъде постигната достатъчно от държавите-членки.

28. От тези съображения е видно, че във всички случаи Парламентът и Съветът са уточнили причините, поради които считат, че действието им е в съответствие с принципа на субсидиарност и съответно, че са изпълнили задължението за обосноваване, както изисква член 190 от Договора. В това отношение не се изисква този принцип изрично да се упоменава.

29. По изложените основания, правното основание, изведено от нарушението на задължението за обосноваване всъщност липсва и следователно трябва да бъде отхвърлено.

По допълнителното искане

30. При условията на евентуалност, федералното правителство иска отмяната на:

- член 4, параграф 1, алинея 2 от Директивата, която определя, че покритието, предоставяно на вложители в клонове, учредени от кредитни институции в държави-членки, различни от тези, в които са оправомощени, не може да надвишава покритието, предлагано от съответната схема за гарантиране на приемащата държава-членка (по-нататък „забраната за износ”).

- член 4, параграф 2, съгласно който държавата-членка, чиято схема за гарантиране на депозити надвишава нивото и/или обхвата на покритието, предоставяно в друга държава-членка, трябва да установи схема за гарантиране

на депозити, към която клоновете на оправомощените кредитни институции в последната държава могат да се присъединят, за да допълнят гаранцията си (по-нататък „допълнителната гаранция”), и

- член 3, параграф 1, алинея 1, второ изречение от Директивата, което установява задължение за кредитните институции да се присъединят към схема за гарантиране (по-нататък „задължението за членство”).

По член 4, параграф 1, алинея 2

31. Първо, германското правителство изтъква, че „забраната за износ”, постановена в член 4, параграф 1, алинея 2 от Директивата не е достатъчно обоснована.

32. Второ, тази забрана противоречи на член 57, параграф 2 от Договора, чиято цел е да улесни достъпа до дейности като самостоятелно заети лица и тяхното упражняване в друга държава-членка.

33. Трето, „забраната е несъвместима с целта на Общността, уредена в член 3, буква т) и член 129а, за достигане на високо ниво на потребителска защита.

34. Четвърто, „забраната за износ” противоречи на принципа на пропорционалност.

По правното основание, изведено от нарушението на задължението за обосноваване

35. Федералното правителство твърди, че четиринадесето съображение, което е единственото свързано с този контекст, съдържа само общо обосноваване и не обяснява причините, поради които Съветът и Парламентът са възприели становището, че е необходимо нивото и обхвата на гаранцията да не стават инструмент на конкуренция. По-специално, те трябва да посочат обстоятелствата, които според тях са от такъв характер, че да причинят смущения на пазара в изложената връзка.

36. По отношение на съдебната практика, упомената в точка 25 от настоящето решение, трябва да се констатира, че институциите на Общността са изпълнили задължението за обосноваване на „забраната за износ”. Всъщност в четиринадесето съображение са уточнили, че смущения на пазара могат да се предизвикат от клонове на кредитни институции, предлагащи нива на покритие, по-високи от тези, предлагани от кредитни институции, оправомощени в приемащата държава-членка, и също твърдят, че нивото и обхватът на покритието, предлагано от схемата за гарантиране, не трябва да се превръща в инструмент на конкуренция. Те заключават, че е било необходимо поне в първоначален период да предвидят, че нивото и обхватът на покритието, предлагано от схемата на държавата-членка по произход на вложители в клонове, намиращи се в друга държава-членка, не трябва да надвишава максималното ниво и обхват, предлагани от съответната схема в приемащата държава-членка.

37. Тези съображения ясно показват причините, поради които законодателят е приел разпоредбата на член 4, параграф 1, алинея 2 от Директивата.

38. Правното основание, изведено от нарушението на задължението за обосноваване следователно трябва да бъде отхвърлено.

По правното основание, изведено от нарушението на член 57, параграф 2 от Договора

39. Федералното правителство твърди, че като изисква клоновете да намалят стойността на гаранцията си до тази на приемащата държава-членка, „забраната за износ“ прави по-трудно и дори невъзможно те да извършват дейностите си във въпросната държава и следователно, противоречи на целта на член 57, параграф 2, която е именно да улесни достъпа да дейности като самостоятелно заети лица и тяхното упражняване. „Забраната за износ“ също пречатства процеса на намаляване на различията между националните схеми за гарантиране и от там също противоречи на целта на Директивата, която е въвеждането на схеми за гарантиране на депозити във всички държави-членки и да хармонизира вече съществуващите. Тези цели трябва да се постигнат посредством минимално ниво на хармонизация и взаимното признаване на национални схеми.

40. В това отношение федералното правителство твърди, че германската схема за гарантиране на депозити, приложима към защитата на вложители в клонове, намиращи се в други държави-членки, не е призната в тези страни, така че нивото на защита там следва да се намали. Задължение, което следва от това за германските кредитни институции да установят различни вноски за клонове в други държави-членки поражда значителни трудности и дори пречатства тези институции да изградят мрежи от дъщерни дружества в тези други държави-членки, както биха направили в отсъствието на „забраната за износ“. Според федералното правителство италианските, датските и френските кредитни институции също са засегнати, тъй като съгласно Директивата те също трябва да намалят нивото на защита на депозитите, направени в клонове, намиращи се в някои други държави-членки.

41. Преди всичко следва да се отбележи, че член 57, параграф 2 от Договора позволява на Парламента и Съвета да приемат директиви относно достъпа да дейности като самостоятелно заети лица и тяхното упражняване с оглед премахване пречките пред свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги. Очевидно е, че подобна пречка трябва да се търси в основните различия между схемите за гарантиране на депозити, съществуващи в различните държави-членки. Следователно, законодателствата относно тези схеми са хармонизирани, за да улеснят дейността на кредитните институции на ниво на Общността.

42. При тези обстоятелства „забраната за износ“ не се счита за противоречаща на член 57, параграф 2 единствено на основанието, че съществуват положения, неблагоприятни за клоновете на кредитните институции, оправомощени в определена държава-членка. При осъществяване на хармонизацията търговците,

установени в дадена държава-членка, могат да загубят предимствата на националното законодателство, което е било особено благоприятно за тях.

43. Второ, вярно е, че „забраната за износ” е изключение от минималната хармонизация и взаимното признаване, което Директивата принципно се стреми да постигне. Въпреки това с оглед сложността на въпроса и различията между законодателствата на държавите-членки, Парламентът и Съветът са оправомощени да постигнат необходимата хармонизация постепенно (вж. в този смисъл Решение от 29 февруари 1996 г., по дело Skanavi и Chryssanthakopoulos, C-193/94, Recueil стр. I-929, точка 27).

44. Накрая, според Препоръката на Комисията схемите за гарантиране на депозити на приемащата държава-членка трябва да защитават вложителите в клонове на кредитни институции, чиито седалища се намират в други държави-членки. Втората директива 89/646/ЕИО на Съвета от 15 декември 1989 г. относно координацията на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно достъпа до дейността на кредитни институции и нейното упражняване и за изменение на Директива 77/780/ЕИО (ОВ L 386, стр. 1, наричана по-нататък „Втората банкова директива”) впоследствие не се занимава с въпроса за схемите за гарантиране на депозити. При тези обстоятелства е възможно извършването на банкова дейност от клонове на институции, оправомощени в Германия, да бъде засегнато от задължението за присъединяване към схема за гарантиране в друга държава-членка, създадена в съответствие с Препоръката на Комисията. Член 4, параграф 1, алинея 2 от Директивата допринася за намаляване на тази пречка чрез намаляване основно на влиянието на схемата за гарантиране на приемащата държава-членка до просто ограничение на максималното ниво на покритие за вложители в клонове, учредени от кредитни институции, оправомощени в други държави-членки, когато това покритие надвишава 20 000 ECU или евентуално 15 000 ECU. Във всички случаи това ограничение е много по-малко обременително от задължението за съобразяване с различни законодателства на схеми за гарантиране на депозити в отделните държави-членки. Следва, че член 4, параграф 1, алинея 2 улеснява предприемането и извършването на банкови дейности в други държави-членки дори по отношение на клонове на кредитни институции, оправомощени в Германия.

45. Правното основание, изведено от нарушението на член 57, параграф 2 от Договора следователно трябва да бъде отхвърлено.

По правното основание, изведено от несъвместимостта с целта за високо ниво на потребителска защита, както е посочена в член 3, буква т) и член 129а от Договора

46. Федералното правителство твърди, че съгласно член 3, буква т) от Договора потребителската защита е задължителна цел на Общността, и че с приемането на член 129а е прибавен специален дял „Защита на потребителите” към Договора. Освен това от първо и шестнадесето съображения от Директивата следва, че последната цели да повиши защитата на вложителите, и че защитата е по-голяма, когато стойността на гаранцията е висока.

47. Според германското правителство „забраната за износ“, определена в член 4, параграф 1, алинея 2 е благоприятна не само за вложителите в държава-членка, в която покритието е минимално, и които имат депозити в клон на кредитна институция, оправомощена в държава-членка, изискваща високо ниво на защита, но също за вложители с депозити в държава-членка с високо ниво на защита, които желаят да ги прехвърлят в клон в държава-членка, в която защитата е по-ниска. Следователно, посочената по-горе разпоредба противоречи на целта на Договора.

48. В тази връзка е достатъчно да се отбележи, че въпреки че защитата на потребителите е една от целите на Общността, тя категорично не е единствената ѝ цел. Както вече беше упоменато, Директивата цели да насърчи свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги в банковия сектор. Несъмнено тези свободи трябва да бъдат придружени от високо ниво на потребителска защита в Общността; все пак никоя разпоредба на Договора не задължава законодателят на Общността да приеме най-високото ниво на защита, което може да бъде открито в дадена държава-членка. Понижаването на нивото на защита, което може в тази връзка да доведе в определени случаи до прилагането на член 4, параграф 1, алинея 2 от Директивата, не поставя под въпрос общия резултат, който Директивата желае да постигне, а именно значително подобрене в защитата на вложители в рамките на Общността.

49. По тези причини, правното основание, изведено от несъвместимостта на член 4, параграф 1, алинея 2 с целта, посочена в член 3, буква т) и член 129а от Договора, за високо ниво на потребителска защита също трябва да бъде отхвърлено.

По правното основание, изведено от нарушението на принципа на пропорционалност

50. Федералното правителство твърди, че дори при мерки за хармонизация, законодателят на Общността трябва да пази рамките на предоставените му правомощия, които са ограничени, по-специално от принципа на пропорционалност. Този принцип не е бил спазен в настоящия случай.

51. В това отношение федералното правителство твърди, че „забраната за износ“, определена в член 4, параграф 1, алинея 2 от Директивата, е по принцип несъвместима с член 52 от Договора, тъй като ограничава свободата на установяване. Клоновете са лишени от елемент на конкуренция спрямо националните банки на приемащата държава-членка до такава степен, че в определени случаи финансовите институции могат да бъдат принудени по тази причина да се въздържат от изграждане на мрежа от клонове в друга държава-членка.

52. Според германското правителство „забраната за износ“ не е задължителна за постигане на целта на Директивата, а именно да предотврати смущенията на пазара, пораждащи се, ако потребителите изтеглят депозитите си от националните си кредитни институции, за да ги прехвърлят в клонове на кредитни институции, одобрени в други държави-членки, тъй като съществуват алтернативи на тази забрана, които биха причинили по-малко сериозно

смущение на дейността на кредитните институции. Така, например, би било възможно внасянето на защитна разпоредба в полза на кредитните институции в държавите-членки, където защитата на вложителите е по-малко интензивна, позволяваща намеса, само при наличието на явно смущение в държавата-членка.

53. Подобна защитна разпоредба за периоди на криза би била в съответствие с понятието за охранителни мерки в правото на Общността и би била напълно достатъчна в настоящия случай. Няма причина за опасения от смущения на пазара поради парични прехвърляния от вложители в клонове на банки, оправомощени в други държави-членки, тъй като член 9, параграф 3 от Директивата ограничава използването за рекламни цели на информацията относно схемите за гарантиране на депозити. При липсата на реклама вложителите биха научили само постепенно за по-благоприятните гаранционни схеми и няма да направят незабавно значителни тегления, така че въпросните органи разполагат с време да приемат охранителни мерки.

54. В това отношение трябва да се напомни практиката на Съда, според която, за да се установи дали разпоредба от правото на Общността съответства на принципа на пропорционалност, следва да се потвърди дали средствата, които използва са подходящи за постигане на желаната цел и дали не отиват отвъд необходимото за постигането ѝ (вж., по-специално Решение от 12 ноември 1996 г., по дело Обединено кралство/Съвет, C-84/94, Recueil стр. I-5755, точка 57).

55. При оценяване на необходимостта от въпросната мярка трябва да се подчертае, че законодателят на Общността е целял да регулира икономически сложна ситуация. Преди приемането на Директивата схемите за гарантиране на депозити не съществуват във всички държави-членки; освен това повечето от тях не обхващат вложителите в клонове, учредени от кредитни институции, оправомощени в други държави-членки. Следователно, законодателят на Общността е трябвало да оцени бъдещите и несигурни последици от намесата му. В тази връзка може да избере между обща превенция на риска и установяването на система за специална защита.

56. В такава ситуация, Съдът не може да замени собствената си преценка с тази на законодателят на Общността. Най-много може да намери недостатъци в законодателния си избор, само ако последният се окаже явно неправилен, или ако последващите неудобства за определени икономически оператори са изцяло непропорционални на предлаганите иначе предимства.

57. Според четиринадесето съображение от Директивата, Парламентът и Съветът са избрали да избягват от самото начало всякакви смущения на пазара, произтичащи от предложението на клоновете на някои кредитни институции, оправомощени от приемащата държава-членка. След като възможността за подобно смущение не може да бъде изцяло изключена, следва, че законодателят на Общността е показал спрямо задължителния правен стандарт, че преследва законна цел. Освен това ограничението, установено от „забраната за износ“, върху дейностите на въпросните кредитни институции не е явно непропорционално.

58. Следва, че правното основание, изведено от неспазване на принципа на пропорционалност също трябва да бъде отхвърлено.

59. По изложените основания, искането за отмяната на член 4, параграф 1, алинея 2 от Директивата трябва да бъде отхвърлено.

По член 4, параграф 2

60. Според федералното правителство задължението по член 4, параграф 2 от Директивата за включване на клонове в схемата за гарантиране на приемащата държава-членка, за да се допълни гаранцията, предвидена в държавата по произход, противоречи на принципа на надзор от държавата-членка по произход и на принципа на пропорционалност.

По правното основание, изведено от нарушение на принципа на надзор от държавата по произход

61. Правителството ищец изтъква, че по време на приемане на Директивата законодателят на Общността вече е бил обвързан от принципа, че надзорът трябва да се осъществява от държавата-членка по произход. Този принцип, изрично уреден от Втората банкова директива, която държавите-членки са задължени да въведат до 1 януари 1993 г., от 1985 г. е определен в Бялата книга на Комисията като окончателно средство за хармонизиране и координиране на национални разпоредби в областта на финансовите услуги. Тази Бяла книга е изрично одобрена от Европейския съвет през 1985 г..

62. Като са приели член 4, параграф 2, Парламентът и Съветът са нарушили този принцип. Всъщност според германското правителство, ако се използва допълнителната гаранция, тогава надзора над банките, правомощието за одит и гаранцията на депозити не представляват вече изключително въпроси за властите или схемата за гарантиране на приемащата държава-членка, като тези компетенции се поделят между държавата по произход и приемащата държава. В резултат схемата за гарантиране на депозити на приемащата държава-членка, която носи риска от неплатежоспособността на клон, е възпрепятствана от Втората банкова директива адекватно да проверява ликвидността и платежоспособността на въпросния клон.

63. Федералното правителство освен това излага, че според практиката на Съда законодателят на Общността не може при упражняване на правомощията си да се отклонява от предишната си практика без да се обосновава.

64. Съдът установява, първо, че не е доказано, че законодателят на Общността урежда принципа на надзор от държавата по произход в областта на банковото право с намерението за систематично подчиняване на всички други правила в областта на този принцип. Второ, тъй като не е принцип, уреден от Договора, законодателят на Общността може да се отклони от него, при условие че не нарушава правните очаквания на засегнатите лица. След като още не е действал по отношение на гаранцията на депозити, подобни правни очаквания не могат да съществуват.

65. По изложените основания, правното основание, изведено от нарушение на принципа за надзор от държавата по произход трябва да бъде отхвърлено.

По правното основание, изведено от нарушението на принципа на пропорционалност

66. Според федералното правителство член 4, параграф 2 от Директивата противоречи на принципа на пропорционалност, защото мярката, която издава, не е задължителна за постигането на преследваната цел.

67. В това отношение федералното правителство констатира, че схемите за гарантиране на депозити на приемащата държава-членка трябва да носят отговорност за разликата между по-ниското покритие, предоставяно в държавата-членка по произход, и по-високото покритие в приемащата държава-членка и дори в някои случаи за цялата гаранция.

68. Следователно, допълнителната гаранция съдържа значителни рискове за схемите за гарантиране на депозити на приемащата държава-членка, тъй като от тях се изисква да компенсират вложителите, дори когато приемащата държава не е вече в положение адекватно да контролира ликвидността и платежоспособността на клона и така да предвижда или предотвратява възможната неплатежоспособност на клона на чуждестранна институция. Тези рискове не се заличават от факта, че в съответствие с ръководните принципи, установени в приложение II към Директивата, всяка схема за гаранция може да изисква представянето на всички необходими данни и има правото да сверява тази информация с компетентните органи на държавата-членка по произход. Никоя разпоредба не задължава надзорните органи на държавата-членка по произход да предоставят необходимата информация.

69. Така федералното правителство счита, че разпоредба, според която схемите за гарантиране на депозити на държавата-членка по произход осигуряват допълнителна гаранция за клонове, установени в друга държава-членка, за да им позволи да достигнат нивото на гаранция в приемащата държава-членка, е по-малко радикално решение. Предимството на такава правна уредба, която освен това е упомената в тринадесето съображение от Директивата като алтернатива на допълнителната гаранция, е, че рискът от неплатежоспособност – оттам и задължението за компенсиране на вложители – не се прехвърля вече на схемата за гарантиране на приемащата държава-членка, а остава отговорност на държавата по произход, която разполага с далеч по-големи възможности за надзор.

70. В това отношение трябва да се констатира, че в съответствие с тринадесето съображение, член 4, параграф 2 от Директивата цели да поправи недостатъците, произтичащи от несъразмерност на компенсацията и неравноправни условия за конкуренция в рамките на една и съща територия между националните институции и клоновете на институции от други държави-членки. Освен това в шестнадесето съображение законодателят на Общността е счел, че разходите за финансиране на схемата за гарантиране трябва да бъдат взети под внимание, и че би било разумно да се установи хармонизираното минимално гаранционно ниво на 20 000 ECU. Член 7 от Директивата предвижда

възможност за дерогация от тази минимална стойност до 31 декември 1999 г., като преди тази дата гаранцията не трябва да надвишава 15 000 ECU.

71. Ясно е от съображенията и разпоредбите, че законодателят на Общността не желае да наложи прекомерно задължение на държавите-членки по произход, които все още нямат схеми за гарантиране на депозити или имат само схеми, предоставящи по-ниска гаранция. При тези обстоятелства не може да изисква от тях да носят риска, свързан с допълнително покритие, произтичащо от политическо решение на конкретна приемаща държава-членка. Алтернативното решение, предложено от правителството ищец, а именно задължително допълнително покритие от схемите на приемащата държава-членка, следователно, не би постигнало желаната цел.

72. Освен това както г-н генералният адвокат посочва в точки 136 - 146 от заключението си, задължението, наложено на приемащата държава, подлежи на различни условия, предназначени да улеснят задачата ѝ. Така съгласно член 4, параграф 3 приемащата държава-членка може да изисква от клонове, желаещи да се присъединят към някоя от схемите ѝ за гарантиране, да заплатят вноски и по силата на точка а) от приложение II към Директивата може да изисква от държавата по произход да предостави информация за тези клонове. Освен това член 4, параграф 4 от Директивата цели да осигури съответствие със задълженията, възложени на такъв клон като член на схема за гарантиране на депозити. От тези разнообразни разпоредби следва, че член 4, параграф 2 няма за последица възлагането на прекомерно задължение за схемите за гарантиране на приемащите държави-членки.

73. С оглед всички посочени по-горе съображения, правното основание, изведено от нарушение на принципа на пропорционалност трябва да бъде отхвърлено.

74. Следва, че искането за отмяна на член 4, параграф 2 от Директивата също трябва да бъде отхвърлено.

По член 3, параграф 1, алинея 1, второ изречение

75. Според федералното правителство задължението за членство, произтичащо от член 3, параграф 1, алинея 1, второ изречение от Директивата противоречи на член 3б, алинея 3 от Договора и на общия принцип на пропорционалност.

76. Преди всичко германското правителство твърди, че принципът на пропорционалност, определен в член 3б, алинея 3 от Договора, е специално изложен по-специално в заключенията на Европейския съвет от Единбург относно тази разпоредба, постановяваща, че при приемане на законодателни мерки Общността полага усилия да отчете добре установените национални практики, и че Общността трябва да предложи на държавите-членки алтернативни разрешения за постигане на преследваните цели.

77. Все пак според германското правителство при изготвянето на член 3, параграф 1, алинея 1, второ изречение от Директивата, Парламентът и Съветът не са отчели схемата, съществуваща в Германия, като „добре установена

национална практика” по смисъла на ръководните принципи на Европейския съвет. От 1976 г. съществува в тази държава фонд за гарантиране на депозити на Асоциацията на банките в Германия, членството в който е доброволно, и винаги е функционирал ефективно.

78. По същия начин задължението за присъединяване, наложено от Директивата към схема не оставя възможност за държавите-членки да приемат „различни подходи” по отношение на прилагането на Директивата като доброволна схема за гарантиране на депозити. В това отношение германското правителство счита, че след като доброволното членство представлява предимство за кредитните институции на конкурентно равнище, те биха се присъединили към схема за гарантиране на депозити без да бъдат задължавани от държавата да го направят. Така в Германия през м. октомври 1993 г. само пет институции, чиито депозити са ниски като цяло, остават извън такава схема.

79. Накрая, задължителното членство налага прекомерна тежест на кредитните институции. Както доказва германската схема, вложителите могат да бъдат защитени с други по-малко ограничителни мерки като задължението за банка да информира клиентите си за членството си в схема за гарантиране на депозити.

80. Без да е необходимо да се определи точната правна стойност на заключенията на Европейския съвет от Единбург, на които правителството ищец се позовава в този контекст, трябва да се изтъкне преди всичко, че когато законодателят на Общността хармонизира законодателство, всички „добре установени национални практики” не се отчитат.

81. Второ, изглежда, че в настоящия случай Федерална република Германия е единствената държава-членка, която се позовава на доброволното членство в схема за гарантиране на депозити като практика.

82. Трето, установено е, че законодателят на Общността счита за задължително да осигури хармонизирано минимално ниво на гаранция на депозити, когато последните са направени в рамките на Общността. Като се отчете това изискване и факта, че в някои държави-членки не съществува схема за гарантиране на депозити, законодателят не може да се критикува, че е предвидил задължение за присъединяване към схема, независимо от доброто функциониране на доброволна схема за членство в Германия.

83. Накрая трябва да се добави, че правителството ищец само приема, че през м. октомври 1993 г. само пет кредитни институции от триста членуват в схема за гарантиране на депозити. Задължението за членство, следователно, налага на тези няколко кредитни институции да се присъединят и затова не може да се счита за прекомерно.

84. На същите тези основания, законодателят не може да бъде критикуван, че не е предоставил алтернативен подход на задължителното членство като задължение за информиране на потребителите за всяко членуване в схема. Такова задължение не би позволило постигането на целта за осигуряване на хармонизирано минимално ниво на гаранция за всички депозити.

85. Следователно, искането за отмяна на член 3, параграф 1, алинея 1, второ изречение от Директивата трябва да бъде отхвърлено.

86. От всички изложени по-горе съображения следва, че искът трябва да бъде отхвърлен.

По съдебните разноси

87. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноси, ако е направено такова искане. След като Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз са направили искане за осъждане на Федерална република Германия и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноси. Съгласно параграф 4, алинея 1 Комисията на Европейските общности, която е встъпила в спора, ще понесе направените от нея съдебни разноси.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Отхвърля иска.

2. Осъжда Федерална република Германия да заплати съдебните разноси.

3. Комисията на Европейските общности да понесе направените от нея съдебни разноси.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 13 май 1997 година.

Подписи