

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

föredraget den 10 december 1996 *

1. Förbundsrepubliken Tyskland har väckt talan vid domstolen om ogiltigförklaring av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar ¹ (nedan kallat direktivet eller det omtvistade direktivet) med anledning dels av att artikel 57.2 i EG-fördraget, som är den grund på vilken denna text har antagits, inte utgör tillräcklig rättslig grund, dels av att direktivet inte är motiverat i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 190 i EG-fördraget.

2. I andra hand har sökanden yrkat att följande tre bestämmelser i direktivet skall ogiltigförklaras:

— Artikel 4.1 andra stycket, som utgör hinder för "export" av garantier genom att föreskriva att den täckning som insättarna ges av kreditinstitutens filialer i andra medlemsstater inte får överstiga den täckning som motsvarande garantisystem ger i värdmedlemsstaten.

— Artikel 4.2, enligt vilken en medlemsstat, vars system för garanti av insättningar

överstiger nivån på eller omfattningen av den täckning som ges i en annan medlemsstat, skall inrätta ett system för garanti av insättningar till vilket filialer till kreditinstitut som är auktoriserade i den senare staten kan ansluta sig för att komplettera sin garanti.

— Artikel 3.1 första stycket andra meningen i direktivet, där det föreskrivs en skyldighet för kreditinstituten att vara anslutna till ett garantisystem.

3. Rådet och parlamentet har, med stöd av kommissionen, yrkat att talan skall ogillas.

I — Antagandet av direktivet

4. Kommissionen har, inom ramen för utarbetandet av ett europeiskt banksystem och för att komplettera det som redan uppnåtts på detta område, antagit rekommendation 87/63/EEG ², som har till syfte att uppmuntra medlemsstaterna att införa system för garanti av insättningar.

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 135, s. 5.

2 — Rekommendation av den 22 december 1986 om införande av system för inlåningsskydd i gemenskapen (EGT L 33, 1987, s. 16).

5. Då det visade sig att rekommendationen inte hade gett önskat resultat lade kommissionen den 14 april 1992 fram ett förslag till direktiv "om system för garanti av insättningar"³, vars principer parlamentet godkände den 10 mars 1993. Parlamentet föreslog ändringar, bland annat i form av en höjning av täckningsnivån, vilka till stor del har inarbetats.⁴ Kommissionen lade den 7 juni 1993 fram ett nytt omarbetat förslag⁵ inför rådet, vilket detta i en gemensam ståndpunkt av den 25 oktober 1993 i huvudsak ställde sig bakom.

6. Parlamentet hördes på nytt om förslaget till direktiv i enlighet med det medbeslutandeförfarande mellan parlamentet och rådet som föreskrivs i artikel 189b, som nyligen infördes i EEG-fördraget genom fördraget om Europeiska unionen och som tillämpas på direktiv som utfärdas med stöd av artikel 57.2 tredje meningen i fördraget. Parlamentet föreslog genom beslut av den 9 mars 1994 flera ändringar av rådets gemensamma ståndpunkt.⁶ Till följd av att enighet inte kunde uppnås mellan de två institutionerna sammanträdde förlikningskommittén för att utarbeta ett gemensamt utkast vilket gjorde det möjligt att anta direktivet den 30 maj 1994.

7. Direktiv 94/19 är ett av de första direktiv som har antagits genom förfarandet i artikel

189b. I synnerhet är det, såvitt jag känner till, det första direktiv som har utfärdats efter det förlikningsförfarande som föreskrivs i denna bestämmelse.

8. Ett av artikel 189b:s huvudsakliga kännetecken är att det är möjligt att anta rättsakter utan att enhällighet behöver uppnås. Inom ramen för det nya förfarandet fattar rådet nämligen beslut med kvalificerad majoritet, utom i de fall då det skall uttala sig om sådana ändringar av parlamentet som kommissionen har avstyrkt. I sådant fall gäller fortfarande regeln om enhällighet.

9. Eftersom Förbundsrepubliken Tysklands röst inte räckte för att förhindra att direktivet antogs, har den tyska regeringen väckt förevarande talan.

10. Den tyska regeringen förespråkar i huvudsak uppfattningen att dess eget system för garanti av insättningar gör det möjligt att uppnå de mål som eftersträvas i direktivet utan att behöva ställa motsvarande krav.

3 — EGT C 163, s. 6 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

4 — EGT C 115, s. 91.

5 — EGT C 178, s. 14.

6 — EGT C 91, s. 85.

II — Allmän beskrivning av direktiv 94/19

enligt de behöriga myndigheternas uppfattning, uppfyller följande villkor:

11. Huvudsyftet med direktivet är att införa system för garanti av banksättningar i samtliga medlemsstater och harmonisera tillämpliga garantier med utgångspunkt från ett minimibelopp.

— Systemet skall redan vara i funktion och officiellt erkänt vid tiden för detta direktivs antagande.

12. I artikel 3.1 och 3.4 i direktivet föreskrivs att:

— Systemet skall vara utformat på ett sådant sätt att det förhindrar insättningar hos kreditinstitut som är anslutna till systemet från att bli indisponibla och förfoga över de resurser som behövs för detta ändamål.

”1. Varje medlemsstat skall säkerställa att *ett eller flera system för garanti av insättningar införs och officiellt erkänns inom dess territorium*. Förutom under sådana omständigheter som avses i andra stycket och i punkt 4 får inget kreditinstitut som är auktoriserat i medlemsstaten enligt artikel 3 i direktiv 77/780/EEG ta emot insättningar *om det inte är anslutet till ett sådant system*.

— Systemet får inte bestå av en garanti som har beviljats ett kreditinstitut av medlemsstaten själv eller av dess lokala eller regionala myndigheter.

— Systemet skall säkerställa att insättarna informeras enligt de villkor som fastställs i artikel 9.

En medlemsstat kan dock undanta ett kreditinstitut från skyldigheten att vara anslutet till ett system för garanti av insättningar om kreditinstitutet är anslutet till ett system som skyddar kreditinstitutet självt och särskilt säkerställer dess likviditet och solvens, och därigenom garanterar ett insättarskydd som åtminstone motsvarar det skydd som ett system för garanti av insättningar ger och som

De medlemsstater som använder sig av denna möjlighet skall informera kommissionen om detta; de skall särskilt meddela kommissionen om sådana skyddssystemens egenskaper och vilka kreditinstitut som omfattas av dem samt om eventuella senare ändringar i den

information som har tillhandahållits. Kommissionen skall informera Rådgivande bankrörelsekommittén om detta.

garantisystem inom värdmedlemsstatens territorium ger.

...

4. Om nationell lagstiftning tillåter det och med uttryckligt samtycke från de behöriga myndigheter som har utfärdat kreditinstitutets auktorisation, får ett institut som har uteslutits från ett system för garanti av insättningar fortsätta att ta emot insättningar om det före sitt uteslutande har vidtagit andra åtgärder för att garantera ett skydd för insättningar som vad avser nivå på och omfattning av skyddet åtminstone motsvarar det skydd som det officiellt erkända systemet ger.”⁷

Före detta datum skall kommissionen utarbeta en rapport på grundval av de erfarenheter som har gjorts vid tillämpningen av det andra stycket och bedöma behovet av att fortsätta med dessa åtgärder. Om så är lämpligt skall kommissionen överlämna ett förslag till direktiv till Europaparlamentet och rådet, i syfte att förlänga åtgärdernas giltighetstid.

13. I artikel 4.1 och 4.2 föreskrivs:

”1. System för garanti av insättningar, som enligt artikel 3.1 har införts och officiellt erkänts i en medlemsstat, skall *omfatta insättare hos kreditinstitutets filialer i andra medlemsstater*.

2. När nivån på eller omfattningen, inklusive procentsatsen, av den täckning som värdmedlemsstatens system för garanti av insättningar ger, överstiger nivån på eller omfattningen av den täckning som ges i den medlemsstat i vilken ett kreditinstitut är auktoriserat, skall värdmedlemsstaten säkerställa att det finns ett officiellt erkänt system för garanti av insättningar inom dess territorium som en filial frivilligt kan ansluta sig till för att *komplettera den garanti* som dess insättare redan har genom institutets anslutning till systemet i sitt hemland.

Fram till den 31 december 1999 får *varken* nivån på eller omfattningen, inklusive procentsatsen, av den täckning som ges *överstiga den maximala storleken på eller omfattningen av* den täckning som motsvarande

Det system som filialen ansluter sig till skall omfatta den kategori av institut som den tillhör eller närmast motsvarar i värdmedlemsstaten.”⁸

⁷ — Min kursivering.

⁸ — Min kursivering.

14. I artikel 7 fastslås ett minsta belopp för garantin. Artikel 7.1 och 7.3 innehåller bland annat följande bestämmelser:

”1. System för garanti av insättningar skall föreskriva att varje insättares sammanlagda insättningar skall täckas upp till 20 000 ecu i den händelse insättningarna blir indisponibla.

I de medlemsstater där insättningar inte är täckta upp till 20 000 ecu när detta direktiv antas får fram till den 31 december 1999 det högsta belopp som har fastställts i deras system för garanti av insättningar bibehållas, förutsatt att detta belopp inte är lägre än 15 000 ecu.

...

3. Denna artikel skall inte hindra bibehållandet eller antagandet av bestämmelser som ger en *högre eller mer omfattande täckning* av insättningar.”⁹

15. I artikel 9 föreskrivs en *skyldighet* för kreditinstituten att *informera* insättarna om det tillämpliga garantisystemet.

16. I artikel 10 bestäms fristen inom vilken garantisystemen skall betala fordringar som har blivit indisponibla till *tre månader*.

III — Det tyska bankgarantisystemet

17. Som framgår av den tyska regeringens inlagor och de svar som givits under sammanträdet har de tyska bestämmelserna om garanti av insättningar följande särdrag.

18. År 1976 skapades en fond för garanti av insättningar av en sammanslutning på förbunds nivå av tyska banker. Denna fond är ett icke-statligt organ för frivillig försäkring som har bildats av denna sammanslutning. Det finns även andra garantisystem som till exempel de kooperativa bankernas och sparkassornas garantisystem.

19. Nästan samtliga i Tyskland verksamma kreditinstitut är medlemmar av ett garantisystem. I oktober 1993 var det endast fem institut med säte i Tyskland och med auktorisation att motta insättningar, inklusive från småsparare, som inte var anslutna.

9 — Min kursivering.

20. Det skydd som det tyska garantisystemet ger är synnerligen effektivt, eftersom det täcker så gott som samtliga insättningar. Detta gör den tyska skyddsnivån till den högsta i gemenskapen.

21. Sådana kreditinstitut i Tyskland som inte är anslutna till ett godkänt organ för garanti av insättningar är skyldiga att informera sina kunder innan de öppnar ett konto.

22. De nationella tillsynsmyndigheterna kan förbjuda ett kreditinstitut att ta emot inbetalningar om det inte är anslutet till ett garantisystem och om det riskerar att gå i konkurs.

23. Fonden för garanti av insättningar som har bildats av nämnda sammanslutning av tyska banker har givits tillstånd av de anslutna instituten att insamla alla nödvändiga upplysningar från Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen och från Deutsche Bundesbank så, att den skall kunna kontrollera de uppgifter som bankerna tillhandahåller. Fonden har vidare rätt att ta del av de anslutna bankernas bolagshandlingar och kontrollera dem på plats.

24. Kreditinstituten skall överlämna de kontrollrapporter som upprättats med hjälp av garantisystemet till den nationella tillsynsmyndigheten.

IV — Huvudyrkandet

A — Direktivets rättsliga grund

25. Den rättsliga grund på vilken gemenskapslagstiftaren har stött sig är artikel 57.2, enligt vilken rådet skall utfärda direktiv om samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. Bestämmelsen lyder enligt följande:

”[För att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare] skall rådet före övergångstidens utgång utfärda direktiv om samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. Rådet skall genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet besluta om direktiv vilkas genomförande i åtminstone någon medlemsstat medför ändring av gällande principer inom yrkeslagstiftningen såvitt avser utbildning och tillträdesvillkor för fysiska personer. *I andra fall skall rådet besluta enligt förfarandet i artikel 189b.*”¹⁰

10 — Min kursivering.

26. Artikel 57.2 ingår bland de bestämmelser som citeras i artikel 7a, vilka utgör rättslig grund för de åtgärder som beslutas av gemenskapen i syfte att gradvis upprätta den inre marknaden.

27. Förbundsrepubliken Tyskland har hävdat att artikel 57.2 i fördraget inte kan utgöra den enda rättsliga grunden för direktivet, eftersom direktivet mer syftar till att stärka skyddet för insättarna än att möjliggöra förverkligandet av den inre marknaden för banktjänster.

28. Eftersom huvudsyftet enligt sökanden är konsumentskyddet kan detta inte åstadkommas annat än med stöd av artikel 235 i EG-fördraget, medan artiklarna 100a och 129a inte är tillämpliga. Detta skulle innebära att artiklarna 57 och 235 skall tillämpas samtidigt. Sökanden har av detta dragit slutsatsen att direktivet inte har antagits på lagenligt sätt, eftersom det inte förelåg enhällighet i enlighet med vad som stadgas i artikel 235.¹¹

29. Rådet, parlamentet och kommissionen anser däremot att huvudsyftet med direktivet är att upprätta en inre marknad för banktjänster, att stärka bankväsendets stabilitet och tillskapa lika konkurrensvillkor, medan konsumentskyddet är av underordnad betydelse.

30. Det handlar således ännu en gång om att klargöra förfarandet för antagande av en gemenskapsnorm och avgränsa tillämpningsområdena för de två bestämmelser som kan utgöra rättslig grund för denna.

31. För att fastställa en rättsakts rättsliga grund skall man enligt domstolens fasta rättspraxis¹² grunda sig på omständigheter som är objektiva och som kan bli föremål för rättslig prövning, såsom den omtvistade rättsaktens syfte och innehåll.

32. Eftersom harmoniseringen per definition syftar till att tillnärma befintlig nationell lagstiftning, finns det anledning att undersöka denna åtgärds natur för att fastställa den relevanta rättsliga grunden.

33. Tillnärmningen av nationella normer innebär att likvärdiga krav ställs på samtliga medlemsstater, när det är befogat, samt att gemensamma regler eller mål uppställs för dessa. Alla harmoniseringsåtgärder innebär således en kombination av huvudsyftet att tillnärma lagstiftningarna och av själva syftet med lagstiftningarna i fråga. Det finns därför en naturlig anledning till att dessa åtgärder vilar på dubbel rättslig grund: en grund för harmoniseringen och en grund för syftet med lagstiftningen. Vid första anblicken kan det därför verka nödvändigt att systematiskt

11 — Sidan 6— 16 i den franska översättningen av ansökan.

12 — Se till exempel dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet (Rec. 1987, s. 1493) punkt 11, och av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet (Rec. 1991, s. I-2867) punkt 10.

kräva att bestämmelser om harmonisering av lagstiftning skall vila på dubbel rättslig grund.

34. Domstolen har uttalat sig om möjligheten att förena två rättsliga grunder, som är befogade på grund av att rättsakten hade två syften. Domstolen gjorde skillnad mellan det fall då de två syftena inte kan skiljas åt¹³ — vilket således motiverade att "motsvarande rättsakter antogs på grundval av de två bestämmelserna i fråga"¹⁴ — och det fall då ett av syftena skall anses underordnat det andra och då det senare syftet således utgör den enda rättsliga grunden för bestämmelsen i fråga.¹⁵ Föreliggande talan skall således prövas med beaktande av dessa principer.

35. När det gäller det eftersträvade målet framgår det klart att det å ena sidan är etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster inom banksektorn och å andra sidan banksystemets stabilitet samt skyddet för insättarna som utgör direktivets två syften. Denna punkt har för övrigt inte bestritts av parterna, vilka emellertid är av olika mening i fråga om vilket av de två syftena som skall ha företräde och som följaktligen utgör rättslig grund.

36. Det omtvistade direktivets två syften framgår av följande övervägande i ingressen till direktivet:

"I enlighet med fördragets mål bör den harmoniska utvecklingen av kreditinstituts verksamhet inom hela gemenskapen främjas genom upphävande av alla begränsningar i etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster, under det att banksystemet görs mer stabilt och skyddet för insättarna ökar."¹⁶

37. Det är emellertid svårt att enbart med hänsyn till övervägandena urskilja vilket av de två syftena som skall ges företräde. Den omständigheten att vart och ett av syftena omnämns i ett stort antal överväganden (se bland andra övervägandena nr 1, 2, 5, 8, 13, 14, 23 och 25 med avseende på kravet på en harmonisering, och övervägandena nr 3, 9, 11 och 16 med avseende på konsumentskyddet) leder till slutsatsen att en dubbel rättslig grund är nödvändig.

38. Svårigheten med att etablera en hierarkisk ordning mellan de två syftena framgår även tydligt av direktivets *innehåll*. Denna svårighet förklaras av att ett stort antal av de principer som kommer till uttryck i samtliga bestämmelser om harmonisering av systemen med garanti av insättningar, på grund av själva syftet med dessa principer, med nöd-

13 — Se ovan dom av den 11 juni 1991, kommissionen mot rådet, punkt 13.

14 — Ibidem, punkt 17.

15 — Se dom av den 4 oktober 1991 i mål C-70/88, parlamentet mot rådet (Rec. 1991, s. I-4529) punkt 17, och av den 28 juni 1994 i mål C-187/93, parlamentet mot rådet (Rec. 1994, s. I-2857) punkt 25.

16 — Första övervägandet.

vändighet avser att skydda insättarna. Man skulle vid första anblicken kunna få den uppfattningen att, då lagstiftaren har föreskrivit en harmonisering av systemen med garanti av insättningar, han har gjort detta såväl — eller kanske i första hand — för att säkerställa skyddet för insättarna, vilka fram till dess inte har åtnjutit något skydd eller i varje fall inte ett fullgott skydd, som för att samma krav skall ställas på samtliga berörda ekonomiska aktörer på detta område för att de rättsliga villkoren för att driva sådan verksamhet skall bli mer lika. Direktivets innehåll vittnar om detta genom att det föreskrivs en skyldighet för varje kreditinstitut att vara anslutet till ett garantisystem (artikel 3.1). Lagstiftaren har även visat ett direkt intresse för insättarnas situation genom att exempelvis slå fast att fristen för utbetalning av garantin begränsas till tre månader från det att insättningen blev indisponibel (artikel 10.1).

39. Enligt min mening framgår det emellertid att, även om kravet på skydd tidsmässigt går före harmoniseringen, det sistnämnda syftet inte för den skull kan anses komma i andra hand, utan i fråga om direktiv 94/19 tvärtom skall anses som huvudsyftet.

40. Å ena sidan förutsätter etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, vilka utgör villkor för upprättandet av den inre marknaden för banktjänster, att upptagandet och utövandet av förvärvsverksamhet som egenföretagare underlättas genom en samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar, som skall undanröja skillnader som utgör omotiverade hinder. Detta krav på samordning uttrycks i artikel 57.2 i fördraget som ett självständigt

syfte vars betydelse, enligt nämnda bestämmelses ordalydelse, motiverar att det skall uppnås inom en begränsad tid. Detta syfte ingår som en del av den mer allmänna målsättningen att upprätta den inre marknaden som uttrycks i artikel 7a i fördraget.

41. Å andra sidan har vissa bestämmelser i det omtvistade direktivet införts med beaktande av hänsyn som är helt främmande för intresset av ett konsumentskydd — för att inte säga oförenliga med detta syfte.

42. Detsamma gäller i fråga om den garantinivå som fastslås i artikel 7.1 i direktivet och som enligt sextonde övervägandet motiveras av att det inte är lämpligt att "inom hela gemenskapen införa en skyddsnivå som i vissa fall kan uppmuntra till en osund ekonomisk förvaltning av kreditinstitut". Även om medlemsstaterna har rätt att överskrida denna miniminivå framgår det klart av ordalydelsen att lagstiftaren strävar efter att till priset av en begränsning av skyddet för insättarna uppnå en jämvikt avsedd att säkerställa stabiliteten i systemet i dess helhet, vars existens annars skulle äventyras om ett alltför omfattande kundskydd erbjöds.

43. "Exportförbudet" i artikel 4.1 andra stycket är ett annat exempel på det utrymme som ges i direktivet för syftet att uppnå en harmonisering och stabilitet i banksystemet. Förbudet leder i praktiken till en begräns-

ning av såväl nivån som omfattningen av den täckning som ges genom den garanti som erbjuds av ett kreditinstitut i en medlemsstat, när detta kreditinstitut har en filial på en annan medlemsstats territorium som erbjuder en lägre garanti. Skyddet för insättarna får även i detta fall — om endast tillfälligt — stå tillbaka för kraven på en gradvis harmonisering.

44. Detsamma gäller artikel 4.2 i direktivet, enligt vilken det är värdmedlemsstaten och inte hemmedlemsstaten som skall säkerställa att det finns ett garantisystem inom dess territorium som en filial frivilligt kan ansluta sig till för att komplettera den garanti som dess insättare redan har i institutets hemmedlemsstat. Även om den kompletterande täckningen säkerligen innebär ett bättre skydd för konsumenterna saknar valet av värdmedlemsstaten, snarare än hemmedlemsstaten, i fråga om att säkerställa genomförandet av denna åtgärd, en koppling till ett sådant krav.

45. Av artikel 8 följer dessutom att garantisystemet skall tillämpas restriktivt, då där föreskrivs att gränserna för garantin skall tillämpas på de sammanlagda insättningarna i samma kreditinstitut, oavsett antalet insättningar, och inte på varje insättning.

46. Omvänt kan varje bestämmelse i direktivet som gynnar insättarna anknytas till det

ursprungliga syftet med en harmonisering, som är att upprätta den inre marknaden. De artiklar som sökanden har åberopat ¹⁷, för att styrka att huvudsyftet var att upprätta ett skydd, innehåller bestämmelser som måste beaktas vid varje harmoniseringsåtgärd som syftar till att upprätta den inre marknaden för att dessa åtgärder inte skall anses som ofullständiga.

47. I artikel 3 i direktivet föreskrivs således att minst ett garantisystem skall införas inom varje medlemsstats territorium, vilket säkerligen är det minsta möjliga om man vill åstadkomma en harmoniserad miniminivå för garanti av insättningar inom ramen för upprättandet av en inre marknad för banktjänster.

48. Detsamma gäller i fråga om artikel 7 i vilken fastställs en lägsta täckningsnivå. Som vi redan tidigare har påpekat har denna frivilligt fastställts till en mellannivå. ¹⁸

49. Kreditinstitutens skyldighet att ge tillgång till information som föreskrivs i artikel 9 utgör en allmän minimiskyldighet. Sökanden har inte visat att denna skyldighet redan var föreskriven i det regelverk som införts i vissa stater, vilka hade ett garantisystem

17 — Sidorna 9 och 10 i den franska översättningen av ansökan.

18 — Se punkt 42 i föreliggande förslag till avgörande.

innan det omtvistade direktivet antogs¹⁹. Införandet av denna skyldighet i andra stater hänför sig således till systematiken i harmoniseringen av garantisystemen.

lagstiftningarna och endast som biresultat bidrog till att förbättra situationen för vissa insättare.

50. I artikel 10 fastställs slutligen den för medlemsstaterna gemensamma fristen för utbetalning från garantisystemen av insättnarnas fordringar. Inte heller i detta avseende finns det något som talar för att den fastställda fristen är mer förmånlig för insättnarna än den frist som eventuellt har fastställts av de medlemsstater som redan har infört en garanti för insättningar. Dessutom skulle fristen ha kunnat vara kortare än den som har föreskrivits. I själva verket har det framför allt rört sig om att fastställa en enda frist som är gemensam för alla.

52. Om däremot, som Förbundsrepubliken Tyskland har hävdad, direktivets två syften är likvärdiga och två rättsliga grunder måste åberopas, är enligt min mening bestämmelserna i artikel 129a tillämpliga.

51. Det är för övrigt naturligt att harmoniseringssyftet, som i likhet med vad som ovan anförts visar sig genom en begränsning av den garanti som vissa insättare erbjuder, på ett symmetriskt sätt motsvaras av en höjning av skyddet för andra insättare, vilket är fallet när det i direktivet föreskrivs en tvingande skyldighet att inrätta ett skyddssystem där ett sådant inte redan finns eller fastställa ett minimibelopp för garantin. Denna höjning av skyddsnivån i vissa medlemsstater skulle kunna anses som en princip som fordrade en egen rättslig grund, om den inte, med hänsyn till direktivets sammanhang och gemenskapen i dess vidare bemärkelse, mer framstod som en allmän följd av samordningen av

53. I likhet med sökanden och rådet anser jag att artikel 129a.1 a i fördraget inte är lämplig. Denna bestämmelse avser nämligen åtgärder som beslutas av gemenskapen med tillämpning av artikel 100a för att bidra till förverkligandet av en hög konsumentskyddsnivå inom ramen för upprättandet av den inre marknaden. Om emellertid artikel 100a och artikel 57.2 i fördraget har det gemensamt att där föreskrivs regler om upprättandet av den inre marknaden — den förstnämnda artikeln hänvisar till artikel 7a i fördraget, i vilken detta begrepp definieras, medan den andra artikeln uttryckligen nämns i artikel 7a — är artikel 100a endast tillämplig ”om inte annat föreskrivs i detta fördrag”. Av detta följer att tillämpningsområdet för artikel 57.2, vilket är begränsat till samordning av regler om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare, är snävare och inte innefattar en tillämpning av artikel 100a och följaktligen inte heller av artikel 129a.1 a.

19 — En jämförbar informationsskyldighet verkar för övrigt finnas i Tyskland enligt sökanden. Se sidan 53 andra stycket i den franska översättningen av ansökan.

54. Däremot är artikel 129a.1 b, mot bakgrund av detta antagande, tillämplig. I denna artikel ges gemenskapen uppgiften att "bidra till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås genom särskilda insatser som understöder och kompletterar medlemsstaternas politik för att skydda *konsumenternas* hälsa, säkerhet och *ekonomiska intressen* och ge god konsumentupplysning".²⁰

55. Sökanden har bestritt att denna bestämmelse är tillämplig. Genom att endast särskilda insatser godtas i artikel 129a.1 b anser sökanden att det endast är möjligt att vidta sådana åtgärder som inte hör till de kategorier av rättsakter som anges i artikel 189, i motsats till de åtgärder som avses i punkt a. Det rör sig enligt sökanden snarare om planer och handlingsprogram med uteslutande av de rättsakter som räknas upp i denna bestämmelse.²¹

56. Sökanden har tillagt att artikel 129a.1 b enbart bidrar till att understöda och komplettera medlemsstaternas politik. Förutsättningar för dessa insatser skulle emellertid inte föreligga i detta fall, eftersom två medlemsstater ännu inte har infört ett system med garanti av insättningar.²²

57. Det finns emellertid inget i bestämmelsen som tyder på att dess tillämpningsområde är begränsat. När lagstiftaren har för avsikt att begränsa en befogenhet att vidta åtgärder som inte är tvingande, uttrycker han sig tvärtom klart, som i artiklarna 126, 128 och 129 i fördraget, där åtgärder avsedda att bidra till att uppnå mål för utbildning, kultur och folkhälsa betecknas som "stimulansåtgärder". Lagstiftaren är dessutom noga med att på de områden som regleras i dessa bestämmelser uttryckligen undvika att vidta sådana harmoniseringsplaner som i princip fordrar stöd i tvingande normer.²³

58. Dessutom anges inte i artikel 129a i fråga om särskilda insatser "som understöder och kompletterar medlemsstaternas politik för att skydda konsumenternas ... ekonomiska intressen och ge god konsumentupplysning" att dessa insatser är kopplade till den politik som varje medlemsstat för på ett visst område.

59. Då den restriktiva karaktär som den tyska regeringen har gjort gällande inte framgår av bestämmelsens ordalydelse, skall punkt b tvärtom tolkas på så sätt att den avser särskilda insatser som understöder och kompletterar samtliga medlemsstaters politik

20 — Min kursivering.

21 — Sidan 12—14 i den franska översättningen av ansökan.

22 — Sidorna 11 och 12 i den franska översättningen av svaromålet.

23 — Var och en av de ovannämnda bestämmelserna innehåller följande formulering: "rådet [skall] ... besluta om stimulansåtgärder som dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar".

på det allmänna området för skydd av konsumenternas ekonomiska intressen.

60. Det är således av liten betydelse att vissa medlemsstater inte har infört ett system för garanti av insättningar. Det är tillräckligt att det internt förs en övergripande politik för att skydda konsumenternas intressen, vilket inte kan betvivlas.

61. Det finns ett ytterligare skäl som stöder en tillämpning av artikel 129a.1 b. Genom formuleringen "Gemenskapen skall *bidra* till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås ..." bekräftas i artikel 129a att den befogenhet som gemenskapen har givits i fördraget i fråga om konsumentskydd är av kompletterande karaktär. Såsom anförts ovan saknas fog att åberopa artikel 129a.1 a.²⁴ Tillämpningen av artikel 129a.1 b bekräftas däremot av att målet med konsumentskydd på området för garantier av bankinsättningar ännu inte är uppnått enligt gemenskapslagstiftaren. I femte övervägandet i direktivet föreskrivs nämligen följande: "De åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit till följd av kommissionens rekommendation 87/63/EEG av den 22 december 1986 om införande av system för inlåningsskydd i gemenskapen har inte till alla delar gett önskat resultat."²⁵

24 — Se punkt 53 i föreliggande förslag till avgörande.

25 — Ovannämnda rekommendation 87/63.

62. Den allmänna systematiken i de mål som fastställts i fördraget och de förfaranden som inrättats för att uppnå dessa ger även de upplysningar som är användbara för att kunna bestämma den rättsliga grunden. Överensstämmelsen mellan de förfaranden som anges i artiklarna 57 andra stycket, 100a och 129a visar att de områden som regleras i dessa bestämmelser (bestämmelser om egenföretagande, om harmonisering av lagstiftning som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera samt om gemenskapens bidrag till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås) anses, ur institutionell synvinkel, som lika betydelsefulla och motiverar en identisk beslutsprocess i vilken parlamentet skall medverka med stöd av sin medbeslutanderätt.

63. Följaktligen är det svårt att styrka att bestämmelserna i direktivet, även om de tillhör ett av dessa områden, ändå är av självständig natur som skulle motivera tillämpningen av ett striktare beslutsförfarande.

64. Av det ovan anförda följer att tvingande bestämmelser kan antas med stöd av artikel 129a.1 b och att, för det fall ytterligare en rättslig grund fordras för att det omtvistade direktivet skall vara lagenligt, denna bestämmelse utgör den rättsliga grunden för detta.

65. Eftersom förfarandet i artikel 189b som användes vid antagandet av direktivet även är det som föreskrivs i artikel 129a, innebär utelämnandet av denna bestämmelse ett rent formellt fel som inte medför att den omtvistade rättsakten blir ogiltig.²⁶ Visserligen skall Ekonomiska och sociala kommittén enligt artikel 129a höras, vilket inte krävs i artikel 57.2. Det har emellertid inte bestritts att kommittén har hörts, vilket innebär att det inte har förekommit någon verklig rättsstridighet som skulle kunna motivera en ogiltigförklaring av direktiv 94/19.²⁷

66. Mot bakgrund av dessa överväganden vill jag föreslå att domstolen inte skall fästa avseende vid artikel 235 i fördraget, som på grund av artikelns subsidiära natur inte får tillämpas annat än om annan rättslig grund saknas.

67. Det finns inte heller fog för att hävda att stabiliteten i banksystemet motiverar att artikel 235 skall utgöra grund för direktivet av den anledningen att detta syfte inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 57.2,²⁸ i synnerhet som samordningen av den nationella lagstiftningen om garanti av insättningar just är avsedd att förhindra varje brysk och massiv överföring av medel från en medlemsstat till en annan, vilket skulle kunna bli följden av alltför stora skillnader mellan de olika föreslagna garantinivåerna.

68. Talan kan således inte vinna bifall på den grunden att en rättslig grund saknas.

B — Motiveringsskyldigheten

69. Förbundsrepubliken Tyskland har tillagt att direktiv 94/19 är otillräckligt motiverat med hänsyn till artikel 190 i fördraget. Det framgår inte av direktivet att subsidiaritetsprincipen, i den mening som avses i artikel 3b andra stycket i fördraget, har beaktats. Den tyska regeringen har påpekat att denna princip är underställd domstolens prövning, och det har inte visats att de två villkor är uppfyllda vilka medger ett undantag från medlemsstaternas befogenheter.^{29 30}

70. Enligt min mening har de behöriga institutionerna inte underlåtit att uppfylla motiveringsskyldigheten, även om rådet och parlamentet, med hänsyn till gemenskapens exklusiva behörighet, inte enligt min mening var skyldiga att motivera det nödvändiga i att tillämpa subsidiaritetsprincipen.

26 — Se dom av den 27 september 1988 i mål 165/87, kommissionen mot rådet (Rec. 1988, s. 5545) punkt 19.

27 — Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande angående förslaget till rådsdirektiv om system för garanti av insättningar av den 22 oktober 1992 (EGT C 332, s. 13).

28 — Sidan 13 i den franska översättningen av svarsmålet.

29 — Enligt artikel 3b andra stycket skall gemenskapen på de områden där gemenskapen inte är ensam behörig i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

30 — Sidan 16—19 i den franska översättningen av ansökan.

71. Det framgår av domstolens rättspraxis avseende artikel 190 att det för att uppfylla motiveringsskyldigheten "är nödvändigt att gemenskapsrättsakterna innehåller en redogörelse för de sakliga och rättsliga grunder som har föranlett institutionen att anta dem, för att göra det möjligt för domstolen att utöva sin kontroll och för att såväl medlemsstaterna som de berörda medborgarna skall få kännedom om enligt vilka förutsättningar gemenskapsinstitutionerna har tillämpat fördraget".³¹ Domstolen har dessutom preciserat att "avsaknaden av en hänvisning till en bestämd bestämmelse i fördraget kan inte utgöra ett allvarligt fel när rättsaktens rättsliga grund kan bestämmas med stöd av andra fakta i akten" men "en sådan uttrycklig hänvisning är emellertid oundgänglig när de berörda och domstolen, i avsaknad av en sådan, lämnas i ovisshet beträffande den exakta rättsliga grunden"³².

72. Redan i direktivets första övervägande framhåller lagstiftaren nödvändigheten av att främja "den harmoniska utvecklingen av kreditinstitutets verksamhet inom hela gemenskapen" och drar i andra övervägandet slutsatsen att "[d]et är nödvändigt att säkerställa en gemensam lägsta nivå för insättarskydd oavsett var i gemenskapen insättningen är gjord".

73. Lagstiftaren konstaterar i femte övervägandet att de nationella åtgärder som har vidtagits till följd av rekommendationen av

år 1986³³ "inte till alla delar gett önskat resultat" och att "[d]enna situation kan visa sig hindra den inre marknaden från att fungera på ett riktigt sätt".

74. Gemenskapsinstitutionerna konstaterar således att de nationella åtgärderna i fråga om garanti av insättningar är otillräckliga, trots kommissionens rekommendation, och framhåller det nödvändiga i att harmonisera de nationella systemen. Härigenom motiverar institutionerna att de har vidtagit en åtgärd på gemenskapsnivå som är mer ingripande än en enkel rekommendation i syfte att avhjälpa medlemsstaternas underlåtenhet.

75. Även om motiveringen av gemenskapsmyndigheternas ingripande är tillräcklig med avseende på artikel 190, är den enligt min mening grundad på en med hänsyn till subsidiaritetsprincipen felaktig bedömning av gemenskapens behörighet.

76. Kommissionen försvarar idén enligt vilken gemenskapens åtgärder avsåg ett område på vilket medlemsstaterna helt saknade behörighet, vilket föranledde att subsidiaritetsprincipen inte skulle tillämpas.³⁴

31 — Se bland annat dom av den 7 juli 1981 i mål 158/80, Rewe (Rec. 1981, s. 1805) och av den 26 mars 1987 i det ovan nämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 5.

32 — Se ovan (fotnot 12) dom av den 26 mars 1987 i målet kommissionen mot rådet, punkt 9.

33 — Rekommendation 87/63, ovan.

34 — Sidan 4 i den franska översättningen av interventionsinlägan.

77. Rådet och parlamentet har framhållit att subsidiaritetsprincipen har iakttagits och förefaller anse att behörigheten är delad.³⁵

78. Även sökanden har för sin del bestritt att gemenskapen skulle ha exklusiv behörighet när det gäller upprättandet av den inre marknaden.³⁶

79. Sökanden har i detta avseende gjort gällande att så länge gemenskapen inte har utövat sin behörighet i fråga om harmonisering av lagstiftning på ett bestämt område har medlemsstaten rätt att vidta de åtgärder den finner nödvändiga. En motsatt uppfattning skulle enligt sökanden leda till det oacceptabla resultatet att medlemsstaterna inte skulle ha rätt att innan harmoniseringen vidta åtgärder som syftar till att undanröja hinder för den inre marknaden och själva främja gemenskapsintegreringen. Sökanden har tillagt att erkännandet av att gemenskapen har exklusiv behörighet i fråga om den inre marknaden innebär att gemenskapen skulle tillerkännas denna behörighet på nästan samtliga områden, så snart den ifrågavarande åtgärden syftar till att undanröja hinder för den inre marknaden.³⁷

35 — Punkt 27 i rådets svaromål, punkt 24 och följande punkter i parlamentets svaromål.

36 — Sidan 19, andra stycket i den franska översättningen av ansökan samt punkt 4, s. 16 och följande sidor i den franska översättningen av svaromålet.

37 — Sidan 6 och följande sidor i den franska översättningen av sökandens yttrande över kommissionens interventionsinlägga.

80. Det är riktigt att upprättandet av den inre marknaden inte alltid kan hänföras till gemenskapens exklusiva behörighet. I de tillämpliga bestämmelserna på området föreskrivs olika slag av förfaranden. I exempelvis artikel 100a.4 har lagstiftaren föreskrivit en möjlighet för medlemsstaterna att på vissa villkor "tillämpa nationella bestämmelser", efter det att en harmoniseringsåtgärd har beslutats.

81. I fördraget har det inte heller systematiskt uteslutits att medlemsstaterna skulle ha behörighet på det mer allmänna harmoniseringsområdet, vilket framgår av artikel 118a om harmonisering av förhållandena på området för förbättring av arbetstagarnas hälsa och säkerhet i fråga om arbetsmiljö.³⁸ I det fallet ankommer det på medlemsstaterna att genomföra det huvudsakliga harmoniseringsarbetet.

82. Man ser emellertid att kompetensfördelningen i sådana fall är klart uttryckt. I artikel 57 nämns däremot inte alls medlemsstaternas behörighet. Endast gemenskapen har rätt att genomföra en samordning av nationella normer på detta område, vilket visar att fördragets upphovsmän *redan från början* ansåg att det fanns bättre möjligheter att åstadkomma samordning i fråga om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare genom en gemenskapsåtgärd än genom en åtgärd på nationell nivå.

38 — I artikel 118a i fördraget föreskrivs att "Medlemsstaterna ... skall ha som mål att harmonisera förhållandena på ... område[t för arbetstagares hälsa och säkerhet]".

83. Det är för övrigt följdriktigt så att harmonisering av lagstiftning skall åstadkommas genom en norm som är gemensam för de olika staterna. Som domstolen har fastslagit i en nyligen avkunnad dom³⁹ förutsätter ett sådant mål "med nödvändighet åtgärder på gemenskapsnivå".

84. Det finns dessutom anledning att erinra om att gemenskapens exklusiva behörighet, i den mening som avses i artikel 57.2, i föreliggande mål huvudsakligen omfattar *samordningen* av lagstiftning om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. Gemenskapens exklusiva behörighet omfattar således inte helt medlemsstaternas behörighet på området.

85. När gemenskapens exklusiva behörighet, som i föreliggande fall, är begränsad till harmonisering av lagstiftning, leder inte detta till att medlemsstaternas rätt att utfärda nya regler på det aktuella området inskränks. Harmonisering leder visserligen med nödvändighet till en ändring av en del av de materiella regler som gäller i vissa medlemsstater. Medlemsstaternas handlingsfrihet består dock i sin helhet så länge gemenskapsinstitutionerna inte har beslutat om tillnärmning av de nationella lagstiftningarna. Det finns inte heller något som hindrar medlemsstaterna från att besluta om normer, om de vid antagandet av dessa tar hänsyn till regler som utfärdats av andra medlemsstater. Så snart gemenskapsharmoniseringen är genomförd kan dessutom medlemsstaterna åter ingripa under

förutsättning att de inte åsidosätter harmoniserade normer. Den handlingsfrihet som medlemsstaterna härigenom förfogar över är naturligtvis beroende av graden av harmonisering.

86. Av det ovan anförda följer att gemenskapen, inom direktivets tillämpningsområde, inte handlar inom ramen för en subsidiär behörighet utan i själva verket med stöd av exklusiva befogenheter, vilket innebär att gemenskapens institutioner inte var skyldiga att styrka att de villkor som föreskrivs i artikel 3b andra stycket var uppfyllda.

87. Ur en mer allmän synvinkel och för en rimlig tillämpning av subsidiaritetsprincipen kan det vara av värde att påpeka för domstolen det intresse som enligt min mening finns för att tillämpa motiveringsskyldigheten i artikel 190 i fördraget synnerligen strikt varje gång som gemenskapslagstiftaren ingriper och utfärdar nya normer.

88. Subsidiaritetsprincipen har i fördraget om Europeiska unionen angetts som en allmän gemenskapsrättslig princip i enlighet med de ställningstaganden som gjorts vid Europeiska rådets möte i Edinburg.⁴⁰ I den interinstitutionella förklaringen om demo-

39 — Dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1996, s. I-5755) punkt 47.

40 — *Bulletin des Communautés européennes*, nr 12, 1992, bilaga 1 till avdelning A, punkt I.15. s. 14.

krati, insyn och subsidiaritet har gemenskapsinstitutionerna konstaterat det nödvändiga i att var och en av dessa medverkar till att denna princip iakttas.⁴¹

andra hand yrkat ogiltigförklaring av artiklarna 4.1 andra stycket ("exportförbudet"), 4.2 (komplettering av garantin), och 3.1 andra meningen (obligatorisk anslutning).

89. Det är därför inte orimligt att, med hänsyn till subsidiaritetsprincipens betydelse för kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapen och till domstolens skyldighet att kontrollera på vilket sätt gemenskapsinstitutionerna har tillämpat fördraget, begära att dessa institutioner i framtiden på ett systematiskt sätt skall motivera sina beslut med avseende på subsidiaritetsprincipen.

A — *Förbudet mot att överstiga den täckning som värdmedlemsstatens garantisystem ger, det så kallade "exportförbudet"*

90. Var och en av de rättsakter som gemenskapen antar skall i så fall innehålla den behöriga institutionens implicita eller explicita, men klara, motivering av skälen till åtgärden, även om det endast handlar om att i förekommande fall förklara att subsidiaritetsprincipen inte gäller.

92. Enligt artikel 4.1 i direktivet skall systemen för garanti av insättningar omfatta insättare hos kreditinstitutens filialer i andra medlemsstater, och fram till den 31 december 1999 får varken nivån på eller omfattningen av den täckning som ges överstiga den maximala storleken på eller omfattningen av den täckning som motsvarande garantisystem inom värdmedlemsstatens territorium ger.

V — Andrahandsyrkandet

91. Förbundsrepubliken Tyskland har, för det fall förstahandsyrkandet om ogiltigförklaring av direktivet i dess helhet ogillas, i

93. Den tyska regeringen anser att de skäl som har föranlett rådet och parlamentet att införa ett sådant förbud inte är klart uttryckta och att denna bestämmelse följaktligen *strider mot artikel 190 i fördraget*.⁴²

41 — "Interinstitutionellt avtal träffat av Europaparlamentet, rådet och kommissionen om förfarandet för att genomföra subsidiaritetsprincipen", *Bulletin des Communautés européennes*, nr 10, 1993, punkt 2.2.2, s. 129.

42 — Sidorna 21 och 22 i den franska översättningen av ansökan.

94. Med hänsyn till de principer som fastslagits av domstolen ⁴³ anser jag att detta argument inte kan godtas. Enligt min mening framgår det klart av övervägandena i direktivet varför ett förbud mot export av mer omfattande garantier har införts.

95. I fjortonde övervägandet hänvisas till riskerna för att marknadsstörningar kan uppkomma till följd av en direkt konfrontation mellan garantisystemen. Vidare preciseras att nivån på och omfattningen av täckningen inte bör bli ett konkurrensmedel.

96. Bör övervägandena i direktivet innehålla ytterligare preciseringar av vad som skall förstås med dessa begrepp? Jag anser inte det. Vilken uppfattning man än må ha om det relevanta i motiven till antagandet av den omtvistade bestämmelsen, så kan det inte råda något tvivel om deras exakta innebörd.

97. Det framgår även klart av direktivet att genom att beteckna exportförbudet som ett medel avsett att hindra marknadsstörningar orsakade av att högre täckning ges än i värdmedlemsstaten, har lagstiftaren velat undvika att insättarna i banker i denna stat, vilka får kännedom om att ett kreditinstitut från en annan medlemsstat erbjuder en ny och mer

omfattande garanti för insättningar, plötsligt och samtidigt överför sina insättningar till nackdel för det nationella banksystemet som riskerar att destabiliseras genom att det härigenom förlorar en stor del av sina kunder.

98. Det står också fullkomligt klart efter en läsning av den omtvistade bestämmelsen att syftet med förbudet har sin grund i intresset av att åtminstone tillfälligt begränsa konkurrensen mellan garantisystemen.

99. Mot bakgrund av att dessa bestämmelser är tillräckligt klara och att det framgår vilket mål som eftersträvas av gemenskapsinstitutionerna verkar varje krav på ytterligare precisering överflödigt.

100. Sökanden har för övrigt klandrat direktivet för att *försvåra eller snarare hindra etableringsfriheten* i strid med det eftersträfvade målet i artikel 57.2, nämligen att underlätta upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. ⁴⁴

101. Det är riktigt att förbundsrepubliken Tyskland, vars garantisystem förefaller

43 — Se punkt 71 i föreliggande förslag till avgörande.

44 — Sidan 23— 26 i den franska översättningen av ansökan.

erbjuda ett synnerligen gott skydd för insättarna, med tillämpning av direktivet kommer att förlora en av de konkurrensfördelar som detta system har utgjort för utvecklingen av tysk bankverksamhet utanför Tysklands territorium. Förverkligandet av ett mål definierat i fördraget kan emellertid inte mätas enbart i förhållande till en medlemsstat, särskilt då detta förverkligande överensstämmer med en harmoniseringsåtgärd som medför att medlemsstaterna, inom ramen för tillnärmning av lagstiftningen, måste göra eftergifter, under förutsättning att dessa inte är orimligt stora och att bestämmelsernas mål på det hela taget kan uppnås på gemenskapsnivå.

102. Det är emellertid nödvändigt att i förevarande fall erinra om att förbudet i artikel 4.1 andra stycket i direktivet gäller för en period av fem år och följaktligen är tidsbegränsat. Denna bestämmelse innebär således inte att kreditinstituten i vissa medlemsstater slutgiltigt fräntas ett medel för att utveckla sin verksamhet inom gemenskapens territorium.

103. Bestämmelsen motiveras tvärtom av det befogade intresset av att undvika en alltför snabb harmonisering som skulle kunna försvaga de nationella systemen, vilka, på grund av att de nyligen införts, inte skulle ha haft tillräckligt med tid för att kunna säkerställa en mer betydande minskning av skillnaderna mellan garantierna. Förbundsrepubliken Tyskland är dock inte den enda medlemsstaten som är skyldig att iakttä "exportförbudet". De system som kan dra fördelar av detta är emellertid för närvarande fler till antalet, vilket enligt min mening gör den kritiserade åtgärden befogad.

104. Dessutom skall den verkliga räckvidden av förbudet, vilket är tidsbegränsat och enbart gäller de kreditinstitut som är etablerade inom en medlemsstats territorium där bankerna omfattas av en lägre garanti, bedömas med hänsyn till det omtvistade direktivets allmänna systematik. Detta för bland annat med sig att ett garantisystem införs i två medlemsstater, att garantin enligt den tyska regeringen⁴⁵ höjs till den lägsta harmoniserade nivå som fastställs i direktivet (20 000 ecu) i fem av medlemsstaterna samt att öppnandet av filialer i alla medlemsstater främjas utan att filialerna är skyldiga att ansluta sig till värdmedlemsstatens system.

105. Man kan slutligen inte göra gällande att detta mål äventyras genom det av sökanden påvisade kravet på en beräkning av differentierade avgiftsnivåer, då det inte har visats att denna beräkning orsakar oöverstigliga svårigheter.

106. Mot bakgrund av dessa omständigheter, vilka inte är uttömmande i fråga om verkningarna av den omtvistade bestämmelsen, anser jag att förbudet i artikel 4 inte innebär att direktivet är av sådant slag att det hindrar upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare.

45 — Ibidem, s. 25 andra stycket.

107. Den tyska regeringen har tillagt att "exportförbudet" *inte är förenligt med målet att stärka konsumentskyddet* som föreskrivs i artiklarna 3 s och 129a i fördraget.⁴⁶

108. Jag delar inte denna mening, eftersom jag av de skäl som har anförts ovan⁴⁷ inte anser att detta är direktivets huvudsakliga mål, och följaktligen skall direktivet inte underordnas detta mål. Även om det är obestriddt att det i artikel 3 s föreskrivs att "gemenskapens verksamhet [skall] ... innefatta ... bidrag till att stärka konsumentskyddet", skall denna verksamhet utövas på "de villkor" som anges i fördraget. Dessa villkor framgår av artikel 129a, vilken är den enda artikeln i avdelning XI, Konsumentskydd, och jag erinrar om att denna artikel enligt min mening inte skall utgöra rättslig grund för direktivet.

109. Vad beträffar antagandet att målet med ett konsumentskydd utgör ett mål av samma dignitet som målet med artikel 57.2 i direktivet, visar en analys av direktivet att de nya harmoniserade reglerna, genom en varaktig förbättring av garantisystemens allmänna nivå⁴⁸, rättfärdigar och uppväger "exportförbudet", vilket, som bör framhållas, är tidsbegränsat.

110. Förbundsrepubliken Tyskland har vidare hävdatt att "exportförbudet" *strider mot proportionalitetsprincipen* på den grunden att även om förbudet är lämpligt för att förhindra snedvridningar av konkurrensen, är det varken oundgängligt eller befogat.⁴⁹

111. Det kan inledningsvis erinras om domstolens fasta rättspraxis enligt vilken det, i syfte att avgöra om en gemenskapsrättslig bestämmelse överensstämmer med proportionalitetsprincipen, skall kontrolleras om de medel som föreskrivs i bestämmelsen är ägnade att leda till att det åsyftade målet uppnås och om dessa medel går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet. När valet står mellan flera lämpliga åtgärder skall den minst ingripande åtgärden väljas, och kostnaderna för denna skall inte vara orimligt stora i förhållande till de eftersträlvade målen.⁵⁰

112. Det har inte bestritts att ett förbud är en lämplig åtgärd för att förhindra marknadsstörningar. Däremot har sökanden hävdatt att det eftersträlvade målet skulle kunna uppnås genom en mindre ingripande åtgärd, bestående av en skyddsklausul som gav den behöriga myndigheten rätt att ingripa endast i händelse av kris.⁵¹

46 — Ibidem, s. 26—28.

47 — Se punkt 39 och följande punkter i föreliggande förslag till avgörande.

48 — Se punkt 35 och följande punkter samt punkt 104 i föreliggande förslag till avgörande.

49 — Sidan 28—37 i den franska översättningen av ansökan.

50 — Se bland annat dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schröder (Rec. 1989, s. 2237) punkt 21, och den nyligen avkunnade domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot rådet, punkt 57.

51 — Se bland annat punkt 31 och följande punkter i den franska översättningen av ansökan.

113. Genom att anta direktivet i strid med den tyska regeringens uppfattning och genom att välja ett förebyggande förbud har såväl rådet som parlamentet ansett att bestämmelsens effektivitet skulle rättfärdiga de inskränkningar som den omtvistade åtgärden har givit upphov till.

114. Den tyska regeringen har däremot försvarat idén med ett skyddssystem som skulle sättas in om det föreligger en överhängande risk för störningar av marknaden och anser att en sådan lösning skulle ha samma verkan i fråga om att förebygga riskerna. Sökanden har härigenom velat visa att det eftersträvade målet skulle kunna uppnås utan att sådana ingripande åtgärder som ett "exportförbud" måste tillgripas.

115. Det ankommer således på domstolen att bedöma fördelarna och nackdelarna med det kritiserade systemet respektive det system som har föreslagits av den tyska regeringen, vilket fordrar en bedömning av en komplicerad ekonomisk situation.

116. Även om det inte kan uteslutas att det finns andra medel för att uppnå det eftersträvade målet, får domstolen i ett sådant fall inte ersätta gemenskapslagstiftarens bedömning av åtgärdernas lämplighet med sin egen bedömning, såvida inte sökanden har styrkt

att bedömningen är uppenbart felaktig eller att det har förekommit maktmissbruk eller att lagstiftaren har uppenbart överskridit gränserna för sitt handlingsutrymme.⁵²

117. Detsamma gäller då gemenskapslagstiftaren i samband med utfärdandet av föreskrifter måste bedöma dessa föreskrifters framtida verkan, och om denna verkan inte kan förutses med exakthet får inte heller lagstiftarens bedömning ifrågasättas, såvida den inte är uppenbart felaktig med avseende på de fakta som denne förfogade över vid antagandet av bestämmelserna.⁵³

118. Bedömningen av de omtvistade föreskrifternas verkan bygger i föreliggande fall på antaganden och är således till stor del osäker. En jämförelse av de två systemen förutsätter nämligen en exakt analys av riskerna för verkliga marknadsstörningar till följd av skillnader i skyddsnivå, de behöriga myndigheternas kapacitet att i tillräckligt god tid upptäcka tecken på början till en kris samt dessa myndigheters förmåga att i tid hindra oönskade kapitalrörelser.

52 — Se bland annat dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, (Rec. 1994, s. I-4973) punkt 90, och dom i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot rådet, punkt 58.

53 — Se bland annat dom av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88—C285/88, Wuidart m. fl. (Rec. 1990, s. I-435) punkt 14, och dom av den 5 oktober 1994 i det ovannämnda målet Tyskland mot rådet, punkt 90.

119. Den tyska regeringen har påpekat nackdelarna med den lösning som fastslås i direktivet, men har inte visat att skyddsklausulen skulle kunna säkerställa en högre eller ens jämförbar garanti. Den har inskränkt sig till att hävda att även om det föreligger en verklig risk för att kapital överförs från banker i en medlemsstat till bankers utländska filialer där ett bättre skydd ges, kommer det att finnas tillräckligt med tid för att vidta skyddsåtgärder för att förhindra varje uttag av sådant slag att de lokala bankernas existens hotas. Detta påstående har inte styrkts på något sätt.

120. Artiklarna i fördraget, enligt vilka medlemsstaterna har rätt att vidta skyddsåtgärder under andra omständigheter, medger inte den slutsatsen att det finns en gemenskapsrättslig teori om skyddsåtgärder enligt vilken detta slag av bestämmelser systematiskt ges företräde i händelse av störningar på vissa marknader. Inom ramen för sitt handlingsutrymme skulle gemenskapsinstitutionerna, med hänsyn till den ifrågavarande marknadens särdrag och den ovisshet som råder om den framtida situationen, således kunna besluta att det var nödvändigt att utfärda en mer effektiv och ändamålsenlig bestämmelse.

121. Sökanden har för övrigt inte styrkt att de bestämmelser som den har åberopat därför att de föreskriver skyddsåtgärder

direkt kan överföras på direktivets område. Syftet med dessa bestämmelser är antingen ett annat (artikel 226 i fördraget avser en allvarlig försämring av det ekonomiska läget inom ett bestämt område, och rådets förordning (EEG) nr 3916/90 av den 21 december 1990 rör de åtgärder som skall vidtas i händelse av en kris på marknaden för godstransporter på väg)⁵⁴, eller omfattar inte endast risken för kapitalrörelser inom en enda medlemsstat (artikel 73 i fördraget och rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 i fördraget⁵⁵).

122. Vidare innehåller dessa föreskrifter ingen skyldighet för gemenskapsinstitutionerna att i framtiden, varje gång störningar hotar en marknad, i efterhand besluta om skyddsåtgärder. Dessa bestämmelser är endast tillämpliga på de situationer som de reglerar och är inte på något sätt bindande för gemenskapslagstiftaren.

123. Av denna anledning skall yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 4.1 andra stycket i direktivet, enligt min mening, ogillas.

54 — Förordning om de åtgärder som skall vidtas i händelse av kris på marknaden för godstransporter på väg, EGT L 375, s. 10.

55 — EGT L 178, s. 5.

B — *Skyldighet att godta filialers anslutning till systemet för garanti av insättningar i värdmedlemsstaten*

ges i hemlandet strider mot principen om hemlandstillsyn samt åsidosätter proportionalitetsprincipen.⁵⁶

124. I artikel 4.2 i direktiv 94/19 föreskrivs följande:

126. Ingen av parterna har bestritt att *principen om hemlandstillsyn* utgör den vägledande principen för harmoniseringsarbetet på området för finansiella tjänster.

”När nivån på eller omfattningen, inklusive procentsatsen, av den täckning som värdmedlemsstatens system för garanti av insättningar ger, överstiger nivån på eller omfattningen av den täckning som ges i den medlemsstat i vilken ett kreditinstitut är auktoriserat, skall medlemsstaten säkerställa att det finns ett officiellt erkänt system för garanti av insättningar inom dess territorium som en filial frivilligt kan ansluta sig till för att komplettera den garanti som dess insättare redan har genom institutets anslutning till systemet i sitt hemland.

127. Det har emellertid inte styrkts att gemenskapsinstitutionerna har fastslagit denna princip i olika bestämmelser om harmonisering av banklagstiftningen i syfte att systematiskt och för framtiden tillämpa den på rättsakter på detta område.

Det system som filialen ansluter sig till skall omfatta den kategori av institut som den tillhör eller närmast motsvarar i värdmedlemsstaten.”

128. För övrigt är gemenskapsinstitutionerna i ett sådant fall endast bundna på grund av att de måste rätta sig efter principen om skydd för berättigade förväntningar hos de berörda, vilka har rätt att påräkna en tillämpning av den ifrågavarande principen. Detta är dock inte aktuellt i föreliggande fall.

125. Den tyska regeringen har hävdat att denna skyldighet för medlemsstaten att tillåta filialer att komplettera den garanti som

129. Gemenskapsinstitutionerna har således rätt att avvika från principen om hemlandstillsyn.

56 — Sidan 37—49 i den franska översättningen av ansökan.

130. Icke desto mindre är direktivet i huvudsak grundat på denna regel, såsom framgår av sjunde övervägandet. Enligt detta övervägande behöver en filial inte längre ha auktorisation i en värdmedlemsstat, och det är de behöriga myndigheterna i filialens hemland som utövar tillsyn vad avser dess solvens, och garantisystemet "måste vara detsamma som det som finns för den kategorin av institut i den stat där institutets huvudkontor är beläget, särskilt på grund av det samband som finns mellan tillsynen över en filials solvens och dess deltagande i ett system för garanti av insättningar".

131. I direktivet understryks således att kreditinstituten omfattas av principen om hemlandstillsyn så att den omtvistade avvikelserna framstår som begränsad till det speciella fallet då värdmedlemsstaten erbjuder en filial en större garanti än hemmedlemsstaten.

132. Sökanden har dessutom bestritt nödvändigheten av en kompletterande täckning av sådant slag som anges i direktivet. Även om detta krav på täckning skulle medverka till att uppnå direktivets mål, inkräktar det på de rättigheter som följer av värdmedlemsstatens garantisystem och borde ha kunnat ersättas av mindre ingripande åtgärder i enlighet med *proportionalitetsprincipen*.

133. Jag delar inte denna mening. För det första måste den börda som åvilar garantisystemen i värdmedlemsstaten sättas in i sitt sammanhang. Det rör sig huvudsakligen om en kompletterande garanti som är begränsad att gälla fram till den 31 december 1999 för den del som överstiger 15 000 ecu i de medlemsstater där insättningarna inte är täckta upp till 20 000 ecu när detta direktiv antas, och för andra medlemsstater för den del som överstiger det sistnämnda beloppet.

134. Det kan uppmärksammas att andra medlemsstater redan har överskridit det minimibelopp som fastställts i direktivet, vilket på motsvarande sätt minskar belastningen på de förmånligaste garantisystemen. Andra medlemsstater har för avsikt att i framtiden höja garantinivån i överensstämmelse med det harmoniseringsmål som eftersträvas i direktivet.

135. Om för det andra en filial anser att skillnaden i garantinivå inte är av sådan omfattning att det motiverar en kompletterande anslutning eller om garantin, oberoende av nivå, inte är avgörande för att kunna konkurrera på värdmedlemsstatens marknad, har filialen rätt att inte ansluta sig till systemet med kompletterande täckning.

136. Parlamentet har dessutom påpekat att den frivilliga anslutningen till det kompletterande garantisystemet fordrar att de villkor som fastställts i värdmedlemsstatens system

uppfylls. Detta utgör motprestationen för den tjänst som tillhandahålls av systemet i händelse av svårigheter.⁵⁷

137. Detta är vad som framgår av:

— Artikel 4.3 i direktivet: ”Tillträde skall ske på villkor att de relevanta förpliktelserna vad avser anslutning är uppfyllda, särskilt vad avser betalning av bidrag och andra avgifter.”

— Punkt a i bilaga II till direktivet: ”Värdmedlemsstatens system skall bibehålla full rätt att ålägga de anslutna kreditinstituten sina objektiva och allmänt tillämpliga regler.”

— Punkt d i bilaga II: ”Värdmedlemsstatens system skall vara berättigat att kräva bidrag av filialer för kompletterande täckning på en lämplig grundval som tar hänsyn till den garanti som systemet i den medlemsstat som är hemland ger.”

138. Eftersom de avgifter som ett kreditinstitut skall erlagga har fastställts i enlighet med objektiva kriterier som tar hänsyn till den risk som den berörda filialen utgör — denna risk torde logiskt sett utgöras av skillnaden i garantinivå eller av att någon garanti inte ges i hemlandets garantisystem — innebär skyldigheten för vissa värdmedlemsstater att ge kompletterande täckning inte en orimlig belastning för deras garantisystem.

139. De principer som framgår av artikel 5 i fördraget, i rådets första direktiv 77/780/EEG av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut⁵⁸, eller i bilaga II till direktivet, utgör dessutom svar på kritiken att värdmedlemsstatens garantisystem inte har möjlighet att på ett tillfredsställande sätt kontrollera en filials solvens eller förutse dess betalnings-svårigheter.

140. Enligt artikel 5 första stycket i fördraget skall medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av bland annat åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Domstolen har redan med stöd av denna bestämmelse fastslagit att medlemsstaterna och deras myndigheter har ”en skyldighet till lojalt

57 — Punkt 62 i svaromålet.

58 — EGT L 322, s. 30.

samarbete”, och för att underlätta tillämpningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse skall medlemsstaten ”bistå varje annan medlemsstat som har skyldigheter enligt gemenskapslagstiftningen”.⁵⁹

141. I artikel 7.1 i direktiv 77/780, i dess lydelse enligt rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989⁶⁰ föreskrivs följande:

”De behöriga myndigheterna skall i nära samarbete utöva tillsyn av kreditinstitut, som driver verksamhet i en eller flera medlemsstater utöver den där huvudkontoret finns, särskilt i fall då filialer inrättats i de förra staterna. Myndigheterna skall förse varandra med dels all den information rörande ledningen och ägarförhållandena i sådana kreditinstitut, som är ägnad att underlätta såväl tillsynen som bedömningen av om auktorisationsvillkoren iakttas, och [dels] all information ägnad att underlätta övervakningen av sådana institut, särskilt med avseende på likviditet, soliditet, inlåningsgaranti, begränsning av större engagemang samt rutiner för administration, redovisning och intern kontroll.”

59 — Dom av den 11 juni 1991 i mål C-251/89, Athanasopoulos m. fl. (Rec. 1991, s. I-2797) punkt 57, och av den 27 september 1988 i mål 235/87, Matteucci (Rec. 1988, s. 5589) punkt 19.

60 — EGT L 386, s. 1.

142. I punkt a i bilaga II till direktiv 94/19 föreskrivs att ”[v]ärdmedlemsstatens system ... skall kunna kräva tillhandahållande av relevant information och ha rätt att kontrollera sådan information hos de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som är kreditinstitutets hemland”.

143. De behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten har således rätt till fullständig information om ett kreditinstitut, inklusive moderbolaget, i en annan medlemsstat.

144. En sådan bestämmelses verkan i förhållande till kreditinstituten säkerställs genom artikel 4.4 i direktivet, enligt vilken garantisystemet med samtycke från de behöriga myndigheter som utfärdade auktorisationen kan utesluta en filial som inte uppfyller de förpliktelser som åligger den såsom ansluten till systemet.

145. Enligt artikel 4.4 åligger det på samma sätt de behöriga myndigheter som utfärdar auktorisation att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de nämnda förpliktelserna uppfylls.

146. Hemmedlemsstaten är således skyldig att samarbeta så att värdmedlemsstatens

system kan få del av den information som krävs för att dess uppgift med avseende på de anslutna utländska filialerna skall kunna fullgöras.

147. Av detta följer att de inskränkningar som den tyska regeringen har gjort gällande inte framstår som oproportionerliga med hänsyn till det eftersträlvade målet, och därmed finns det inte skäl att anse att proportionalitetsprincipen har åsidosatts.

C — Anslutningsskyldigheten

148. Enligt artikel 3.1 i direktivet skall varje medlemsstat säkerställa att ett eller flera system för garanti av insättningar införs och officiellt erkänns inom dess territorium. Vidare får med vissa undantag inget kreditinstitut som är auktoriserat i medlemsstaten ta emot insättningar om det inte är anslutet till ett sådant system.

149. Den tyska regeringen anser att en sådan anslutningsskyldighet strider mot såväl artikel 3b tredje stycket i EG-fördraget som proportionalitetsprincipen.⁶¹

150. Den tyska regeringen har gjort gällande att den obligatoriska anslutningen till garantisystemet strider mot det tyska systemet, som är "väl etablerad nationell praxis", i den mening som avses i Europeiska rådets slutsatser från mötet i Edinburgh⁶², och utgör inte "en alternativ lösning" för medlemsstaterna i den mening som avses i nämnda slutsatser. Införandet av ett garantisystem i samtliga medlemsstater eller en harmonisering av de system som redan finns skulle ha varit tillräckligt, och sökanden anser inte en obligatorisk anslutning vara nödvändig.

151. Slutligen har den tyska regeringen tillagt att det för att skydda insättarna räcker att deras insättningar garanteras upp till ett visst minimibelopp och att insättarna enligt lag skall informeras om, innan de öppnar ett konto, om kreditinstitutet är anslutet till ett garantisystem. Vidare skall det åligga banken att överlämna kontrollrapporter som har upprättats med hjälp av garantisystemet till den nationella tillsynsmyndigheten, och slutligen skall de nationella myndigheterna ges möjlighet att förbjuda ett kreditinstitut som hotas av konkurs att ta emot insättningar om det inte är anslutet till ett garantisystem.

152. I nämnda slutsatser från Europeiska rådets möte i Edinburgh uttrycks rådets vilja att beakta "väl etablerad nationell praxis"

61 — Sidan 50—55 i den franska översättningen av ansökan.

62 — *Bulletin des Communautés européennes*, nr 12, 1992, bilaga 1 till avdelning A, I.19, s. 15.

och att tillåta att medlemsstaterna använder sig av "alternativa lösningar för att förverkliga målen med åtgärden".

ningar med täckning uppgick till något mer än en av tusen insättningar.⁶³

153. Nationell praxis skall emellertid enligt dessa slutsatser beaktas "utan att gemenskapslagstiftningen åsidosätts", och "alternativa lösningar" får tillämpas beroende på om detta är lämpligt i det ifrågavarande fallet. Denna nyansering visar klart att rådet inte avsett att gemenskapslagstiftningen systematiskt skall underordnas ett krav på beaktande av nationell praxis.

154. Den omständigheten att direktivet har antagits och att det, med undantag för Förbundsrepubliken Tyskland, inte har framställts några invändningar från medlemsstaterna visar att det endast är i en enda stat som frågan har uppkommit huruvida väl etablerad nationell praxis skall beaktas vad beträffar garantisystemet.

155. Den tyska regeringen har emellertid gjort gällande att i oktober 1993 var det endast fem av tre hundra kreditinstitut med auktorisation att ta emot insättningar och med säte i Tyskland som inte var anslutna till ett garantisystem, och antalet insättningar utan täckning i förhållande till antalet insätt-

156. Av detta följer att anslutningsskyldigheten som införts genom direktivet och som godtagits av övriga medlemsstater inte framstår som en verklig inskränkning för Tyskland, av sådant slag att kreditinstitutens verksamhet inom dess territorium skulle störas.

157. Omvänt skulle en möjlighet för medlemsstaterna att välja principen om fri anslutning till ett garantisystem kunna leda till en svårberäknad risk för att en betydande del av insättningarna inte alls omfattades av en garanti. En brist på tillräcklig harmonisering skulle leda till att de nationella marknaderna inte skulle kunna erbjuda bankkunderna den säkerhet de har rätt att förvänta sig.

158. Skyldigheten att informera insättarna om huruvida ett kreditinstitut är anslutet till ett garantisystem eller inte kan enligt min mening inte på ett avgörande sätt inverka på framtida insättares val av bank.

63 — Sidan 36 i repliken.

159. Det finns ett stort antal kriterier av mer avgörande betydelse för framtida insättares val av kreditinstitut. I synnerhet när insättarna har nått det stadiet i sina undersökningar att de redan har bestämt sig för att anförtro en bestämd bank sina medel, är denna banks framtida insolvens oftast ett avlägset bekymmer, och nödvändigheten av en anslutning till ett garantisystem ses som en överflödig försiktighetsåtgärd.

160. Det kan slutligen tilläggas att artikel 3.1 i direktivet inte innebär ett absolut tvång. Medlemsstaterna har fortfarande rätt att införa och godkänna flera system för garanti av insättningar inom sitt territorium och således låta kreditinstituten själva välja det system som passar dem bäst. Enligt direktivet finns vidare en möjlighet för medlemsstaterna att göra undantag från anslutningskravet på vissa villkor, såsom att kreditinstitutet är anslutet till ett system som skyddar institutet självt och som särskilt säkerställer dess

likviditet och solvens och därigenom garanterar ett insättarskydd som åtminstone motsvarar det skydd som ett system för garanti av insättningar ger.⁶⁴

161. Yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 3.1 första stycket andra meningen kan således inte bifallas.

162. Av vad som ovan anförts kan den slutsatsen dras att Förbundsrepubliken Tysklands talan är ogrundad. Enligt min mening fullföljer tvärtom det omtvistade direktivet harmoniseringen av banklagstiftningen och eftersträvar en långtgående tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning, även om de medlemsstater som ännu inte har ett system för garanti av insättningar, eller vars garantisystem ännu inte håller en tillräcklig skyddsnivå, ges visst uppskov under förutsättning att gemenskapslagstiftningen följs.

Förslag till avgörande

163. Jag föreslår följaktligen att domstolen skall

— ogilla talan, samt

— förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.

64 — Artikel 3.1 andra stycket i direktivet.