

PRESUDA SUDA

13. svibnja 1997.(*)

„Direktiva o sustavima osiguranja depozita – Pravna osnova – Obveza obrazlaganja – Načelo supsidijarnosti - Proporcionalnost – Zaštita potrošača – Nadzor od strane matične države članice”

U predmetu C-233/94,

Savezna Republika Njemačka, koju zastupa Bernd Kloke, *Oberregierungsrat* u saveznom ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenta, i Hans-Joerg Niemeyer, odvjetnik član odvjetničke komore u Bruxellesu, D-53107 Bonn,

tužiteljica,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupa Johann Schoo, voditelj odjela u pravnoj službi, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri glavnom tajništvu Europskog parlamenta, Kirchberg,

i

Vijeća Europske unije, koje zastupa Jill Aussant, pravna savjetnica, te Klaus Borchers i Jan-Peter Hix, članovi pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Brune Eynarda, generalnog direktora uprave za pravne poslove Europske investicijske banke, 100, boulevard Konrad Adenauer,

tuženikâ,

koje podupire

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju Dimitrios Gouloussis, pravni savjetnik i Ulrich Woelker, član pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Carlos Gomeza de la Cruza, člana pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

intervenijent,

povodom zahtjeva za poništenje Direktive 94/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o sustavima osiguranja depozita (SL L 135, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 12., str. 33.).

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, L. Murray i L. Sevón, predsjednici vijeća, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn,

C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann (izvjestitelj) i H. Ragnemalm, M. Wathelet i R. Schintgen, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Léger,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir izvješće s rasprave,

saslušavši izlaganje stranaka na raspravi održanoj 5. studenoga 1996.

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. prosinca 1996.,

donosi sljedeću:

Presudu

- 1 Zahtjevom upućenim tajništvu Suda 18. kolovoza 1994., Savezna Republika Njemačka je na temelju članka 17. Ugovora o EZ-u zatražila poništenje Direktive 94/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o sustavima osiguranja depozita (SL L 135, str. 5.) (u daljnjem tekstu: Direktiva) i podredno, odredaba članka 4. stavka 1. drugog podstavka i članka 3. stavka 1. prvog podstavka druge rečenice Direktive.
- 2 Direktiva je donesena na temelju članka 57. stavka 2. prve i treće rečenice Ugovora o EZ-u i u skladu s postupkom predviđenim u članku 189.b Ugovora. Savezna Republika Njemačka u Vijeću je glasala protiv njezinog donošenja.
- 3 Direktivi je prethodila Preporuka Komisije 87/63/EEZ od 22. prosinca 1986. o uvođenju sustava osiguranja depozita u Zajednici (SL L 33, str. 16.) (u daljnjem tekstu: Preporuka Komisije). U skladu s pretpostavkama točke 1. (b) te preporuke, cilj sustava osiguranja depozita bio je zaštita deponenata svih kreditnih institucija s odobrenjem za rad, uključujući deponente podružnica institucija koje imaju sjedišta u drugim državama članicama.
- 4 Ocijenivši da ta preporuka nije omogućila da se željeni rezultat ostvari u cijelosti, Komisija je 14. travnja 1992. predstavila prijedlog Direktive Vijeća o sustavima osiguranja depozita (SL L 163, str. 6.).
- 5 Člankom 3. Direktive propisuje se:

„1. Svaka država članica osigurava unutar svog državnog područja uvođenje i službeno priznanje jednog ili više sustava osiguranja depozita. Osim u situacijama predviđenim u drugom podstavku i stavku 4., nijedna odobrena kreditna institucija u toj državi članici u skladu s člankom 3. (prve) Direktive (Vijeća 77/780/EEZ od 12. prosinca 1977. o usklađivanju zakona i drugih propisa koji se odnose na osnivanje i

obavljanje djelatnosti kreditnih institucija (SL L 322, str. 30.) ne može primati depozite ako nije članica takvog sustava.

Međutim, država članica može izuzeti određenu kreditnu instituciju od obveze pripadanja sustavu osiguranja depozita u slučaju kada ta kreditna institucija pripada sustavu koji štiti samu kreditnu instituciju i posebno osigurava njezinu likvidnost i solventnost, na taj način osiguravajući zaštitu deponenata koja je najmanje istovrijedna onoj koju pruža sustav osiguranja depozita i koji po mišljenju nadležnih tijela ispunjava sljedeće uvjete:

- sustav mora postojati i biti službeno priznat u trenutku donošenja ove Direktive,
- sustav mora biti uspostavljen na način kojim se sprečava da depoziti kod kreditnih institucija koje pripadaju sustavu postanu nedostupni i kojim se osigurava raspoloživost sredstava potrebnih za tu namjenu,
- sustav se ne smije sastojati od jamstva koje je određenoj kreditnoj instituciji dala sama država članica ili neko od njezinih lokalnih ili regionalnih tijela,
- sustav mora osigurati obavješćivanje deponenata u skladu s uvjetima utvrđenim u članku 9.

Države članice koje se koriste ovom opcijom o tome obavješćuju Komisiju; posebno obavješćuju Komisiju o obilježjima takvih zaštitnih sustava i kreditnim institucijama na koje se primjenjuju i o eventualnim naknadnim promjenama dostavljenih informacija. Komisija o tome obavješćuje Savjetodavni odbor za bankarstvo.

[...]

4. U slučajevima kad to nacionalno pravo dopušta i uz izričitu suglasnost nadležnih tijela koja su joj izdala odobrenje za rad, kreditna institucija koja je isključena iz sustava osiguranja depozita može nastaviti primati depozite ako je prije isključenja uspostavila alternativne aranžmane osiguranja kojima se deponentima osigurava razina i opseg zaštite koja je najmanje istovrijedna onoj koju pruža službeno priznati sustav.”

6 Članak 4. glasi:

„1. Sustavi osiguranja depozita uvedeni i službeno priznati u određenoj državi članici u skladu s člankom 3. stavkom 1. primjenjuju se na deponente u podružnicama koje su osnovale kreditne institucije u ostalim državama članicama.

Do 31. prosinca 1999. ni razina niti opseg, uključujući i postotak osiguranja ne smiju premašiti maksimalnu razinu ili opseg osiguranja koje nudi sustav osiguranja na državnom području države članice domaćina.

Prije tog datuma Komisija sastavlja izvješće na temelju prikupljenog iskustva u primjeni drugog podstavka i razmatra potrebu produljenja takvih aranžmana. Ako je primjereno, Komisija upućuje prijedlog za direktivu Europskom parlamentu i Vijeću, s ciljem produljenja njihove valjanosti.

2. Kad razina i/ili opseg, uključujući postotak, osiguranja koje nudi sustav osiguranja države članice domaćina premašuje razinu i/ili opseg pokriva predviđenog u državi članici u kojoj je kreditna institucija odobrena, država članica domaćin osigurava službeno priznati sustav osiguranja depozita na svom državnom području kojem podružnica može dobrovoljno pristupiti kako bi dopunila osiguranje koje njezini deponenti već uživaju s obzirom na njezino članstvo u sustavu osiguranja matične države članice.

Sustav kojem će pristupiti podružnica pokriva kategoriju institucije kojoj ona pripada ili koja je najbližnja onoj u državi članici domaćinu.

3. Države članice osiguravaju objektivne i općenito prihvaćene uvjete za članstvo podružnica u sustavu države članice domaćina u skladu sa stavkom 2. Pristupanje se uvjetuje ispunjenjem relevantnih obveza članstva, uključujući posebno plaćanje svih doprinosa i ostalih davanja. U provedbi ovog stavka države članice slijede opća načela određena u Prilogu II.

4. Ako podružnica kojoj je odobreno dobrovoljno članstvo prema stavku 2. ne poštuje obveze preuzete kao član sustava osiguranja depozita, o tome treba obavijestiti nadležna tijela koja su izdala odobrenje koja će, u suradnji sa sustavom osiguranja, poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo poštovanje prethodno spomenutih obveza.

Ako te mjere ne osiguraju da podružnica poštuje prethodno spomenute obveze, nakon odgovarajućeg otkaznog roka od najmanje 12 mjeseci, sustav osiguranja može, uz pristanak nadležnih tijela koja su izdala dozvolu za rad, isključiti podružnicu. Depoziti primljeni prije datuma isključenja i dalje su pokriveni dobrovoljnim sustavom do datuma njihovog dospijanja. Deponenti se obavješćuju o povlačenju dopunskog osiguranja.

5. Komisija podnosi izvješće o primjeni stavaka 2., 3. i 4. najkasnije do 31. prosinca 1999. i ako je potrebno, predlaže njihove izmjene.”

7 Člankom 7. se potom utvrđuje:

„1. Sustavi osiguranja depozita moraju propisati da je ukupan iznos depozita svakog deponenta osiguran do iznosa od 20 000 ECU u slučaju da depoziti postanu nedostupni.

Do 31. prosinca 1999. države članice u kojima u trenutku usvajanja ove Direktive depoziti nisu osigurani na iznos do 20 000 ECU, mogu zadržati maksimalni iznos koji propisuju njihovi sustavi osiguranja, pod uvjetom da taj iznos nije manji od 15 000 ECU.

2. Države članice mogu odrediti isključenje određenih deponentata ili depozita iz osiguranja ili im odrediti nižu razinu osiguranja. Ta su isključenja navedena u Prilogu I.

3. Ovaj članak ne sprečava zadržavanje ili donošenje odredbi koje nude više ili sve obuhvatnije osiguranje depozita. Sustavi osiguranja depozita mogu naime, uzimajući u obzir socijalne faktore, određene vrste depozita pokrivati u potpunosti.

[...]"

8 Članci 8. do 10. određuju uvjete uređivanja sustava osiguranja depozita.

Glavni zahtjev

9 U prilog svom glavnom zahtjevu za poništenje direktive u cijelosti, njemačka savezna vlada navodi dva tužbena razloga koji se temelje, prvi, na pogrešnoj pravnoj osnovi Direktive i, drugi, na povredi obveze obrazlaganja iz članka 190. Ugovora o EZ-u.

Tužbeni razlog koji se temelji na pogrešnoj pravnoj osnovi Direktive

10 Njemačka vlada smatra da članak 57. stavak 2. prva i treća rečenica Ugovora prema kojemu Vijeće i Parlament donose direktive radi usklađivanja odredaba utvrđenih zakonom ili drugim propisima država članica o pokretanju i obavljanju djelatnosti samozaposlenih osoba, ne može biti jedina pravna osnova Direktive. Prema mišljenju te vlade, iz prve, druge, četvrte, šesnaeste i sedamnaeste uvodne izjave Direktive proizlazi da nije da se tom potonjom samo regulira bankovno poslovanje, nego se njome na prvom mjestu nastoji ojačati zaštita deponenata. Zato se Direktiva trebala temeljiti i na članku 235. Ugovora. Naime, s obzirom na to da je članak 57. posebna odredba u odnosu na odredbu članka 100.a, ta potonja se u ovom slučaju ne može primijeniti. Kad se radi o članku 129.a Ugovora, koji se odnosi konkretno na zaštitu potrošača kojima pripadaju i deponenti, on ovlašćuje Vijeće za donošenje mjera koje se usvajaju na temelju članka 100.a, a ne mjera koje pripadaju u kategoriju pravnih akata predviđenih člankom 189. Ugovora.

11 Njemačka savezna vlada zaključuje da zbog izostanka jednoglasnog odlučivanja koje zahtijeva članak 235. Ugovora, Direktiva nije propisno donesena.

12 U tom pogledu valja podsjetiti da se u okviru sustava nadležnosti Zajednice, izbor pravne osnove za neki akt Unije mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli. Ti su elementi, među ostalima, cilj i sadržaj akta (vidjeti na drugom mjestu presudu od 3. prosinca 1996., Portugal/Vijeće, C-268/94, Zb, I-6177., t. 22.).

13 U ovom slučaju, valja utvrditi da je cilj Direktive, u skladu s njezinom prvom uvodnom izjavom kojom se upućuje na ciljeve Ugovora koji su općenitije obuhvaćeni u članku 2. Ugovora, unaprijediti usklađeni razvoj poslovanja kreditnih institucija u cijeloj Zajednici putem ukidanja svih ograničenja prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, istovremeno povećavajući stabilnost bankarskog sustava i zaštite štediša.

14 Na temelju članka 3. točke (c) Ugovora, aktivnost Zajednice obuhvaća stvaranje unutarnjeg tržišta koje karakterizira uklanjanje prepreka slobodnom kretanju robe, osoba, usluga i kapitala između država članica. Člankom 7.a Ugovora nastavno se

predviđa da Zajednica donosi mjere s ciljem uspostave unutarnjeg tržišta, među ostalim, u skladu s odredbama članka 57. stavka 2. Ugovora.

- 15 Iz toga proizlazi da mjere donesene u skladu s tom potonjom odredbom doprinose ukidanju prepreka za slobodno kretanje do kojih može doći zbog neujednačenosti odredaba utvrđenih zakonom ili drugim propisima država članica o pokretanju i obavljanju djelatnosti samozaposlenih osoba.
- 16 Kao što je Sud to ustvrdio u nekoliko navrata, ako ne postoji usklađenost unutar Zajednice, države članice pod određenim pretpostavkama mogu uvesti nacionalne mjere čiji je legitimni cilj u skladu s Ugovorom i koje su opravdane važnim razlozima u općem interesu, uključivši zaštitu korisnika (vidjeti među ostalim presudu od 4. prosinca 1986., Komisija/Njemačka, 205/84, Zb., str. 3755.).
- 17 Iz toga proizlazi da države članice u određenim okolnostima mogu donijeti ili zadržati na snazi mjere koje sprječavaju slobodno kretanje. To su među ostalima prepreke koje, prema članku 57. stavku 2. Ugovora, Zajednica može ukloniti usklađivanjem odredaba utvrđenih zakonom ili drugim propisima država članica o pokretanju i obavljanju djelatnosti samozaposlenih osoba. Budući da se radi o mjerama za usklađivanje, Zajednica vodi računa o općem interesu različitih država članica i donosi odluku o razini zaštite tog interesa koja se u Zajednici čini prihvatljivom.
- 18 U predmetnom slučaju Direktiva predviđa obvezno pristupanje svih kreditnih institucija sustavima osiguranja koji jamče da je ukupan iznos depozita svakog deponenta osiguran do iznosa od 20 000 ECU u slučaju da depoziti postanu nedostupni. Osim toga, sustavi osiguranja depozita uvedeni u određenoj državi članici u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive primjenjuju se na deponente u podružnicama koje su osnovale kreditne institucije u ostalim državama članicama.
- 19 Učinak tako uvedenih mehanizama na temelju Direktive jest spriječiti države članice da se pozivaju na zaštitu deponenata kako bi ometale obavljanje djelatnosti kreditnih institucija s odobrenjem za rad u drugim državama članicama. U tim okolnostima jasno je da Direktiva uklanja prepreke slobodi poslovnog nastana i slobodnom pružanju usluga.
- 20 Iz toga proizlazi da su Parlament i Vijeće opravdano donijeli Direktivu na temelju članka 57. stavka 2. Ugovora i da nisu morali primijeniti drugu pravnu osnovu.
- 21 Stoga treba odbiti tužbeni razlog koji se temelji na pogrešnom odabiru pravne osnove.

Tužbeni razlog koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

- 22 Njemačka savezna vlada ističe da Direktivu treba poništiti zbog povrede obveze obrazlaganja predviđene u članku 190. Ugovora. U Direktivi se ne daje nikakvo opravdanje što se tiče njezine spojivosti s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 3.b drugom podstavku Ugovora. Njemačka vlada dodaje da s obzirom na to da to načelo ograničava ovlasti Zajednice i s obzirom na to da je Sud nadležan nadzirati je li zakonodavac Zajednice prekoračio svoje nadležnosti, na to načelo treba primijeniti sudski nadzor Suda. Usto, obveza obrazlaganja iz članka 190. nameće da se mora

voditi računa o ključnim činjeničnim i pravnim razmatranjima na kojima se temelji pravni akt i koja čine dio poštovanja načela supsidijarnosti.

- 23 Kad se radi o konkretnom sadržaju obveze obrazlaganja u pogledu načela supsidijarnosti, njemačka vlada navodi da institucije Zajednice moraju detaljno precizirati razloge zbog kojih je Zajednica jedina ovlaštena djelovati u predmetnom području, pri čemu se isključuju države članice. Međutim, u predmetnom slučaju u Direktivi se ne navodi po čemu se to njezini ciljevi ne mogu postići mjerom poduzetom na razini država članica ili na temelju razloga kojima se podupire djelovanje Zajednice.
- 24 Uvodno, važno je istaknuti da u okviru tog tužbenog razloga, vlada tužitelja ne ističe da je Direktivom prekršeno načelo supsidijarnosti, nego samo prigovara zakonodavcu Zajednice da nije naveo opravdane razloge na temelju kojih je njegovo djelovanje u skladu s tim načelom.
- 25 Kad se radi o obvezi obrazlaganja iz članka 190. Ugovora, valja podsjetiti da na temelju nje svi akti o kojima je riječ moraju sadržavati razloge zbog kojih je institucija te akte donijela tako da Sud može izvršavati nadzor, te da i države članice i zainteresirane osobe znaju uvjete pod kojima institucije Zajednice primjenjuju Ugovor (vidjeti među ostalim presudu od 17. svibnja 1994., Francuska/Komisija, C-41/93, Zb., str. I-1829., t. 34.).
- 26 U predmetnom slučaju valja utvrditi da su u drugoj uvodnoj izjavi Direktive Parlament i Vijeće ocijenili da treba „uzeti u obzir situaciju do koje može doći ako depoziti u kreditnoj instituciji koja ima podružnice u drugim državama članicama postanu nedostupni” i da je „neophodno osigurati usklađenu minimalnu razinu osiguranja depozita bez obzira gdje se u Zajednici depoziti nalazili”. Ta razmatranja dokazuju da je zakonodavac Zajednice ocijenio da se cilj njegovog djelovanja, zbog opsega predloženog djelovanja, može bolje ostvariti na razini Zajednice. Isto se razmatranje pojavljuje i u trećoj uvodnoj izjavi iz koje proizlazi da odluka o sustavu osiguranja koji je nadležan za slučaj insolventnosti podružnice iz države članice koja nije ona u kojoj se nalazi sjedište kreditne institucije proizvodi učinke i preko granica svake države članice.
- 27 Osim toga, u petoj uvodnoj izjavi Parlament i Vijeće su istaknuli da djelovanje koje su poduzele države članice kao odgovor na preporuku Komisije nije omogućilo da se željeni rezultat ostvari u cijelosti. Tako je zakonodavac Zajednice utvrdio da cilj njegovog djelovanja države članice nisu mogle dostatno ostvariti.
- 28 Iz tih razmatranja proizlazi da su Parlament i Vijeće u svakom slučaju pojasnili razloge zbog kojih su ocijenili da je njihovo djelovanje u skladu s načelom supsidijarnosti i prema tome, da su se oni uskladili s obvezom obrazlaganja kako je navedena u članku 190. Ugovora. Ne može se u tom pogledu zahtijevati da to načelo bude izričito navedeno.
- 29 U tim okolnostima prigovor koji se temelji na povredi činjenične i pravne obveze obrazlaganja treba odbiti.

Podredni zahtjev

30 Podredno, njemačka savezna vlada zahtijeva poništenje:

– članka 4. stavka 1. drugog podstavka Direktive koji navodi da pokriće koje se daje deponentima podružnica koje su kreditne institucije osnovale u drugim državama članicama, a ne u onima u kojima su odobrene, ne smije premašiti pokriće koje nudi sustav osiguranja na državnom području države članice domaćina (u daljnjem tekstu: zabrana izvoza).

– članka 4. stavka 2. prema kojemu država članica, čiji sustav premašuje razinu i/ili opseg pokrića predviđenog u drugoj državi članici, treba uspostaviti sustav osiguranja depozita kojemu podružnice kreditnih institucija odobrene u toj drugoj državi članici mogu pristupiti kako bi dopunile svoje osiguranje (u daljnjem tekstu: dopunsko osiguranje), i

– članka 3. stavka 1. prvog podstavka druge rečenice Direktive kojim se utvrđuje obveza pristupanja kreditnih institucija sustavu osiguranja (u daljnjem tekstu: obveza pristupanja).

Članak 4. stavak 1. drugi podstavak

31 Kao prvo, njemačka vlada tvrdi da zabrana izvoza iz članka 4. stavka 1. drugog podstavka Direktive nije dovoljno obrazložena.

32 Kao drugo, to je protivno članku 57. stavku 2. Ugovora, čiji je cilj olakšavanje pokretanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenim osobama u drugoj državi članici.

33 Kao treće, to nije spojivo s ciljem Zajednice navedenim u člancima 3.s i 129.a, odnosno ostvarenjem visoke razine zaštite potrošača.

34 Kao četvrto, zabrana izvoza protivna je načelu proporcionalnosti.

Tužbeni razlog koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

35 Prema mišljenju njemačke savezne vlade, četrnaesta uvodna izjava, koja je jedina mjerodavna u tom kontekstu, sadržava samo opće obrazloženje i ne objašnjava razloge zbog kojih su Vijeće i Parlament smatrali da razina i opseg osiguranja ne smiju postati instrument tržišnog natjecanja. Te su institucije posebno bile dužne pojasniti okolnosti koje su prema njihovom mišljenju takve prirode da mogu prouzročiti poremećaje na tržištu koji se spominju u toj uvodnoj izjavi.

36 Uzimajući u obzir sudsku praksu koja je navedena u točki 25. ove presude, valja zaključiti da su institucije Zajednice poštovala obvezu obrazlaganja zabrane izvoza. Naime, u četvrtoj uvodnoj izjavi one su detaljno navele da tržište može biti poremećeno zbog toga što podružnice nekih kreditnih institucija nude razine osiguranja koje su više od onih koje nude kreditne institucije s odobrenjem za rad u državama članicama domaćinima, i dodale da visina i opseg pokrića koje nudi sustav osiguranja ne smije postati instrument tržišnog natjecanja. Time su zaključile da je potrebno predvidjeti, makar tijekom početnog razdoblja, da razina i opseg pokrića koje sustavi matičnih država članica nude deponentima podružnica smještenih u

drugoj državi članici ne smiju premašiti maksimalnu razinu i opseg osiguranja koje nude odgovarajući sustavi države članice domaćina.

37 Ta razmatranja jasno proizlaze iz razloga zbog kojih je zakonodavac donio odredbu članka 4. stavka 1. drugog podstavka Direktive.

38 Stoga treba odbiti tužbeni razlog koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja.

Tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 57. stavka 2. Ugovora

39 Njemačka savezna vlada ističe da je učinak „zabrane izvoza”, time što podružnice obvezuje da iznos svog osiguranja smanje na razinu iznosa države članice domaćina, taj da otežava odnosno onemogućuje obavljanje njihove djelatnosti u toj državi i zato je to protivno članku 57. stavku 2. čiji je cilj upravo olakšavanje pokretanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenim osobama. Zabrana izvoza također ograničava proces smanjivanja razlika između nacionalnih sustava osiguranja i u isto se vrijeme protivi cilju Direktive, a on je uvođenje sustava osiguranja depozita u sve države članice i usklađivanje onih koji već postoje. Ti ciljevi bi se trebali postići minimalnom razinom usklađenosti i međusobnim priznavanjem nacionalnih sustava.

40 U tom pogledu njemačka savezna vlada navodi da njemački sustav osiguranja depozita koji se primjenjuje na zaštitu štediša u podružnicama u drugim državama članicama u tim državama članicama nije priznat, tako da se razina zaštite u njima mora smanjiti. Zbog obveze njemačkih kreditnih institucija koja iz toga proizlazi, da uvedu različite stope doprinosa za podružnice u drugim državama članicama mogu nastati znatne poteškoće i time se te institucije čak i sprječava da uspostave mreže podružnica u tim drugim državama članicama, a što bi bile učinile da nije bilo zabrane izvoza. Prema mišljenju njemačke savezne vlade, to se također odnosi na talijanske, danske i francuske kreditne institucije, jer na temelju Direktive one trebaju smanjiti razinu zaštite za depozite izvršene u podružnicama smještenima u nekim drugim državama članicama.

41 Najprije valja podsjetiti da se člankom 57. stavkom 2. Ugovora Parlamentu i Vijeću omogućava da donesu direktive o pokretanju i obavljanju djelatnosti samozaposlenih osoba radi uklanjanja prepreka slobodi poslovnog nastana i slobodnom pružanju usluga. Međutim, pokazalo se da takvu prepreku čine suštinske razlike u sustavima osiguranja depozita koji postoje u različitim državama članicama. Zato su se zakonodavstva koja se odnose na te sustave usklađivala radi olakšavanja poslovanja kreditnih institucija na razini Zajednice.

42 U tim okolnostima, već samo zbog činjenice da ima situacija u kojima podružnice kreditnih institucija odobrenih u određenoj državi članici nemaju prednost, zabrana izvoza ne može se smatrati protivnom članku 57. stavku 2. Tijekom usklađivanja, naime, može doći do toga da subjekti osnovani u jednoj državi članici izgube prednost koju im daje nacionalno zakonodavstvo koje je za njih bilo posebno povoljno.

43 Nadalje, točno je da zabrana izvoza predstavlja iznimku od minimalnog usklađivanja i međusobnog priznavanja koji se direktivom općenito nastoje ostvariti. Međutim, važno je zamijetiti da su Parlament i Vijeće, vodeći računa o složenosti područja i razlika koje postoje između zakonodavstava država članica i dalje bili ovlašteni

postupno provoditi potrebno usklađivanje (vidjeti u tom smislu presudu od 29. veljače 1996., Skanavi i Chryssanthakopoulos, C-193/94, Zb., str. I-929., t. 27.).

44 Naposljetku, valja podsjetiti da prema preporuci Komisije, sustavi osiguranja depozita države članice domaćina trebaju zaštititi deponente podružnica institucija čija se sjedišta nalaze u drugim državama članicama. Nastavno, druga Direktiva Vijeća 77/780/EEZ od 15. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa koji se odnose na osnivanje i obavljanje djelatnosti kreditnih institucija (SL L 386, str. 1., u daljnjem tekstu: druga bankarska direktiva) nije se bavila pitanjem sustava osiguranja depozita. U tim je uvjetima bilo moguće da obveza pristupanja sustavu osiguranja koji je u drugoj državi članici uveden u skladu s preporukom Komisije bude prepreka za obavljanje bankarske djelatnosti podružnica odobrenih institucija u Njemačkoj. Člankom 4. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive doprinosi se uklanjanju te prepreke tako što se utjecaj sustava osiguranja države članice domaćina općenito smanjuje na obično ograničenje maksimalne razine pokrića za deponente u podružnicama koje su odobrene kreditne institucije osnovale u drugim državama članicama u slučajevima gdje to pokriće prelazi 20 000 ili eventualno 15 000 ECU. U svakom slučaju, to je ograničenje puno manje otegotno od obveze prema kojoj se u različitim državama članicama domaćinima na sustave osiguranja depozita moraju primjenjivati različita zakonodavstva. Iz toga proizlazi da je čak i što se tiče podružnica odobrenih kreditnih institucija u Njemačkoj, članak 4. stavak 1. drugi podstavak omogućio pristup djelatnosti bankarstva i njezino obavljanje u drugim državama članicama.

45 Stoga, tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 57. stavka 2. Ugovora treba odbiti.

Tužbeni razlog koji se temelji na nespojivosti s ciljem Zajednice, odnosno visokom razinom zaštite potrošača, kako je naveden u člancima 3. s i 129. a Ugovora

46 Njemačka savezna vlada ističe da je na temelju primjene članka 3. a Ugovora zaštita potrošača cilj koji obvezuje Zajednicu i da je člankom 129. a Ugovoru dodana posebna glava „Zaštita potrošača”. Osim toga, iz prve i šesnaeste uvodne izjave Direktive također proizlazi da je cilj te potonje povećanje zaštite štediša, pri čemu ta zaštita raste s iznosom osiguranja.

47 Međutim, prema mišljenju njemačke vlade, zabranom izvoza propisanom člankom 4. stavkom 1. drugim podstavkom u nepovoljniji se položaj stavljaju ne samo štediše države članice u kojoj je iznos pokrića minimalan i koji imaju depozite u podružnici odobrene kreditne institucije u državi članici koja zahtijeva visoku razinu zaštite, nego i štediše koji drže depozite u državi članici s visokom razinom zaštite i koji ih žele prenijeti u podružnicu u državi članici u kojoj je zaštita niža. S obzirom na to, gore navedena odredba protivi se cilju Ugovora.

48 U tom pogledu dovoljno je zaključiti da iako je zaštita potrošača jedan od ciljeva Zajednice, ona očito nije njezin jedini cilj. Već je izneseno u tom pogledu da je cilj Direktive unaprijediti slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga. Točno je da te slobode trebaju biti popraćene visokom razinom zaštite potrošača u Zajednici; ipak, nijednom odredbom Ugovora ne obvezuje se zakonodavca Zajednice da uvede

najvišu razinu zaštite koja u određenoj državi članici može biti propisana. Smanjivanjem razine zaštite do koje može doći na temelju primjene članka 4. stavka 1. drugog podstavka Direktive ne dovodi se u pitanje opći ishod koji se Direktivom želi postići, a koji se sastoji u osjetnom poboljšanju zaštite deponenata unutar Zajednice.

- 49 Zbog tih razloga tužbeni razlog koji se temelji na nespojivosti članka 4. stavka 1. drugog podstavka s ciljem visoke razine zaštite potrošača navedenim u člancima 3.s i 129.a Ugovora također treba odbiti.

Tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti

- 50 Njemačka savezna vlada ističe da zakonodavac Zajednice treba, čak i u slučaju mjera za usklađivanje, zadržati diskrecijsko pravo kojim raspolaže i koje je osobito ograničeno načelom proporcionalnosti. Međutim, to se načelo u ovom slučaju nije poštovalo.
- 51 U tom pogledu njemačka savezna vlada navodi da zabrana izvoza iz članka 4. stavka 1. drugog podstavka Direktive načelno nije spojiva s člankom 52. Ugovora, jer se njome ograničava sloboda poslovnog nastana. Naime, podružnice su lišene elementa tržišnog natjecanja u odnosu na nacionalne banke iz države članice domaćina do te mjere da u određenim slučajevima financijske institucije mogu čak biti prisiljene da se zbog tog razloga suzdrže od uspostavljanja mreže podružnica u drugoj državi članici.
- 52 Međutim, prema mišljenju njemačke vlade, zabrana izvoza nije potrebna da bi se postigao cilj Direktive, odnosno da bi se spriječili tržišni poremećaji koji bi nastali ako bi stranke povukle svoje depozite iz svojih nacionalnih kreditnih institucija kako bi ih prenijele u podružnice kreditnih institucija koje imaju odobrenje za rad u drugim državama članicama, s obzirom na to da postoje alternative toj zabrani koje mogu manje poremetiti djelatnost kreditnih institucija. Tako se na primjer u korist kreditnih institucija u državama članicama u kojima je zaštita deponenata slabije osigurana može uvesti zaštitna klauzula koja dozvoljava intervenciju samo u slučaju neposrednog poremećaja u državi članici.
- 53 Takva zaštitna klauzula za krizna razdoblja s jedne je strane u skladu s teorijom zaštitnih mjera u pravu Zajednice, i s druge strane, u predmetnom slučaju je potpuno dovoljna. Naime, nije bilo razloga bojati se tržišnih poremećaja zbog novčanih prijenosa deponenata u podružnice banaka koje imaju odobrenje za rad u drugim državama članicama, s obzirom na to da je člankom 9. stavkom 3. Direktive ograničena upotreba podataka o sustavima osiguranja depozita u svrhu oglašavanja. Bez oglašavanja deponenti bi malo po malo postali svjesni postojanja povoljnijih sustava osiguranja i ne bi odmah povlačili značajna sredstva, što bi odgovarajućim tijelima dalo vremena da poduzmu zaštitne mjere.
- 54 U tom pogledu valja podsjetiti na sudsku praksu Suda prema kojoj, kako bi se ocijenilo je li odredba prava Zajednice usklađena s načelom proporcionalnosti, valja provjeriti jesu li sredstva koja primjenjuje pogodna za postizanje željenog cilja i prekoračuje li se njima ono što je nužno za njegovo ostvarivanje (vidjeti, među

ostalim, presudu od 12. studenoga 1996., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-84/94, Zb., str. I-5755., t. 57.).

- 55 Da bi se ocijenila potreba mjere o kojoj je riječ, valja istaknuti da je situacija koju je zakonodavac Zajednice bio prisiljen urediti složena gospodarska situacija. Prije donošenja Direktive sustavi osiguranja depozita nisu postojali u svim državama članicama, a usto, većina od njih nije se primjenjivala na deponente u podružnicama koje su osnovale kreditne institucije koje su imale odobrenje za rad u drugim državama članicama. Zakonodavac Zajednice je dakle morao ocijeniti buduće, nesigurne učinke svoje intervencije. Na taj način, on može birati između opće prevencije rizika i uvođenja preciznog zaštitnog sustava.
- 56 Sud u takvoj situaciji ne može svoju ocjenu zamijeniti onom zakonodavca Zajednice. Ono što najviše može jest ukinuti svoj normativni izbor ako se taj potonji pokazao očito pogrešnim ili ako su nedostaci proizašli iz toga za određene gospodarske subjekte bili posve neproporcionalni prednostima koje taj izbor inače predstavlja.
- 57 Iz četrnaeste uvodne izjave Direktive proizlazi da su Parlament i Vijeće od početka izabrali odmah spriječiti svaki tržišni poremećaj koji proizlazi iz činjenice da određene kreditne institucije nude više pokriće od onog koje nude kreditne institucije koje su odobrile države članice domaćini. Mogućnost takvog poremećaja ne može se u potpunosti isključiti pa iz toga slijedi da je zakonodavac Zajednice u dovoljnoj mjeri dokazao da je imao legitiman cilj. Osim toga, ograničenje koje „zabrana izvoza” predstavlja za aktivnosti odgovarajućih kreditnih institucija očito nije nerazmjerno.
- 58 Iz toga proizlazi da tužbeni razlog koji se temelji na nepoštovanju načela proporcionalnosti također treba odbiti.
- 59 Zbog toga zahtjev za poništenje članka 4. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Direktive treba odbiti.

Članak 4. stavak 2.

- 60 Prema mišljenju njemačke savezne vlade, obveza iz članka 4. stavka 2. Direktive da podružnice moraju pristupiti sustavu osiguranja države članice domaćina kako bi se dopunilo osiguranje koje je predviđeno u matičnoj državi članici, protivi se načelu nadzora od strane matične države članice i načelu proporcionalnosti.

Tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela nadzora od strane matične države

- 61 Vlada tužitelja ističe da je u trenutku donošenja Direktive zakonodavac Zajednice već bio vezan načelom nadzora koji je dužna provoditi matična država. Naime, to načelo, definitivno utvrđeno drugom bankarskom direktivom koju su države članice bile dužne prenijeti u svoje zakonodavstvo prije 1. siječnja 1993., bilo je određeno u Bijeloj knjizi Komisije kao odlučujuće sredstvo za usklađivanje nacionalnih odredaba u području financijskih usluga. Tu Bijelu knjigu izričito je odobrilo Europsko vijeće 1985. godine.

- 62 Usvojivši članak 4. stavak 2., Parlament i Vijeće povrijedili su to načelo. Naime, prema mišljenju njemačke vlade, ako se koristi dopunsko osiguranje, tada nadzor banaka, revizija i osiguranje depozita ne pripadaju više isključivo u postupovna pravila ili sustav osiguranja matične države članice, nego se te nadležnosti dijele između matične države članice i države domaćina. Posljedica toga je da gore navedena druga bankarska direktiva onemogućava da sustav osiguranja depozita države članice domaćina, koji snosi rizik insolventnosti podružnice, provede odgovarajuću reviziju likvidnosti i solventnosti te podružnice.
- 63 Osim toga njemačka savezna vlada navodi da prema mišljenju sudske prakse Suda, zakonodavac Zajednice, kada izvršava svoje ovlasti, ne može odbaciti svoju prethodnu praksu, a da za to ne navede razloge.
- 64 U tom pogledu, valja najprije zaključiti da nije dokazano da je zakonodavac Zajednice uspostavio načelo nadzora od strane matične države u području bankarskog prava s namjerom da na to načelo postepeno primjenjuju sva druga pravila u tom području. Nadalje, budući da se ne radi o načelu koje je određeno Ugovorom, zakonodavac Zajednice ga može odbaciti, pod uvjetom da nije zlorabio legitimna očekivanja zainteresiranih stranaka. S obzirom na to da on još nije intervenirao u području osiguranja depozita, takvo legitimno očekivanje ne može postojati.
- 65 Zbog tih razloga, tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela nadzora matične države treba odbiti.

Tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti

- 66 Prema mišljenju njemačke savezne vlade, članak 4. stavak 2. Direktive protivi se načelu proporcionalnosti, jer mjera koja je njime propisana nije neophodna za postizanje postavljenog cilja.
- 67 U tom pogledu, njemačka savezna vlada utvrđuje da sustavi osiguranja depozita države članice domaćina moraju obuhvatiti razliku između nižeg pokrića predviđenog u matičnoj državi članici i višeg pokrića, odobrenog u državi članici domaćinu i u određenim slučajevima, čak i osiguranje u cijelosti.
- 68 Dopunsko osiguranje obuhvaća i značajne rizike za sustave osiguranja depozita države članice domaćina, jer su oni dužni nadoknaditi štetu deponentima, iako država domaćin više ne može na odgovarajući način nadzirati likvidnost i solventnost podružnica, i prema tome, predvidjeti ili ukloniti eventualni propust podružnice neke strane institucije. Ti rizici u svakom slučaju nisu uklonjeni zbog toga što u skladu s osnovnim načelima iz Priloga II. Direktive svaki sustav osiguranja može zahtijevati prosljeđivanje svih relevantnih podataka i nadzirati informacije u dogovoru s nadležnim nadzornim tijelom svake matične države članice. Nijednom se odredbom naima ne zahtijeva od nadzornih tijela države članice da prosljeđuju potrebne informacije.
- 69 Njemačka savezna vlada tako smatra da odredba prema kojoj sustavi osiguranja depozita matične države članice podružnicama osnovanima u drugoj državi članici pružaju dopunsko osiguranje da bi one dostigle razinu osiguranja države članice domaćina nudi manje radikalno alternativno rješenje. Prednost tog propisa, na koji se

k tome upućuje u trinaestoj uvodnoj izjavi Direktive kao na alternativu dopunskom osiguranju jest taj da se rizik insolventnosti - i prema tome obveza nadoknade štete deponentima - više ne prenosi u sustav osiguranja države članice domaćina nego ostaje odgovornost matične države koja raspolaže puno većim mogućnostima nadzora.

- 70 U tom pogledu valja ustvrditi da je u skladu s trinaestom uvodnom izjavom cilj članka 4. stavka 2. Direktive spriječiti takve nedostatke, koji unutar istog područja mogu dovesti do razlika u naknadama i nejednakih konkurencijskih uvjeta između državnih institucija i podružnica institucija iz drugih država članica. Osim toga, u šesnaestoj uvodnoj izjavi, zakonodavac Zajednice je ocijenio da je potrebno uzeti u obzir troškove financiranja sustava i da se čini razumnim utvrditi usklađeni minimum razine osiguranja na 20 000 ECU. U skladu s člankom 7. Direktive, mogućnost odstupanja od tog minimalnog iznosa bila je predviđena do 31. prosinca 1999., pri čemu osiguranje prije tog datuma ne smije prijeći 15 000 ECU.
- 71 Iz tih uvodnih izjava i iz tih odredbi proizlazi da zakonodavac Zajednice nije htio nametnuti prevelik teret državama članicama koje još ne raspolažu sustavima osiguranja depozita ili raspolažu sustavima koji predviđaju niže osiguranje. U tim okolnostima od njih se nije moglo tražiti da snose rizik povezan s dodatnim pokrićem koje proizlazi iz političke odluke određene države članice. Alternativnim rješenjem, odnosno obveznim dodatnim pokrićem od strane sustava matične države članice, koje je predložila njemačka vlada kao tužiteljica, ne bi se ostvario željeni cilj.
- 72 Valja dodati da se, kao što to ističe nezavisni odvjetnik u točkama 136. do 146. svog mišljenja, obvezom koju nameće država članica domaćin u obzir uzima nekoliko pretpostavki kojima je cilj olakšati njezinu zadaću. Znači, država članica domaćin može na temelju primjene članka 4. stavka 3. podružnice koje žele pristupiti jednom od sustava osiguranja obvezati da plate doprinos i na temelju točke (a) Priloga II. Direktivi od matičnih država članica zahtijevati informacije o tim podružnicama. Osim toga, cilj članka 4. stavka 4. Direktive je osigurati poštovanje obveza koje je takva podružnica kao član sustava osiguranja depozita preuzela. Iz tih raznih odredaba proizlazi da učinak članka 4. stavka 2. nije bio taj da sustavi osiguranja država članica domaćina snose prevelik teret.
- 73 S obzirom na sva prethodna razmatranja, tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti treba odbiti .
- 74 Iz toga slijedi da zahtjev za poništenje članka 4. stavka 2. Direktive također treba odbiti.

Članak 3. stavak 1. prvi podstavak druga rečenica

- 75 Prema mišljenju njemačke savezne vlade, obveza pristupanja iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka druge rečenice Direktive protivi se članku 3.(b) trećem stavku Ugovora i općem načelu proporcionalnosti.
- 76 Kao prvo, njemačka vlada ističe da je načelo proporcionalnosti iz članka 3.(b) trećeg stavka Ugovora među ostalim bilo konkretizirano u zaključcima Europskog vijeća u Edinburgu koji se odnose na tu odredbu, a koji izričito određuju da Zajednica, kada poduzima zakonodavne mjere, nastoji voditi računa o uhodanim nacionalnim

praksama i da se mjerama koje Zajednica poduzima državama članicama moraju ponuditi različita rješenja za ostvarivanje zadanih ciljeva.

- 77 Međutim, prema mišljenju njemačke vlade, tijekom formuliranja članka 3. stavka 1. prvog podstavka druge rečenice Direktive Parlament i Vijeće nisu vodili računa o sustavu koji postoji u Njemačkoj kao o „uhodanoj nacionalnoj praksi” u smislu općih načela Europskog vijeća. Još od 1976. u toj državi postojao je fond za osiguranje depozita udruženja njemačkih banaka, u kojem je članstvo bilo dobrovoljno i koji je oduvijek dobro funkcionirao.
- 78 Isto tako, obveza pristupanja koja na temelju Direktive postoji u državama članicama ne ostavlja za primjenu Direktive nikakvog prostora „različitim rješenjima”, poput sustava dobrovoljnog osiguranja depozita. U tom pogledu, njemačka vlada smatra da s obzirom na to da je dobrovoljno pristupanje prednost za kreditne institucije u području tržišnog natjecanja, one bi pristupile tom sustavu i da ih država na to ne mora prisiljavati. Tako je u Njemačkoj u listopadu 1993. izvan takvog sustava ostalo samo pet institucija, čiji su depoziti bili općenito manjeg obima.
- 79 Naposljetku, obvezno pristupanje prevelik je teret za kreditne institucije. Kako je to dokazao njemački sustav, zaštita deponenata može se primjenjivati na temelju drugih manje strožih mjera, poput obveze za banku da svoje klijente obavijesti o pristupanju sustavu osiguranja depozita.
- 80 Budući da nije potrebno utvrđivati točnu pravnu vrijednost zaključaka Europskog vijeća u Edinburgu na koje se u tom pogledu poziva njemačka vlada kao tužiteljica, na prvom mjestu valja istaknuti da kada zakonodavac Zajednice provodi usklađivanje, ne može se voditi računa o baš svim „uhodanim nacionalnim praksama”.
- 81 Kao drugo, u ovom slučaju Savezna Republika Njemačka jedina je država članica koja se na dobrovoljno pristupanje u sustav osiguranja depozita poziva kao na takvu praksu.
- 82 Kao treće, nesporno je da zakonodavac Zajednice ocjenjuje neophodnim osigurati minimalnu razinu osiguranja depozita bez obzira na to gdje se oni u Zajednici nalazili. S obzirom na taj zahtjev i na činjenicu da u određenim državama članicama ne postoji nikakav sustav osiguranja depozita, ne može se tom zakonodavcu prigovoriti da je obvezu pristupanja predvidio unatoč tome što sustav dobrovoljnog pristupanja u Njemačkoj dobro funkcionira.
- 83 Naposljetku, valja dodati da sama njemačka vlada kao tužiteljica priznaje da u mjesecu listopadu 1993. samo pet kreditnih institucija od tri stotine njih nije pristupilo sustavu osiguranja depozita. Učinak obveze pristupanja ograničava se dakle na tih nekoliko kreditnih institucija i zato se ne može smatrati pretjeranim.
- 84 Zbog istih razloga ne može se zakonodavcu prigovoriti da za obvezu pristupanja nije predvidio alternativno rješenje, koje se među ostalim sastoji od obveze obavještavanja klijenata o eventualnom pristupanju. Ta druga obveza, naime, ne bi omogućila ostvarivanje cilja, odnosno ne bi za sve depozite osigurala usklađenu minimalnu razinu osiguranja.

- 85 Iz toga slijedi da zahtjev za poništenje članka 3. stavka 1. podstavka 1. druge rečenice Direktive treba odbiti.
- 86 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da tužbu treba odbiti.

Troškovi

- 87 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da su Europski parlament i Vijeće Europske unije podnijeli zahtjev, a da Savezna Republika Njemačka nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, treba joj se naložiti snošenje troškova. Na temelju članka 69. stavka 4. prvog podstavka, Komisija Europskih zajednica, koja je intervenirala u postupak, snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Komisija Europskih zajednica snosit će vlastite troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 13. svibnja 1997.

[Potpisi]

*Jezik postupka: njemački