

HOTĂRÂREA CURȚII
13 mai 1997*

Republica Federală Germania
împotriva
Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene

„Directivă referitoare la sistemele de garantare a depozitelor – Bază juridică – Obligație de motivare – Principiul subsidiarității – Proportionalitate – Protecția consumatorului – Verificarea de către statul membru de origine”

Cauza C-233/94

În cauza C-233/94,

Republica Federală Germania, reprezentată de domnul Bernd Kloke, Oberregierungsrat în Ministerul Federal al Economiei, în calitate de agent, și Hans-Jörg Niemeyer, avocat în baroul din Bruxelles, D - 53107 Bonn,

reclamantă,

împotriva

Parlamentului European, reprezentat de domnul Johann Schoo, șef de departament în cadrul serviciului juridic, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Secretariatul General al Parlamentului European, Kirchberg,

și

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de doamna Jill Aussant, consilier juridic, și de domnii Klaus Borchers și Jan-Peter Hix, membri ai serviciului juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Bruno Eynard, director al Direcției Juridice a Băncii Europene de Investiții, 100, boulevard Konrad Adenauer,

pârâte,

susținute de

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnii Dimitrios Gouloussis, consilier juridic, și Ulrich Wölker, membru al serviciului juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Carlos Gómez de la Cruz, membru al aceluiași serviciu, Centre Wagner, Kirchberg,

intervenientă,

* Limba de procedură: germana.

având ca obiect anularea Directivei 94/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind sistemele de garantare a depozitelor (JO L 135, p. 5, ediție specială în limba română: capitol 06 volum 02 p. 163 - 172),

CURTEA,

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray și L. Sevón, președinți de cameră, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissechet, G. Hirsch, P. Jann (raportor), H. Ragnemalm, M. Wathelet și R. Schintgen, judecători,

avocat general: domnul P. Léger,
grefier: domnul H. A. Rühl, administrator principal,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea susținerilor orale ale părților în ședința din 5 noiembrie 1996,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 10 decembrie 1996,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă depusă la grefa Curții la 18 august 1994, Republica Federală Germania a solicitat, în temeiul articolului 173 din Tratatul CE, anularea Directivei 94/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind sistemele de garantare a depozitelor (JO L 135, p. 5, specială în limba română: capitol 06 volum 02 p. 163 - 172, denumită în continuare „directiva”) și, în subsidiar, anularea dispozițiilor de la articolul 4 alineatul (1) paragraful al doilea, de la articolul 4 alineatul (2) și de la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf a doua teză din directivă.

2 Directiva a fost adoptată pe baza articolului 57 alineatul (2) prima și a treia teză din Tratatul CE și în conformitate cu procedura vizată la articolul 189 B din tratat. Republica Federală Germania a votat, în Consiliu, împotriva adoptării acesteia.

3 Directiva a fost precedată de Recomandarea 87/63/CEE a Comisiei din 22 decembrie 1986 privind instituirea, în Comunitate, a unor sisteme de garantare a depozitelor (JO 1987, L 33, p. 16, denumită în continuare „recomandarea Comisiei”). În conformitate cu punctul (1) litera (b) din această recomandare, sistemele de garantare a depozitelor aveau ca scop să protejeze deponenții tuturor instituțiilor de credit autorizate, inclusiv deponenții sucursalelor unităților care își aveau sediul social în alte state membre.

4 Având în vedere că a considerat că această recomandare nu a permis realizarea rezultatului dorit, Comisia a prezentat, la 14 aprilie 1992, o propunere de directivă a Consiliului privind sistemele de garantare a depozitelor (JO C 163, p. 6).

5 Articolul 3 din directivă dispune:

„(1) Fiecare stat membru asigură că pe teritoriul său sunt introduse și recunoscute oficial unul sau mai multe sisteme de garantare a depozitelor. Cu excepția situațiilor menționate la al doilea paragraf și la alineatul (4), nici o instituție de credit autorizată în acel stat membru în

conformitate cu articolul 3 din Directiva 77/780/CEE nu poate accepta depozite dacă nu este membră a unui astfel de sistem.

Cu toate acestea, un stat membru poate exonera o instituție de credit de obligația de a adera la un sistem de garantare a depozitelor în cazul în care acea instituție de credit aparține unui sistem care protejează instituția de credit respectivă și, în special, îi asigură lichiditatea și solvabilitatea, asigurând astfel depunătorilor o protecție cel puțin echivalentă cu cea oferită de un sistem de garantare a depozitelor și care, în opinia autorităților competente, îndeplinește următoarele condiții:

- sistemul există și este recunoscut oficial în momentul adoptării prezentei directive;
- sistemul are ca obiect evitarea situațiilor în care depozitele plasate la instituția de credit care aparține acestui sistem ar putea deveni indisponibile și dispune de mijloacele necesare pentru aceasta;
- sistemul nu constă dintr-o garanție acordată instituției de credit de către însuși statul membru sau de către autoritățile locale sau regionale ale acestuia;
- sistemul trebuie să asigure faptul că depunătorii sunt informați conform clauzelor și condițiilor prevăzute la articolul 9.

Statele membre care fac uz de această opțiune trebuie să informeze Comisia, în mod corespunzător; acestea trebuie, în special, să notifice Comisia în legătură cu caracteristicile acestor sisteme de protecție și cu instituțiile de credit pe care acestea le acoperă, precum și cu orice modificare ulterioară a informațiilor furnizate. Comisia informează comitetul consultativ bancar în acest sens.

...

4) În cazul în care dreptul intern permite și cu acordul expres al autorităților competente care au emis autorizația, o instituție de credit exclusă dintr-un sistem de garantare a depozitelor poate continua să accepte depozite în cazul în care, înainte de excludere, a prevăzut mecanisme de garantare care asigură depunătorilor o protecție al cărei nivel și arie de aplicabilitate sunt cel puțin echivalente celor oferite de către sistemul recunoscut oficial.”

6 La articolul 4 se enunță:

„(1) Sistemele de garantare a depozitelor introduse și recunoscute oficial într-un stat membru, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1), acoperă depunătorii de la sucursalele înființate de instituția de credit în alte state membre.

Până la 31 decembrie 1999, nici nivelul și nici aria de aplicabilitate, inclusiv procentul de acoperire, prevăzute nu pot depăși nivelul sau aria de acoperire maxime oferite de sistemul de garantare corespunzător de pe teritoriul statului membru gazdă.

Înainte de această dată, Comisia întocmește un raport pe baza experienței acumulate în aplicarea celui de-al doilea paragraf și analizează necesitatea menținerii acestor dispoziții. După caz, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului o propunere de directivă, în vederea prelungirii valabilității acestora.

(2) În cazul în care nivelul sau aria, inclusiv procentul, de acoperire oferite de către sistemul de garantare al statului membru gazdă depășesc nivelul sau aria de acoperire stabilită de statul membru în care este autorizată o instituție de credit, statul membru gazdă se asigură că există un sistem de garantare a depozitelor recunoscut oficial pe teritoriul său, la care o sucursală se poate alătura din proprie inițiativă, pentru a suplimenta garanția de care se bucură deja depunătorii săi în temeiul calității sale de membru al unui sistem din statul membru de origine.

Sistemul la care urmează să adere o sucursală acoperă categoria de instituții căreia îi aparține acesta sau o categorie cât mai apropiată din statul membru gazdă.

(3) Statele membre se asigură că sunt stabilite condiții obiective și de aplicare generală pentru aderarea sucursalelor la sistemul statului membru gazdă, în conformitate cu alineatul (2). Accesul este condiționat de îndeplinirea obligațiilor necesare aderării la sistem, în special la plata tuturor contribuțiilor și altor taxe. La aplicarea dispozițiilor prezentului alineat, statele membre respectă principiile directe stabilite în anexa II.

(4) În cazul în care o sucursală căreia i s-a acordat, la cerere, calitatea de membru în conformitate cu alineatul (2) nu își îndeplinește obligațiile care îi revin ca membru al unui sistem de garantare a depozitelor, autoritățile competente care au emis autorizația sunt notificate și, în colaborare cu sistemul de garantare, adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că obligațiile menționate anterior sunt respectate.

În cazul în care aceste măsuri nu reușesc să asigure respectarea obligațiilor menționate de către sucursala respectivă, sistemul poate, cu acordul expres al autorităților competente care au emis autorizația, după o perioadă de preaviz de cel puțin 12 luni, să excludă sucursala. Depozitele plasate înainte de data excluderii continuă să fie acoperite de sistem până la data scadenței lor. Depunătorii sunt informați în legătură cu retragerea acoperirii suplimentare.

(5) Comisia raportează cu privire la aplicarea alineatelor (2), (3) și (4) până la 31 decembrie 1999 și, după caz, propune modificarea acestora.”

7 Articolul 7 dispune, în continuare:

(1) Sistemele de garantare a depozitelor prevăd că depozitele agregate ale fiecărui depunător sunt acoperite până la concurența sumei de 20000 ECU în caz de indisponibilitate a depozitelor.

Până la 31 decembrie 1999, statele membre în care, în momentul adoptării directivei, depozitele nu sunt acoperite până la concurența de 20000 ECU pot menține suma maximă stabilită de sistemele lor de garantare, cu condiția ca această sumă să nu fie mai mică de 15000 ECU.

(2) Statele membre pot prevedea ca anumiți depunători sau anumite depozite să fie excluse de la aplicarea garanției sau să le fie acordat un nivel mai redus al garanției. Aceste excluderi sunt enumerate la anexa I.

(3) Prezentul articol nu aduce atingere menținerii sau adoptării unor dispoziții care oferă o acoperire mai mare sau mai cuprinzătoare a depozitelor. Sistemele de garantare a depozitelor pot, în special, să acopere complet anumite tipuri de depozite din motive de natură socială.”

8 Articolele 8-10 stabilesc condițiile de punere în aplicare a sistemului de garantare a depozitelor.

Cu privire la cererea principală

9 În sprijinul cererii sale principale, care are ca scop anularea integrală a directivei, guvernul federal invocă două motive; unul este întemeiat pe temeiul juridic eronat al directivei, celălalt pe încălcarea obligației de motivare, stabilită la articolul 190 din Tratatul CE.

Cu privire la motivul întemeiat pe baza juridică eronată a directivei

10 Guvernul german consideră că articolul 57 alineatul (2) prima și a treia teză din tratat, conform căruia Consiliul și Parlamentul adoptă directive care vizează coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește accesul la activitățile independente și exercitarea acestora, nu poate să constituie singurul temei juridic al directivei. Conform acestui guvern, din primul, al doilea, al patrulea, al șaisprezecelea și al șaptesprezecelea considerent din directivă rezultă că directiva respectivă nu se limitează la reglementarea activității băncilor, ci are ca scop, în primul rând, să consolideze protecția deponenților. Prin urmare, directiva ar fi trebuit să fie întemeiată, de asemenea, pe articolul 235 din tratat. Având în vedere că articolul 57 constituie o dispoziție specială în raport cu articolul 100 A, această ultimă dispoziție nu se aplică în speță. În ceea ce privește articolul 129 A din tratat, care privește, în mod specific, protecția consumatorilor, care includ deponenții, acesta nu abilitază Consiliul, în afara măsurilor adoptate în temeiul articolului 100 A, să adopte măsuri care intră sub incidența actelor juridice prevăzute la articolul 189 din tratat.

11 Guvernul german concluzionează că, în lipsa unanimității impuse la articolul 235 din tratat, directiva nu a fost adoptată corect.

12 În această privință, este necesar să se amintească faptul că, în cadrul sistemului de competențe ale Comunității, alegerea temeiului juridic al unui act trebuie să se întemeieze pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional. Astfel de elemente includ, în special, scopul și conținutul actului (a se vedea, cel mai recent, Hotărârea din 3 decembrie 1996, Portugalia/Consiliul, C-268/94, nepublicată încă în Recueil, punctul 22).

13 În cazul de față, trebuie să se constate faptul că, în conformitate cu primul său considerent, care face referire la obiectivele tratatului, care sunt formulate în termeni generali la articolul 2 din tratat, directiva vizează să promoveze dezvoltarea armonioasă a activităților instituțiilor de credit din întreaga Comunitate, eliminând toate restricțiile în calea libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii, consolidând, în același timp, stabilitatea sistemului bancar și protecția deponenților.

14 În temeiul articolului 3 litera (c) din tratat, acțiunea Comunității presupune crearea unei piețe interne, caracterizată prin eliminarea, între statele membre, a obstacolelor în calea liberei circulații a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor. În consecință, la articolul 7 A din tratat se prevede adoptarea de către Comunitate a măsurilor destinate să stabilească piața internă, în special, în conformitate cu dispozițiile de la articolul 57 alineatul (2) din tratat.

15 Rezultă că măsurile adoptate în conformitate cu această ultimă dispoziție contribuie la eliminarea obstacolelor în calea liberei circulații, care pot să rezulte, în special, din divergența între actele cu putere de lege și actele administrative ale statelor membre în ceea ce privește accesul la activitățile independente și exercitarea acestora.

16 Astfel cum a constatat Curtea în repetate rânduri, în absența unei coordonări comunitare, statele membre pot, în anumite condiții, să impună măsuri naționale, care urmăresc un obiectiv legitim compatibil cu tratatul și care se justifică prin motive imperioase de interes general, printre care se numără protecția consumatorilor (a se vedea, în special, Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Germania, 205/84, Rec., p. 3755).

17 Rezultă că statele membre pot, în anumite situații, să adopte sau să mențină măsuri care împiedică libera circulație. Articolul 57 alineatul (2) din tratat permite Comunității să elimine astfel de obstacole, în special, prin coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește accesul la activitățile independente și exercitarea acestora. Având în vedere că este vorba despre măsuri de coordonare, Comunitatea ține seama de interesul general urmărit de diferitele state membre și adoptă un nivel de protecție a acestui interes, care pare acceptabil în Comunitate.

18 În speță, în directivă se prevede afilierea obligatorie a tuturor instituțiilor de credit la sisteme de garantare care asigură acoperirea tuturor depozitelor unui deponent la o instituție de credit, până la suma de 20 000 ECU, în cazul în care depozitele nu sunt disponibile. În plus, sistemele de garantare a depozitelor, introduse într-un stat membru în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din directivă, acoperă deponenții sucursalelor create de instituțiile de credit în alte state membre.

19 Mecanismele astfel înființate de directivă au ca efect împiedicarea statelor membre să invoce protecția deponenților cu scopul de a împiedica activitățile instituțiilor de credit autorizate în alte state membre. În aceste condiții, este clar că directiva elimină obstacolele în calea libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii.

20 Rezultă că Parlamentul și Consiliul au adoptat, în mod corect, directiva în temeiul articolului 57 alineatul (2) din tratat și că nu aveau obligația de a recurge la o altă bază juridică.

21 În consecință, motivul întemeiat pe alegerea eronată a temeiului juridic trebuie să fie respins.

Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea obligației de motivare

22 Guvernul federal susține că directiva trebuie să fie anulată, din cauza încălcării obligației de motivare, prevăzută la articolul 190 din tratat. Aceasta nu oferă nici o justificare cu privire la compatibilitatea sa cu principiul subsidiarității, astfel cum este enunțat la articolul 3 B paragraful al doilea din tratat. Guvernul adaugă că, având în vedere că acest principiu limitează competențele Comunității și că este de competența Curții să verifice dacă organul legislativ comunitar nu și-a depășit competențele, acest principiu trebuie să fie supus controlului jurisdicțional al Curții. În plus, obligația de motivare, prevăzută la articolul 190, impune să se țină seama de considerentele esențiale de fapt și de drept, pe care este întemeiat un act juridic și printre care se numără respectarea principiului subsidiarității.

23 În ceea ce privește conținutul concret al obligației de motivare în lumina principiului subsidiarității, guvernul german afirmă că instituțiile comunitare trebuie să precizeze în detaliu motivele pentru care Comunitatea este singura abilitată să acționeze în domeniul în cauză, statele membre fiind excluse. În speță, directiva nu precizează nici în ce privință nu au putut fi atinse obiectivele, în mod suficient, printr-o acțiune întreprinsă la nivelul statelor membre, nici motivele care pledau în favoarea unei acțiuni comunitare.

24 Cu titlu preliminar, este necesar să se sublinieze că, în cadrul acestui motiv, guvernul german nu susține că directiva a încălcat principiul subsidiarității, ci doar îi reproșează organului legislativ comunitar faptul că nu a stabilit motive care să justifice compatibilitatea acțiunii sale cu acest principiu.

25 În ceea ce privește obligația de motivare, prevăzută la articolul 190 din tratat, este necesar să se amintească faptul că aceasta impune ca actele în cauză să conțină o expunere a motivelor care au condus la adoptarea acestora, astfel încât Curtea să poată să își exercite controlul și astfel încât, atât statele membre, cât și persoanele interesate să știe condițiile în care instituțiile comunitare au aplicat tratatul (a se vedea, în special, Hotărârea din 17 mai 1994, Franța/Comisia, C-41/93, Rec., p. I-1829, punctul 34).

26 În speță, este necesar să se constate că, la al doilea considerent al directivei, Parlamentul și Consiliul au considerat că era necesar să țină seama de situația care ar apărea în cazul în care depozitele unei instituții de credit, care are sucursalele în alte state membre, nu ar mai fi disponibile și ar deveni indispensabilă asigurarea unui nivel minim de armonizare a garantării depozitelor, indiferent de localizarea depozitelor în cadrul Comunității. Aceste considerente demonstrează că organul legislativ comunitar consideră că obiectivul acțiunii sale ar putea să fie mai bine realizat la nivel comunitar, datorită dimensiunilor acțiunii avute în vedere. Același raționament se regăsește la al treilea considerent, din care reiese că decizia cu privire la sistemul de garantare competent în cazul insolvenței unei sucursale situate în alt stat membru decât cel în care se află sediul social al instituției de credit produce efecte care se resimt dincolo de frontierele fiecărui stat membru.

27 În plus, la al cincilea considerent, Parlamentul și Consiliul au subliniat că acțiunea întreprinsă în urma recomandării Comisiei nu a permis realizarea completă a rezultatului dorit. Astfel, organul legislativ comunitar a constatat că obiectivul acțiunii sale nu putea să fie realizat în mod suficient de către statele membre.

28 Din aceste considerente reiese că, în orice caz, Parlamentul și Consiliul au precizat motivele pentru care considerau că acțiunea lor era conformă cu principiul subsidiarității și că, în consecință, s-au conformat obligației de motivare, astfel cum este prevăzută la articolul 190 din tratat. Nu poate fi solicitată, în această privință, o referire expresă la acest principiu.

29 Pentru aceste motive, motivul întemeiat pe încălcarea obligației de motivare nu este fondat și, prin urmare, trebuie să fie respins.

Cu privire la cererea subsidiară

30 În subsidiar, guvernul federal solicită anularea:

– articolului 4 alineatul (1) paragraful al doilea din directivă, care enunță că acoperirea de care beneficiază deponenții sucursalelor create de instituțiile de credit din alte state membre decât cele în care acestea sunt autorizate nu poate să depășească acoperirea propusă de sistemul de garantare corespunzător al statului membru gazdă (denumită în continuare „interdicție de export”),

– articolul 4 alineatul (2), conform căruia statul membru al cărui sistem de garantare a depozitelor depășește nivelul sau sfera de aplicare a acoperirii prevăzute în alt stat membru trebuie să înființeze un sistem de garantare a depozitelor, la care să poată adera sucursalele

instituțiilor de credit autorizate în acest ultim stat, în scopul suplimentării garanției lor (denumită în continuare „garanție suplimentară”), și

– articolul 3 alineatul (1) primul paragraf a doua teză din directiva care stabilește o obligație de aderare a instituțiilor de credit la un sistem de garantare (denumită în continuare „obligație de aderare”).

Cu privire la articolul 4 alineatul (1) paragraful al doilea

31 În primul rând, guvernul german susține că „interdicția de export”, stabilită la articolul 4 alineatul (1) paragraful al doilea din directivă, nu este motivată suficient.

32 În al doilea rând, aceasta contravine articolului 57 alineatul (2) din tratat, al cărui obiectiv este să faciliteze accesul la activitățile independente și exercitarea acestora în alt stat membru.

33 În al treilea rând, aceasta nu este compatibilă cu obiectivul Comunității, enunțat la articolul 3 litera (c) și articolul 129 A, de a obține un nivel mai ridicat de protecție a consumatorilor.

24 În al patrulea rând, „interdicția de export” contravine principiului proporționalității.

Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea obligației de motivare

35 Conform guvernului federal, al paisprezecelea considerent, singurul relevant în acest context, conține doar o motivare generală și nu explică motivele pentru care Consiliul și Parlamentul au considerat că este necesar ca nivelul și sfera de aplicare ale garanției să nu devină un instrument de concurență. În special, aceste instituții ar fi trebuit să precizeze situațiile care, în opinia lor, erau de natură să provoace perturbările pieței la care se face referire.

36 Având în vedere jurisprudența la care se face referire la punctul 25 din prezenta hotărâre, este necesar să se constate că instituțiile comunitare au respectat obligația de a motiva „interdicția de export”. În al paisprezecelea considerent, acestea au specificat faptul că piața putea fi perturbată de faptul că sucursalele anumitor instituții de credit oferă niveluri de acoperire superioare celor oferite de instituțiile de credit autorizate în statul membru gazdă și au adăugat că nivelul și sfera de aplicare ale acoperirii oferite de sistemul de garantare nu ar trebui să devină un instrument de concurență. Acestea au concluzionat că era necesar, cel puțin în cursul unei perioade inițiale, să se prevadă ca nivelul și sfera de aplicare ale acoperirii oferite de sistemul statului membru de origine deponenților sucursalelor situate în alt stat membru nu trebuie să depășească nivelul și sfera de aplicare maxime oferite de sistemul corespunzător al statului membru gazdă.

37 Din aceste considerente reies clar motivele pentru care organul legislativ a adoptat dispoziția de la articolul 4 alineatul (1) paragraful al doilea din directivă.

38 Prin urmare, motivul întemeiat pe încălcarea obligației de motivare trebuie să fie respins.

Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea articolului 57 alineatul (2) din tratat

39 Guvernul federal susține că efectul „interdicției de export”, obligând sucursalele să reducă valoarea garanției lor la nivelul garanției statului membru gazdă, este de a face mai dificilă, dacă nu chiar imposibilă, exercitarea activității lor în acest stat și, prin urmare, contravine obiectivului articolului 57 alineatul (2), care constă tocmai în facilitarea accesului la

activitățile independente și exercitarea acestora. „Interdicția de export” împiedică, de asemenea, procesul de reducere a diferențelor între sistemele naționale de garantare și astfel este, în mod necesar, contrar obiectivului directivei de a introduce în toate statele membre sisteme de garantare a depozitelor și de a le armoniza pe cele deja existente. Aceste obiective ar trebui să fie atinse printr-o armonizare minimă și prin recunoașterea reciprocă a sistemelor naționale.

40 În această privință, guvernul federal afirmă că regimul german de garantare a depozitelor, care se aplică protecției deponenților la sucursalele situate în alte state membre, nu este recunoscut în statele membre, astfel încât nivelul de protecție trebuie să fie redus pe teritoriul acestora. Obligația, care rezultă pentru instituțiile de credit germane de a institui niveluri de contribuție diferențiate pentru sucursalele situate în alte state membre, ar da naștere unor dificultăți considerabile și chiar ar împiedica aceste instituții să creeze rețele de filiale în statele membre respective, pe care le-ar putea crea în absența unei „interdicții de export”. Conform guvernului federal, instituțiile de credit italiene, daneze și franceze sunt, de asemenea, vizate, deoarece, în temeiul directivei, acestea trebuie să reducă nivelul de protecție pentru depozitele efectuate în sucursalele situate în anumite alte state membre.

41 În primul rând, este necesar să se amintească faptul că articolul 57 alineatul (2) din tratat permite Parlamentului și Consiliului să adopte directive care privesc accesul la activitățile independente și exercitarea acestora, în vederea eliminării obstacolelor în calea libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii. Or, era evident că un astfel de obstacol avea la bază diferențele fundamentale dintre sistemele de garantare a depozitelor, existente în diferitele state membre. În consecință, legislațiile privind aceste sisteme au fost armonizate în vederea facilitării activității instituțiilor de credit la nivel comunitar.

42 În aceste condiții, „interdicția de export” nu poate fi considerată contrară articolului 57 alineatul (2), numai datorită faptului că există situații care nu favorizează sucursalele instituțiilor de credit autorizate într-un anumit stat membru. Cu ocazia unei armonizări, este posibil să apară situația în care operatorii stabiliți într-un stat membru să piardă avantajul unei legislații naționale, care le era favorabilă în mod special.

43 În al doilea rând, este adevărat că „interdicția de export” constituie o excepție de la armonizarea minimă și de la recunoașterea reciprocă, obiective urmărite de directivă. Cu toate acestea, este necesar să se observe că, având în vedere complexitatea domeniului și divergențele existente între legislațiile statelor membre, Parlamentul și Consiliul erau abilitate să realizeze armonizarea necesară în mod progresiv (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos, C-193/94, Rec., p. I-929, punctul 27).

44 În cele din urmă, este necesar să se amintească faptul că, în conformitate cu recomandarea Comisiei, sistemele de garantare a depozitelor din statul membru gazdă trebuie să protejeze deponenții sucursalelor instituțiilor care au sediul social în alte state membre. În consecință, a doua Directivă 89/646/CEE a Consiliului din 15 decembrie 1989 de coordonare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și exercitarea acesteia și de modificare a Directivei 77/780/CEE (JO L 386, p. 1, denumită în continuare „a doua directivă bancară”), nu a abordat problema sistemelor de garantare a depozitelor. În aceste condiții, se putea presupune că exercitarea activității bancare a sucursalelor instituțiilor autorizate în Germania va fi afectată de obligația de afiliere la un sistem de garantare din alt stat membru, înființat în conformitate cu recomandarea Comisiei. Articolul 4 alineatul (1) paragraful al doilea din directivă contribuie la atenuarea acestui obstacol, prin faptul că acesta reduce, în general, influența sistemelor de garantare din statul membru gazdă la o simplă limitare a nivelului maxim de acoperire pentru deponenți la

sucursalele create de instituțiile de credit autorizate în alte state membre, în cazurile în care acoperirea depășește 20 000 sau, eventual, 15 000 ECU. În orice caz, această limitare este mult mai puțin oneroasă decât obligația de a se supune diverselor legislații referitoare la sistemele de garantare a depozitelor din diferitele state membre gazdă. Rezultă că articolul 4 alineatul (1) paragraful al doilea a facilitat accesul la activitatea bancară și exercitarea acesteia în alte state membre, chiar și în privința sucursalelor instituțiilor de credit autorizate în Germania.

45 Motivul întemeiat pe încălcarea articolului 57 alineatul (2) din tratat trebuie, prin urmare, să fie respins.

Cu privire la motivul întemeiat pe incompatibilitatea cu obiectivul, enunțat la articolul 3 litera (s) și articolul 129 A din tratat, al unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor

46 Guvernul federal subliniază că, în temeiul articolului 3 litera (s) din tratat, protecția consumatorilor este un obiectiv obligatoriu al Comunității și că, odată cu adoptarea articolului 129 A, a fost adăugat la tratat un titlu specific, „Protecția consumatorilor”. În plus, din primul și al șaisprezecelea considerent din directivă rezultă, de asemenea, că aceasta vizează creșterea protecției deponenților, care este cu atât mai importantă cu cât valoarea garanției este mai mare.

47 Or, conform guvernului german, „interdicția de export”, stabilită la articolul 4 alineatul (1) paragraful al doilea, dezavantajează nu numai deponenții unui stat membru în care acoperirea este minimă și care au depozite la o sucursală a unei instituții de credit autorizate într-un stat membru care impune un nivel ridicat de protecție, ci și deponenții care dețin depozite într-un stat membru cu un nivel ridicat de protecție și care doresc să le transfere la o sucursală dintr-un stat membru în care protecția este mai scăzută. Prin urmare, dispoziția citată anterior contravine obiectivului tratatului.

48 În această privință, este suficient să se constate că, deși protecția consumatorilor constituie unul dintre obiectivele Comunității, este evident că nu reprezintă singurul obiectiv al Comunității. În această privință, s-a afirmat deja că directiva vizează promovarea libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii în sectorul bancar. Cu siguranță, aceste libertăți trebuie să fie însoțite de un nivel ridicat de protecție a consumatorilor în Comunitate; cu toate acestea, nici o dispoziție din tratat nu obligă organul legislativ comunitar să adopte cel mai înalt nivel de protecție care poate fi întâlnit într-un anumit stat membru. Reducerea nivelului de protecție, care poate să rezulte astfel în anumite cazuri, prin aplicarea articolului 4 alineatul (1) paragraful al doilea din directivă, nu pune sub semnul întrebării rezultatul general pe care directiva vizează să-l obțină, și anume îmbunătățirea considerabilă a protecției deponenților în cadrul Comunității.

49 Din aceste motive, motivul întemeiat pe incompatibilitatea articolului 4 alineatul (1) paragraful al doilea, cu obiectivul, enunțat la articolul 3 litera (s) și articolul 129 A din tratat, de a obține un nivel ridicat de protecție a consumatorilor trebuie, de asemenea, să fie respins.

Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității

50 Guvernul federal susține că organul legislativ comunitar trebuie, chiar și în cazul unor măsuri de armonizare, să nu depășească limitele puterii de apreciere de care dispune și care este limitată, în special, de principiul proporționalității. În cazul de față, acest principiu nu a fost respectat.

51 În această privință, guvernul german afirmă că „interdicția de export”, stabilită la articolul 4 alineatul (1) paragraful al doilea din directivă, este, în principiu, incompatibilă cu articolul 52 din tratat, deoarece restricționează libertatea de stabilire. Într-adevăr, sucursalele sunt private de un element de concurență cu băncile naționale ale statului membru gazdă într-o asemenea măsură încât, în anumite cazuri, unele instituții financiare pot fi forțate să renunțe, din acest motiv, la înființarea unei rețele de sucursale în alt stat membru.

52 Conform guvernului german, „interdicția de export” nu este necesară pentru atingerea obiectivului directivei, și anume împiedicarea perturbărilor pieței, care s-ar produce în cazul în care clienții ar retrage depozitele de la instituțiile de credit naționale pentru a le transfera la sucursalele unor instituții de credit autorizate din alte state membre, având în vedere că există alternative la această interdicție, care ar avea drept consecință perturbarea mai puțin gravă a activității instituțiilor de credit. Astfel, de exemplu, ar fi fost posibilă introducerea, în favoarea instituțiilor de credit din statele membre în care protecția deponenților are un nivel mai scăzut, a unei clauze de protecție, care să autorizeze o intervenție, numai în cazul în care o perturbare este iminentă într-un stat membru.

53 O astfel de clauză de salvagardare pentru perioadele de criză ar fi fost, pe de o parte, conformă cu noțiunea de măsuri de salvagardare din dreptul comunitar și, pe de altă parte, ar fi fost pe deplin suficientă în speță. Nu ar fi existat nici un motiv de temere în privința perturbărilor pieței, datorită transferurilor de bani efectuate de deponenți la sucursalele băncilor autorizate din alte state membre, deoarece articolul 9 alineatul (3) din directivă limitează utilizarea informațiilor privind sistemele de garantare a depozitelor în scopuri publicitare. În absența publicității, deponenții ar fi aflat treptat de existența sistemelor de garantare mai avantajoase și nu ar fi efectuat toți retrageri importante imediat, ceea ce ar fi oferit timp autorităților în cauză să adopte măsuri de salvagardare.

54 În această privință, este necesar să se amintească jurisprudența Curții, conform căreia, pentru a stabili dacă o dispoziție de drept comunitar respectă principiul proporționalității, trebuie să se verifice dacă mijloacele utilizate de aceasta sunt adecvate pentru a realiza obiectivul vizat și dacă nu depășesc cerințele necesare realizării acestuia (a se vedea, în special, Hotărârea din 12 noiembrie 1996, Regatul Unit/Consiliul, C-84/94, nepublicată încă în Recueil, punctul 57).

55 Pentru a aprecia necesitatea măsurii în cauză, este necesar să se sublinieze că situația, pe care organul legislativ comunitar a încercat să o reglementeze, este complexă din punct de vedere economic. Înainte de adoptarea directivei, nu existau sisteme de garantare a depozitelor în toate statele membre; în plus, majoritatea acestora nu acoperă deponenții sucursalelor create de instituțiile de credit autorizate din alte state membre. Prin urmare, era necesar ca organul legislativ comunitar să aprecieze efectele viitoare și nesigure ale intervenției sale. Procedând astfel, acesta avea posibilitatea de a alege între prevenirea generală a unui risc și introducerea unui sistem specific de salvagardare.

56 Într-o astfel de situație, Curtea nu poate să înlocuiască aprecierea organului legislativ comunitar cu propria sa apreciere. Aceasta ar putea, cel mult, să critice alegerea sa normativă, numai în cazul în care este evident că aceasta este eronată sau în cazul în care inconvenientele care rezultă din această alegere pentru anumiți actori economici ar fi total disproportionale în raport cu avantajele pe care le oferă.

57 Din al paisprezecelea considerent al directivei rezultă că Parlamentul și Consiliul au ales să evite, de la bun început, orice perturbare a pieței, care ar rezulta din faptul că sucursalele anumitor instituții de credit oferă rate de acoperire superioare celor oferite de instituțiile de

credit autorizate de statul membru gazdă. Având în vedere că eventualitatea unei perturbări nu poate să fie exclusă complet, rezultă că organul legislativ comunitar a demonstrat potrivit legii că urmărirea unui obiectiv legitim. În plus, restricția constituită de „interdicția de export” privind activitățile instituțiilor de credit în cauză nu este disproporționată în mod evident.

58 Rezultă că motivul întemeiat pe nerespectarea principiului proporționalității trebuie, de asemenea, să fie respins.

59 Pentru aceste motive, cererea de anulare a articolului 4 alineatul (1) paragraful al doilea din directivă trebuie să fie respinsă.

Cu privire la articolul 4 alineatul (2)

60 Conform guvernului federal, obligația de la articolul 4 alineatul (2) din directivă, de a include sucursalele în sistemul de garantare al statului membru gazdă, în vederea suplimentării garanției prevăzute în statul lor de origine, contravine principiului verificării de către statul membru de origine și principiului proporționalității.

Cu privire la motivul întemeiat pe o încălcare a principiului verificării de către statul de origine

61 Guvernul german susține că, la momentul adoptării directivei, organul legislativ comunitar era deja obligat de principiul verificării de către statul de origine. Acest principiu, care a fost stabilit definitiv de a doua directivă bancară, pe care statele membre erau obligate să o transpună înainte de 1 ianuarie 1993, fusese desemnat, încă din 1985, în Cartea albă a Comisiei, ca fiind o metodă decisivă de armonizare și coordonare a dispozițiilor naționale în domeniul serviciilor financiare. Această carte albă fusese aprobată, în mod expres, de Consiliul European în 1985.

62 Adoptând articolul 4 alineatul (2), Parlamentul și Consiliul au încălcat acest principiu. Conform guvernului german, în cazul în care se utilizează garanția suplimentară, supravegherea băncilor, competența de verificare și garantarea depozitelor nu mai țin exclusiv de autorități sau de sistemul de garantare al statului membru de origine, ci aceste competențe sunt împărțite între statul de origine și statul gazdă. Drept consecință, sistemul de garantare a depozitelor din statul membru gazdă care suportă riscul insolvenței unei sucursale este împiedicat de a doua directivă bancară, citată anterior, să verifice suficient lichiditățile și solvabilitatea acestei sucursale.

63 De asemenea, guvernul federal afirmă că, în conformitate cu jurisprudența Curții, organul legislativ comunitar nu poate, în exercitarea puterilor sale, să se îndeparteze de la practicile sale anterioare fără să ofere justificări.

64 În această privință, este necesar să se constate, în primul rând, că nu s-a demonstrat faptul că organul legislativ comunitar a stabilit principiul verificării de către statul de origine în domeniul dreptului bancar cu intenția de a supune, în mod sistematic, acestui principiu toate celelalte norme din acest domeniu. În al doilea rând, nefiind vorba de un principiu stabilit de tratat, organul legislativ comunitar putea să se abată de la acesta, cu condiția să nu abuzeze de încrederea legitimă a persoanelor interesate. Având în vedere că acesta nu intervenise încă în privința garantării depozitelor, nu putea să existe o astfel de încredere legitimă.

65 Având în vedere motivele precedente, motivul întemeiat pe încălcarea principiului verificării de către statul de origine trebuie să fie respins.

Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității

66 Conform guvernului federal, articolul 4 alineatul (2) din directivă contravine principiului proporționalității, deoarece măsura pe care acesta o adoptă nu este indispensabilă pentru realizarea obiectivului stabilit.

67 În această privință, guvernul federal constată că sistemele de garantare a depozitelor din statul membru gazdă trebuie să își asume responsabilitatea pentru diferența dintre nivelul de acoperire mai scăzut, prevăzut în statul membru de origine, și nivelul de acoperire mai ridicat, acordat în statul membru gazdă și, în anumite cazuri, chiar pentru toată garanția.

68 Astfel, garanția suplimentară presupune riscuri considerabile pentru sistemele de garantare a depozitelor din statul membru gazdă, deoarece acestea au obligația de a despăgubi deponenții, deși statul gazdă nu mai este în măsură să controleze suficient lichiditățile și solvabilitatea sucursalei și, prin urmare, să prevadă sau să evite eventualul faliment al unei sucursale a unei instituții străine. În orice caz, aceste riscuri nu sunt înlăturate de faptul că fiecare sistem de garantare, în conformitate cu principiile directoare care figurează în anexa II a directivei, poate să solicite furnizarea tuturor informațiilor relevante și are dreptul să verifice informațiile respective, în acord cu autoritatea de supraveghere a statului membru de origine. Nici o dispoziție nu impune autorităților de supraveghere din statul membru de origine să furnizeze informațiile necesare.

69 Guvernul federal consideră, de asemenea, că o dispoziție conform căreia sistemele de garantare a depozitelor din statul membru de origine ar furniza sucursalelor stabilite în alt stat membru o garanție suplimentară, pentru a le permite să atingă nivelul de garantare din statul membru gazdă ar fi oferit o alternativă mai puțin radicală. Avantajul acestei reglementări, care a fost evocată, de altfel, în al treisprezecelea considerent al directivei, ca o alternativă la garanția suplimentară, constă în faptul că riscul de insolvență – și, prin urmare, obligația de a despăgubi deponenții – nu mai este transferat sistemului de garantare al statului membru gazdă, ci rămâne responsabilitatea statului de origine, care dispune de posibilități de control mult mai mari.

70 În această privință, este necesar să se constate că, în conformitate cu al treisprezecelea considerent, articolul 4 alineatul (2) din directivă vizează remedierea inconvenientelor care rezultă din diferențele privind despăgubirile și din condițiile inegale de concurență, pe același teritoriu, dintre instituțiile naționale și sucursalele instituțiilor din alte state membre. În plus, în al șaisprezecelea considerent, organul legislativ comunitar a considerat că este necesar să se țină seama de costurile finanțării sistemului de garantare și că pare rezonabil să se stabilească nivelul de garantare minim armonizat la 20 000 ECU. La articolul 7 din directivă, a fost prevăzută o posibilitate de derogare de la această valoare minimă până la 31 decembrie 1999; până la această dată, garanția poate să nu depășească 15 000 ECU.

71 Din aceste considerente și dispoziții reiese că organul legislativ comunitar nu dorea să impună o povară excesivă asupra statelor membre de origine care nu dispuneau încă de sisteme de garantare a depozitelor sau care dispuneau doar de sisteme care stabileau un nivel mai scăzut de garantare. În aceste condiții, acesta nu putea să le impună să suporte riscul legat de o acoperire suplimentară, care rezultă dintr-o alegere politică a unui anumit stat membru gazdă. Alternativa propusă de guvernul german, și anume acoperirea suplimentară obligatorie de către sistemele statului membru de origine, nu ar fi permis, prin urmare, atingerea scopului avut în vedere.

72 Este necesar să se adauge faptul că, astfel cum observă avocatul general în considerentele 136 - 146 din concluziile sale, obligația impusă statului membru gazdă este însoțită de mai multe condiții, în scopul facilitării sarcinii sale. Astfel, statul membru gazdă poate, în conformitate cu articolul 4 alineatul (3), să oblige sucursalele care doresc să adere la unul din aceste sisteme de garantare să plătească o contribuție și, în temeiul literei (a) din anexa II la directivă, să îi solicite statului de origine informații privind aceste sucursale. În plus, articolul 4 alineatul (4) din directivă vizează asigurarea respectării obligațiilor care îi revin unei astfel de sucursale, în calitate de membru al sistemului de garantare a depozitelor. Din aceste diferite dispoziții reiese că articolul 4 alineatul (2) nu are ca efect supunerea sistemelor de garantare din statele membre gazdă unei poveri excesive.

73 Având în vedere toate considerentele menționate anterior, motivul întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității trebuie să fie respins.

74 Rezultă că cererea de anulare a articolului 4 alineatul (2) din directivă trebuie, de asemenea, să fie respinsă.

Cu privire la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf a doua teză

75 Conform guvernului federal, obligația de aderare, care rezultă din articolul 3 alineatul (1) primul paragraf a doua teză din directivă, este contrară articolului 3 B paragraful al treilea din tratat și principiului general al proporționalității.

76 În primul rând, guvernul german susține că principiul proporționalității, enunțat la articolul 3 B paragraful al treilea din tratat, s-a concretizat, în special, în concluziile Consiliului European de la Edinburgh referitoare la această dispoziție, în care se prevede că, la adoptarea măsurilor legislative, Comunitatea va face eforturi să țină seama de practicile naționale bine stabilite și că măsurile adoptate de Comunitate trebuie să ofere statelor membre soluții alternative pentru atingerea obiectivelor urmărite.

77 Cu toate acestea, conform guvernului german, la redactarea articolului 3 alineatul (1) primul paragraf a doua teză din directivă, Parlamentul și Consiliul nu au ținut seama de sistemul care există în Germania ca „practică națională bine stabilită”, în sensul principiilor directe ale Consiliului European. Astfel, din 1976, în acest stat există un fond de garantare a depozitelor al Asociației Băncilor Germane, la care participarea este voluntară și care a funcționat bine întotdeauna.

78 În mod similar, obligația de aderare impusă de directivă nu oferă statelor membre posibilitatea de a opta pentru „soluții diferite” privind aplicarea directivei, precum un sistem voluntar de garantare a depozitelor. În această privință, guvernul german consideră că, având în vedere că aderarea voluntară reprezintă un avantaj pentru instituțiile de credit pe planul concurenței, acestea aderă la un sistem de garantare a depozitelor, fără să fie obligate de stat. Astfel, în Germania, în octombrie 1993, numai cinci instituții, al căror volum de depozite este puțin important în ansamblu, au rămas în afara unui astfel de sistem.

79 În cele din urmă, afilierea obligatorie impune o povară excesivă asupra instituțiilor de credit. Astfel cum dovedește sistemul german, protecția deponenților poate să fie pusă în aplicare prin alte măsuri mai puțin restrictive, precum obligația unei bănci de a-și informa clienții cu privire la aderarea la un sistem de garantare a depozitelor.

80 Fără să fie necesar să se stabilească valoarea juridică exactă a concluziilor Consiliului European de la Edinburgh, invocate, în această privință, de guvernul german, este necesar, în

primul rând, să se sublinieze că, atunci când organul legislativ comunitar efectuează o armonizare, nu este posibilă respectarea tuturor „practicilor naționale bine stabilite”.

81 În al doilea rând, reiese că, în speță, Republica Federală Germania este singurul stat membru care invocă aderarea voluntară la sistemul de garantare a depozitelor ca practică.

82 În al treilea rând, se știe că organul legislativ comunitar considera că este indispensabil să asigure un nivel minim armonizat de garantare a depozitelor, indiferent de localizarea acestora în cadrul Comunității. Având în vedere această cerință și faptul că, în anumite state membre, nu exista nici un sistem de garantare a depozitelor, nu i se poate reproșa organului legislativ faptul că a prevăzut o obligație de aderare în ciuda bunei funcționări a unui sistem de aderare voluntară în Germania.

83 În fine, este necesar să se adauge faptul că însuși guvernul german recunoaște că, în luna octombrie 1993, doar cinci instituții de credit din trei sute nu erau afiliate la un sistem de garantare a depozitelor. Efectul obligației de afiliere se limitează, prin urmare, la constrângerea celor câteva instituții de credit să se afilieze și, în consecință, nu poate să fie considerat excesiv.

84 Din aceleași motive, nu i se poate reproșa organului legislativ că nu a prevăzut o soluție alternativă obligației de aderare, constând, în special, într-o obligație de informare a clienților cu privire la o eventuală aderare. Această altă obligație nu a permis atingerea obiectivului constând în asigurarea unui nivel minim armonizat de garantare pentru toate depozitele.

85 Rezultă că cererea de anulare a articolului 3 alineatul (1) primul paragraf a doua teză din directivă trebuie să fie respinsă.

86 Din ansamblul considerentelor anterioare rezultă că acțiunea trebuie să fie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

87 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată, în cazul în care s-a solicitat acest lucru de partea care a câștigat. Întrucât Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene au solicitat acest lucru și Republica Federală Germania a căzut în pretenții, trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată. În conformitate cu articolul 69 alineatul (4) primul paragraf, Comisia Comunităților Europene, în calitate de intervenientă în litigiu, trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

declară și hotărăște:

- 1) Respinge acțiunea.**
- 2) Obligă Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată.**
- 3) Comisia Comunităților Europene își va suporta propriile cheltuieli de judecată.**

Rodríguez Iglesias
Murray
Gulmann
Jann

Mancini
Sevón
Edward
Ragnemalm

Kakouris
Puissochet
Wathelet

Moitinho de Almeida
Kapteyn
Hirsch
Schintgen

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 13 mai 1997.

Grefier
R. Grass

Președinte
G. C. Rodríguez Iglesias