



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
vom 17. September 2020¹

Rechtssache C-501/18

BT
gegen
Balgarska Narodna Banka

(Vorabentscheidungsersuchen des Administrativen sad Sofia-grad [Verwaltungsgericht der Stadt Sofia, Bulgarien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Richtlinie 94/19/EG – Einlagensicherungssysteme – Begriff ‚nichtverfügbare Einlage‘ – Fällige und zu zahlende Einlagen – Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen – Rückzahlbare Einlagen – Gegen die Richtlinie 94/19 verstoßende Vertragsklausel – Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts – Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 – Europäische Bankenaufsichtsbehörde – Empfehlung zu den zur Einhaltung der Richtlinie 94/19 erforderlichen Maßnahmen – Auslegung und Möglichkeit der Geltendmachung – Gültigkeit“

1. Im Jahr 2016 erhob der Inhaber einer Einlage auf dem auf seinen Namen eröffneten Girokonto bei der Korporativna Targovska Banka (im Folgenden: KTB) Klage bei einem bulgarischen Gericht² gegen die Balgarska Narodna Banka (Bulgarische Zentralbank, im Folgenden: BNB) auf Ersatz des Schadens, der ihm durch den Verzug bei der Rückzahlung der Einlage entstanden war.
2. Der Kläger machte in jenem Rechtsstreit geltend, die BNB hätte innerhalb der von der Richtlinie 94/19/EG³ vorgeschriebenen Frist die Nichtverfügbarkeit der bei der KTB getätigten Einlagen feststellen müssen. Da sie dies nicht getan habe, sei sie für die Verzögerung der Rückzahlung verantwortlich und müsse die bis zur Rückzahlung der Einlage angefallenen Verzugszinsen zahlen.
3. Das zuständige Gericht legte ein Vorabentscheidungsersuchen vor, über das der Gerichtshof im Urteil vom 4. Oktober 2018, Kantarev⁴, entschieden hat.
4. Bevor das Urteil Kantarev erging, reichte ein anderes bulgarisches Gericht, der Administrativen sad Sofia-grad (Verwaltungsgericht der Stadt Sofia, Bulgarien), ein Vorabentscheidungsersuchen in einem ähnlich gelagerten Rechtsstreit ein, dessen Gegenstand ebenfalls eine auf teilweise übereinstimmende Argumente gestützte Staatshaftungsklage gegen die BNB war.
5. Nach der Verkündung des Urteils Kantarev informierte der Gerichtshof den Administrativen sad Sofia-grad (Verwaltungsgericht der Stadt Sofia) hierüber und fragte, ob das Gericht sein Vorabentscheidungsersuchen aufrechterhalten wolle, was dieses bejahte.

1 Originalsprache: Spanisch.

2 Administrativen sad Varna (Verwaltungsgericht Varna, Bulgarien).

3 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme (ABl. 1994, L 135, S. 5).

4 Rechtssache C-571/16, im Folgenden: Urteil Kantarev, EU:C:2018:807.

6. Auf Wunsch des Gerichtshofs werden sich die vorliegenden Schlussanträge nur mit zwei der im Vorabentscheidungsersuchen aufgeworfenen Fragen befassen, die im Urteil Kantarev entweder nicht oder aus einem anderen Blickwinkel behandelt wurden: a) dem Begriff der „fälligen und rückzahlbaren Einlagen“ aus Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 und b) den Auswirkungen der Empfehlung der Europäischen Bankaufsichtsbehörde (im Folgenden: EBA) vom 17. Oktober 2014⁵.

7. Während ich meine Würdigung auf diese beiden Fragen beschränke, werde ich mich bei der Darstellung des rechtlichen Rahmens und des Sachverhalts, der für die Rückzahlung der Einlagen bei der KTB ausschlaggebend war, sowie bei meiner Beantwortung der Fragen gegebenenfalls auf das Urteil Kantarev beziehen.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Richtlinie 94/19, geändert durch die Richtlinie 2009/14⁶

8. In Bezug auf die Erwägungsgründe und die einschlägigen Artikel dieser Richtlinie verweise ich auf die Rn. 3 bis 6 des Urteils Kantarev.

2. Verordnung (EU) Nr. 1093/2010⁷

9. Die Erwägungsgründe 27 bis 29 lauten:

„(27) Für die Integrität, Transparenz, Effizienz und das ordnungsgemäße Funktionieren der Finanzmärkte, für die Stabilität des Finanzsystems und neutrale Wettbewerbsbedingungen für Finanzinstitute in der Union ist es eine unabdingbare Voraussetzung, dass das Unionsrecht korrekt und vollständig angewandt wird. Deshalb sollte ein Mechanismus eingeführt werden, mit dem die Behörde Fälle einer Nichtanwendung oder nicht ordnungsgemäßen Anwendung des Unionsrechts, die eine Verletzung desselben darstellen, angehen kann. Dieser Mechanismus sollte in Bereichen angewandt werden, in denen das Unionsrecht klare und unbedingte Verpflichtungen vorsieht.

(28) Um auf Fälle einer nicht ordnungsgemäßen oder unzureichenden Anwendung des Unionsrechts angemessen reagieren zu können, sollte ein Drei-Stufen-Mechanismus eingeführt werden. Erstens sollte die Behörde befugt sein, Nachforschungen über eine vermutete nicht ordnungsgemäße oder unzureichende Anwendung der Verpflichtungen nach dem Unionsrecht durch die nationalen Behörden in deren Aufsichtspraxis anzustellen, die durch eine Empfehlung abgeschlossen werden

5 Empfehlung EBA/REC/2014/02 vom 17. Oktober 2014 an die bulgarische Zentralbank und den bulgarischen Einlagensicherungsfonds zu den zur Einhaltung der Richtlinie 94/19 erforderlichen Maßnahmen (Bulgarian National Bank and Bulgarian Deposit Insurance Fund on action necessary to comply with Directive 94/19/EC, im Folgenden: Empfehlung EBA/2014/02).

6 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 zur Änderung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme im Hinblick auf die Deckungssumme und die Auszahlungsfrist (ABl. 2009, L 68, S. 3). Die Richtlinie 94/19 wurde später aufgehoben und durch eine Neufassung ersetzt, jedoch erst mit Wirkung vom 4. Juli 2019 (siehe Art. 21 der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme [ABl. 2014, L 173, S. 149]). Die Frist für die Umsetzung einiger Bestimmungen der Neufassung endete am 3. Juli 2015 (Art. 20 der Richtlinie 2014/49). Zu dem für die Entscheidung über diese Rechtssache maßgeblichen Zeitpunkt war nur die Richtlinie 94/19 (in der durch die Richtlinie 2009/14 geänderten Fassung) anwendbar.

7 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission (ABl. 2010, L 331, S. 12).

sollte. Kommt die zuständige nationale Behörde der Empfehlung nicht nach, so sollte die Kommission zweitens die Befugnis haben, eine förmliche Stellungnahme abzugeben, in der sie die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der Empfehlung der Behörde auffordert, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung des Unionsrechts zu gewährleisten.

- (29) Um Ausnahmesituationen vorzubeugen, in denen die zuständige Behörde nachhaltig nicht reagiert, sollte die Behörde als drittes und letztes Mittel die Befugnis haben, Beschlüsse zu erlassen, die an einzelne Finanzinstitute gerichtet sind. Diese Befugnis sollte auf Ausnahmefälle beschränkt sein, in denen eine zuständige Behörde der an sie gerichteten förmlichen Stellungnahme nicht Folge leistet und das Unionsrecht kraft bestehender oder künftiger Unionsverordnungen unmittelbar auf Finanzinstitute anwendbar ist.“

10. Art. 1 Abs. 2 sieht vor:

„Die Behörde handelt im Rahmen der ihr durch diese Verordnung übertragenen Befugnisse und innerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2006/48/EG, der Richtlinie 2006/49/EG, der Richtlinie 2002/87/EG, der Verordnung (EG) Nr. 1781/2006, der Richtlinie 94/19/EG und, soweit diese Rechtsvorschriften sich auf Kredit- und Finanzinstitute sowie die zuständigen Behörden, die diese beaufsichtigen, beziehen, der einschlägigen Teile der Richtlinie 2005/60/EG, der Richtlinie 2002/65/EG, der Richtlinie 2007/64/EG und der Richtlinie 2009/110/EG, einschließlich sämtlicher Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse, die auf der Grundlage dieser Rechtsakte angenommen wurden, sowie aller weiteren verbindlichen Rechtsakte der Union, die der Behörde Aufgaben übertragen.“

11. Art. 4 Nr. 2 Ziff. iii definiert „zuständige Behörden“ wie folgt:

„in Bezug auf Einlagensicherungssysteme Einrichtungen, die Einlagensicherungssysteme nach der Richtlinie 94/19/EG verwalten, oder in dem Fall, dass der Betrieb des Einlagensicherungssystems von einer privaten Gesellschaft verwaltet wird, die öffentliche Behörde, die solche Systeme gemäß der genannten Richtlinie beaufsichtigt“.

12. Art. 16 bestimmt:

„(1) Um innerhalb des ESFS kohärente, effiziente und wirksame Aufsichtspraktiken zu schaffen und eine gemeinsame, einheitliche und kohärente Anwendung des Unionsrechts sicherzustellen, gibt die Behörde Leitlinien und Empfehlungen für die zuständigen Behörden und die Finanzinstitute heraus.

...

(3) Die zuständigen Behörden und Finanzinstitute unternehmen alle erforderlichen Anstrengungen, um diesen Leitlinien und Empfehlungen nachzukommen.

Binnen zwei Monaten nach der Herausgabe einer Leitlinie oder Empfehlung bestätigt jede zuständige Behörde, ob sie dieser Leitlinie oder Empfehlung nachkommt oder nachzukommen beabsichtigt. Kommt eine zuständige Behörde der Leitlinie oder Empfehlung nicht nach oder beabsichtigt sie nicht, dieser nachzukommen, teilt sie dies der Behörde unter Angabe der Gründe mit.

Die Behörde veröffentlicht die Tatsache, dass eine zuständige Behörde dieser Leitlinie oder Empfehlung nicht nachkommt oder nicht nachzukommen beabsichtigt. Die Behörde kann zudem von Fall zu Fall die Veröffentlichung der von einer zuständigen Behörde angegebenen Gründe für die Nichteinhaltung einer Leitlinie oder Empfehlung beschließen. Die zuständige Behörde wird im Voraus über eine solche Veröffentlichung informiert.

Wenn dies gemäß dieser Leitlinie oder Empfehlung erforderlich ist, erstatten die Finanzinstitute auf klare und ausführliche Weise Bericht darüber, ob sie dieser Leitlinie oder Empfehlung nachkommen.

...“

13. Art. 17 sieht vor:

„(1) Hat eine zuständige Behörde die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Rechtsakte nicht angewandt oder diese so angewandt, dass eine Verletzung des Unionsrechts, einschließlich der technischen Regulierungs- und Durchführungsstandards, die nach den Artikeln 10 bis 15 festgelegt werden, vorzuliegen scheint, insbesondere weil sie es versäumt hat sicherzustellen, dass ein Finanzinstitut den in den genannten Rechtsakten festgelegten Anforderungen genügt, so nimmt die Behörde die in den Absätzen 2, 3 und 6 des vorliegenden Artikels genannten Befugnisse wahr.

(2) Auf Ersuchen einer oder mehrerer zuständiger Behörden, des Europäischen Parlaments, des Rates, der Kommission oder der Interessengruppe Bankensektor oder von Amts wegen und nach Unterrichtung der betroffenen zuständigen Behörde kann die Behörde eine Untersuchung der angeblichen Verletzung oder der Nichtanwendung des Unionsrechts durchführen.

...

(3) Spätestens zwei Monate nach Beginn ihrer Untersuchung kann die Behörde eine Empfehlung an die betroffene zuständige Behörde richten, in der die Maßnahmen erläutert werden, die zur Einhaltung des Unionsrechts ergriffen werden müssen.

Die zuständige Behörde unterrichtet die Behörde innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Eingang der Empfehlung über die Schritte, die sie unternommen hat oder zu unternehmen beabsichtigt, um die Einhaltung des Unionsrechts zu gewährleisten.

(4) Sollte die zuständige Behörde das Unionsrecht innerhalb eines Monats nach Eingang der Empfehlung der Behörde nicht einhalten, so kann die Kommission nach Unterrichtung durch die Behörde oder von Amts wegen eine förmliche Stellungnahme abgeben, in der die zuständige Behörde aufgefordert wird, die zur Einhaltung des Unionsrechts erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Die förmliche Stellungnahme der Kommission trägt der Empfehlung der Behörde Rechnung.

Die Kommission gibt diese förmliche Stellungnahme spätestens drei Monate nach Abgabe der Empfehlung ab. Die Kommission kann diese Frist um einen Monat verlängern.

Die Behörde und die zuständigen Behörden übermitteln der Kommission alle erforderlichen Informationen.

(5) Die zuständige Behörde unterrichtet die Kommission und die Behörde innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Eingang der in Absatz 4 genannten förmlichen Stellungnahme über die Schritte, die sie unternommen hat oder zu unternehmen beabsichtigt, um dieser förmlichen Stellungnahme nachzukommen.

(6) Unbeschadet der Befugnisse der Kommission nach Artikel 258 AEUV kann die Behörde für den Fall, dass eine zuständige Behörde der in Absatz 4 genannten förmlichen Stellungnahme nicht innerhalb der dort gesetzten Frist nachkommt und dass es erforderlich ist, der Nichteinhaltung rechtzeitig ein Ende zu bereiten, um neutrale Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt aufrechtzuerhalten oder wieder herzustellen beziehungsweise um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Integrität des Finanzsystems zu gewährleisten, und sofern die einschlägigen Anforderungen der in Artikel 1 Absatz 2 genannten Rechtsakte auf Finanzinstitute unmittelbar anwendbar sind, einen an ein Finanzinstitut gerichteten Beschluss im Einzelfall erlassen, der dieses zum Ergreifen der Maßnahmen verpflichtet, die zur Erfüllung seiner Pflichten im Rahmen des Unionsrechts erforderlich sind, einschließlich der Einstellung jeder Tätigkeit.

Der Beschluss der Behörde muss mit der förmlichen Stellungnahme der Kommission gemäß Absatz 4 im Einklang stehen.

(7) Nach Absatz 6 erlassene Beschlüsse haben Vorrang vor allen von den zuständigen Behörden in gleicher Sache erlassenen früheren Beschlüssen.

Ergreifen die zuständigen Behörden Maßnahmen in Bezug auf Sachverhalte, die Gegenstand einer förmlichen Stellungnahme nach Absatz 4 oder eines Beschlusses nach Absatz 6 sind, müssen die zuständigen Behörden der förmlichen Stellungnahme beziehungsweise dem Beschluss nachkommen.

...“

14. Art. 26 Abs. 2 hat folgenden Wortlaut:

„Artikel 16 über die Befugnisse der Behörde zur Annahme von Leitlinien und Empfehlungen gilt für Einlagensicherungssysteme.“

B. Nationales Recht

15. Ich verweise auf den Wortlaut der bulgarischen Gesetze, der in den Rn. 8 bis 25 des Urteils Kantarev wiedergegeben wird.

16. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass Art. 23 Abs. 1 und 5 des Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (Gesetz über die Sicherung der Bankeinlagen)⁸ folgenden Wortlaut hat:

„(1) Der Fonds erstattet den Einlegern ihre Forderungen gegenüber der betreffenden Bank bis zur Höhe der Garantiebeträge, wenn die [BNB] die Banklizenz der Geschäftsbank widerruft.

...

(5) Die Erstattung der Beträge durch den Fonds beginnt spätestens 20 Arbeitstage, nachdem die [BNB] die in Abs. 1 genannte Entscheidung [über den Widerruf] getroffen hat.“

II. Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorlagefragen

17. Die Klägerin BT und die KTB schlossen in den Jahren 2008, 2010 und 2011 drei Verträge über unbefristete Einlagen in Euro und bulgarischen Leva (BGN), die vom Einlagensicherungsfonds (im Folgenden: Fonds) bis zu einer Höhe von 196 000 BGN pro Person gesichert sind.

18. Die Lage der KTB im Jahr 2014 und die Maßnahmen der nationalen Behörden wurden im Urteil Kantarev wie folgt beschrieben (Rn. 27 und 28):

„Nachdem die KTB in Liquiditätsschwierigkeiten geraten war, weil bei ihr gehaltene Einlagen in großem Umfang abgezogen worden waren, beantragten ihre Vertreter am 20. Juni 2014 bei der BNB, die KTB unter besondere Aufsicht zu stellen. Sie informierten die BNB außerdem darüber, dass die Zahlungen und sämtliche Bankgeschäfte der KTB ausgesetzt worden seien. Mit Entscheidung vom

⁸ Dieses Gesetz, das im DV Nr. 49 vom 29. April 1998 veröffentlicht wurde, regelt die Gründung, die Aufgaben und die Tätigkeit des Fonds für die Sicherung von Bankeinlagen. Nach Art. 1a der Ergänzungsvorschriften von 2009 (DV Nr. 44 vom 12. Juni 2009) setzt dieses Gesetz die Richtlinien 94/19 und 2009/14 um.

selben Tag stellte der Verwaltungsrat der BNB die KTB für drei Monate unter besondere Aufsicht. Die Erfüllung der Verbindlichkeiten der KTB wurde ausgesetzt und ihr Geschäftsbetrieb eingeschränkt. Verwalter wurden bestellt und von der BNB damit beauftragt, durch einen externen Prüfer Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der KTB bewerten zu lassen.

... Die Prüfung ergab, dass das Betriebsergebnis der KTB negativ war und diese nicht die Eigenkapitalanforderungen nach der Unionsregelung erfüllte. Infolgedessen wurde von der BNB mit Entscheidung vom 6. November 2014 erstens die Banklizenz der KTB widerrufen, zweitens beschlossen, Maßnahmen im Hinblick auf die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über deren Vermögen zu treffen, und drittens verfügt, dass der Fonds zu unterrichten sei.“

19. Mit Entscheidung des Verwaltungsrats der BNB vom 30. Juni 2014 wurden mit Wirkung ab dem 1. Juli 2014 die Zinssätze für Einlagen bei der KTB auf die durchschnittliche marktübliche Höhe gesenkt, und es wurde eine Skala der Standardzinssätze festgelegt⁹.

20. Am 1. August 2014 sandte die Europäische Kommission ein förmliches Aufforderungsschreiben an den bulgarischen Finanzminister im Rahmen des Verfahrens nach Art. 258 AEUV wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung der Richtlinie 94/19 und Verletzung von Art. 63 AEUV¹⁰.

21. Mit Entscheidung vom 16. September 2014 verlängerte der Verwaltungsrat der BNB die Aufsichtsmaßnahmen bis zum 20. November 2014.

22. Am 17. Oktober 2014 gab die EBA gemäß Art. 17 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1093/2010 die an die BNB und den Fonds gerichtete Empfehlung EBA/2014/02 heraus. In dieser Empfehlung stellte sie fest, die BNB habe gegen Unionsrecht verstoßen, indem sie das zur Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen gemäß Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 Erforderliche nicht getan habe und indem sie entschieden habe, die Erfüllung aller Verpflichtungen einzustellen und den Einlegern den Zugang zu den gesicherten Einlagen nicht zu gestatten.

23. Nach dem 27. Erwägungsgrund dieser Empfehlung kam die Entscheidung der BNB vom 20. Juni 2014, die KTB unter besondere Aufsicht zu stellen und die Erfüllung ihrer Verpflichtungen einzustellen, einer Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen im Sinne von Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 gleich, und folglich war der Fonds verpflichtet, die nicht verfügbaren Einlagen in der gesicherten Höhe auszuführen.

24. Die Einlagen wurden der Klägerin zu ähnlichen Bedingungen wie in der Rechtssache Kantarev¹¹ zurückgezahlt. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts zahlte der Fonds an die Klägerin die gesicherten Einlagen bei der KTB in Höhe von 196 000 BGN, zuzüglich der vom 30. Juni bis zum 6. November 2014 angefallenen Zinsen, zurück. Der Rest ihrer Einlagen in Höhe von 44 070 BGN (ca. 22 500 Euro) wurden im Rahmen des Insolvenzverfahrens in der von den geltenden bulgarischen Rechtsvorschriften vorgesehenen Reihenfolge in die Liste der anerkannten Forderungen eingetragen.

9 Die Zinssätze für die Einlagen der Klägerin für den Zeitraum bis zum 6. November 2014 wurden auf Grundlage dieser Entscheidung berechnet. Es wird davon ausgegangen, dass diese Zinssätze den vertraglich vereinbarten Zinssätzen entsprechen.

10 Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/2240. Siehe Pressemitteilung der Kommission (Bulgaria must allow bank customers to access their money [Bulgarien muss Bankkunden Zugang zu ihrem Geld ermöglichen]) vom 25. September 2014 unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_1041.

11 In Rn. 30 des Urteils heißt es: „Am 4. Dezember 2014 zahlte ein bulgarisches Kreditinstitut, das vom Fonds mit der Erstattung der von der KTB gehaltenen Einlagen beauftragt war, an Herrn Kantarev einen Betrag von 86 973,81 bulgarischen Leva (BGN) (ungefähr 44 465 Euro), der die bis zum 6. November 2014, dem Tag des Widerrufs der Banklizenz der KTB, aufgelaufenen Zinsen, nämlich 2 673,81 BGN, einschloss. Bis zum 1. Juli 2014 wurde die Einlage des Klägers des Ausgangsverfahrens gemäß den vertraglichen Bedingungen verzinst, ab diesem Datum bis zum 6. November 2014 hingegen zu dem Zinssatz, der in der Entscheidung des Verwaltungsrats der BNB vom 30. Juni 2014 festgelegt worden war, mit der der Zinssatz für die Verzinsung von Einlagen bei der KTB herabgesetzt wurde.“

25. Am 7. März 2015 bestimmte der Sofijski apelativen sad (Berufungsgericht Sofia, Bulgarien) als Beginn der Zahlungsunfähigkeit der KTB den 20. Juni 2014, da zu diesem Zeitpunkt das Eigenkapital der KTB einen negativen Wert auswies.

26. Das von der Kommission gegen Bulgarien eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren wurde am 10. Dezember 2015 eingestellt.

27. BT erhob vor dem vorlegenden Gericht Klage¹² auf Ersatz des Schadens, der ihr unmittelbar und mittelbar durch die Handlungen und Unterlassungen der BNB entstanden ist, die ihrer Ansicht nach in Bezug auf die Intervention bei der KTB gegen das Unionsrecht verstoßen.

28. Die Klage umfasst zwei Forderungen:

- erstens die Zahlung der gesetzlichen Zinsen in Höhe von 8 627,96 BGN (ca. 4 400 Euro) für die Zeit vom 30. Juni bis zum 4. Dezember 2014 für die gesicherten Einlagen bei der KTB. Die Klägerin begründet ihre Forderung damit, dass es die BNB unterlassen habe, gemäß ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die Nichtverfügbarkeit der Einlagen ab dem 30. Juni 2014 festzustellen, und dadurch gegen die Richtlinie 94/19 verstoßen und die Rückzahlung rechtswidrig bis zum 4. Dezember 2014 verzögert habe;
- zweitens die Zahlung des Betrags von 44 070 BGN (ca. 22 500 Euro), um den die Einlagen die Mindestdeckung übersteigen. Die Maßnahmen der BNB hätten die Insolvenz der KTB beschleunigt, und die Chancen, den Betrag im Rahmen des nationalen Insolvenzverfahrens zurückzuerhalten, seien minimal gewesen. Dies stelle einen Verstoß gegen die Art. 17 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dar.

29. Für die Entscheidung über diese Forderungen hat der Administrativen sad Sofia-grad (Verwaltungsgericht der Stadt Sofia) dem Gerichtshof mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, von denen ich nur diejenigen wiedergebe, auf die sich meine Analyse bezieht:

...

2. Folgt aus dem 27. Erwägungsgrund der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, dass die auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 3 der Verordnung herausgegebene Empfehlung, in der eine Verletzung des Unionsrechts durch die Zentralbank eines Mitgliedstaats im Zusammenhang mit den Fristen für die Auszahlung der gesicherten Einlagen an die Einleger in dem jeweiligen Kreditinstitut festgestellt wurde, unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens:
 - den Einlegern bei diesem Kreditinstitut das Recht verleiht, sich vor einem nationalen Gericht auf die Empfehlung zu berufen, um eine Klage auf Schadensersatz wegen ebendieses Verstoßes gegen das Unionsrecht zu begründen, wenn man die ausdrückliche Befugnis der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde berücksichtigt, Verletzungen des Unionsrechts festzustellen, und wenn man beachtet, dass die Einleger keine Adressaten der Empfehlung sind und auch nicht sein können und diese keine unmittelbaren Rechtsfolgen für sie begründet;
 - im Hinblick auf die Voraussetzung gültig ist, dass die verletzte Vorschrift klare und unbedingte Verpflichtungen vorsehen muss, wenn man berücksichtigt, dass Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19/EG, wenn er in Verbindung mit den Erwägungsgründen 12 und 13 dieser Richtlinie ausgelegt wird, nicht alle Elemente enthält, die notwendig sind, um eine klare und unbedingte Verpflichtung für die Mitgliedstaaten zu begründen, und den Einlegern keine unmittelbaren Rechte verleiht, sowie unter Beachtung der Tatsache, dass diese Richtlinie nur eine

¹² Die Klage wurde in Übereinstimmung mit den bulgarischen Rechtsvorschriften über die Staatshaftung erhoben.

Mindestharmonisierung vorsieht, die nicht die Kriterien umfasst, anhand deren nicht verfügbare Einlagen festzustellen sind, und dass die Empfehlung nicht mit anderen klaren und unbedingten Vorschriften des Unionsrechts in Bezug auf diese Kriterien begründet wurde, nämlich u. a. die Beurteilung der fehlenden Liquidität und die gegenwärtig fehlende Aussicht auf Auszahlung; eine bestehende Verpflichtung zur Anordnung von Frühinterventionsmaßnahmen und zur Fortführung der Geschäftstätigkeit des Kreditinstituts;

- angesichts des Gegenstands, der Einlagensicherung, und der Befugnis der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, nach Art. 26 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 Empfehlungen zum Einlagensicherungssystem herauszugeben, in Bezug auf die nationale Zentralbank gültig ist, die keinen Bezug zum nationalen Einlagensicherungssystem hat und keine zuständige Behörde gemäß Art. 4 Nr. 2 Ziff. iii dieser Verordnung ist?

...

4. Folgt aus der Auslegung von Art. 10 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Nr. 3 Ziff. i und Art. 7 Abs. 6 der Richtlinie 94/19 sowie den Rechtsausführungen im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 21. Dezember 2016, Vervloet u. a. (C-76/15, EU:C:2016:975, Rn. 82 bis 84), dass vom Anwendungsbereich der Vorschriften der Richtlinie Einleger erfasst sind,
 - deren Einlagen während des Zeitraums von der Aussetzung der Zahlungen des Kreditinstituts bis zum Widerruf seiner Lizenz für Bankgeschäfte nicht aufgrund von Verträgen und gesetzlichen Vorschriften rückzahlbar waren, und der jeweilige Einleger nicht zum Ausdruck gebracht hat, dass er die Rückzahlung begehrt,
 - die einer Klausel zugestimmt haben, die die Auszahlung der Einlagen in gesicherter Höhe nach dem im Recht eines Mitgliedstaats geregelten Verfahren, auch konkret nach dem Widerruf der Lizenz des Kreditinstituts, das die Einlagen verwaltet, vorsieht, und diese Voraussetzung erfüllt ist sowie
 - die genannte Klausel des Einlagenvertrags nach dem Recht des Mitgliedstaats Gesetzeskraft zwischen den Vertragsparteien hat?

Folgt aus den Vorschriften dieser Richtlinie oder aus anderen unionsrechtlichen Vorschriften, dass das nationale Gericht eine solche Klausel des Einlagenvertrags nicht berücksichtigen darf und die Klage eines Einlegers auf Zahlung von Zinsen wegen nicht fristgerechter Auszahlung von Einlagen in gesicherter Höhe gemäß diesem Vertrag nicht anhand der Voraussetzungen der außervertraglichen Haftung für Schäden aus einem Unionsrechtsverstoß und auf der Grundlage von Art. 7 Abs. 6 der Richtlinie 94/19 prüfen darf?

III. Verfahren vor dem Gerichtshof

30. Das Vorabentscheidungsersuchen ist am 6. August 2018 beim Gerichtshof eingegangen.

31. Die BNB und die Kommission haben schriftliche Erklärungen abgegeben, die Durchführung einer mündlichen Verhandlung wurde nicht für erforderlich gehalten.

32. Nach der Verkündung des Urteils Kantarev hat das vorlegende Gericht auf eine entsprechende Frage des Gerichtshofs am 9. November 2018 erklärt, dass es sein Vorabentscheidungsersuchen aufrechterhalte, da es u. a. weiterhin Zweifel habe, ob es zur Berücksichtigung der Empfehlung EBA/2014/02 verpflichtet sei.

IV. Würdigung

A. Nichtverfügbarkeit von Einlagen, Feststellung der rückzahlbaren Einlagen und Auszahlung von Einlagen (vierte Vorlagefrage)

33. Das vorliegende Gericht möchte zusammengefasst wissen, ob von der in der Richtlinie 94/19 (Art. 1 Nr. 3 Ziff. i in Verbindung mit Art. 7 Abs. 6 und Art. 10) vorgesehenen Einlagensicherung Einleger erfasst sind:

- deren Einlagen während des Zeitraums von der Aussetzung der Zahlungen des Kreditinstituts bis zum Widerruf seiner Lizenz für Bankgeschäfte nicht aufgrund von Verträgen und gesetzlichen Vorschriften rückzahlbar waren, und der jeweilige Einleger nicht zum Ausdruck gebracht hat, dass er die Rückzahlung begehrt,
- die einer Klausel zugestimmt haben, die Gesetzeskraft zwischen den Vertragsparteien hat und die Auszahlung der Einlagen in gesicherter Höhe nach dem Recht eines Mitgliedstaats, konkret nach dem Widerruf der Lizenz des Kreditinstituts, das die Einlagen verwaltet, vorsieht.

34. Falls die Frage bejaht wird, fragt das vorliegende Gericht, ob es eine solche Vertragsklausel bei der Prüfung eines Schadensersatzanspruchs wegen verspäteter Zahlung der Einlagen in gesicherter Höhe im Sinne der Richtlinie 94/19 unangewendet lassen darf.

35. Das Urteil Kantarev beschränkte sich auf den Ersatzanspruch für Schäden einer Person, deren Einlagen bei der KTB zweifelsohne bereits „zum Zeitpunkt der Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen“ zu zahlen (rückzahlbar) waren. In der vorliegenden Rechtssache geht es hingegen um die Frage, ob die Bestimmungen der Richtlinie 94/19 auch einen Einleger schützen, dessen Einlagen bei der KTB zu diesem Zeitpunkt noch nicht zu zahlen waren.

36. Eine eingehende Analyse des durch die Richtlinie 94/19 eingeführten Einlagensicherungssystems erlaubt es meiner Ansicht nach, das Urteil Kantarev angemessen zu erläutern und anzuwenden.

37. Die nationalen Einlagensicherungssysteme greifen mit einem Verfahren ein, dessen wesentliche Elemente in der Richtlinie 94/19 geregelt sind. Dabei verfolgen sie ein zweifaches Ziel: den Schutz der Einleger¹³ und die Gewährleistung der Stabilität des Bankensystems¹⁴.

38. Das Verfahren zur Inanspruchnahme der Einlagensicherung lässt sich am besten erläutern, indem drei Phasen unterschieden werden:

- die Anfangsphase, in der die zuständige nationale Behörde die Nichtverfügbarkeit der Einlagen bei einem Kreditinstitut feststellt;
- die Zwischenphase, in der die Einlagen, die vom Einlagensicherungssystem zurückzuzahlen sind, festgestellt werden;

13 In meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Anisimoviené u. a. (C-688/15 und C-109/16, EU:C:2017/475, Nr. 85) habe ich auf Folgendes hingewiesen: „... der Schlüssel für die Eingrenzung des Begriffs ‚Einlage‘, den die Richtlinie 94/19 verwendet, [ist] die Verpflichtung zur Rückzahlung ... Für den Verwahrvertrag ist kennzeichnend, dass eine fremde Sache verbunden mit der Verpflichtung entgegengenommen wird, sie zu verwahren und zurückzugeben. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass mit der Richtlinie 94/19 im Wesentlichen versucht wird, die Sparer für den Fall der Schließung eines insolventen Kreditinstituts zu schützen. Dadurch soll in erster Linie für die Sparer gewährleistet werden, dass die Rückzahlung ihrer Gelder, zu deren Rückerstattung das Kreditinstitut gesetzlich verpflichtet war, durch die Insolvenz (zumindest bis zu einer gewissen Grenze) nicht unmöglich wird.“

14 Urteile vom 22. März 2018, Anisimoviené u. a. (C-688/15 und C-109/16, EU:C:2018:209, Rn. 83) und Kantarev (Rn. 56): Mit der Richtlinie soll „das massive Abheben von Einlagen nicht nur bei dem sich in Schwierigkeiten befindlichen Unternehmen, sondern auch bei an sich gesunden Unternehmen, wenn das Vertrauen der Einleger in die Stabilität des Bankensystems erschüttert wird“, verhindert werden.

- die Endphase, in der das Einlagensicherungssystem die gesicherten Einlagen an ihre Inhaber zurückzahlt.

1. Anfangsphase

39. Die zuständige nationale Behörde muss darüber entscheiden, ob Einlagen bei einem Finanzinstitut verfügbar sind oder nicht. Für diese Feststellung verlangt Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 Folgendes:

- Die Einlage ist „gemäß den für sie geltenden gesetzlichen und vertraglichen Bedingungen zwar fällig und von einem Kreditinstitut zu zahlen ..., [wurde] jedoch noch nicht gezahlt“¹⁵.
- Die zuständige nationale Behörde stellt fest, „dass ihrer Auffassung nach das Kreditinstitut aus Gründen, die mit seiner Finanzlage unmittelbar zusammenhängen, vorerst nicht in der Lage ist, die Einlage zurückzuzahlen, und gegenwärtig keine Aussicht auf eine spätere Rückzahlung besteht“.

40. Die zuständige nationale Behörde verfügt für diese erste Feststellung nur über eine sehr kurze Frist: Sie trifft die Entscheidung „so rasch wie möglich, jedenfalls jedoch spätestens fünf Arbeitstage, nachdem sie erstmals festgestellt ha[t], dass ein Kreditinstitut die fälligen und rückzahlbaren Einlagen nicht zurückgezahlt hat“.

41. Mit dem Urteil Kantarev wurden mehrere Gesichtspunkte der Regelung dieser Anfangsphase geklärt, auf die ich noch einmal hinweisen möchte:

- Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 verleiht dem Einzelnen Rechte¹⁶ und entfaltet unmittelbare Wirkung, obwohl dem Mitgliedstaat ein gewisser Wertungsspielraum hinsichtlich der Bestimmung der für die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen zuständigen Behörde sowie bei der Prüfung der finanziellen Situation des betreffenden Kreditinstituts gelassen wird¹⁷.
- Die zuständige Behörde trifft die Entscheidung so rasch wie möglich, jedenfalls jedoch spätestens fünf Arbeitstage, nachdem sie erstmals festgestellt hat, dass ein Kreditinstitut die fälligen und rückzahlbaren Einlagen nicht zurückgezahlt hat. Hierbei handelt es sich um eine unbedingte und hinreichend genaue Verpflichtung¹⁸.
- Die Nichtverfügbarkeit der Einlagen muss durch eine ausdrückliche Handlung der zuständigen nationalen Behörde festgestellt werden und kann nicht aus anderen Handlungen der nationalen Behörden abgeleitet werden¹⁹.

15 Die Sprachfassungen dieser Vorschrift weisen unterschiedliche Nuancen auf. Von den Fassungen, die ich konsultiert habe, verwendet die spanische Fassung den Ausdruck „depósito que haya vencido y sea pagadero“, ähnlich wie die englische („deposit that is due and payable“), die italienische („deposito dovuto e pagabile“) und die deutsche Fassung („eine Einlage, die ... fällig und von einem Kreditinstitut zu zahlen ist“). Die französische und die portugiesische Fassung beziehen sich dagegen auf die Durchsetzbarkeit („dépôt qui est échu et exigible“ bzw. „depósito que, tendo-se vencido e sendo exigível“).

16 Bei dieser Vorschrift handelt es sich nach dem Gerichtshof „um eine Unionsrechtsvorschrift ..., die dem Einzelnen Rechte verleihen soll“, da sie „u. a. die Einleger schützen soll“. Außerdem wirkt sich „die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen unmittelbar auf die Rechtsstellung eines Einlegers aus, da diese Feststellung den Einlagensicherungsmechanismus und damit die Auszahlung der Einleger auslöst“ (Urteil Kantarev, Rn. 102 bis 104).

17 Urteil Kantarev (Rn. 59): „Zwar verfügt die zuständige Behörde angesichts des Wortlauts von Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 und insbesondere des Umstands, dass sie die Nichtverfügbarkeit der Einlagen feststellen muss, wenn die dafür erforderlichen Voraussetzungen ihrer Auffassung nach vorliegen, über einen gewissen Wertungsspielraum. Dieser Wertungsspielraum betrifft aber das Vorliegen der in dieser Vorschrift genannten Voraussetzungen und nicht diese Voraussetzungen als solche oder den Zeitpunkt, zu dem die betreffende Feststellung getroffen werden soll.“

18 Ebd. (Rn. 99 und 100).

19 Wie z. B. aus der Entscheidung der BNB, die KTB nach dem Auftreten der Solvenzprobleme für einen Zeitraum unter besondere Aufsicht zu stellen (Urteil Kantarev, Rn. 78).

- Bei der Frist von fünf Tagen²⁰ für die Feststellung der Nichtverfügbarkeit handelt es sich um eine zwingende Frist, von der keine Abweichungen vorgesehen sind und von der somit auch die nationale Behörde nicht abweichen kann²¹.
- Die Entscheidung, ob die Nichtverfügbarkeit der Einlagen festgestellt wird, ist allein von den („notwendigen und hinreichenden“) Voraussetzungen des Art. 1 Nr. 3 Ziff. i Unterabs. 1 der Richtlinie 94/19 abhängig²². Daher kann die Feststellung nicht davon abhängen, dass das betreffende Kreditinstitut zahlungsunfähig ist oder dass seine Banklizenz widerrufen wurde²³.

42. Das Urteil Kantarev ging jedoch nicht auf die Frage ein, die das vorlegende Gericht nunmehr stellt: Hierbei handelt es sich um die Frage, ob die Definition der „nichtverfügbaren Einlage“ Einlagen umfasst, die aufgrund einer Vertragsklausel nicht fällig und zu zahlen sind, weil der Vertrag auf nationale Vorschriften verweist, nach denen die Einlage nur bei einem Widerruf der Banklizenz zurückzuzahlen ist.

43. Meiner Ansicht nach kann eine solche Einlage in dieser ersten Phase des Verfahrens nicht als „nichtverfügbare Einlage“ bezeichnet werden. Eine Einlage, die gemäß den für sie nach den nationalen Vorschriften geltenden gesetzlichen oder vertraglichen Bedingungen nicht fällig und zu zahlen ist, kann von den zuständigen nationalen Behörden nicht als nicht verfügbare Einlage angesehen werden.

44. Der Schlüssel für die Entscheidung, wann eine Einlage fällig und zu zahlen ist, liegt in erster Linie in der Vertragsbeziehung zwischen dem Finanzinstitut und seinem Kunden. Wenn beide Parteien vereinbaren, dass das Finanzinstitut bis zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht verpflichtet ist, die Einlage an den Kunden zurückzuzahlen, kann nicht von Fälligkeit oder Rückzahlbarkeit gesprochen werden, solange dieser Zeitpunkt noch nicht eingetreten ist.

45. Folglich kann bei dem Kreditinstitut allein durch eine solche Einlage keine „Finanzlage“ im Sinne von Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 entstehen, die dazu führt, dass das Kreditinstitut nicht in der Lage ist, die Einlagen zurückzuzahlen.

46. Neben den Einlagen, bei denen die Voraussetzung der Fälligkeit und Rückzahlbarkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht erfüllt ist, wird das Kreditinstitut gleichwohl viele Einlagen haben, bei denen dies der Fall ist. Daher genügt es, „zu konstatieren, dass das betreffende Kreditinstitut *einige* Einlagen nicht zurückgezahlt hat und dass die in Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 genannten Bedingungen erfüllt sind, damit die Feststellung getroffen wird, dass *alle* Einlagen bei diesem Kreditinstitut nicht verfügbar sind“²⁴.

47. Im Ergebnis knüpft die Feststellung der Nichtverfügbarkeit „an die objektive Finanzlage des Kreditinstituts an und betrifft allgemein die Gesamtheit der Einlagen bei diesem Kreditinstitut und nicht jede einzelne der dort gehaltenen Einlagen“²⁵.

20 Für den Schutz der Einleger und die Wahrung der Stabilität des Finanzsystems ist es von wesentlicher Bedeutung, dass diese Frist kurz ist. In der Richtlinie 2009/14 wurde die Frist von 21 auf fünf Tage verkürzt.

21 Urteil Kantarev (Rn. 60 und 61).

22 Ebd. (Rn. 49 und 50).

23 Ebd. (Rn. 52).

24 Ebd. (Rn. 82). Hervorhebung nur hier.

25 Ebd. (Rn. 82).

2. Zwischenphase

48. In der zweiten Phase des Verfahrens muss die zuständige nationale Behörde entscheiden, welche Einlagen das Einlagensicherungssystem zurückzuzahlen hat²⁶.

49. Die Richtlinie 94/19 bestimmt zu diesem Zweck:

- Ausgeschlossen (d. h. nicht rückzahlbar) sind Einlagen, die andere Kreditinstitute im eigenen Namen und auf eigene Rechnung getätigt haben, Eigenmittel von Finanzinstituten und Einlagen im Zusammenhang mit Transaktionen, aufgrund deren Personen in einem Strafverfahren wegen Geldwäsche verurteilt worden sind (Art. 2).
- Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass bestimmte Einleger oder bestimmte Einlagen von der Sicherung ausgenommen oder in geringerem Umfang gesichert werden (Art. 7 Abs. 2). Dies erfolgt in Übereinstimmung mit der Liste in Anhang I der Richtlinie 94/19²⁷. Es ist nicht ersichtlich, dass Bulgarien von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat.

50. Das Einlagensicherungssystem ist verpflichtet, alle bei einem Bankinstitut, für das die Nichtverfügbarkeit festgestellt wurde, getätigten Einlagen (logischerweise in der gesicherten Höhe) zurückzuerstatten, mit Ausnahme der Einlagen, für die ein Ausschlussgrund vorliegt. Aus diesem Grundsatz ergeben sich mehrere Konsequenzen für den vorliegenden Rechtsstreit.

51. Erstens hängt, wie ich bereits erläutert habe, die Feststellung, dass das Kreditinstitut nicht in der Lage ist, die Einlage zurückzuzahlen, *ausschließlich* von den Voraussetzungen des Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 ab. Weder diese noch andere Bestimmungen der Richtlinie erlauben es, sie zusätzlichen oder abweichenden Anforderungen zu unterwerfen.

52. Im Urteil Kantarev wurde festgestellt, dass die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen nicht davon abhängt, dass zuvor ein Antrag auf Auszahlung gestellt wurde und erfolglos geblieben ist (Rn. 81), dass das betreffende Kreditinstitut zahlungsunfähig ist oder seine Banklizenz widerrufen wurde (Rn. 51) oder dass das Kreditinstitut unter besondere Aufsicht der Bankbehörden gestellt ist (Rn. 60).

53. Eine nationale Regelung, die diese oder andere als die in Art. 1 Nr. 3 Ziff. i genannten Anforderungen aufstellt, würde gegen diese Vorschrift sowie gegen Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 94/19 verstoßen.

54. Zweitens erfolgt die Feststellung der Nichtverfügbarkeit durch die zuständige Behörde nach Beurteilung der Schwierigkeiten, die das Kreditinstitut aufgrund seiner Finanzlage bei der Rückzahlung der Einlagen hat. Obwohl es, wie ich bereits erwähnt habe, nicht logisch wäre, wenn bei dieser Entscheidung nur die Einlagen, die in der Zukunft zurückzuzahlen sind, berücksichtigt würden, betrifft die Würdigung der zuständigen Behörde, sobald sie als Feststellung getroffen wurde, die Gesamtheit der Einlagen bei diesem Kreditinstitut²⁸.

²⁶ Zu den Schwierigkeiten, die diese Phase in den verschiedenen Mitgliedstaaten mit sich bringt, vgl. die Analyse der EBA, *Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes*, vom 8. August 2019.

²⁷ Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2014/49 (der in zeitlicher Hinsicht auf den vorliegenden Rechtsstreit nicht anwendbar ist) erweitert, einschließlich vieler der in Anhang I der Richtlinie 94/19 vorgesehenen Fälle, die Liste der Einlagen, die von der Erstattung durch die Einlagensicherungssysteme ausgenommen sind: Einlagen von Wertpapierfirmen, Einlagen, von deren Inhaber niemals die Identität festgestellt wurde, Einlagen von Versicherungsunternehmen und von Rückversicherungsunternehmen, Einlagen von Organismen für gemeinsame Anlagen, Einlagen von Pensions- und Rentenfonds, Einlagen von staatlichen Stellen, Schuldverschreibungen eines Kreditinstituts und Verbindlichkeiten aus eigenen Akzepten und Solawechseln.

²⁸ Urteil Kantarev (Rn. 82).

55. Daher sind als allgemeine Regel ab diesem Zeitpunkt *alle* Einlagen des Finanzinstituts zurückzuzahlen, unabhängig davon, ob sie fällig und zu zahlen sind (mit Ausnahme der Einlagen, die in der abschließenden Aufzählung in Art. 2 der Richtlinie 94/19 vorgesehen sind).

56. Mit anderen Worten sind sowohl fällige und zu zahlende Einlagen als auch Einlagen, die diese Eigenschaften nicht aufweisen, zurückzuzahlen, sobald das Kreditinstitut objektiv in eine Finanzlage geraten ist, in der es zur Erfüllung seiner Rückzahlungspflichten nicht mehr in der Lage ist. Diese Situation betrifft sowohl vergangene und gegenwärtige Verpflichtungen (fällige und zu zahlende Einlagen) als auch zukünftige Verpflichtungen (nicht fällige und nicht zu zahlende Einlagen).

57. Folglich sind in der Zwischenphase alle Einlagen des Kreditinstituts von der zuständigen Behörde zu identifizieren, damit das Einlagensicherungssystem diese gegebenenfalls erstattet. Diese Auslegung von Art. 1 Nr. 3 Ziff. i und Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 94/19 entspricht am ehesten den Zielen der Richtlinie 94/19 (Schutz der Einleger und Wahrung der Stabilität des Finanzsystems).

58. Müsste das Einlagensicherungssystem die nicht fälligen und zu zahlenden Einlagen bei einem Kreditinstitut, das dem Einlagensicherungssystem unterliegt, nicht zu diesem Zeitpunkt erstatten, würden die Einleger Gefahr laufen, ihre Ersparnisse auch in der Zukunft im Rahmen der Sanierungs- und Liquidationsverfahren des in Schwierigkeiten befindlichen Kreditinstituts nicht zurückzuerhalten. Das mangelnde Vertrauen der Kunden in die Sicherheit ihrer Einlagen würde außerdem auf mittlere und lange Sicht der Stabilität des Finanzsystems schaden.

3. Endphase

59. In dieser Phase führt das Einlagensicherungssystem die Rückerstattung oder Auszahlung der Einlagen durch. Nach Art. 7 Abs. 1a Unterabs. 1 der Richtlinie 94/19 sichern die Mitgliedstaaten Einlagen von bis zu 100 000 Euro ab.

60. Die Einlagen müssen schnell (innerhalb von 20 Tagen) erstattet werden²⁹, damit den Einlegern ihre Sparguthaben nicht vorenthalten werden und es ihnen infolgedessen nicht unmöglich wird, ihre täglichen Ausgaben zu decken. Auch die Stabilität des Bankensystems erfordert eine schnelle Rückzahlung³⁰.

61. Die Rückzahlung der Einlagen durch das Einlagensicherungssystem erfolgt unabhängig vom Sanierungs- und Liquidationsverfahren des Kreditinstituts, da die Zahlung nur auf diese Weise schnell und innerhalb von 20 Tagen nach der Feststellung der Nichtverfügbarkeit ausgeführt werden kann³¹. Die Fragen, die der zwölfte Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/14³² eventuell insoweit aufwirft, wurden vom Gerichtshof dahin beantwortet, dass diese Verfahren keinen Einfluss auf die Nichtverfügbarkeit der Einlagen oder ihre Rückerstattung haben³³.

29 Nach Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 94/19 treffen die Einlagensicherungssysteme Vorkehrungen, um ordnungsgemäß geprüfte Forderungen der Einleger in Bezug auf nicht verfügbare Einlagen binnen 20 Arbeitstagen ab dem Zeitpunkt zahlen zu können, zu dem die zuständige Behörde die Nichtverfügbarkeit festgestellt hat. Bei in jeder Hinsicht außergewöhnlichen Umständen kann ein Sicherungssystem bei den zuständigen Behörden eine Fristverlängerung beantragen. Diese Verlängerung darf zehn Arbeitstage nicht überschreiten.

30 Urteil Kantarev (Rn. 58): Mit dieser Frist soll verhindert werden, „dass die Schwierigkeiten eines Kreditinstituts, seien sie auch nur vorübergehend, zu einem massiven Abzug der Einlagen führen und sich diese Schwierigkeiten dadurch auf das übrige Bankensystem ausbreiten“.

31 Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Einlagensicherungssysteme vom 4. Juni 1992 (KOM[92] 188 endg., ABl. 1992, C 163, S. 6).

32 „Einlagen können als nicht verfügbar angesehen werden, sobald eine frühzeitige Intervention oder Umstrukturierungsmaßnahmen [des betreffenden Kreditinstituts] sich als erfolglos erweisen.“

33 Urteil Kantarev (Rn. 64 und 65): „Der 12. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/14 bezieht sich aber zum einen nur auf die Möglichkeit, dass Einlagen als nicht verfügbar angesehen werden, wenn eine frühzeitige Intervention oder Umstrukturierungsmaßnahmen erfolglos sind, er macht jedoch die Feststellung der Nichtverfügbarkeit nicht von dem Umstand abhängig, dass derartige frühzeitige Maßnahmen erfolglos waren. Zum anderen [stellt] der zweite Satz dieses Erwägungsgrundes klar ..., dass diese Möglichkeit ‚die zuständigen Behörden nicht daran hindern [sollte], während des Auszahlungszeitraums weitere Umstrukturierungsbemühungen zu unternehmen‘, was folglich bedeutet, dass solche Maßnahmen weder die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen noch deren Auszahlung beeinträchtigen.“

62. Die Erstattung der Einlagen kann auch nicht von einem vorherigen, erfolglos gebliebenen Antrag des Einlegers auf Auszahlung abhängig gemacht werden³⁴. Art. 10 Abs. 3 der Richtlinie 94/19 bestimmt, dass ein Sicherungssystem sich nicht auf die Frist von 20 Tagen berufen darf, um einem Einleger das Recht auf Sicherung zu verweigern, der seinen Anspruch auf Entschädigung aus der Einlagensicherung nicht rechtzeitig geltend machen konnte.

63. Wenn das Einlagensicherungssystem die für die Rückzahlung der gesicherten Einlagen vorgesehene Frist von 20 Tagen nicht einhält, können die Einleger darüber hinaus die Zahlung der entsprechenden Zinsen verlangen³⁵.

4. Gerichtliche Kontrolle und Vorrang des Unionsrechts

64. Art. 7 Abs. 6 der Richtlinie 94/19 lautet: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass der Einleger die Möglichkeit hat, hinsichtlich seines Entschädigungsanspruchs mit einem Abhilfeersuchen gegen das Einlagensicherungssystem vorzugehen.“

65. Die Einleger können folglich die ihnen nach den nationalen Vorschriften zustehenden Rechtsbehelfe nutzen, um die Aufhebung der Entscheidungen bzw. Unterlassungen des Einlagensicherungssystems sowie den Ersatz der ihnen durch das Einlagensicherungssystem entstandenen Schäden zu fordern.

66. Ich erinnere daran, dass dem Gerichtshof zufolge Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 „unmittelbare Wirkung [hat] und ... eine Rechtsvorschrift dar[stellt], die den Einzelnen Rechte verleihen soll“³⁶.

67. Bei ihren Klagen vor den nationalen Gerichten können sich die Einleger auf den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts berufen. Danach muss das nationale Gericht jede der Richtlinie 94/19 entgegenstehende nationale Bestimmung unangewendet lassen³⁷: Im vorliegenden Fall muss es eine gegen Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie verstoßende nationale Bestimmung unangewendet lassen³⁸.

68. Diese Pflicht besteht unabhängig davon, ob der bulgarische Gesetzgeber diese Bestimmung der Richtlinie 94/19 in der nationalen Durchführungsvorschrift umgesetzt hat oder nicht³⁹.

34 Ebd. (Rn. 81).

35 Diese Möglichkeit ist nun ausdrücklich in Art. 7 Abs. 7 („Feststellung des zu erstattenden Betrags“) der Richtlinie 2014/49 vorgesehen: „Einlagenzinsen, die bis zu dem Tag, an dem eine einschlägige Verwaltungsbehörde die Feststellung nach Artikel 2 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe a trifft oder ein Gericht die Entscheidung nach Artikel 2 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe b fällt, aufgelaufen, zu diesem Tag aber noch nicht gutgeschrieben sind, werden vom Einlagensicherungssystem erstattet. Die in Artikel 6 Absatz 1 genannte Obergrenze wird nicht überschritten.“

36 Urteil Kantarev (Nr. 4 des Tenors).

37 Urteile vom 4. Dezember 2018, Minister for Justice and Equality und Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, Rn. 35), und vom 19. November 2019, A. K. u. a. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts) (C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 160 und 161 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Der Gerichtshof hat in Nr. 1 des Tenors des Urteils Kantarev entschieden, dass Art. 1 Nr. 3 und Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 94/19 „nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, wonach die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen davon abhängt, dass das Kreditinstitut zahlungsunfähig ist und seine Banklizenz widerrufen wurde“.

39 Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts wurde die Richtlinie 94/19, geändert durch die Richtlinie 2009/14, durch das seit dem 12. Juni 2009 in Kraft befindliche Gesetz zur Sicherung der Bankeinlagen von 1998 und seine Änderung von 2009 in bulgarisches Recht umgesetzt. Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 wurde jedoch nicht während des streitigen Zeitraums, sondern erst am 14. August 2015 mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes über die Sicherung der Bankeinlagen in nationales Recht umgesetzt, mit dem auch die neue, im Ausgangsverfahren nicht anwendbare Richtlinie 2014/48/EU des Rates vom 24. März 2014 zur Änderung der Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinsströmen (ABl. 2014, L 111, S. 59) umgesetzt wurde.

69. Aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts kann das nationale Gericht außerdem, wenn die mit dem Unionsrecht nicht vereinbare nationale Vorschrift in den Inhalt einer Vertragsklausel aufgenommen wird, die Folgen, die sich aus der Unvereinbarkeit dieser Klausel mit dem Unionsrecht ergeben, auf diese Klausel erstrecken. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Parteien dies im Rahmen einer Schadensersatzklage oder einer sonstigen Art von Gerichtsverfahren geltend machen.

70. Unter den Umständen des Ausgangsverfahrens steht einer Anwendung des Vorrangs des Unionsrechts durch das nationale Gericht nichts entgegen, wenn: a) die nationale Regelung die Pflicht des Einlagensicherungssystems zur Erstattung der noch nicht fälligen und nicht zu zahlenden Einlagen an die Inhaber davon abhängig macht, dass zuvor die Lizenz des Finanzinstituts, dessen Einlagen als nicht verfügbar erklärt wurden, widerrufen wurde, und b) diese nationale Regelung in eine nach den nationalen Vorschriften zulässige Vertragsklausel aufgenommen wurde.

5. Zusammenfassung

71. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich vor, die vierte Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 6 und Art. 10 ist dahin auszulegen, dass

- eine Einlage, die gemäß den für sie geltenden gesetzlichen und vertraglichen Bedingungen weder fällig noch zu zahlen ist, von der zuständigen Behörde bei der Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen nicht berücksichtigt werden kann,
- eine Einlage, die gemäß den für sie geltenden gesetzlichen und vertraglichen Bedingungen weder fällig noch zu zahlen ist, als rückzahlbare Einlage anzusehen ist, wenn die zuständige Behörde die Nichtverfügbarkeit der Einlagen des Finanzinstituts festgestellt hat,
- das nationale Gericht eine nationale Vorschrift, die die Verpflichtung zur Rückzahlung noch nicht fälliger und zu zahlender Einlagen, die für nicht verfügbar erklärt wurden, davon abhängig macht, dass zuvor die Lizenz des Finanzinstituts widerrufen wurde, unangewendet lassen muss. Auch eine Klausel, die diese mit dem Unionsrecht unvereinbare nationale Vorschrift in einen Vertrag über Bankeinlagen aufnimmt, darf es nicht anwenden.

B. Zweite Vorlagefrage: Auslegung und Gültigkeit der Empfehlung der EBA

72. Die zweite Vorlagefrage betrifft die gemäß Art. 17 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1093/2010 abgegebene Empfehlung EBA/2014/02. Das vorliegende Gericht ersucht um Klärung der Fragen, ob a) die Einleger sich, obwohl sie nicht die Adressaten sind, auf die Empfehlung im Rahmen einer Klage auf Schadensersatz wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht berufen können und b) ob die Empfehlung gültig ist.

1. Empfehlungen der EBA

73. Nach Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1093/2010⁴⁰ ergreift die EBA Maßnahmen im Rahmen der Anwendung der Richtlinien der Union über Einlagensicherungssysteme.

40

74. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe kann sich die EBA an die für die Einlagensicherung „zuständigen [nationalen] Behörden“ wenden⁴¹. Gemäß dem 20. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1093/2010 werden damit die Förderung eines kohärenten Ansatzes, die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen und die Gleichbehandlung der Einleger in der gesamten Union bezweckt.

75. In Bezug auf die Einlagensicherungssysteme hat die EBA folgende Befugnisse:

- Erlass technischer Regulierungs- und Durchführungsstandards⁴²;
- Herausgabe von an die zuständigen Behörden oder an die Finanzinstitute gerichteten Empfehlungen (und Leitlinien) zur Anwendung des Unionsrechts in von den technischen Regulierungs- oder Durchführungsstandards nicht abgedeckten Bereichen⁴³. Diese Befugnis gilt ausdrücklich für die Einlagensicherungssysteme⁴⁴;
- Vorgehen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs gegen eventuelle Verstöße gegen das Unionsrecht⁴⁵, wenn die nationale Behörde dieses nicht oder nicht ordnungsgemäß anwendet⁴⁶.

76. Die Empfehlungen der EBA sind nicht rechtsverbindlich. Wie ihre Bezeichnung andeutet, beinhalten sie keine Verpflichtung, sondern lediglich eine Aufforderung zum Handeln. Sie fallen in die von Art. 288 Abs. 5 AEUV vorgesehene Kategorie⁴⁷.

77. Art. 16 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1093/2010 sieht jedoch vor, dass die zuständigen Behörden und Finanzinstitute *alle erforderlichen* Anstrengungen unternehmen, um diesen Leitlinien und Empfehlungen nachzukommen.

78. In diesem Sinne kommt den Empfehlungen eine gewisse, jedoch nicht verbindliche Rechtswirkung zu: Die zuständige Behörde ist verpflichtet, binnen zwei Monaten zu bestätigen, ob sie der Empfehlung nachkommt, ihr nachzukommen beabsichtigt oder ihr nicht nachkommen wird. Im letzteren Fall teilt die zuständige Behörde dies der EBA unter Angabe der Gründe mit (Art. 16 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1093/2010), und die EBA veröffentlicht sowohl die Nichterfüllung als auch die Gründe dafür⁴⁸.

„Die Behörde handelt im Rahmen der ihr durch diese Verordnung übertragenen Befugnisse und innerhalb des Anwendungsbereichs ... der Richtlinie 94/19/EG und, soweit diese Rechtsvorschriften sich auf Kredit- und Finanzinstitute sowie die zuständigen Behörden, die diese beaufsichtigen, beziehen, ... einschließlich sämtlicher Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse, die auf der Grundlage dieser Rechtsakte angenommen wurden, sowie aller weiteren verbindlichen Rechtsakte der Union, die der Behörde Aufgaben übertragen.“

41 Vgl. Art. 4 Nr. 2 Ziff. iii der Verordnung Nr. 1093/2010, der in Nr. 104 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegeben ist.

42 Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1093/2010.

43 26. Erwägungsgrund und Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1093/2010.

44 Art. 26 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1093/2010 bestimmt: „Artikel 16 über die Befugnisse der Behörde zur Annahme von Leitlinien und Empfehlungen gilt für Einlagensicherungssysteme.“

45 Der 27. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1093/2010 beschreibt das Ziel dieses Verfahrens wie folgt: „Für die Integrität, Transparenz, Effizienz und das ordnungsgemäße Funktionieren der Finanzmärkte, für die Stabilität des Finanzsystems und neutrale Wettbewerbsbedingungen für Finanzinstitute in der Union ist es eine unabdingbare Voraussetzung, dass das Unionsrecht korrekt und vollständig angewandt wird. Deshalb sollte ein Mechanismus eingeführt werden, mit dem die Behörde Fälle einer Nichtanwendung oder nicht ordnungsgemäßen Anwendung des Unionsrechts, die eine Verletzung desselben darstellen, angehen kann. Dieser Mechanismus sollte in Bereichen angewandt werden, in denen das Unionsrecht klare und unbedingte Verpflichtungen vorsieht.“

46 Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1093/2010.

47 Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass „[d]urch die Schaffung von Empfehlungen als besondere Kategorie von Unionshandlungen, die ausdrücklich als ‚nicht verbindlich‘ bezeichnet werden, in Art. 288 AEUV ... den zu ihrer Annahme berechtigten Organen die Befugnis, Anstöße zu geben und Überzeugungsarbeit zu leisten, verliehen werden [sollte], die sich von der Befugnis zum Erlass verbindlicher Handlungen unterscheidet“ (Urteil vom 20. Februar 2018, Belgien/Kommission, C-16/16 P, EU:C:2018:79, Rn. 26).

48 Art. 16 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1093/2010. Unterabs. 4 dieser Vorschrift fügt hinzu: „Wenn dies gemäß dieser Leitlinie oder Empfehlung erforderlich ist, erstatten die Finanzinstitute auf klare und ausführliche Weise Bericht darüber, ob sie dieser Leitlinie oder Empfehlung nachkommen.“

79. Die auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1093/2010 abgegebenen Empfehlungen weisen Merkmale auf, die sie von denen des Art. 16 unterscheiden:

- Diese Empfehlungen (aus Art. 16) sind allgemeiner Art, und die Behörde, an die sie gerichtet sind, ist, falls sie ihnen nicht nachkommt, verpflichtet, die Gründe hierfür anzugeben („comply or explain“)⁴⁹.
- Die Empfehlungen aus Art. 17 Abs. 3 hingegen sind individueller Art und daher mit den Beschlüssen vergleichbar, jedoch nicht identisch, und es wurde ein *Ad-hoc*-Verfahren eingeführt, das im Fall ihrer Nichteinhaltung zum Einsatz kommt.

80. Die nationale Behörde, an die die Empfehlungen gemäß Art. 17 Abs. 3 gerichtet sind, riskiert, wenn sie diesen nicht nachkommt⁵⁰, dass gegen sie ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wird, auf das ich später eingehen werde. In gewisser Weise sind die Empfehlungen die erste Stufe in diesem Verfahren⁵¹, das die EBA mit Unterstützung der Kommission einleitet, bzw. sie können dazu werden.

81. Die Betroffenen können gegen die Empfehlungen nach Art. 17 Abs. 3 außerdem gemäß Art. 60 der Verordnung Nr. 1093/2010 Beschwerde beim Beschwerdeausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden einlegen.

82. Der nicht abschließende Charakter und der Mangel einer verbindlichen Rechtswirkung der Empfehlungen der EBA nach Art. 17 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1093/2010 wirken sich auf die Möglichkeit aus, sich auf sie zu berufen, sowie auf ihre gerichtliche Überprüfbarkeit. Insbesondere wird eine unmittelbare Kontrolle ihrer Rechtmäßigkeit im Wege einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV unmöglich.

83. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind Nichtigkeitsklagen nur gegen Rechtsakte⁵² zulässig, die aufgrund ihres tatsächlichen Inhalts, des Zusammenhangs ihres Erlasses und der Befugnisse des die Handlung vornehmenden Organs als verbindlich anzusehen sind⁵³.

84. Die Empfehlungen der EBA können jedoch in einem Rechtsstreit vor einem nationalen Gericht geltend gemacht werden, in dem verbindliche Vorschriften der Union, auf die sich die Empfehlungen beziehen, auszulegen sind⁵⁴.

49 Zu Art und Umfang dieser Art von Rechtsakten vgl. entsprechend Vabres, R., „La portée des recommandations de l’Autorité européenne des marchés financiers“, in *L’Europe bancaire, financière et monétaire. Liber amicorum Blanche Soudi*, RD édition, Paris, 2016, S. 95 bis 104.

50 Die nationale Behörde, die eine solche Empfehlung erhalten hat, ist verpflichtet, die EBA innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Eingang der Empfehlung über die Schritte zu informieren, die sie unternommen hat oder zu unternehmen beabsichtigt, um die Einhaltung des Unionsrechts zu gewährleisten.

51 Die Empfehlungen sind vergleichbar mit einem Aufforderungsschreiben der Kommission im Rahmen des Verfahrens nach Art. 258 AEUV.

52 „Anfechtbare Handlungen“ im Sinne von Art. 263 AEUV sind alle von den Organen erlassenen Akte – unabhängig von ihrer Form –, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen sollen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 31. März 1971, Kommission/Rat, „AETR“, 22/70, EU:C:1971:32, Rn. 39 und 42, vom 25. Oktober 2017, Rumänien/Kommission, C-599/15 P, EU:C:2017:801, Rn. 47, und vom 20. Februar 2018, Belgien/Kommission, C-16/16 P, EU:C:2018:79, Rn. 31).

53 „Für die Feststellung, ob die angefochtene Handlung solche [verbindlichen] Wirkungen erzeugt, ist auf ihr Wesen abzustellen (Urteil vom 22. Juni 2000, Niederlande/Kommission, C-147/96, EU:C:2000:335, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die Wirkungen sind anhand objektiver Kriterien zu beurteilen, wie z. B. des Inhalts der Handlung, wobei gegebenenfalls der Zusammenhang ihres Erlasses und die Befugnisse des die Handlung vornehmenden Organs zu berücksichtigen sind (Urteil vom 13. Februar 2014, Ungarn/Kommission, C-31/13 P, EU:C:2014:70, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung)“ (Urteil vom 25. Oktober 2017, Slowakei/Kommission, C-593/15 P und C-594/15 P, EU:C:2017:800, Rn. 47).

54 Urteile vom 13. Dezember 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, Rn. 8), vom 13. Juni 2017, Florescu u. a. (C-258/14, EU:C:2017:448, Rn. 30), und vom 20. Februar 2018, Belgien/Kommission (C-16/16 P, EU:C:2018:79, Rn. 44).

85. Bevor ich auf diesen Punkt zu sprechen komme, möchte ich das in Art. 17 Abs. 1 bis 8 der Verordnung Nr. 1093/2010⁵⁵ geregelte Verfahren erwähnen, mit dem die Empfehlungen der EBA durch Tätigwerden der Kommission in verbindliche Beschlüsse umgewandelt werden.

86. Sobald die EBA eine angeblich nicht ordnungsgemäße oder unzureichende Anwendung der Bestimmungen des Unionsrechts durch eine nationale Behörde feststellt, richtet sie eine Empfehlung an die Behörde, in der sie die zu ergreifenden Maßnahmen erläutert.

87. Wenn die zuständige nationale Behörde dieser Empfehlung nicht nachkommt und weiterhin gegen Unionsrecht verstößt, kann die Kommission eingreifen. Hierzu gibt sie eine förmliche Stellungnahme ab, in der die Behörde aufgefordert wird, die zur Einhaltung des Unionsrechts erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

88. In der letzten Phase des Verfahrens kann die EBA, sofern diese Vorschriften unmittelbar anwendbar sind, einen an ein Finanzinstitut gerichteten Beschluss im Einzelfall erlassen, der dieses zum Ergreifen der Maßnahmen verpflichtet, die zur Erfüllung seiner Pflichten im Rahmen des Unionsrechts erforderlich sind, einschließlich der Einstellung jeder Tätigkeit⁵⁶.

89. Die Beschlüsse der EBA in dieser letzten Phase müssen mit der förmlichen Stellungnahme der Kommission im Einklang stehen und haben Vorrang vor allen in gleicher Sache erlassenen früheren Beschlüssen. Es handelt sich also um Rechtsakte, die sowohl für die Finanzinstitute, an die sie gerichtet sind, als auch für die zuständigen nationalen Behörden verbindlich sind, und die nationalen Behörden müssen der förmlichen Stellungnahme der Kommission nachkommen⁵⁷.

2. Die Empfehlung EBA/2014/02 vor dem nationalen Gericht

90. Das vorliegende Gericht möchte klären, ob sich ein Einleger (in der vorliegenden Rechtssache BT) im Rahmen der Klage, die er gegen die BNB erhoben hat, auf die Empfehlung EBA/2014/02 berufen kann.

91. Die Empfehlung EBA/2014/02, die gemäß Art. 17 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1093/2010 abgegeben wurde, war, wie bereits dargestellt, an die BNB und den Fonds gerichtet und nannte ihnen die Maßnahmen, die zu ergreifen seien, um der Richtlinie 94/19 nachzukommen und die Verletzung von Art. 1 Nr. 3 Ziff. i dieser Richtlinie zu beenden.

92. Bevor die Empfehlung EBA/2014/02 abgegeben wurde, hatte die Kommission bereits ein Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV) gegen Bulgarien eingeleitet und ein Aufforderungsschreiben an den Mitgliedstaat gerichtet (1. August 2014). Das Vertragsverletzungsverfahren wurde jedoch anschließend nicht fortgesetzt⁵⁸.

⁵⁵ Die Regelung dieses Verfahrens wurde ergänzt mit dem Beschluss EBA/DC/2014/100 vom 14. Juli 2014, Decision adopting Rules of Procedure for Investigation of Breach of Union Law, in [https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/15718/22650774-0ff2-42e7-bfca-b163fc2c95ae/EBA%20DC%20100%20\(Decision%20on%20Rules%20of%20Procedure%20for%20Investigation%20of%20Breach%20of%20Union%20Law\).pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/15718/22650774-0ff2-42e7-bfca-b163fc2c95ae/EBA%20DC%20100%20(Decision%20on%20Rules%20of%20Procedure%20for%20Investigation%20of%20Breach%20of%20Union%20Law).pdf), ersetzt durch Beschluss EBA/DC/2016/174 vom 23. Dezember 2016, Decision adopting Rules of Procedure for Investigation of Breach of Union Law, in <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1712606/404eb483-e1ec-4b56-9e31-e5988138455d/EBA%20DC%20174%20%28Decision%20on%20adopting%20Rules%20of%20Procedures%20for%20Investigation%20of%20Breach%20of%20Union%20Law%29.pdf>.

⁵⁶ Im 29. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1093/2010 heißt es: „... Diese Befugnis sollte auf Ausnahmefälle beschränkt sein, in denen eine zuständige Behörde der an sie gerichteten förmlichen Stellungnahme nicht Folge leistet und das Unionsrecht kraft bestehender oder künftiger Unionsverordnungen unmittelbar auf Finanzinstitute anwendbar ist.“

⁵⁷ Art. 17 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1093/2010.

⁵⁸ Siehe Fn. 10 und 27.

93. Der Empfehlung EBA/2014/02 folgte somit keine förmliche Stellungnahme der Kommission, was dazu führte, dass die EBA auch keinen Beschluss gemäß Art. 17 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1093/2010 erließ⁵⁹.

94. Das vorlegende Gericht zweifelt an der Vereinbarkeit der Empfehlung EBA/2014/02 mit dem Unionsrecht (Richtlinie 94/19 und Verordnung Nr. 1093/2010). Um diese Frage zu beantworten, werde ich sowohl abstrakt auf die Möglichkeit eingehen, sich auf die Empfehlungen der EBA vor den nationalen Gerichten zu berufen, als auch auf die Möglichkeit der Berufung auf die hier streitige Empfehlung.

a) Abstrakte Möglichkeit der Geltendmachung und Vorlagefrage nach der Gültigkeit

95. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs „sind, wenngleich die Empfehlungen keine bindenden Wirkungen entfalten sollen, die nationalen Gerichte verpflichtet, sie bei der Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn sie Aufschluss über die Auslegung zu ihrer Durchführung erlassener nationaler Vorschriften geben oder wenn sie verbindliche Unionsvorschriften ergänzen sollen“⁶⁰.

96. Ich stimme Generalanwalt Bobek⁶¹ zu, dass die Pflicht der innerstaatlichen Gerichte zur „Berücksichtigung“ der Empfehlungen bei der Entscheidung über Rechtssachen, in denen damit verbundenes verbindliches Unionsrecht zur Anwendung kommt, nicht mit der Pflicht zur „konformen Auslegung“ im Sinne des Urteils Von Colson und Kamann⁶² gleichzusetzen ist.

97. Wenn die nationalen Gerichte die Empfehlungen (einschließlich der von der EBA abgegebenen Empfehlungen) bei der Anwendung des verbindlichen Unionsrechts in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen haben, ist es logisch, dass sie dem Gerichtshof Fragen zur Auslegung ihres Inhalts zur Vorabentscheidung vorlegen können⁶³. Aber können sie dies auch tun, um deren Gültigkeit in Frage zu stellen?

98. Da die Rechtmäßigkeit einer Empfehlung nicht *unmittelbar* im Rahmen einer Nichtigkeitsklage überprüft werden kann, könnte auf den ersten Blick davon ausgegangen werden, dass die *mittelbare* Prüfung der Rechtmäßigkeit, d. h. im Rahmen einer Vorlagefrage nach der Gültigkeit, ebenso wenig möglich ist. Würde es Sinn ergeben, wenn ein Rechtsakt ohne verbindliche Rechtswirkung aufgehoben wird?

59 Wie die Kommission erklärt, konnte ein solcher Beschluss nicht erlassen werden, weil die KTB den Verstoß gegen das Unionsrecht nicht beheben konnte, den die BNB durch das Versäumnis der Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen gemäß Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 begangen hatte.

60 Urteil vom 15. September 2016, Koninklijke KPN u. a. (C-28/15, EU:C:2016:692, Rn. 41).

61 Schlussanträge vom 12. Dezember 2017, Belgien/Kommission (C-16/16 P, EU:C:2017:959, Nrn. 99 bis 102).

62 Urteil vom 10. April 1984 (14/83, EU:C:1984:153).

63 „Nach ständiger Rechtsprechung steht der nicht bindende Charakter einer gemeinschaftsrechtlichen Handlung einer Entscheidung des Gerichtshofs über die Auslegung dieser Handlung im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 177 nicht entgegen“ (Urteile vom 13. Dezember 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, Rn. 9, und vom 21. Januar 1993, Deutsche Shell, C-188/91, EU:C:1993:24, Rn. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung).

99. Wenn ich mich nicht irre, hat der Gerichtshof bisher⁶⁴ noch keine eindeutige Entscheidung dazu getroffen. Im Urteil Grimaldi scheint er die Möglichkeit, Vorabentscheidungsersuchen zur Gültigkeit von Empfehlungen⁶⁵ zu stellen, implizit anzuerkennen, und Generalanwalt Bobek befürwortet dies ausdrücklich⁶⁶.

100. Ich bin der Überzeugung, dass Vorabentscheidungsersuchen zur Gültigkeit von Empfehlungen zugelassen werden sollten, wenn davon ausgegangen wird, dass das nationale Gericht diese bei der Auslegung einer verbindlichen Regelung des Unionsrechts berücksichtigen muss. Es würde keinen Sinn ergeben, wenn das nationale Gericht bei der Auslegung eine Empfehlung berücksichtigen müsste, an deren Gültigkeit es zweifelt, weil sie seiner Ansicht nach gegen Unionsrecht verstößt, was es jedoch nicht feststellen darf⁶⁷.

101. Die Empfehlungen der EBA gemäß Art. 17 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1093/2010 stellen, wie ich noch einmal betonen möchte, eines der Elemente dar, die das zuständige Gericht bei der Entscheidung über die Rechtssache zu berücksichtigen hat. Ich möchte daran erinnern, dass in der vorliegenden Rechtssache geklärt werden muss, ob der Verstoß gegen das Unionsrecht hinreichend qualifiziert ist und somit eine der drei Bedingungen erfüllt, von denen die Haftung eines Mitgliedstaats für die Nichteinhaltung des Unionsrechts abhängt⁶⁸.

102. Das nationale Gericht kann bei der Entscheidung über einen Rechtsstreit eine Empfehlung der EBA nur dann berücksichtigen, wenn ihr Inhalt mit den Vorschriften des Unionsrechts, deren Anwendung sie erleichtern soll, vereinbar ist. Sollte das nationale Gericht wie im vorliegenden Fall die Auffassung vertreten, dass dies nicht der Fall sei, ist es berechtigt, diese Frage dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen, da allein der Gerichtshof dafür zuständig ist, eine solche Unvereinbarkeit festzustellen.

b) Fragen des vorlegenden Gerichts zur Empfehlung EBA/2014/02

103. Das vorlegende Gericht zweifelt an der Vereinbarkeit der Empfehlung EBA/2014/02 mit dem Unionsrecht, weil sie a) nicht an die Finanzinstitute, sondern an eine nationale Behörde (die BNB) gerichtet ist, die für die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen bei der KTB nicht zuständig ist, und b) eventuell nicht mit dem 27. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1093/2010 vereinbar ist, da Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 keine eindeutigen und unbedingten Verpflichtungen vorsieht.

1) Die für die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen zuständige nationale Behörde

104. Nach Art. 4 Nr. 2 Ziff. iii der Verordnung Nr. 1093/2010 gelten als „zuständige Behörden“ „in Bezug auf Einlagensicherungssysteme Einrichtungen, die Einlagensicherungssysteme nach der Richtlinie 94/19/EG verwalten, oder in dem Fall, dass der Betrieb des Einlagensicherungssystems von einer privaten Gesellschaft verwaltet wird, die öffentliche Behörde, die solche Systeme gemäß der genannten Richtlinie beaufsichtigt“.

64 Beim Gerichtshof ist die Rechtssache C-911/19, FBF, anhängig, in der der Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) nach der Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage sowie eines Vorabentscheidungsersuchens zur Gültigkeit der EBA/GL/2015/18 vom 22. März 2016, Leitlinien für Überwachung und Governance von Bankprodukten im Privatkundengeschäft, fragt. Art. 16 der Verordnung Nr. 1093/2010 stellt Leitlinien mit Empfehlungen der EBA gleich.

65 „... Artikel 177 [verleiht] – anders als Artikel 173 EWG-Vertrag, der die Überprüfung von Handlungen mit Empfehlungscharakter durch den Gerichtshof ausschließt – dem Gerichtshof die Befugnis ..., im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft ohne jede Ausnahme zu entscheiden“ (Urteil vom 13. Dezember 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, Rn. 8, Hervorhebung nur hier).

66 Schlussanträge vom 12. Dezember 2017, Belgien/Kommission (C-16/16 P, EU:C:2017:959, Nr. 108).

67 Urteil vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost (C-314/85, EU:C:1987:452).

68 Urteil vom 28. Juli 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

105. Zu diesen Behörden kann neben dem Einlagensicherungssystem auch die für die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen zuständige Behörde gehören, bei der es sich in vielen Mitgliedstaaten um die nationale Zentralbank handelt⁶⁹.

106. Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 lässt „dem Mitgliedstaat einen Wertungsspielraum hinsichtlich der Bestimmung der für die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen zuständigen Behörde“⁷⁰.

107. In der Rechtssache Kantarev gingen das vorlegende Gericht und der Gerichtshof davon aus, dass die BNB für die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen gemäß Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 zuständig war⁷¹. Im vorliegenden Fall scheint das vorlegende Gericht dem Vorbringen der BNB⁷² jedoch das Gegenteil zu entnehmen.

108. Seit dem Inkrafttreten des *Zakon za kreditnite institutsii*⁷³ am 25. März 2014 ist die BNB nach Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 dieses Gesetzes die in der Republik Bulgarien für die Bankenaufsicht zuständige Behörde im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Nr. 40 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013⁷⁴.

109. Das neue Gesetz über die Einlagensicherung (*Zakon za garantirane na vlogovete v bankite*) von 2015 setzt die Richtlinie 2014/49 in bulgarisches Recht um, wonach als für die Feststellung der Nichtverfügbarkeit von Einlagen zuständige Behörde die Behörde benannt wird, die nach der Verordnung Nr. 575/2013⁷⁵ zur Beaufsichtigung befugt ist. Es besteht somit kein Zweifel, dass ab dem 14. August 2015 die BNB die für die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen in Bulgarien zuständige Behörde ist.

110. Nach Ansicht der Kommission war die Aufsichtsbehörde für die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen auch schon vor dem 14. August 2015 zuständig.

111. Ich vertrete jedoch den Standpunkt, dass bis zum Erlass der Richtlinie 2014/49 keine Vorschrift des Unionsrechts eine solche Parallelität vorsah. Der 50. Erwägungsgrund dieser Richtlinie lautet: „Angesichts der unterschiedlichen Verwaltungspraktiken im Zusammenhang mit Einlagensicherungssystemen in den Mitgliedstaaten sollte es den Mitgliedstaaten freigestellt werden, zu beschließen, welche Behörde die Nichtverfügbarkeit der Einlagen feststellt.“

112. Unter diesen Umständen ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu entscheiden, ob die BNB nach den bulgarischen Rechtsvorschriften, die zum Zeitpunkt der Handlung der BNB gegenüber der KTB anwendbar waren, für die Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen zuständig war oder nicht.

113. Der Gerichtshof hat im Urteil Kantarev bereits entschieden, dass das Versäumnis der bulgarischen Behörden, im Fall der KTB die Nichtverfügbarkeit der Einlagen festzustellen, einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 darstellte⁷⁶.

69 Siehe Bericht der EBA, *Report on the Guarantee Schemes Payouts*, 2019, S. 16 und 17.

70 Urteil Kantarev (Rn. 99).

71 Ebd. (Rn. 36, 88, 97, 100 und 106).

72 Nach diesen Ausführungen war die BNB zu dem Zeitpunkt, zu dem die KTB unter besondere Aufsicht gestellt wurde, nicht zur zuständigen Behörde im Sinne von Art. 4 Nr. 2 Ziff. iii der Verordnung Nr. 1093/2010 bestimmt worden und daher nicht berechtigt, gemäß der Richtlinie 94/19 die Nichtverfügbarkeit der Einlagen eines Finanzinstituts festzustellen.

73 Gesetz über die Kreditinstitute (DV Nr. 59 vom 21. Juli 2006).

74 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 (ABl. 2013, L 176, S. 1).

75 Art. 2 Nr. 8 Buchst. a und Nr. 17 der Richtlinie 2014/49.

76 Urteil Kantarev (Rn. 115 und 117).

2) Unmittelbare Wirkung von Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19

114. Was das Erfordernis angeht, dass die Empfehlung EBA/2014/02 *unmittelbar anwendbare* Bestimmungen des Unionsrechts (im vorliegenden Fall die Richtlinie 94/19) betrifft, so ist dies in Art. 17 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1093/2010 nur für an Finanzinstitute gerichtete *Beschlüsse* der EBA, mit denen diese zur Erfüllung ihrer Pflichten im Rahmen des Unionsrechts verpflichtet werden, vorgesehen.

115. Der letzte Satz des 27. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 1093/2010⁷⁷ bezieht sich auf diese endgültigen *Beschlüsse* der EBA, nicht jedoch auf die *Empfehlungen*, die sie zu Beginn des Verfahrens abgeben kann. Es ist logisch, dass dies für rechtsverbindliche Beschlüsse der EBA der Fall ist, nicht jedoch für Empfehlungen ohne verbindliche Rechtswirkung.

116. Auf jeden Fall hat Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19, wie ich bereits dargestellt habe, dem Urteil *Kantarev* zufolge unmittelbare Wirkung, und sowohl auf diese Vorschrift als auch auf eine diesbezügliche Empfehlung kann sich ein Einzelner vor dem vorlegenden Gericht berufen⁷⁸. Folglich erweisen sich die Zweifel an diesem Element der Empfehlung EBA/2014/02 als unbegründet.

3. Auswirkungen des Urteils *Kantarev* auf die Empfehlung EBA/2014/02

117. Nach der Empfehlung EBA/2014/02⁷⁹ hat die BNB gegen Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 verstoßen, indem sie nicht innerhalb von fünf Tagen, nachdem die KTB nicht mehr in der Lage war, die fälligen und zu zahlenden Einlagen zurückzuzahlen, die Nichtverfügbarkeit der Einlagen festgestellt hat.

118. Nach Auffassung der EBA kam die Entscheidung der BNB, die KTB unter besondere Aufsicht zu stellen und die Erfüllung ihrer Verpflichtungen einzustellen, einer Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen im Sinne von Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 gleich.

119. Dem Urteil *Kantarev* zufolge ist eine solche Gleichstellung nicht möglich. In diesem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, dass die Nichtverfügbarkeit der Einlagen durch eine ausdrückliche Handlung der zuständigen nationalen Behörde festgestellt werden muss und weder aus anderen Handlungen der nationalen Behörden – wie der Entscheidung der BNB, die KTB unter besondere Aufsicht zu stellen – abgeleitet noch aufgrund von Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens vermutet werden kann⁸⁰.

120. Folglich darf das vorlegende Gericht dieses Element der Empfehlung EBA/2014/02 nicht bei der Auslegung des Unionsrechts berücksichtigen, da es nicht mit Art. 1 Abs. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19 vereinbar ist.

V. Ergebnis

121. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Administrativen sad Sofia-grad (Verwaltungsgericht der Stadt Sofia, Bulgarien) gestellten Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

1. Art. 1 Nr. 3 Ziff. i der Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme in Verbindung mit Art. 7 Abs. 6 und Art. 10 ist dahin auszulegen, dass

⁷⁷ „Dieser Mechanismus sollte in Bereichen angewandt werden, in denen das Unionsrecht klare und unbedingte Verpflichtungen vorsieht.“

⁷⁸ Urteil *Kantarev* (Rn. 100, 106 bis 108 und 117).

⁷⁹ Erwägungsgründe 25 und 27.

⁸⁰ Urteil *Kantarev* (Rn. 78).

- eine Einlage, die gemäß den für sie geltenden gesetzlichen und vertraglichen Bedingungen weder fällig noch zu zahlen ist, von der zuständigen Behörde bei der Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen nicht berücksichtigt werden darf;
 - eine Einlage, die gemäß den für sie geltenden gesetzlichen und vertraglichen Bedingungen weder fällig noch zu zahlen ist, als rückzahlbare Einlage anzusehen ist, sobald die zuständige Behörde die Nichtverfügbarkeit der Einlagen des Finanzinstituts festgestellt hat;
 - das nationale Gericht eine nationale Vorschrift, die die Verpflichtung zur Rückzahlung noch nicht fälliger und zu zahlender Einlagen, die für nicht verfügbar erklärt wurden, davon abhängig macht, dass zuvor die Lizenz des Finanzinstituts widerrufen wurde, unangewendet lassen muss. Auch eine Klausel, die diese mit dem Unionsrecht unvereinbare nationale Vorschrift in einen Vertrag über Bankeinlagen einbezieht, darf es nicht anwenden.
2. Bei einer Empfehlung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission handelt es sich um eines der Elemente, die das zuständige Gericht bei der Auslegung der Richtlinie 94/19 und der Entscheidung, ob der Verstoß gegen das Unionsrecht im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs hinreichend qualifiziert ist, prüfen muss.
- Das nationale Gericht kann jedoch eine solche Empfehlung nur dann berücksichtigen, wenn ihr Inhalt mit den Vorschriften des Unionsrechts, deren Anwendung sie erleichtern soll, vereinbar ist, und es hat dem Gerichtshof die Frage der Gültigkeit zur Vorabentscheidung vorzulegen, wenn es Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Empfehlung mit diesen Vorschriften hegt.
3. Die Empfehlung EBA/REC/2014/02 vom 17. Oktober 2014 an die bulgarische Zentralbank und den bulgarischen Einlagensicherungsfonds über die zur Einhaltung der Richtlinie 94/19 erforderlichen Maßnahmen verstößt gegen Art. 1 Nr. 3 Ziff. i dieser Richtlinie, soweit sie die Entscheidung der bulgarischen Zentralbank, ein Kreditinstitut unter besondere Aufsicht zu stellen und die Erfüllung seiner Verpflichtungen einzustellen, einer Feststellung der Nichtverfügbarkeit der Einlagen gleichsetzt.