

CHRISTINE STIX-HACKL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2003. november 25.¹

Tartalomjegyzék

I — Előzetes megjegyzések	I - 9429
II — Jogi háttér	I - 9429
A — Közösségi szabályozás	I - 9429
1. A 94/19 irányelv	I - 9429
2. A 77/780/EGK irányelv — első koordinációs irányelv	I - 9431
3. A 89/646/EGK irányelv — második koordinációs irányelv	I - 9432
4. A 89/299/EGK — szavatolótoke-irányelv	I - 9432
5. Egyéb bankjogi irányelvek	I - 9432
B — Nemzeti szabályozás	I - 9433
III — A tényállás és az alapeljárás	I - 9434
IV — Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések	I - 9436
V — Az elfogadhatóságról	I - 9438
A — A felek érvei	I - 9438
B — Álláspont	I - 9439
VI — Az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről	I - 9440
A — A felek fontosabb érvei	I - 9441
B — Álláspont	I - 9443
1. A 94/19 irányelv 3. és 7. cikkeinek közvetlen hatályáról	I - 9443
a) A 94/19 irányelv 7. cikkéről	I - 9444
b) A 94/19 irányelv 3. cikkének (1) bekezdéséről	I - 9444
c) A 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdéseiről	I - 9445

¹ — Eredeti nyelv: német.

2. A tagállam felelősségéről	I - 9449
a) A jogok egyes jogalanyok számára történő biztosításáról	I - 9450
b) A kellően súlyos jogsértésről	I - 9451
c) A közvetlen ok-okozati összefüggésről	I - 9452
VII — A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről	I - 9453
A — Az eljárásban részt vevő felek fő érvei	I - 9453
B — Álláspont	I - 9455
1. A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés első részéről	I - 9455
a) Az első koordinációs irányelvről	I - 9455
b) A második koordinációs irányelvről	I - 9456
c) A szavatolótőke-irányelvről	I - 9457
d) A 95/26 irányelvről	I - 9457
2. A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés második részéről	I - 9458
VIII — A harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről	I - 9458
IX — Véggöveketkeztetések	I - 9459

I — Előzetes megjegyzések

II — Jogi háttér

A — Közösségi szabályozás

1. Jelen előzetes döntéshozatali eljárás tárgyát az a kérdés képezi, hogy a betétbiztosítási rendszerekről szóló, 1994. május 30-i 94/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv² (a továbbiakban: 94/19 irányelv) vagy más bankjogi irányelvek biztosítják-e a befektetőknek azt a jogot, hogy a bankfelügyeletől prudenciális felügyeleti intézkedéseket követelhessenek. Továbbá ez az eljárás az államnak felróható közösségi jogsértés okán érinti az egyes jogalanyoknál keletkező károkért való állami felelősség alapelveinek alkalmazhatósági körét is.

1. A 94/19 irányelv

2. A 94/19 irányelv 3. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Valamennyi tagállam biztosítja, hogy területén egy vagy több betétbiztosítási rendszert vezessenek be, és ismerjenek el hivatalosan. [...]

2 — HL L 135., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 252. o.

A tagállam azonban mentesítheti a hitelintézetet a biztosítási rendszerhez való csatlakozás kötelezettsége alól, amennyiben az adott hitelintézet már tagja egy olyan rendszernek, amely védi a hitelintézetet, és biztosítja különösen annak likviditását és fizetőképességét, így szavatolva a betétesek védelmét legalább a betétbiztosítási rendszer által nyújtott mértékben, és amely a hatáskörrel rendelkező hatóságok véleménye szerint megfelel a következő feltételeknek:

[...]

— az irányelv elfogadásakor a rendszer már létezett, és azt hivatalosan elismerték,

— a rendszert úgy tervezték, hogy az biztosítsa a rendszerhez tartozó hitelintézeteknél elhelyezett betétek hozzáférhetőségét és az ehhez szükséges források meglétét,

— a rendszer nem a tagállam vagy bármely helyi, illetve regionális hatósága által a hitelintézetnek nyújtott garanciából áll,

— a rendszer biztosítja, hogy a betétesek tájékoztatást kapjanak a 9. cikkben megállapított feltételek szerint.

(2) Amennyiben a hitelintézet nem teljesíti a rá, mint a betétbiztosítási rendszer tagjára vonatkozó kötelezettségeket, értesítik az engedélyét kiadó hatóságokat, amelyek a betétbiztosítási rendszerrel együttműködésben meghozzák mindazokat a megfelelő intézkedéseket, ideértve a szankciók alkalmazását is, amelyek biztosítják, hogy a hitelintézet teljesítse kötelezettségeit.

(3) Ha ezen intézkedések a hitelintézet részéről nem vezetnek a kötelezettségek teljesítéséhez, amennyiben a nemzeti jog megengedi egy tag kizárását, a betétbiztosítási rendszer a hatáskörrel rendelkező hatóságok kifejezett hozzájárulásával legalább 12 hónapos felmondási határidővel értesíti a hitelintézetet a tagságából való kizárási szándékáról. A betétbiztosítási rendszer továbbra is teljes mértékben garantálja a felmondási idő lejártáig elhelyezett betétek védelmét. Ha a hitelintézet a felmondási idő lejártáig nem teljesítette kötelezettségeit, a biztosítási rendszer, ismételtel beszerezve a hatáskörrel rendelkező hatóságok kifejezett hozzájárulását, végrehajthatja a kizárást.

(4) Ha a nemzeti jog megengedi, és az engedélyt kiadó hatóságok kifejezetten hozzájárulnak, a betétbiztosítási rendszerből kizárt hitelintézet továbbra is gyűjthet betéteket, amennyiben kizárása előtt alternatív

biztosítási megállapodásokat kötött, amelyek biztosítják, hogy a betétesek a hivatalosan elismert betétbiztosítási rendszerrel legalább azonos szintű és terjedelmű védelmet élvezzenek.

(5) Amennyiben egy hitelintézet, amelynek kizárására a (3) bekezdés szerint javaslatot tettek, nem képes a (4) bekezdésben előírt feltételeket teljesítő alternatív biztosítások megkötésére, az engedélyét kibocsátó, hatáskörrel rendelkező hatóságok az engedélyt azonnal visszavonják. [nem hivatalos fordítás]

3. A 7. cikk többek között az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A betétbiztosítási rendszerek előírják, hogy az egyes betétesek összevont betéteit 20 000 ECU összegig biztosítsák abban az esetben, ha a betéteket befagyasztották. [...]

(3) E cikk nem zárja ki azoknak a rendelkezéseknek a fenntartását vagy alkalmazását, amelyek magasabb szintű vagy átfogóbb betétfedezetet nyújtanak. A betétbiztosítási rendszerek különösen szociális megfontolásokból bizonyos fajta betétekre teljes fedezetet nyújthatnak.

[...] [nem hivatalos fordítás]”

2. A 77/780/EGK irányelv — első koordinációs irányelv

4. A hitelintézetek tevékenységének megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1977. december 12-i 77/780/EGK első tanácsi irányelv³ (a továbbiakban: első koordinációs irányelv) 6. cikkében a hatáskörrel rendelkező hatóságok bizonyos vizsgálati kötelezettségeit írja elő, hogy a hitelintézetek fizetőképessége és likviditása, illetve a betétesek védelmét célzó egyéb alkalmas feltételek folyamatosan megállapíthatóak legyenek.

5. A tizenkettedik preambulumbekkezdés az alábbiak szerint rendelkezik:

„A megtakarítók számára a hasonló védelem, a hitelintézetek összehasonlítható csoportjai számára pedig a tisztességes versenyfeltételek biztosítása érdekében a hitelintézetekkel szemben azonos jellegű pénzügyi követelményeket kell támasztani. [nem hivatalos fordítás]”

3. A 89/646/EGK irányelv — második koordinációs irányelv

6. A hitelintézetek létesítésére, üzleti tevékenységének megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, valamint a 77/780/EGK irányelv módosításáról szóló, 1989. december 15-i 89/646/EGK második tanácsi irányelv⁴ (a továbbiakban: második koordinációs irányelv) negyedik preambulumbekzdése szerint „az[on] elengedhetetlen mértékű harmonizáció megvalósítása a cél, amely szükséges és elégséges ahhoz, hogy biztosítsa az engedélyek és a prudenciális felügyeleti rendszerek kölcsönös elismerését, lehetővé téve egyetlen, a Közösség egész területén érvényes engedély kiadását, valamint a székhely szerinti tagállam prudenciális felügyelete elvének alkalmazását” [nem hivatalos fordítás].

4. A 89/299/EGK — szavatolótőke-irányelv

7. A hitelintézetek szavatoló tőkéjéről szóló, 1989 április 17-i 89/299/EGK tanácsi irányelv⁵ kiegészíti a második koordinációs irányelvet, amely már adottnak tekinti a szavatoló tőke szabályozását.

8. Ennek 7. cikke előírja, hogy a 2–6. cikkekben rögzített feltételek teljesítését igazolni kell a hatáskörrel rendelkező hatóságok felé.

5. Egyéb bankjogi irányelvek

9. A hitelintézetek vonatkozásában a 77/780/EGK és a 89/646/EGK irányelvnek, a nem életbiztosítási tevékenység vonatkozásában a 73/239/EGK és a 92/49/EGK irányelvnek, az életbiztosítások vonatkozásában a 79/267/EGK és a 92/96/EGK irányelvnek, a befektetési vállalkozások vonatkozásában a 93/22/EGK irányelvnek, valamint az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozások (ÁÉKBV) vonatkozásában a 85/611/EGK irányelvnek a prudenciális felügyelet megerősítése érdekében történő módosításáról szóló, 1995. június 29-i 95/26/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁶ (15) preambulumbekzdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„[M]ivel a pénzügyi vállalkozások prudenciális felügyelete és a pénzügyi vállalkozások ügyfeleinek védelme érdekében elő kell írni, hogy a könyvvizsgáló köteles azonnal jelenteni a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak, ha — ezen irányelv rendelkezéseinek megfelelően — feladatainak ellátása közben olyan tények jutnak tudomására, melyek komolyan befolyásolhatják a pénzügyi vállalkozás pénzügyi helyzetét vagy igazgatási és elszámolási szervezetét.”

4 — HL L 386., 1. o.
5 — HL L 124., 16. o.

6 — HL L 168., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 269. o.

10. A hitelintézetek összevont (konszolidált) alapon történő felügyeletéről szóló, 1992. április 6-i 92/30/EGK tanácsi irányelv⁷ tizenegyedik preambulumbekszndése az alábbiak szerint rendelkezik [nem hivatalos fordítás]:

„A hitelintézetek összevont (konszolidált) alapú ellenőrzésének legfőképpen arra kell irányulnia, hogy védje a szóban forgó intézmények betéteseinek érdekeit és biztosítsa a pénzügyi rendszer stabilitását.”

11. A befektetési vállalkozások és hitelintézetek tőkemegfeleléséről szóló, 1993. március 15-i 93/6/EGK tanácsi irányelv⁸ nyolcadik preambulumbekszndése az alábbiak szerint rendelkezik:

„[M]ivel az intézetek szavatolótőkéjére vonatkozó közös, alapvető előírások a befektetési szolgáltatási szektor belső piacán kulcsfontosságúak, tekintettel arra, hogy a szavatolótőke biztosítja az intézmények folyamatos működését és a befektetők védelmét”.

12. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésben hivatkoztak az értékpapír-befektetési szolgáltatásokról szóló,

1993. május 10-i 93/22/EGK tanácsi irányelv⁹ egyes preambulumbekszndéseire.

B — A nemzeti szabályozás

13. A Kreditwesengesetz (a hitelnyújtásról szóló törvény, a továbbiakban: KWG) 6. §-a (3) és (4) bekezdéseinek az alapeljárásban alkalmazandó szövege rögzítette, hogy:

„(3) A Bundesaufsichtsamt a ráruházott feladatok körében a hitelintézettel és annak ügyvezetőivel szemben olyan intézkedéseket fogantatosíthat, amelyek alkalmasak és szükségesek a hitelintézeten belüli olyan visszásságok megakadályozására vagy elhárítására, amelyek a hitelintézetre bízott vagyoni értékek biztonságát veszélyeztethetik vagy a banki ügyletek, illetve pénzügyi szolgáltatások szabályos lebonyolítását hátrányosan befolyásolják.

(4) A Bundesaufsichtsamt a jelen és más törvények alapján ráruházott feladatokat kizárólag közérdekből teljesíti.”

14. A KWG 33. §-a szabályozza a bankügyletek bonyolítására és a pénzügyi szolgáltatás

7 — HL L 110., 52. o.

8 — HL L 141., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 16. o.

9 — HL L 141., 27. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 43. o.

nyújtására vonatkozó engedély iránti kérelem elutasítását, a 35. § pedig az engedély visszavonását. A KWG 44. §-a szabályozza a hitelintézetek ellenőrzését, a KWG 45. §-a pedig többek között előírja a tulajdonosok részére történő kifizetések tilalmát vagy korlátozását, amennyiben a szavatoló tőke vagy a likviditás nem elegendő. A KWG 46. §-a szerint egyes esetekben ideiglenes intézkedésekre kerülhet sor. A KWG 46a. §-a lehetővé teszi elidegenítési és kifizetési tilalom elrendelését, valamint a hitelintézet bezárását vagy a befizetések elfogadásának megtiltását.

15. A Bürgerliches Gesetzbuch (polgári törvénykönyv, a továbbiakban: BGB) 839. §-ának (1) bekezdése¹⁰ az alábbiak szerint rendelkezik:

„Az a tisztviselő, aki szándékosan vagy gondatlanul megszegi harmadik személlyel szemben fennálló hivatali kötelezettségét, köteles a harmadik személynek az ebből keletkezett károkat megtéríteni. Ha a tisztviselőnek csak gondatlanság róható fel, kizárólag akkor felel, ha a károsult más módon nem juthat kielégítéshez.”

16. A Grundgesetz (alaptörvény, a továbbiakban: GG) 34. cikkének első mondata¹¹ így szól:

„Ha valaki a ráruházott közigazgatási hivatal gyakorlása során megszegi harmadik sze-

méllyel szemben fennálló hivatali kötelezettségét, a felelősség alapvetően az államra vagy arra a testületre hárul, amelynek szolgáltatában ez a személy áll.”

III — A tényállás és az alapeljárás

17. Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte, Christel Mörkens és további néhány személy (a továbbiakban: P. Paul és társai) betétet helyeztek el a düsseldorfi BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG-nál (a továbbiakban: BVH Bank), amely nem volt tagja egyetlen betétbiztosítási rendszernek sem. A BVH Bank 1987-ben a Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen-től (szövetségi bankfelügyelet, a továbbiakban: Bundesaufsichtsamt) pénzügyi szolgáltatási tevékenység végzésére kapott engedélyt azzal a feltétellel, hogy betétgyűjtési szolgáltatást csak abban az esetben végezhet, ha csatlakozik valamely hitelintézeti szövetség betétbiztosítási intézményéhez, amíg pedig ez nem történik meg, az ügyfeleket tájékoztatja arról, hogy nem áll fenn betétbiztosítás.

18. A BVH Bank 1987-től 1992-ig eredménytelenül kérelmezte a csatlakozását a Bundesverband deutscher Banken eV betétbiztosítási alapjához; azóta nem kezdeményezte a csatlakozási eljárást, mivel nem felelt meg a csatlakozási követelményeknek.

¹⁰ — RGBl. 1896., 195. o.

¹¹ — BGBl. 1949., 1. o.

19. A bank nehéz pénzügyi helyzete miatt a Bundesaufsichtsamt a KWG 44. §-a alapján 1991-ben, 1995-ben és 1997-ben rendkívüli vizsgálatot végzett. A harmadik rendkívüli vizsgálatot követően a Bundesaufsichtsamt 1997. augusztus 19-i hatállyal a KWG 46a. §-a alapján moratóriumot rendelt el.

20. A Bundesaufsichtsamt 1997. november 14-én felszámolási eljárást kezdeményezett a bankkal szemben, és visszavonta a bank pénzügyi szolgáltatási tevékenység végzésére szóló engedélyét.

21. A felszámolási eljárást 1997. december 1-jén kezdték meg. P. Paul és társai 1993. június 17-én, 1994. február 28-án és 1995. június 7-én nyitottak betétszámlát a BVH Banknál. A számlákon lévő követeléseik, amelyeket a felszámolási eljárásban 131 455,80 DEM, 101 662,51 DEM és 66 976,20 DEM összegben határoztak meg, a mai napig nem térültek meg. Az a kérdés még tisztázatlan, hogy követelésük mennyiben nyerhet kielégítést a felszámolás eljárás keretében.

22. P. Paul és társai a keletkezett károk megtérítését követelték a Németországi Szövetségi Köztársaságtól azzal az érveléssel, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem ültette át a 94/19 irányelvet a tagállami

jogba az előírt határidőn belül, azaz 1995. július 1-ig¹², illetve hogy a Bundesaufsichtsamt nem megfelelően teljesítette a bankfelügyeleti kötelezettségeit. Tekintettel a rendkívüli vizsgálatok alapján nyilvánvalóvá vált viszonyokra, a Bundesaufsichtsamtnak már a felperesek befizetése előtt moratóriumot kellett volna elrendelnie a bankkal szemben, vagy a KWG 6. §-ának (3) bekezdése, illetve a 33., 45. és 46. §-ok alapján prudenciális felügyeleti intézkedéseket kellett volna fogatnatosítania. Különösen annak a Bundesaufsichtsamt által ismert körülménynek kellett volna okot adnia a felügyeleti vizsgálatok megindítására, hogy a múltban a bank nem tudta teljesíteni azokat a feltételeket, amelyek a betétbiztosítási alapokhoz történő csatlakozáshoz szükségesek.

23. A Landgericht Bonn a 94/19 irányelv megkésett átültetése miatt — közösségi jognak az állammal szembeni kárfelelősségi igényre vonatkozó szempontjai szerint — az ezen irányelv szerinti 20 000 ECU összegű felelősségi korlát keretén belül helyt adott a keresetnek.

24. Ezzel szemben a Landgericht Bonn, a másodfokú eljárásban pedig az Oberlandesgericht Köln a keresetet az ezt meghaladó részében, a további károk tekintetében elutasította. Mindkét Bíróság elutasította továbbá P. Paulnak és társainak a hivatali kötelezettség megszegésén alapuló igényét, mert a Bundesaufsichtsamtnak — feltételezve a kötelezettségszegés fennállását — velük szemben nem kellett hivatali kötelezettséget teljesítenie, mivel az a ráruházott feladatokat a KWG 6. §-ának (4) bekezdése alapján kizárólag közérdekből teljesíti.

12 — A 94/19 irányelvet csak 1998. július 16-án ültették át a német jogba.

25. Ezek után P. Paul és társai felülvizsgálati eljárást kezdeményeztek a Bundesgerichtshofnál, és lényegében azt terjesztették elő, hogy a KWG 6. §-ának (4) bekezdésében foglalt előírás nincs összhangban olyan különböző irányelvekkel, amelyek — a betétesek és a befektetők védelmében is — jelentősen harmonizálták a bankfelügyeleti jogot.

26. Jóllehet a Bundesgerichtshof megítélése szerint lehetséges, hogy a betétesek számára biztosított jogok olyan hatósági intézkedésekre is kiterjednek, amelyek a betétbiztosítás rendszerének kialakításához és működésének megőrzéséhez szükségesek, kétségbe vonja, hogy az irányelv rendelkezései biztosítják a felpereseknek azt a jogot, hogy betéteik elvesztéséért teljes összegben kártérítést kapjanak.

27. A Bundesgerichtshof véleménye szerint a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdéseinek rendelkezései csak a betétbiztosítási rendszerek létrehozására és működőképességük megtartására irányulnak.

28. A Bundesgerichtshof számára a felülvizsgálati kérelem jogi megítélése szempontjából annak van jelentősége, hogy a KWG 6. §-ának (4) bekezdése kizárólag közérdekből alapoz-e meg hivatali kötelezettséget, vagy ezt a rendelkezést a közösségi

szabályok alkalmazási elsőbbsége miatt esetleg figyelmen kívül kell-e hagyni, ezért 2002. május 16-i végzésével az eljárást felfüggesztette, és kérdéseit előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjesztette.

IV — Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Biztosítja-e a betétbiztosítási rendszerekről szóló, 1994. május 30-i 94/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 33. és 7. cikke a betétesnek a betétje befagyasztása esetén a 7. cikk (1) bekezdésben meghatározott összeg erejéig számára nyújtott kártérítésre vonatkozó jogán túl azt a további jogot is, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságoktól a 3. cikk (2)–(5) bekezdései alapján prudenciális felügyeleti intézkedéseket, szükség esetén a hitelintézet engedélyének visszavonását követelje?

Amennyiben az irányelv biztosítja a betétesnek ezt a jogot, ez magába foglalja-e azt a lehetőséget is, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok mulasztásán alapuló károkért a betétes olyan mértékű kártérítést követeljen, amely meghaladja az irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében meghatározott összeget?

- 2) Biztosítanak-e a bankfelügyeleti jog harmonizálásáról szóló irányelvek alábbiakban felsorolt rendelkezései — önmagukban, együttesen és adott esetben mely időponttól kezdődően — a betétesnek és a befektetőnek olyan jogokat, amelyek alapján a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságainak — ezen irányelv által rájuk ruházott — prudenciális felügyeleti intézkedéseket kell foganatosítaniuk e személyi kör érdekében, és esetleges mulasztásuk esetén ezért felelősséggel tartoznak,
- 15-i 89/646/EGK második tanácsi irányelv 3. cikke, 4–7. cikkei, 10–17. cikkei, tizenegyedik preambulumbekkezdése;
- a hitelintézetek szavatoló tőkéjéről szóló, 1989. április 17-i 89/299/EGK tanácsi irányelv 7. cikke, együttesen a 2–6. cikkeikkel;
- vagy a 94/19/EK betétbiztosítási irányelv kimerítő külön szabályozást tartalmaz a betétek befagyasztásának minden esetére vonatkozóan?
- az 1995. június 29-i 95/26/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv tizenötödik preambulumbekkezdése.
- Nyújtanak-e értelmezési segítséget az alábbi irányelvek az előző kérdések megválaszolásához:
- A hitelintézetek tevékenységének megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1977. december 12-i 77/780/EGK első tanácsi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése, negyedik és tizenkettedik preambulumbekkezdése;
- a hitelintézetek összevont (konszolidált) alapon történő felügyeletéről szóló, 1992. április 6-i 92/30/EGK tanácsi irányelv tizenegyedik preambulumbekkezdése,
- a hitelintézetek létesítésére, üzleti tevékenységének megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, valamint a 77/780/EGK irányelv módosításáról szóló, 1989. december
- a befektetési vállalkozások és hitelintézetek tőkemegfeleléséről szóló, 1993. március 15-i 93/6/EGK tanácsi irányelv nyolcadik preambulumbekkezdése,

- a befektetési szolgáltatásokról szóló, 1993. május 10-i 93/22/EGK tanácsi irányelv második, ötödik, huszonkilencedik, harmincketedik, negyvennegyedik és negyvenketedik preambulumbekzdése,

tekintet nélkül arra, hogy egyébként ezek a jelen ügyben alkalmazható jogot tartalmaznak-e vagy sem?

- 3) Amennyiben a Bíróság elismeri, hogy a felsorolt irányelvek vagy azok közül egyes irányelvek a betéteseknek és a befektetőknek olyan jogot biztosítanak, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak prudenciális felügyeleti intézkedéseket kell fogantatosítaniuk e személyi kör érdekében, az alábbi további kérdések merülnek fel:

Közvetlen hatálya van-e a betétes és a befektető saját érdekében történő prudenciális felügyeleti intézkedések fogantatosításához fűződő jogának a tagállam ellen indított eljárásban abban az értelemben, hogy az ezzel ellentétes nemzeti jogszabályokat nem kell figyelembe venni,

vagy az a tagállam, amely a betétesek és a befektetők e jogát az irányelv átülte-

tésekor nem vette figyelembe, csak az állammal szembeni kárfelelősségi igény közösségi jogi alapelvei szerint felel-e?

Utóbbi esetben a tagállam kellően súlyosan sértette-e meg a közösségi jogot akkor, amikor nem ismerte el a prudenciális felügyeleti intézkedések fogantatosításához fűződő jogot?

V — Az elfogadhatóságról

A — A felek érvei

29. P. Paul és társai az eljárásban részt vevő más felek által az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekkel szemben emelt elfogadhatatlansági kifogások tekintetében előterjesztik, hogy ezek nem vitatták az alapeljárásban felmerült igényeket. Az engedély visszavonását nevezték meg olyan intézkedésként, amelyet a bankfelügyeletnek meg kellett volna tennie.

30. A német kormány álláspontja szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóak, mivel azok a közösségi jog értelmezésére, és nem konkrét (jogellenes) magatartás megállapítására vonatkoznak.

31. A spanyol kormány az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést nem tartja elfogadhatónak, mivel a betéteket az átültetési határidő lejárta előtt helyezték el. A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés pedig azért nem elfogadható, mert a prudenciális felügyeleti hatósági intézkedéseket nem határozták meg pontosan. A harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szintén nem elfogadható, amennyiben az az első és a második kérdéshez kapcsolódik.

csődjét és a betétek elvesztését megakadályozta volna. Ezzel az eljárás ténybeli alapja — nevezetesen az, hogy a határidőben történő átültetés esetében létrejött-e volna prudenciális bankfelügyelet, és meg lehetett-e volna ily módon akadályozni a betétek elvesztését — kérdéses.

B — Álláspont

32. Az ír kormány úgy érvel, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés második része hipotetikus természetű, mivel a 94/19 irányelv a tényállás megvalósulásának időpontjában még nem volt hatályban. Végül a kérdést előterjesztő bíróságnak minden esetben kötelessége megítélni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szükségességét.

35. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatósága több feltételtől függ.

33. Az Egyesült Királyság kormánya kétségeit fejezi ki az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés elfogadhatóságáról. A tényállási és jogi kontextust nem ismertették kellő mértékben, mivel az alapeljárásból nem derül ki, hogy milyen prudenciális felügyeleti intézkedéseket kellett volna megtenni.

36. Így annak követelménye, hogy a nemzeti bíróság számára a közösségi jog hasznos értelmezését lehessen nyújtani, azt igényli, hogy ez a bíróság az általa feltett kérdések tényállási és jogi hátterét felvázolja, vagy hogy legalább azokat a tényleges feltevéseket kifejtse, amelyek ezek a kérdések alapulnak¹³.

37. Ebben az összefüggésben a Bíróság már kifejtette, hogy az a követelmény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az általa feltett

34. A Bizottság azt a kérdést teszi fel, hogy vajon a jelen eljárás nem hipotetikus természetű-e. A Bundesaufsichtsamt így a BVH Bankot prudenciális felügyeleti intézkedéseknek vetette alá anélkül, hogy a bank

13 — A C-320/90., C-321/90. és C-322/90. sz., Telemarsicabruzzo és társai egyesített ügyekben 1993. január 26-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-393. o.) 6. pontja, továbbá a C-157/92. sz. Banchemo-ügyben 1993. március 19-én hozott végzés (EBHT 1993., I-1085. o.) 4. pontja, a C-378/93. sz. La Pyramide-ügyben 1994. augusztus 9-én hozott végzés (EBHT 1994., I-3999. o.) 14. pontja, a C-458/93. sz. Saddik-ügyben 1995. március 23-án hozott végzés (EBHT 1995., I-511. o.) 12. pontja és a C-116/00. sz. Laguillaumie-ügyben 2000. június 28-án hozott végzés (EBHT 2000., I-4979. o.) 15. pontja.

kérdések tényállási és jogi háttérét felvázolja, kevésbé szigorú abban az esetben, amikor a kérdések pontosan meghatározott szakmai pontokra vonatkoznak, és lehetővé teszik a Bíróság számára, hogy hasznos választ adjon még ha a kérdést előterjesztő bíróság nem is ismertette kimerítően a jogi és tényállási helyzetet¹⁴.

38. Még ha esetleg azt az álláspontot is fogadjuk el, hogy az előzetes döntéshozatalról szóló végzésben a tényállási elemeket nem kimerítően ismertették, azok mindenképpen elegendőek ahhoz, hogy a Bíróság számára lehetővé tegyék, hogy az hasznos választ adjon.

39. Lényeges továbbá az is, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben szereplő tényállási elemek nemcsak a Bíróság számára teszik lehetővé, hogy hasznos választ adjon, hanem a tagállamok kormányainak és az eljárásban részt vevő más feleknek is, hogy a Bíróság alapokmányának 20. cikke alapján észrevételeket tegyenek. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy az ő feladata figyelemmel kell lenni arra, hogy ez a lehetőség mindenképpen biztosítva legyen¹⁵, mivel a feleknek e rendelkezés alapján csak az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kézbesítik.

14 — A C-316/93. sz. Vaneetveld-ügyben 1994. március 3-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-763. o.) 13. pontja, továbbá a C-326/95. sz., Banco de Fomento e Exterior SA ügyben 1996. március 13-án hozott végzés (EBHT 1996., I-1385. o.) 8. pontja és a C-66/97. sz., Banco de Fomento e Exterior SA ügyben 1997. június 30-án hozott végzés (EBHT 1997., I-3757. o.) 9. pontja.

15 — A 141/81., 142/81. és 143/81. sz., Holdijk és társai egyesített ügyekben 1982. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 1982., 1299. o.) 6. pontja, továbbá a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott Saddik-ügyben hozott végzés 13. pontja és a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott Laguillaumie-ügyben hozott végzés 24. pontja.

40. Ahogyan pedig azt a Bírósághoz beérkezett — különösen a tagállamok által benyújtott — írásbeli észrevételek száma és tartalma mutatja, ez a követelmény teljesült is.

41. Végül az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megfelel azon követelménynek is, miszerint a kérdést előterjesztő bíróságnak ki kell fejtenie azokat az okokat, amelyek alapján számára a közösségi jog értelmezése kérdésesnek tűnik, és amelyek alapján szükségesnek tartja, hogy előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjesszen a Bíróság elé¹⁶.

42. A fentiekből következik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóak.

VI — Az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

43. Az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel a Bundesgerichtshof lényegében azt kívánja megtudni, hogy a 94/19 irányelv 3. és 7. cikke közvetlen hatállyal bír-e, és megalapozza-e a betétesek azon jogát, hogy követelhessék az érintett tagállam bankfelügyeletétől a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdéseiben foglalt intézke-

16 — A C-101/96. sz. Italia Testa-ügyben 1996. június 25-én hozott végzés (EBHT 1996., I-3081. o.) 6. pontja, a C-9/98. sz. Agostini-ügyben 1998. július 8-án hozott végzés (EBHT 1998., I-4261. o.) 6. pontja és a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott Laguillaumie-ügyben hozott végzés 16. pontja.

dések foganatosítását. Ehhez kapcsolódóan a Bundesgerichtshof felteszi azt a kérdést is, hogy adott esetben lehet-e olyan kártérítési igényeket érvényesíteni, amelyek meghaladják a 94/19 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében meghatározott összeget.

A — A felek fontosabb érvei

44. P. Paul és társai az eljárásban részt vevő felek közül egyedül képviselik azt az álláspontot, hogy a 94/19 irányelv a betétesek védelmét is szolgálja, és részükre a hatékonyság elérése céljából bizonyos jogokat biztosít. Ehhez tartozik az arra vonatkozó igény is, hogy a hatáskörrel rendelkező bankfelügyeleti hatóságok foganatosítsák a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdéseiben említett intézkedéseket, azaz szükség esetén vonják vissza a hitelintézet működési engedélyét.

45. Éppen így megalapozott továbbá a prudenciális felügyeleti kötelezettségek megsértése esetén az állammal szembeni kárfelelősségi igény. Ezt pedig nem korlátozza a 7. cikk, amely nem tartalmaz kimerítő kártérítési jogi szabályozást. Jelen esetben az állami kárfelelősség elismerése nem vezetne a jogon való túlterjeszkedéshez, mivel a német jog magas követelményeket szab a felelősség megállapításához.

46. Ezzel szemben a német kormány, az Egyesült Királyság Kormánya, az ír, a portugál és a spanyol kormány, valamint a Bizottság lényegében azt a nézetet képviseli, hogy a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdései nem alapoznak meg a befektetők jogainak további védelmére vonatkozó kötelezettséget.

47. A német kormány azt az álláspontot képviseli, hogy a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdései szerinti intézkedések kizárólag a betétbiztosítási rendszer működésének megőrzésére szolgálnak, és nem alapoznak meg alanyi jogokat. Elutasító álláspontját a 94/19 irányelv szövegével, szerkezetével és céljával, továbbá — a Bizottsághoz hasonlóan — a jogbiztonság alapelveivel indokolja.

48. A bankfelügyeleti intézkedésekért való felelősség tekintetében a német kormány a 7. cikket kimerítő szabályozásnak tekinti, mivel az ezt meghaladó felelősséget annak messzire nyúló következményei miatt az irányelvben kifejezetten szabályozták volna.

49. A spanyol kormány szerint a 94/19 irányelv csupán a banki ágazat harmonizálására szolgál, és a 7. cikk (1) bekezdésétől eltekintve nem alapoz meg alanyi jogokat. Jelen ügyben sem az alanyi jogok, sem pedig

az állami kárfelelősség előfeltételei nem teljesülnek.

50. Az ír kormány álláspontja szerint a 94/19 irányelv csupán a minimális harmonizáció célját szolgálja. Kizárólag a 7. cikk (1) bekezdésének és a 10. cikk (1) bekezdésének van közvetlen hatálya. A 3. cikk (2)–(5) bekezdései pusztán azt biztosítják, hogy a hitelintézetek teljesítsék kötelezettségeiket a betétbiztosítási rendszerben. Ezért ezek természetüknél fogva nem szolgálhatnak alapként az egyes jogalanyok jogainak. Ezenfelül az irányelv nem szabályozza a biztosítási rendszer formáját és jellegét.

51. A felelősség tekintetében az ír kormány arra hívja fel a figyelmet, hogy kérdéses az, hogy a 3. cikk (2)–(5) bekezdéseinek megsértése (a prudenciális felügyeleti intézkedések elmulasztása) és a betétes kára között van-e egyáltalán összefüggés. Végeredményben az állami kárfelelősség más feltételei sem teljesülnek. Így a kérdéses rendelkezések nem biztosítanak jogokat az egyes jogalanyoknak, és a tagállami hatóságok jelentős mérlegelési jogköre miatt a jogsértés sem minősül kellően súlyosnak.

52. A portugál kormány álláspontja szerint az egyes jogalanyok a hatáskörrel rendelkező hatóságoktól csak a betétbiztosítási rendszer felállítását követelhetik, amely biztosítja szá-

mukra betéteiknek egy bizonyos összeghatárig való visszatérítését, mivel a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdéseiben felsorolt intézkedéseknek csupán az a célja, hogy a betétbiztosítási rendszer állandóságát és hatékonyságát biztosítsák.

53. Az Egyesült Királyság Kormánya kiemeli, hogy a 94/19 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében szabályozott összeget meghaladó kártérítési igényt a 94/19 irányelv huszonegyedik preambulumbekkezdése kifejezetten kizárja. Az állami felelősség nem hozná kedvezőbb helyzetbe a betétest, mint amilyen helyzetben az a 94/19 irányelv helyes átültetése és alkalmazása esetén lenne.

54. A Bizottság álláspontja szerint a 94/19 irányelv már a szövege alapján sem biztosít az egyes jogalanyoknak olyan jogokat, hogy követelhessek a felügyeleti hatóságoktól az e rendelkezés (2)–(5) bekezdései szerinti intézkedések foganatosítását. Mivel ezek a rendelkezések nem hivatkoznak az érintett személyi körre, nem határozható meg az esetlegesen jogosultak köre. Ezen túlmenően a 94/19 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése kifejezetten előírja, hogy a tagállamok feladata marad, hogy magasabb szintű vagy átfogóbb betétbiztosítási rendszert hozzanak létre. A betétes alanyi joga arra vonatkozóan, hogy prudenciális felügyeleti intézkedések foganatosítását követelhesse, a 94/19 irányelv értelméből és céljából sem következik. Ennek

indokolására a Bizottság a Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozik¹⁷. A betétesek részére jogot biztosítani arra vonatkozóan, hogy prudenciális felügyeleti intézkedés foganatosítását követelhessék, ellentétes lenne a közösségi jog rendszerével, mivel a közösségi fogyasztóvédelmi jog nem megelőző igényeket, hanem kompenzációs igényeket ismer el. Egyebekben pedig a prudenciális felügyeleti intézkedéseket közérdekből kell foganatosítani.

55. A Bizottság álláspontja szerint a tagállamok számára tisztázatlan helyzetre tekintettel nem lenne összeegyeztethető a jogbiztonság alapelveivel, ha a 94/19 irányelvől prudenciális felügyeleti intézkedések foganatosítására vonatkozó igény lenne levezethető.

56. Végül a Bizottság az állami felelősség feltételeinek felpuhítása ellen emel szót, és az állam felelősségét ebben az összefüggésben méltánytalannak tartja.

B — Álláspont

57. Először is, ami a terminológiát illeti, az iratokban ugyanazon jogi jelenségre részben különböző fogalmakat használnak, úgymint

közvetlen hatály vagy közvetlen alkalmazhatóság vagy közvetlen érvényesség¹⁸. A következőkben a Bíróság fogalomhasználatához igazodunk, amely az irányelvekkel összefüggésben rendszerint közvetlen hatályról¹⁹ beszél.

58. A kérdést előterjesztő bíróság első kérdése két alapproblémát vet fel, amelyeket egymástól elkülönítve kell megvizsgálni. Az első a 94/19 irányelv 3. és 7. cikkeinek közvetlen hatályáról szól. A másodikhoz meg kell vizsgálni, hogy e rendelkezések esetleges megsértése mennyiben alapozhat meg kártérítési igényeket az állami felelősség körében.

1. A 94/19 irányelv 3. és 7. cikkeinek közvetlen hatályáról

59. A Bíróság előtti eljárásokban már többször és különbözőképpen érintették azt a kérdést, vajon a 94/19 irányelv a fogyasztóvédelem célját, azaz a betétesek védelmét biztosítja-e, és ha igen, mennyiben teszi azt. Ebben a vonatkozásban hangsúlyozandó, hogy az irányelv célkitűzése önmagában nem dönti el a kérdést, hanem az egyes

17 — A C-233/94. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 1997. május 13-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-2405. o.).

18 — Lásd e problematikához kapcsolódóan ennek aljáról Klein: *Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischem Gemeinschaftsrecht*, Saarbrücken, 1988., 3. és azt követő oldalak, Klagian: „Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien”, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2001., 305. o. (306. és azt követő oldalak).

19 — Lásd Jarass: *Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts — Die Vorgaben des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für die nationale Rechtsanwendung und die nationale Rechtssetzung nach Maastricht*, Köln 1994., 68. o.

rendelkezések az irányadóak, azok közvetlen hatálya vizsgálendő meg. Nem vitatott, hogy a 94/19 irányelv a betétesek érdekét is szolgálja, de ez végeredményben önmagában nem irányadó, többek között azért, mert az irányelv több célra is irányulhat. Ez igaz a 94/19 irányelvre is, mint ahogyan ezt számos preambulumbekkezdés mutatja.

60. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint „tehát minden olyan esetben, amikor egy irányelv rendelkezései tartalmi szempontból feltétlennek és kellően pontosnak tűnnek, ezekre a rendelkezésekre az egyes jogalanyok hivatkozhatnak a tagállami bíróság előtt az állammal szemben, ha az állam az irányelvet az előírt határidőn belül nem vagy csak hiányosan ültette át a nemzeti jogba”²⁰.

61. Ebben az összefüggésben előzetesen hangsúlyozandó, hogy a nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében kifejezetten megállapította, hogy a 94/19 irányelvet az alapeljárásra irányadó időpontban még nem ültették át a német jogba.

20 — Lásd ebben az értelemben a 8/81. sz. Becker-ügyben 1982. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1982., 53. o.) 25. pontját, a 80/86. sz. Kolpinghuis Nijmegen-ügyben 1987. október 8-án hozott ítélet (EBHT 1987., 3969. o.) 7. pontját, a 103/88. sz. Fratelli Costanzo-ügyben 1989. június 22-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1839. o.) 29. pontját, a C-193/91. sz. Mohsche-ügyben 1993. május 25-i ítélet (EBHT 1993., I-2615. o.) 17. pontját és a C-134/99. sz. IGI-ügyben 2000. szeptember 26-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-7717. o.) 36. pontját.

62. Ezután már csak azt kell megvizsgálni, hogy az irányelv vitatott rendelkezései tartalmi szempontból feltétlennek és kellően pontosak-e ahhoz, hogy ezekre az egyes jogalanyok hivatkozassanak az állammal szemben.

a) A 94/19 irányelv 7. cikkéről

63. A 94/19 irányelv 7. cikkének az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésben megjelölt rendelkezése tekintetében megjegyzendő, hogy annak közvetlen hatálya egyrészről nem vitatott, másrészről nem tárgya az előzetes döntéshozatali eljárásnak. Az e rendelkezésben szabályozott igényt az alapeljárásban már elismerték, és ennek megfelelő marasztaló ítéletet hoztak az alperes terhére.

64. Egyebekben hangsúlyozandó, hogy a 7. cikk garanciaigényeket szabályoz, de nem tartalmaz semmilyen hivatkozást olyan prudeneciális felügyeleti intézkedésekre, amelyek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés tárgyát képezik.

b) A 94/19 irányelv 3. cikkének (1) bekezdéséről

65. A 94/19 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésére hasonló megítélés vonatkozik. Mivel

ez a rendelkezés hozza létre lényegében minden tagállam azon kötelezettségét, hogy „területén egy vagy több betétbiztosítási rendszert vezessenek be, és ismerjenek el hivatalosan”. Ezen túlmenően e rendelkezés felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a hitelintézetet bizonyos feltételek esetén mentessék a biztosítási rendszerhez való csatlakozási kötelezettség alól.

66. Az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése azonban nem tartalmaz konkrét rendelkezést olyan prudenciális felügyeleti intézkedésekről, amelyek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés tárgyát képezik. Ilyen rendelkezések a 94/19 irányelv 3. cikkének további bekezdéseiben találhatók.

67. Az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tehát abban a tekintetben értelmezendő, hogy vajon a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdéseinek rendelkezései biztosítják-e az egyes jogalanyoknak azt a jogot, hogy követeljék a hatáskörrel rendelkező hatóságoktól az ott előírt intézkedések foganatosítását.

c) A 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdéseiről

68. Mielőtt rátérnék annak vizsgálatára, hogy az irányelv jelen ügyben irányadó,

prudenciális felügyeleti joggal kapcsolatos előírásai tartalmi szempontból feltétlenek és pontosak-e, ehhez kapcsolódóan szeretnék egy további problémát megemlíteni.

69. Anélkül, hogy közelebbi vizsgálódást igényelne, nyilvánvaló, hogy a 94/19 irányelv 3. cikke (2)–(5) bekezdéseinek rendelkezései az engedélyezési követelmények és a prudenciális felügyeleti rendelkezések szabályozása miatt rendszerint a hitelintézeteket érintik hátrányosan, feltéve, hogy elismerjük e rendelkezések közvetlen hatályát. Felvetődik azonban az a kérdés, vajon lehet-e ilyen hátrányos, harmadik személyek javára szóló irányelvi rendelkezéseknek olyan közvetlen hatálya, amelyre az egyes jogalanyok hivatkozhatnak a nemzeti bíróság előtt?

70. Ez a probléma a Großkrotzenburg-ügyben hozott ítéletben²¹ mindazonáltal messzemenően tisztázottnak tekinthető. Ebben az ügyben egy környezetvédelmi jogi irányelv²² azon rendelkezéseinek közvetlen hatálya volt kérdéses, amelyek alapján bizonyos létesítmények kivitelezésének az engedélyezési eljárása során készült környezeti hatásvizsgálat eredményeit kellett megítélni. Ez a követelmény a létesítmény üzemeltetője szá-

21 — A C-431/92. sz., Wärmekraftwerk Großkrotzenburg-ügyben 1995. augusztus 11-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-2189. o.).

22 — A Tanács 1985. június 27-i 85/337/EGK irányelve az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról (HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.).

mára nehézséget jelenthetett. A Bíróság megállapította ezen irányelvi rendelkezések közvetlen hatályát anélkül, hogy ehhez — a kellő meghatározottságon kívül — további feltételt szabott volna.

71. A Bíróság ítéletét ezek szerint úgy kell érteni, hogy irányelvi rendelkezéseknek lehet közvetlen hatálya abban az esetben is, ha az hátrányosan érint harmadik személyeket²³.

72. Valamely irányelvi rendelkezés akkor minősül tartalmilag feltétlennek, ha olyan kötelezettséget állapít meg, amely nem kötődik anyagi feltételhez, és a teljesítéséhez, illetve hatályához nem szükséges olyan konstitutív döntés, amelyet a közösségi szervek vagy a tagállamok mérlegelési jogkörükben hoznak meg²⁴.

73. Ehhez képest kellően pontos valamely irányelvi rendelkezés akkor, ha általánosan és egyértelműen meghatározott előírásokat, pontosabban a tárgyi szabályozási tartalmat és az érintett személyi kört meghatározó előírásokat tartalmaz²⁵. Az irányelvi rendelkezés tárgyi és személyi hatályának meg-

határozottsága ebben a tekintetben a szabályozás teljességétől függ. Az ilyen „szabályozási teljességet” a Bíróság abban az esetben állapítja meg, ha a vonatkozó rendelkezések a tagállamok minden további konkretizáló intézkedése nélkül alkalmazhatók²⁶.

74. Most térek rá a prudenciális felügyeleti intézkedésekről szóló rendelkezések²⁷ vizsgálatára annak megállapítása érdekében, hogy azok feltétlenek és kellően pontosak-e²⁸.

75. Mindegyik vizsgálandó rendelkezés, azaz a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)²⁹(5) bekezdései vonatkozásában rögzíteni kell, hogy azok csak az illető hitelintézet, a hatóságok és a biztosítási rendszer közötti viszonyokat szabályozzák. Ezen előírások egyikében sincs szó a betéteseknek a hitelintézetükhöz, a

26 — A 372/85., 373/85. és 374/85. sz. Trän és társai egyesített ügyekben 1987. május 12-án hozott ítélet (EBHT 1987., 2141. o., 25. pont)

27 — Lásd a bank- és biztosításfelügyeleti irányelvi rendelkezések közvetlen hatályáról Gratias: *Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt*, 1999., 150. és azt követő oldalak; Schenke/Ruthig: „Amtshaftungsansprüche von Bankkunden”, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994., 2324. o.

28 — Lásd Jarass: „Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts”, *Neue Juristische Wochenschrift* 1990., 2420. o. (2422. és azt követő oldalak); Winter: „Direktwirkung von EG-Richtlinien”, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1991., 657. o.; Augi/Baratella: „Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur direkten Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrichtlinien”, *The European Legal Forum*, 2000., 83. és azt követő oldalak; Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz: „De nuevo sobre el efecto de las directivas”, *Noticias de la Unión Europea*, 2002., 115. o.; Colgan: „Triangular situations: the coup de grâce for the denial of horizontal direct effect of Community directives”, *European public law*, 2002., 545. o.; Edward: *Direct effect: myth, mess or mystery?*, 2002., 215. o.

23 — Lásd Epiney: „Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien”, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1996., 433. o. (437. o.).

24 — A 41/74. sz. Von Duyn-ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet (EBHT 1974., 1337. o.) 13. és azt követő pontjai, a 28/67. sz., Molkerei Zentrale ügyben 1968. április 3-án hozott ítélet (EBHT 1968., 216. o.) és a C-236/92. sz. Difesa-ügyben 1994. február 23-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-483. o.).

25 — A fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott Becker-ügyben hozott ítélet 27. pontja.

hatóságokhoz és a biztosítási rendszerhez fűződő viszonyáról. A rendelkezések a hitelintézetek, a hatóságok és a biztosítási rendszer jogosultságait és kötelezettségeit szabályozzák, nem pedig a betétesek jogait és kötelezettségeit.

76. Ezenfelül hangsúlyozandó, hogy a prudenciális felügyeleti intézkedések általában, és a 3. cikk (2)–(5) bekezdései szerint különösen nem egyedül a betétesek érdekét, még kevésbé az érintett hitelintézet betéteseinek érdekét szolgálják. A prudenciális felügyeleti intézkedések célja, hogy a hitelintézetek teljesítsék kötelezettségeiket. Mielőtt prudenciális felügyeleti intézkedéseket foganatosítanak, többféle érdeket kell átfogóan mérlegelni, miközben az egyes betétesek érdekei szembe kerülhetnek más betétesek érdekeivel vagy a közérdekkel. A betétesek érdekein kívüli más érdekek védelme, így pl. a bankrendszer működésének követelménye alapvetően kizárja a betétesek érdekeit előtérbe helyező megítélést.

77. Ezen okból az egyes jogalanyok — így a betétesek — jogainak elismerése azt feltételezné, hogy saját érdekeiken kívül más érdekeket is, így nevezetesen a közérdeket is érvényesíthetnék. Az egyes jogalanyok jogai azonban csak akkor nyernek elismerést, ha az érintettek jogi érdekeit kívánják védeni. Az ezt meghaladó jog elismerése a közér-

dekből indított keresetek lehetőségéhez vezetne. Ez azonban nem felel meg az irányelvek közvetlen hatályáról szóló közösségi jogi alapelvnek.

78. A 3. cikk (2) bekezdése szerint a hatáskörrel rendelkező hatóságok a biztosítási rendszerrel együttműködésben meghozzák mindazokat a „megfelelő intézkedéseket”²⁹, beleértve a szankciók alkalmazását is, amelyek által biztosítható, hogy a hitelintézet teljesítse a kötelezettségeit.

79. Nem kételkedemw abban, hogy a 94/19 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése nem teljesíti a tartalmi feltétlenség kritériumát. Ez magából a megfogalmazásból is következik, amely szerint a hatáskörrel rendelkező hatóságok a betétbiztosítási rendszerrel együttműködésben kötelesek minden „megfelelő intézkedést” megtenni. Ezáltal a hatáskörrel rendelkező hatóságok és a biztosítási rendszerek részére jelentős mérlegelési jogkört biztosítanak, ami összeegyeztethetetlen a tartalmi feltétlenség követelményével. Mivel a „megfelelő intézkedések” tartalmilag további pontosítást igényelnek, hiányzik a kötelezettség kellő meghatározottsága is.

29 — A közvetlen hatályhoz lásd ezzel a kritériummal összefüggésben a fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott C-236/92. sz. ügyben hozott ítéletet.

80. Ami a 94/19 irányelv 3. cikkének (3) bekezdését illeti, e szerint a biztosítási rendszer — amennyiben a nemzeti jog felhatalmazza erre — a hatáskörrel rendelkező hatóságok kifejezett hozzájárulásával legalább 12 hónapos felmondási idővel *kizárhatja* tagságából a hitelintézetet. Egyebekben a biztosítási rendszer végrehajthatja a hitelintézet kizárását.

81. Ez a rendelkezés is csak feltételes, amennyiben a kizárás a mindenkori betétbiztosítási rendszer mérlegelési jogkörében áll („*kizárhatja*”), és ehhez a hatáskörrel rendelkező hatóságok kifejezett hozzájárulására is szükség van. Ezen túlmenően a kizárás hatálya a tagállami jogtól függ, és a 94/19 irányelv átültetését követően is jelentős mérlegelési lehetőséget biztosítanak a tagállamok részére. A nemzeti jogra való hivatkozás azt eredményezi, hogy a rendelkezés kellő meghatározottsága hiányzik, mivel annak hatályosulásához a tagállamok további végrehajtási rendelkezéseire van szükség.

82. A 94/19 irányelv 3. cikke (4) bekezdésének rendelkezései abban különböznek a többi rendelkezéstől, hogy ebben legalább megemlítik a betéteseket. De a hitelintézetek ebben a rendelkezésben szabályozott felhatalmazása, miszerint betétet gyűjthetnek, nem változtat azon, hogy a (4) bekezdés is csak a hitelintézetek (betétgyűjtésre vonat-

kozó) és a hatóságok (hozzájárulási) jogsultságait, és nem a betétesek jogait szabályozza.

83. A (4) bekezdés — hasonlóan a (3) bekezdéshez — a tagállami jogra utal. A (4) bekezdés szerint ha „az engedélyt kiadó hatóságok kifejezetten hozzájárulnak, a betétbiztosítási rendszerből kizárt hitelintézet továbbra is *gyűjthet* betéteket”. Mivel ez esetben újból feltételes rendelkezésről van szó, hatályosulásához pedig a hatáskörrel rendelkező hatóságok hozzájárulására van szükség, itt is hiányzik a tartalmi feltétlenség és a kellő meghatározottság követelménye.

84. Végül szükségképpen ez érvényes a 94/19 irányelv 3. cikke (5) bekezdésének esetére is, amely a (3) és (4) bekezdésekhez kapcsolódik.

85. Eddigi megfontolásaimra való tekintettel arra a következtetésre jutottam, hogy a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdései nem biztosítják a betétesnek, hogy követelje a hatáskörrel rendelkező hatóságoktól a 3. cikk (2)–(5) bekezdéseiben említett intézkedések foganatosítását.

2. A tagállam felelősségéről

rendelkezésnek nincs közvetlen hatálya, nem csorbítja a kárfelelősségi igényt³².

86. Az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés második részével a Bundesgerichtshof lényegében azt kívánja megtudni, hogy az állami kárfelelősség körében megalkalmazott-e az olyan károk megtérítése iránti igény, amelyek a jogalanynál azon okból keletkeztek, hogy a Bundesaufsichtsamtm elmulasztotta a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdéseiben előírt intézkedések foganatosítását³⁰.

87. Ezen a helyen hangsúlyozni kell, hogy a jelen eljárásnak nem az a tárgya, hogy a 94/19 irányelv 7. cikkének helytelen átültetése vagy helytelen alkalmazása kárfelelősségi igényt alapozhat-e meg.

88. Először is rögzíteni kell, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállam olyan károkért felel, amelyek az egyes jogalanyoknál a tagállamnak felróható közösségi jogsértések következtében keletkeznek. E jogsértések közé tartozik az irányelvek hiányos átültetése³¹. Itt az a tény, hogy a megsértett

89. Különösen az irányelv átültetésével kapcsolatos tagállami kötelezettségszegés esetében nevesít a Bíróság három feltételt³³, amelyek mellett az állam felelőssége kártérítési igényt alapoz meg: a megsértett jogi norma az egyes jogalanyok számára jogokat biztosít, a jogsértés kellően súlyos, valamint a tagállami mulasztás és a kár között közvetlen ok-okozati összefüggés áll fenn³⁴.

90. Az időközben állandósult ítélkezési gyakorlat szerint alapvetően a nemzeti bíróságok feladata az egyes jogalanyoknál a közösségi jog megsértése miatt keletkezett károkért való állami felelősség előfeltételeinek a Bíróság által kialakított iránymutatások alapján való alkalmazása³⁵.

30 — Lásd Gratiás: „Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG”, *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000., 786. o., valamint Gratiás (a 27. lábjegyzetben hivatkozva).

31 — Lásd a C-392/93. sz. British Telecommunications-ügyben 1996. március 26-án hozott ítéletet (EBHT 1996., I-1631. o.), a C-178/94., C-179/94. és C-188/94–C-190/94. sz., Dillenköfer és társai egyesített ügyekben 1996. október 8-án hozott ítéletet (EBHT 1996., I-4845. o.), a C-283/94., C-291/94. és C-292/94. sz., Denkavit és társai egyesített ügyekben 1996. október 17-én hozott ítéletet (EBHT 1996., I-5063. o.), a C-94/95. és C-95/95. sz., Bonifaci és társai, illetve Berto és társai egyesített ügyekben 1997. július 10-én hozott ítéletet (EBHT 1997., I-3969. o.), a C-319/96. sz. Brinkmann-ügyben 1998. szeptember 24-én hozott ítéletet (EBHT 1998., I-5255. o.) és a C-140/97. sz., Rechberger és társai ügyben 1999. június 15-én hozott ítéletet (EBHT 1999., I-3499. o.).

32 — Lásd a C-46/93. és C-48/93. sz., Brasserie du Pêcheur és Factortame egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítéletet (EBHT 1996., I-1029. o.) 18–22. pontjait és a C-97/96. sz. Daihatsu Deutschland-ügyben 1997. december 4-én hozott ítéletet (EBHT 1997., I-6843. o.) 25. pontját.

33 — Lásd Jarass: „Haftung für die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtsträger”, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994., 881. o.

34 — Lásd a C-6/90. és C-9/90. sz., Francovich, illetve Bonifaci és társai egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítéletet (EBHT 1991., I-5357. o.) 40. pontját és a fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott Brinkman-ügyben hozott ítélet 24. pontját.

35 — A fenti 32. lábjegyzetben hivatkozott Brasserie du Pêcheur és Factortame egyesített ügyekben hozott ítélet 55–57. pontjai, a fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott British Telecommunications-ügyben hozott ítélet 41. pontja, a fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott Denkavit és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 49. pontja, a C-302/97. sz. Konle-ügyben 1999. június 1-jén hozott ítélet (EBHT 1999., I-3099. o.) 58. pontja és a C-224/01. sz. Köbler-ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-10239. o.) 100. pontja.

91. Azt, hogy vajon a közösségi jog megsértése miatt az állami kárfelelősség előfeltételei a konkrét esetben fennállnak-e, alapvetően a nemzeti bíróságnak kell megítélnie³⁶. De az is megfelel a Bíróság jelenlegi gyakorlatának³⁷, hogy amennyiben a Bíróság rendelkezik minden szükséges információval, maga vizsgálja meg az állami kárfelelősség előfeltételeit.

92. Mivel a Bíróság esetünkben minden szükséges információval rendelkezik, azt javasolom, hogy hozzon végleges döntést.

93. Továbbá meg kell állapítani, hogy az a körülmény, hogy az állítólagos jogsértés prudenciális felügyeleti intézkedések elmulasztásában áll, önmagában véve nem jelenti azt, hogy az állam nem lehet felelős ebben a tekintetben. A döntő inkább az, hogy teljesülnek-e az ítélkezési gyakorlatban kimunkált feltételek.

a) A jogok egyes jogalanyok számára történő biztosításáról

94. Jelen tényállás tekintetében először is meg kell állapítani, hogy vajon a 94/19

irányelv 3. cikke (2)–(5) bekezdéseinek célja-e az, hogy az egyes jogalanyok számára jogokat biztosítsanak.

95. Véleményem szerint a 94/19 irányelv 3. cikke (2)–(5) bekezdéseinek rendelkezései kizárólag a 3. cikk (1) bekezdésében előírt betétbiztosítási rendszerek magasabb szintű működőképességének és hatékonyságának biztosítását szolgálják. Ugyanakkor nem vonatkoznak közvetlenül az egyes betétesekre, akik a 94/19 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésével ellentétben e rendelkezésekben nincsenek normacímzettként feltüntetve³⁸.

96. Az említett rendelkezések szövegéből sokkal inkább az következik, hogy ezek kizárólag a hatáskörrel rendelkező hatóságok, illetve a biztosítási rendszerek és a hitelintézetek közötti jogviszonyokat szabályozzák. Az ezzel ellentétes álláspont — mint ahogyan az eljárásban részt vevő néhány fél találóan kifejtette — a hatáskörrel rendelkező hatóságok prudenciális felügyeleti tevékenységének megbénulásához vezetne, mivel utóbbiakkal szemben valószínűleg jelentős kártérítési követeléseket támaszthatnának.

97. Azt, hogy a prudenciális felügyeleti intézkedésekre vonatkozó rendelkezések

36 — A fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott British Telecommunications-ügyben hozott ítélet 41. pontja és a fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott Denavit és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 49. pontja.

37 — Lásd még a fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott British Telecommunications-ügyben hozott ítélet 41. és azt követő pontjait, a fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott Denavit és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 49. és azt követő pontjait és a fenti 35. lábjegyzetben hivatkozott Köbler-ügyben hozott ítélet 101. és azt követő pontjait.

38 — Lásd az egyes jogalanyok valós és visszaható kedvezményeihez Ukrow: *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH*, 1995., 292. o.

nem biztosítanak jogokat az egyes jogalanyoknak, a 94/19 irányelv huszonnegyedik preambulumbekkezdése igazolja. Ezek szerint „ezen irányelv *nem eredményezheti azt*, hogy a tagállamokat vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságokat *terhelje a felelősség* a betétesekkel szemben, amennyiben a betéteket vagy a hitelintézeteket garantáló egy vagy több olyan rendszer bevezetését és hivatalos elismerését biztosították, amelyek az ezen irányelvben leírt feltételek mellett biztosítják a betétesek kártalanítását vagy védelmét”³⁹.

98. A 94/19 irányelv 3. cikke (2)–(5) bekezdéseinek rendelkezései tartalmukat tekintve semmiképpen nem minősülnek meghatározottnak. Mint ahogyan azt már említettem, a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak a 3. cikk (2)–(5) bekezdéseiben biztosított jogosultságok gyakorlása jelentős mérlegelési lehetőséget rejt magában.

99. Ami pedig a kártérítési igény terjedelmét illeti, a 94/19 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy „[...] az egyes betétesek összevont betéteit 20 000 ECU összegig biztosítsák”. Ez az összeghatár irányadó a 94/19 irányelv helyes tagállami átültetésének esetére.

100. Valamely irányelv (adott rendelkezéseinek) hiányos átültetése vagy hibás alkalmazása esetén a károsultakat csak olyan helyzetbe kell hozni, amelyben akkor lettek volna, ha a jogsértés nem történt volna meg. A közösségi jog tehát nem követeli meg az ezt meghaladó kártérítést. Ez az érv a 94/19 irányelv 7. cikkének (1) bekezdését meghaladó kártérítési igény ellen szól⁴⁰.

101. A fenti megfontolások alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdései nem biztosítanak jogokat az egyes jogalanyoknak. Arra az esetre, ha a Bíróság más álláspontra jutna, másodlagosan kifejtem a tagállamok felelősségére vonatkozó egyéb feltételeket is.

b) A kellően súlyos jogsértésről

102. Először is hangsúlyozandó, hogy nem minden közösségi jogsértés alapoz meg kártérítési igényt. Sokkal inkább az szükséges, hogy a közösségi jog megsértése kellően súlyos legyen. E tekintetben kérdéses az,

39 — Kiemelés tőlem.

40 — Lásd ebben az értelemben Deckert: „Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht”, *Europarecht*, 1997., 230. és azt követő oldalak.

hogya a legújabb ítélkezési gyakorlat⁴¹ szerint továbbra is lényeges szempont-e az, hogy a tagállam széleskörű mérlegelési lehetőséggel rendelkezik-e, vagy sem. De ha továbbra is fenntartjuk, hogy a mérlegelési lehetőség terjedelme lényeges szempont, akkor a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az a tagállam, amely „az irányelvben kitűzött határidőn belül semmilyen intézkedést nem tesz, nyilvánvalóan és jelentősen [túllépi] azokat a határokat, amelyeket jogainak gyakorlására szabtak”⁴².

téke, a mérlegelési lehetőség terjedelme, amelyet a megsértett jogszabály a nemzeti hatóságok részére enged, a szándékosság, az esetleges jogi tévedés kimenthetősége vagy annak felróhatósága, végül az a körülmény, hogy valamely közösségi szerv magatartása esetleg hozzájárult-e ahhoz, hogy bizonyos nemzeti intézkedéseket vagy eljárásokat a közösségi jogot sértő módon vezettek be, tartottak fenn vagy mulasztottak el megtenni.

103. A 94/19 irányelv 14. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamoknak 1995. július 1-je előtt kellett volna hatályba léptetniük azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljenek ennek az irányelvnek. Ezzel szemben a Németországi Szövetségi Köztársaság e határidőn belül nem ültette át a 94/19 irányelvet.

c) A közvetlen ok-okozati összefüggésről

104. A tagállami kötelezettségszegés jelen esetben egyértelmű, így nem szükséges annak vizsgálata, hogy egyéb ismérv is fennáll-e, úgy mint a megsértett jogszabály egyértelműségének és pontosságának a mér-

105. A kártérítési igény utolsó feltételeként közvetlen ok-okozati összefüggésnek kell fennállnia az állami kötelezettség és a károsultnál keletkezett kár között. Ennek a kérdésnek a megítélésére jelen esetben is elsősorban a nemzeti bíróság az illetékes, de amennyiben a Bíróság kellő információval rendelkezik, megteheti, hogy iránymutatásokat adjon a nemzeti bíróságnak, vagy az ügyet érdemben bírálja el.

41 — Lásd ehhez a C-150/99. sz. Stockholm Lindöpark-ügyben 2001. január 18-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-493. o.) 39. pontját és a fenti 35. lábjegyzetben hivatkozott Köbler-ügyben hozott ítéletet. Ezzel szemben kifejezett hivatkozás található a mérlegelési lehetőségre a C-127/95. sz. Norbrook Laboratories-ügyben 1998. április 2-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-1531. o.) 109. pontjában, a fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott Rechberger-ügyben hozott ítélet 51. pontjában, a C-424/97. sz. Haim-ügyben 2000. július 4-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-5123. o.) 38. pontjában és a C-118/00. sz. Larsy-ügyben 2001. június 28-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-5063. o.) 38. pontjában.

42 — A fenti 34. lábjegyzetben hivatkozott Francovich és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 44. pontja és a fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott Dillenkoffer és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 26. pontja.

106. Véleményem szerint itt a nemzeti bíróságnak kell megítélnie nem csak azt, hogy az előírt határidőben történő átültetés esetén a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdései szerinti prudenciális felügyeleti intézkedések ténylegesen megvalósultak-e volna, hanem azt is, hogy a betétek elvesztését meg tudták-e volna akadályozni.

107. Tekintettel arra a tényre, hogy a Bundesaufsichtsamt 1991 és 1995 között prudenciális felügyeleti intézkedéseket fogantatosított a BVH-nál anélkül, hogy ez megakadályozta volna a bank felszámolását vagy a betétek elvesztését — mint ahogyan a Bizottság kifejti — kétségesnek tartom, hogy ténylegesen közvetlen ok-okozati összefüggés állna fenn.

108. Mindezeket követően megállapítható, hogy a betétes nem követelhet a hatáskörrel rendelkező hatóságok mulasztásán alapuló kárért olyan kártérítést, amely meghaladja 94/19 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében meghatározott összeget.

VII — A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

A — Az eljárásban részt vevő felek fő érvei

109. P. Paul és társai azt az álláspontot képviselik, hogy a második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben felsorolt irányelvekből le lehet vezetni a betétesek azon jogát, amely szerint a hatáskörrel rendelkező hatóságok a betétesek érdekében prudenciális felügyeleti intézkedéseket kötelesek fogantatosítani, mivel mindegyik említett irányelv jogvédelmet nyújt harmadik személyek számára is, illetve ezen irányelvek a 94/19 irányelv szempontjából értelmezési segítséget nyújtanak. Továbbá a közösségi jogalkotó az említett irányelvekkel a bankfelügyeleti jogi rendelkezések egyre sűrűsödő rendszerét alkotta meg, amely mostanra szabályozási rendszert alkot. Amennyiben

esetleg további bankfelügyeleti jogi irányelvek nem nyújtának harmadik személyek számára jogvédelmet, ezen irányelvek akkor is beilleszkednek ebbe a szabályozási rendszerbe. Ennek következtében álláspontjuk szerint a 94/19 irányelv nem jelent kimerítő külön szabályozást a betétek befagyasztásának minden esetére.

110. Ezzel szemben a portugál kormány álláspontja az, hogy a 94/19 irányelv mint kimerítő külön szabályozás a jogvédelem legmagasabb szintjét határozza meg, amelyre az egyes jogalanyok igényt támaszthatnak az állammal vagy a vonatkozó bankfelügyeleti rendszerrel szemben. Az egyes jogalanyok számára sem a 94/19 irányelvből, sem pedig más irányelvekből nem származik a prudenciális felügyelethez vagy egyes prudenciális felügyeleti intézkedéseknek a hatáskörrel rendelkező hatóságok általi fogantatosításához fűződő alanyi jog. Sőt a betétesek és a befektetők védelmének említése az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben említett irányelvek preambulumbekkezdéseiben vagy rendelkezéseiben sem értelmezhető úgy, hogy érdekeiket ezekben az irányelvekben közvetlenül és egyéniesítve figyelembe vennék.

111. A német kormány, az Egyesült Királyság Kormánya és az olasz kormány lényegében osztják a portugál kormány nézeteit.

112. A német kormány álláspontja szerint a második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben említett irányelvek csupán a nemzeti bankfelügyeleti rendszerek fő ismérveinek egységesítésére irányulnak annak érdekében, hogy biztosítsák a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságát, és ezzel

a banki szolgáltatások számára megteremtés az egységes belső piacot. A tagállamok kötelezettségeivel szemben nem állnak alanyi jogok. És mivel a feltüntetett rendelkezéseknek nincs közvetlen hatálya, az ún. „irányelvi háló” sem idéz elő ilyen hatást.

113. A spanyol kormány — amely lényegében ezt az érvelést követi — hangsúlyozza, hogy preambulumbekkezdésekből semmiképpen sem lehet alanyi jogokat levezetni.

114. Az Egyesült Királyság Kormánya hangsúlyozza, hogy a 94/19 irányelv 7. cikkének (1) és (6) bekezdésén kívül az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben felosolt egyik irányelv sem alapít a betétesek számára kártérítési jogot. A prudenciális felügyeleti intézkedések pedig sokféle célt szolgálnak, és ezeknél egymással versengő érdekeket kell figyelembe venni.

115. Az olasz kormány álláspontja szerint a banki ágazat koordinációs irányelvének célkitűzéséből az következik, hogy nem a betétesek számára kell jogokat biztosítani, hanem csupán a közösségi hitelpiac szabályos működése érdekében kell bizonyos minimumszabályokat megalkotni. Az olasz kormány továbbá hivatkozik a Bíróság ítélezési gyakorlatára⁴³, miszerint a preambulumbekkezdésekben meghatározott iránymutató célkitűzésekből nem lehet alanyi jogot

levezetni. Az irányelv teljes körű áttekintéséből az következik, hogy a betétesek védelme — bizonyos kivételes esetektől eltekintve — csak részét képezi az adott irányelv általános célkitűzésének anélkül, hogy a betétesek javára egyértelmű jogokat vagy akár bizonyos kötelezettségeket határoztak volna meg.

116. Az ír kormány írásbeli észrevételeiben a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló, 2000. március 20-i 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv preambulumbekkezdéseire hivatkozik⁴⁴, amelyek a bankfelügyeletről szóló alapvető elveket, nevezetesen a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az egyenlő versenyfeltételek megteremtését tartalmazzák. A 2000/12 irányelv által megteremtett rendszer alapján aligha érthető, miért is biztosítanának jogokat a betéteseknek a második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben említett irányelvek rendelkezései.

117. Ami a közösségi jogot illeti, a 94/19 irányelv a betétbiztosítási rendszerekre vonatkozó kimerítő külön szabályozást tartalmaz. Nem tartalmaz azonban a betétek befagyasztását illetően kimerítő közösségi

43 — A C-106/89. sz. *Marleasing*-ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4135. o.).

44 — HL L 126., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 3. kötet, 272. o.

jogi szabályozást, hanem csupán azt követeli meg a tagállamoktól, hogy a betétbiztosítás harmonizált minimális szintjéről gondoskodjanak.

118. Végül a Bizottság álláspontja szerint sem az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben feltüntetett egyes irányelvek szövegéből, sem azok értelméből és célkitűzéséből vagy együttes értelmezéséből nem következik a betétes prudenciális felügyeleti intézkedés foganatosításához fűződő alanyi joga. A szóban forgó irányelvek együttes értelmezése azért nem kerülhet szóba, mert a tagállamokat nem lehet arra kötelezni, hogy tárják fel, vajon ezek az irányelvek adott esetben milyen célkitűzéseket irányoznak elő.

B — Álláspont

119. A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés első felével a Bundesgerichtshof azt kívánja megtudni, hogy vajon egyes, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben felsorolt irányelvek önállóan vagy együttesen biztosítanak-e a betéteseknek olyan jogot, miszerint a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaitól prudenciális felügyeleti intézkedéseket követelhetnek, vagy a 94/19 irányelv a betétek befagyasztásának minden esetére kimerítő külön-szabályozást tartalmaz-e.

120. Ehhez a Bundesgerichtshof még azt a kérdést is felteszi, hogy nyújtanak-e értelme-

zési segítséget az első kérdés megválaszolásához az egyes, általa kifejezetten megnevezett irányelvek.

1. A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés első részéről

a) Az első koordinációs irányelvről

121. Az első koordinációs irányelv célja — mint ahogyan ez második preambulumbekezdéséből is kitűnik — csupán a hitelintézetek tevékenysége megkezdésének és folytatásának a megkönnyítése azáltal, hogy felszámolja a tagállamok — ezen intézmények prudenciális felügyeleti jogi helyzetét meghatározó — törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti, legnagyobb akadályokat képező különbségeket. Lényegében az első koordinációs irányelv a tagállamok számára engedélyezési kötelezettséget ír elő, továbbá tartalmazza azokat a minimum-feltételeket, amelyekhez az ilyen engedélyezés kötendő.

122. Mint ahogyan a Bíróság ítélezési gyakorlatából kitűnik⁴⁵, „az első koordinációs irányelv a hitelintézetek közös piacának csak az első lépcsőjét képezi, amely végered-

⁴⁵ — Lásd a 166/85. sz., Bullo és Bonivento ügyben 1987. április 7-én hozott ítélet (EBHT 1987., 1583. o.) 7. pontját.

ményben különösen arra irányul, hogy megkönnyítse a több tagállamban is működő hitelintézet átfogó prudenciális felügyeletét.”

123. Már az első koordinációs irányelv célkitűzéséből következik, hogy az az egyes jogalanyoknak nem biztosítja azon jogot, hogy prudenciális felügyeleti intézkedések foganatosítását követeljék, mivel ezzel az irányelvvel csak a hitelintézetek engedélyezési eljárásának közös alapjait határozzák meg.

124. Az első koordinációs irányelv szövegéből sem következnek olyan egyéni jogok, amelyek alapján akármilyen prudenciális felügyeleti intézkedés foganatosítását követelni lehetne, mivel hiányoznak azok az irányelvi rendelkezések, amelyek feltételnek és kellően pontosak ahhoz, hogy ezekre a betétesek a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhasanak. Jóllehet az irányelv negyedik preambulumbekkezdése szerint „a hitelintézeti koordinációt szolgáló intézkedéseknek minden intézményre vonatkozniuk kell, mind a megtakarítások védelme, mind az ilyen intézmények közötti egyenlő versenyfeltételek megteremtése érdekében”, ebből semmiképpen nem következnek egyéni jogok, mindamellett itt csupán preambulumbekkezdésről, és nem konkrét irányelvi rendelkezésről van szó. A betétesek védelme a preambulumbekkezdésben nem elkülönítetten, hanem inkább más célkitűzésekkel — nevezetesen az egyenlő versenyfeltételek megteremtésével — együttesen kerül említésre.

b) A második koordinációs irányelvről

125. A második koordinációs irányelv — mint ahogyan az általa módosított első koordinációs irányelv — a hitelintézetek létesítésére, üzleti tevékenységük megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket hangolja össze.

126. A Bundesgerichtshof által az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben felsorolt rendelkezések lényegében pontos szabályozást tartalmaznak az engedélyezési feltételekre vonatkozóan. A betétesek jogvédelmére való konkrét hivatkozás azonban itt csak a preambulumbekkezdésekben történik, illetve a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságával való összefüggésből következik, anélkül hogy ezeket a továbbiakban normatív rendelkezésekkel pontosítanák. Így a tizenegyedik preambulumbekkezdés szerint „az egyes pénzügyi és tőkebefektetési szolgáltatások harmonizálását, amennyiben az szükséges, a továbbiakban külön közösségi jogalkotással segítik elő, különösen annak érdekében, hogy a fogyasztók és tőkebefektetők védelmét biztosítsák”.

127. Hasonló okokból, mint az első koordinációs irányelv esetében, a második koordinációs irányelv sem biztosítja az egyes jogalanyoknak azt az igényt, hogy a hatáskörrel

rendelkező hatóságok intézkedéseket fogantatosítsanak, és ennek elmulasztása esetén ezért felelősséggel tartozzanak.

piac megvalósításának, mivel a hitelintézetek folyamatos működőképességének és a megtakarítások védelmének biztosítását szolgálják”. Ezért a szavatolótőke-irányelv esetében is meg kell cáfolni az egyes jogalanyok prudenciális felügyeleti intézkedések követelésére vonatkozó jogát, mivel ilyen jogokat nem lehet — a ráadásul tartalmilag meghatározatlan — preambulumbekkezdésekből levezetni.

c) A szavatoló tőke irányelvről

128. A szavatolótőke-irányelv a második koordinációs irányelv szükséges kiegészítése, amennyiben az utóbbi a szavatoló tőkére vonatkozó szabályozás meglétét már adottnak tekinti. Ami a szavatolótőke-irányelv célját illeti, az egyrészt a szavatoló tőke minimális szintjének meghatározásán keresztül a bankrendszer stabilitásának biztosítása, másrészt a bankfelügyeleti jog harmonizálásával az egyenlő versenyfeltételek megteremtése az engedéllyel rendelkező hitelintézetek számára.

129. A szavatolótőke-irányelv Bundesgerichtshof által megjelölt rendelkezéseiben azonban egyáltalán nem található utalás arra, hogy az egyes jogalanyok prudenciális felügyeleti intézkedések követelésére vonatkozó jogot érvényesíthetnének. Így csupán az első preambulumbekkezdésben található utalás a betétesek védelmére. Az első preambulumbekkezdés szerint „a hitelintézetek szavatoló tőkéjére vonatkozó közös alapszabályok kulcsfontosságú tényezői az egységes belső bank-

d) A 95/26 irányelvről

130. A 95/26 irányelv, amelyet a Bank of Credit and Commerce International (BCCI) összeomlásának hatására alkottak meg, egy sor irányelvet módosít, többek között az első és a második koordinációs irányelvet. Ez az irányelv megszigorítja a tevékenység megkezdésére vonatkozó engedélyezés feltételeit, illetve kiegészíti az adattovábbítás lehetőségeit olyan szervek felé, amelyek a prudenciális felügyelet szempontjából fontosak.

131. A 95/26 irányelv célja annak (15) preambulumbekkezdése szerint az „ügyfelek védelme”.

132. Ebben a vonatkozásban azonban általánosságban hivatkozni kell a preambulumbekkezdések korlátozott hatályára. Ez a hatály nem terjed olyan messzire, hogy az egyes

jogalanyok egy vagy több preambulumbekezdésre jogokat alapozzanak. Ahhoz, hogy az egyes jogalanyok jogait meg lehessen indokolni, adott rendelkezésnek az irányelv rendelkező részében kell állnia, ráadásul a közvetlen hatály feltételeit is teljesítenie kell.

133. Semmi esetre sem függ azonban valamely irányelv — nevezetesen a 94/19 irányelv — közvetlen hatálya más irányelv — nevezetesen a 94/19 irányelv — preambulumbekezdéseitől.

134. A fenti magyarázat után arra a következtetésre jutottam, hogy a 94/19 irányelv kimerítő külön szabályozást teremt a betétek befagyasztásának minden esetére vonatkozóan, és csak ez az egy irányelv biztosít a betétes számára 7. cikkének (1) és (6) bekezdéseiben olyan kifejezett kártérítési jogot, amely a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthető. A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés első részében felsorolt irányelvek nem biztosítanak igényt az egyes jogalanyoknak arra, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok prudenciális felügyeleti intézkedéseket foganatosítsanak, és ennek elmulasztása esetén felelősséggel tartozzanak.

2. A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés második részéről

135. Ami a további irányelvek által nyújtott értelmezési segítség lehetséges megítélését

illeti, hangsúlyozandó, hogy a második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés második részében felsorolt irányelvek a betétesek, az ügyfelek és más hasonló személyek védelmét csak a preambulumbekezdésekben említik meg.

136. A felsorolt preambulumbekezdések segítséget jelenthetnek ugyan az érintett irányelv értelmezésénél, de ezek az irányelvek nem szabályozzák a jelen ügyben releváns befektetői jogokat. Ezért ez a tény, együttesen a második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés második részében felsorolt irányelvek fő célkitűzésével, nevezetesen a belső piac megteremtésével, nem eredményezheti az egyes jogalanyok jogát prudenciális felügyeleti intézkedések követelésére.

VIII — A harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

137. Tekintettel az első és második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés kapcsán kifejtettekre, a harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolása megítélésem szerint szükségtelen.

IX — Véggövetkeztetések

138. Mindezeket követően a Bíróságnak azt javasolom, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre az alábbi választ adja:

- „1. A betétbiztosítási rendszerekről szóló, 1994. május 30-i 94/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikke (2)–(5) bekezdéseinek rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azok nem biztosítanak jogot a betétesnek arra, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságoktól a 3. cikk (2)–(5) bekezdéseiben említett prudenciális felügyeleti intézkedések foganatosítását követelje.

A 94/19/EK irányelvet úgy kell értelmezni, hogy a betétes a hatáskörrel rendelkező hatóságok mulasztásán alapuló károkért nem követelhet olyan kártérítést, amely meghaladja az irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében meghatározott összeget.

2. A 94/19 irányelv a betétek befagyasztásának minden esetére vonatkozó, kimerítő külön szabályozást tartalmaz.

A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben felsorolt irányelvek nem nyújtanak értelmezési segítséget.”