



Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. szeptember 17.¹

C-501/18. sz. ügy

BT
kontra
Balgarska Narodna Banka

(az Administrativen sad Sofia-grad [szófiai közigazgatási bíróság, Bulgária] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 94/19 irányelv – Betétbiztosítási rendszerek – A befagyasztott betét fogalma – Esedékes és kifizetendő betétek – A betétek befagyasztásának megállapítása – Visszatérítendő betétek – A 94/19 irányelvvel ellentétes szerződéses feltétel – Az uniós jog elsőbbségének elve – 1093/2010/EU rendelet – Európai Bankhatóság – A 94/19 irányelvnek való megfeleléshez szükséges intézkedésekre vonatkozó ajánlás – Értelmezés és a hivatkozás lehetősége – Érvényesség”

1. 2016-ban a Korporativna Targovska Banka-nál (a továbbiakban: KTB) vezetett folyószámlán a saját nevére elhelyezett betét tulajdonosa azt kérte egy bolgár bíróságtól², hogy a Balgarska Narodna Banka (bolgár nemzeti bank; a továbbiakban: BNB) fizessen kártérítést számára az említett betét késedelmes visszafizetésével okozott károk miatt.
2. E jogvita felperese arra hivatkozott, hogy a BNB-nek a 94/19/EK irányelvben előírt határidőn belül kellett bejelentenie a KTB-ben elhelyezett betétek befagyasztását.³ Mivel a BNB nem így járt el, neki róható fel a késedelmes kifizetés, és a betét összege visszafizetésének időpontjáig számított késedelmi kamatokot kell fizetnie.
3. Az illetékes bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő, amelyről a Bíróság a 2018. október 4-i Kantarev ítéletben döntött.⁴
4. Amikor a Kantarev ügyben a döntéshozatal még folyamatban volt, egy másik bolgár bíróság, az Administrativen sad Sofia-grad (szófiai közigazgatási bíróság, Bulgária) előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő egy hasonló jogvitában, amelynek tárgya hasonlóképpen a BNB vagyoni felelősségének megállapítása iránti – részben azonos érveken alapuló – kereset volt.
5. A Kantarev ítélet meghozatalát követően a Bíróság az Administrativen sad Sofia-grad (szófiai közigazgatási bíróság) tudomására hozta az ítéletet annak érdekében, hogy fenn kívánja-e tartani az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét, amelyet ez utóbbi megerősített.

¹ Eredeti nyelv: spanyol.

² Az Administrativen sad Varna (várnai közigazgatási bíróság, Bulgária).

³ A betétbiztosítási rendszerekről szóló, 1994. május 30-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1994. L 135., 5. o.; magyar nyelvű kiadása 6. fejezet, 2. kötet, 252. o.).

⁴ A C-571/16. sz. ügy, a továbbiakban: Kantarev ítélet, EU:C:2018:807.

6. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítvány az ezen ügyben előterjesztett kérdések közül kizárólag kettőről szól, amelyekkel a Kantarev ítélet vagy nem foglalkozott, vagy azokat más szempontból tárgyalta: a) a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontja szerinti „esedékes és kifizetendő betét” fogalma; és b) az Európai Bankhatóság (a továbbiakban: EBH) 2014. október 17-i ajánlásának hatása.⁵

7. A vizsgálatomat az említett két kérdésre korlátozva, amennyiben szükséges, kitérek a Kantarev ítéletre a jogi háttér, a KTB-ben elhelyezett pénzeszközök visszafizetését meghatározó tényállás, valamint a kérdésekkel kapcsolatos értékelésem során.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2009/14 irányelvvel⁶ módosított 94/19 irányelv

8. Ezen irányelv releváns preambulumbekzdéseit és cikkeit illetően a Kantarev ítélet 3–6. pontjára utalok.

2. Az 1093/2010/EU rendelet⁷

9. A (27)–(29) preambulumbekzdés szövege a következőképpen rendelkezik:

„(27) Az uniós jog helyes és teljes körű végrehajtása alapvető előfeltétele a pénzügyi piacok integritásának, átláthatóságának, hatékonyságának és szabályos működésének, a pénzügyi rendszer stabilitásának, továbbá a pénzügyi intézmények egyenlő versenyfeltételeinek az Unióban. Ezért olyan mechanizmust kell kialakítani, amelynek segítségével a Hatóság fel tud lépni az uniós jog alkalmazásának elmulasztása vagy helytelen alkalmazása és ezáltal annak megsértése ellen. A mechanizmust olyan területeken kell alkalmazni, ahol az uniós jog értelmű és feltétel nélküli kötelezettségeket határoz meg.

(28) Az uniós jog helytelen vagy nem kielégítő végrehajtásával szembeni arányos fellépéshez háromszintű mechanizmust kell alkalmazni. Először a Hatóságnak jogot kell biztosítani arra, hogy kivizsgálhassa azokat a feltételezett eseteket, amikor a nemzeti hatóságok a felügyelet gyakorlása során helytelenül vagy nem kielégítően hajtják végre az uniós jogot, majd erről ajánlást bocsásson ki. Másodsor, ha a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság nem követi ezt az ajánlást, a Bizottságot fel kell hatalmazni arra, hogy – figyelembe véve a Hatóság ajánlásait – hivatalos véleményt adjon ki, amelyben felkéri a hatáskörrel rendelkező hatóságot, hogy tegye meg az uniós jognak való megfelelés biztosításához szükséges intézkedéseket.

⁵ A 94/19 irányelv végrehajtásához szükséges intézkedésről szóló, a Bolgár Nemzeti Banknak és a Bolgár betétbiztosítási alpnak címzett, 2014. október 17-i EBA/REC/2014/02. sz. ajánlás (Bulgarian National Bank and Bulgarian Deposit Insurance Fund on action necessary to comply with Directive 94/19/EC; a továbbiakban: EBH/2014/02. sz. ajánlás).

⁶ A betétbiztosítási rendszerekről szóló 94/19/EK irányelvnek a fedezeti szint és a kifizetési határidő tekintetében történő módosításáról szóló, 2009. március 11-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 68., 3. o.) A 94/19 irányelvet később hatályon kívül helyezték, és azt egy átdolgozás váltotta fel, bár csak 2019. július 4-i hatállyal (lásd: a betétbiztosítási rendszerekről szóló, 2014. április 16-i 2014/49/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv [HL 2014. L 173., 149. o.; helyesbítések: HL 2014. L 212., 47. o.; HL 2014. L 309., 37. o.]). Az átdolgozás bizonyos rendelkezéseinek átültetésére irányadó határidő 2015. július 3-án járt le (a 2014/49 irányelv 20. cikke). A jelen ügy elbírálása szempontjából releváns időpontban csak a 94/19 irányelv volt alkalmazható (a 2009/14 irányelv által módosított változatban).

⁷ Az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2010. november 24-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2010. L 331., 12. o.).

(29) Harmadszor, arra a kivételes esetre, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság tartósan nem járna el, lehetővé kell tenni a Hatóság számára, hogy utolsó lehetőségként a pénzügyi intézményeknek címzett határozatokat fogadjon el. E hatáskört olyan kivételes körülményekre kell korlátozni, amelyekben a hatáskörrel rendelkező hatóság nem tartja be a neki címzett hivatalos véleményben foglaltakat, és amelyekben az uniós jog a jelenlegi vagy jövőbeni uniós rendeletek értelmében közvetlenül alkalmazandó a pénzügyi intézményekre.”

10. Az 1. cikk (2) bekezdése előírja:

„A Hatóság az e rendelettel ráruházott hatáskörökkel összhangban a 2006/48/EK irányelv, a 2006/49/EK irányelv, a 2002/87/EK irányelv, az 1781/2006/EK rendelet, a 94/19/EK irányelv, továbbá – amennyiben e jogi aktusok alkalmazandók a hitelintézetekre, a pénzügyi intézményekre és az őket felügyelő hatáskörrel rendelkező hatóságokra – a 2005/60/EK irányelv, a 2002/65/EK irányelv, a 2007/64/EK irányelv és a 2009/110/EK irányelv vonatkozó részeinek hatályán belül, valamint az ezeken alapuló valamennyi irányelv, rendelet és határozat, és a Hatóságra feladatokat ruházó bármely további jogi kötőerővel bíró uniós aktus hatályán belül jár el.”

11. A 4. cikk 2. pontjának iii. alpontja így határozza meg a „hatáskörrel rendelkező hatóságot”:

„a betétbiztosítási rendszerek tekintetében a 94/19/EK irányelvnek megfelelően a betétbiztosítási rendszereket működtető szervek, vagy amennyiben a betétbiztosítási rendszert egy magántulajdonban álló vállalkozás működteti, az említett irányelvnek megfelelően az e rendszereket felügyelő hatóság”.

12. A 16. cikk megállapítja:

„(1) Az PFER keretében következetes, hatékony és eredményes felügyeleti gyakorlatok létrehozása, és az uniós jog közös, egységes és következetes alkalmazásának biztosítása céljából a Hatóság a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak vagy a pénzügyi intézményeknek címzett iránymutatásokat és ajánlásokat bocsát ki.

[...]

(3) A hatáskörrel rendelkező hatóságok és pénzügyi intézmények minden erőfeszítést megtesznek azért, hogy megfeleljenek az iránymutatásoknak és az ajánlásoknak.

Egy iránymutatás vagy ajánlás kiadását követő két hónapon belül az egyes hatáskörrel rendelkező hatóságok visszaigazolják, hogy megfelelnek-e vagy meg kívánnak-e felelni az iránymutatásnak vagy ajánlásnak. Ha egy hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg vagy nem kíván megfelelni azoknak, úgy erről az indokok megjelölése mellett tájékoztatja a Hatóságot.

A Hatóság közzéteszi a tényt, amely szerint valamely hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg vagy nem kíván megfelelni az iránymutatásnak vagy ajánlásnak. A Hatóság eseti alapon úgy határozhat, hogy közzéteszi a hatáskörrel rendelkező hatóság által közölt indokokat, hogy miért nem felel meg az iránymutatásnak vagy ajánlásnak. A hatáskörrel rendelkező hatóságot az ilyen közzétételről előzetesen értesíteni kell.

Amennyiben az adott iránymutatás vagy ajánlás megköveteli, a pénzügyi intézmények világos és részletes jelentést készítenek arról, hogy megfelelnek-e az iránymutatásnak vagy ajánlásnak.

[...]”

13. A 17. cikk előírja:

„(1) A Hatóság az e cikk (2), (3) és (6) bekezdésében meghatározott hatásköröknek megfelelően jár el, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság nem alkalmazza vagy az uniós joggal vélhetően ellentétes módon alkalmazza az 1. cikk (2) bekezdésében említett aktusokat, beleértve a 10–15. cikknek megfelelően megállapított szabályozástechnikai standardokat és a végrehajtás-technikai standardokat, különösen ha nem gondoskodik arról, hogy a pénzügyi intézmények teljesítsék az említett aktusokban meghatározott követelményeket.

(2) A Hatóság egy vagy több hatáskörrel rendelkező hatóság, az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság vagy a banki érdekképviseleti csoport kérésére, vagy saját kezdeményezésére és az érintett hatáskörrel rendelkező hatóság tájékoztatását követően kivizsgálhatja az uniós jog feltételezett megsértését vagy alkalmazásának elmulasztását.

[...]

(3) A Hatóság legkésőbb a vizsgálat megkezdésétől számított két hónapon belül ajánlást intézhet az érintett hatáskörrel rendelkező hatósághoz, amelyben meghatározza az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket.

A hatáskörrel rendelkező hatóság az ajánlás kézhezvételétől számított tíz munkanapon belül tájékoztatja a Hatóságot az uniós jognak való megfelelés érdekében hozott vagy hozandó intézkedéseiről.

(4) Ha a hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg az uniós jognak a Hatóság ajánlásának kézhezvételétől számított egy hónapon belül, a Bizottság a Hatóságtól kapott tájékoztatást követően vagy saját kezdeményezésére hivatalos véleményt adhat ki, amelyben előírja a hatáskörrel rendelkező hatóság számára, hogy hozza meg az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket. A Bizottságnak hivatalos véleményében figyelembe kell vennie a Hatóság ajánlásait.

A Bizottság ezt a hivatalos véleményt az ajánlás elfogadását követően legkésőbb három hónapon belül adja ki. A Bizottság ezt az időtartamot egy hónappal meghosszabbíthatja.

A Hatóság és a hatáskörrel rendelkező hatóságok minden szükséges információt a Bizottság rendelkezésére bocsátanak.

(5) A hatáskörrel rendelkező hatóság a (4) bekezdésben említett hivatalos vélemény kézhezvételétől számított tíz munkanapon belül tájékoztatja a Bizottságot és a Hatóságot a bizottsági hivatalos véleményben foglaltaknak való megfelelés érdekében hozott vagy hozandó intézkedéseiről.

(6) Az EUMSZ 258. cikke szerinti bizottsági hatáskörök sérelme nélkül, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg a (4) bekezdésben említett hivatalos véleménynek az abban meghatározott időtartamon belül, és ha az egyenlő piaci versenyfeltételek fenntartása vagy helyreállítása, illetve a pénzügyi rendszer szabályos működésének és integritásának biztosítása érdekében szükséges, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság kellő időben orvosolja a megfelelés hiányát, a Hatóság – amennyiben az 1. cikk (2) bekezdésében említett aktusok vonatkozó előírásai a pénzügyi intézményekre közvetlenül alkalmazandók – a pénzügyi intézménynek címzett egyedi határozatot hozhat, amelyben előírja az uniós jog szerinti kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, beleértve a tevékenység megszüntetését is.

A Hatóság határozatának összhangban kell lennie a Bizottság által a (4) bekezdés alapján kiadott hivatalos véleménnyel.

(7) A (6) bekezdés alapján elfogadott határozatok irányadók a hatáskörrel rendelkező hatóságok által ugyanabban a tárgyban hozott bármely korábbi határozattal szemben.

A (4) bekezdés szerinti hivatalos vélemény vagy a (6) bekezdés szerinti határozat tárgyát képező kérdésekkel kapcsolatos intézkedések meghozatalakor a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak meg kell felelniük az említett hivatalos véleményben vagy – az adott esettől függően – határozatban foglaltaknak.

[...]

14. A 26. cikk (2) bekezdése szerint:

„A betétbiztosítási rendszerekre a Hatóság iránymutatások és ajánlások elfogadására vonatkozó hatásköreiről szóló 16. cikk alkalmazandó.”

B. A nemzeti jog

15. A bolgár törvényeknek a Kantarev ítélet 8–25. pontjában történő átvételére utalok.

16. Kizárólag azt emelem ki, hogy a Zakona za garantirane na vlogovete v bankite (a bankbetétek biztosításáról szóló törvény)⁸ 23. cikkének (1) és (5) bekezdése így szól:

„(1) A betétbiztosítási alap a garantált összeg erejéig kiegyenlíti az érintett bank kötelezettségeit e bank betéteseire részére, amennyiben a [BNB] visszavonta a kereskedelmi bank banki engedélyét.

[...]

(5) A pénzüsszegek betétbiztosítási alap által történő megtérítésére legkésőbb azon időponttól számított 20 munkanapon belül kerül sor, amikor a [BNB] meghozza az (1) bekezdés szerinti határozatát.”

II. A jogvita és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

17. 2008-ban, 2010-ben és 2011-ben a felperes BT és a KTB három, lejárat nélküli euró- és bolgár leva (BGN) betétekre vonatkozó szerződést kötött egymással, amelyeket a betétbiztosítási alap (a továbbiakban: alap) személyenként 196 000 BGN erejéig biztosít.

18. A KTB 2014-es helyzetét és a nemzeti hatóságok eljárásait a Kantarev ítélet (27. és 28. pont) a következőképpen írta le:

„Mivel a KTB bank, miután a nála elhelyezett bankbetéteket tömegesen kezdték el kivonni, likviditási válságba került, a bank képviselői 2014. június 20-án arra irányuló kérelemmel fordultak a BNB-hez, hogy az vonja különleges felügyelet alá e hitelintézetet. A képviselők továbbá tájékoztatták a BNB-t az említett hitelintézet kifizetései és valamennyi banki ügyletének a felfüggesztéséről. Egy ugyanezen a napon hozott határozattal a BNB igazgatótanácsa három hónapos időtartamra különleges felügyelet alá vonta a KTB bankot. E hitelintézet kötelezettségvállalásainak teljesítését felfüggesztették, tevékenységét pedig korlátozták. A BNB csődbiztosokat nevezett ki, és megbízta őket azzal, hogy egy külső könyvvizsgálóval értékeltesék fel az említett hitelintézet eszközeit és kötelezettségeit.

⁸ A DV 1998. április 29-i 49. számában közzétett említett törvény szabályozza a betétbiztosítási alap létrehozását, feladatait és működését. A 2009-es kiegészítő rendelkezések (a DV 2009. június 12-i 44. száma) 1a. bekezdésének megfelelően e törvény ülteti át a 94/19 irányelv és a 2009/14 irányelv rendelkezéseit a bolgár jogba.

[...] Ezen értékelés feltárta, hogy a KTB bank pénzügyi eredménye negatív, és hogy e bank nem teljesíti a saját tőkére vonatkozóan az uniós szabályozásban lefektetett kötelezettségeket. Következésképpen a BNB a 2014. november 6-i határozatával, először is, visszavonta a KTB bank banki engedélyét, másodsor, megállapította, hogy intézkedéseket kell hozni a bankkal szembeni csődeljárás megindítása érdekében, harmadszor pedig úgy határozott, hogy mindezekről tájékoztatja az alapot.”

19. A BNB igazgatótanácsának 2014. június 30-i határozata 2014. július 1-jétől az átlagos piaci kamatlábra csökkentette a KTB betéti kamatait és bevezette az általános kamatlábak skáláját.⁹

20. 2014. augusztus 1-jén az Európai Bizottság felszólító levelet küldött a bolgár pénzügyminiszternek az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás keretében a 94/19 irányelv nem megfelelő átültetése és az EUMSZ 63. cikk megsértése miatt.¹⁰

21. 2014. szeptember 16-i határozatával a BNB igazgatótanácsa 2014. november 20-ig meghosszabbította a felügyeleti intézkedéseket.

22. 2014. október 17-én az EBH kiadta a BNB-nek és az alapnak címzett EBH/2014/02. sz. ajánlást az 1093/2010 rendelet 17. cikkének (3) bekezdése értelmében. Az ajánlásban megállapította, hogy a BNB megsértette az uniós jogot azzal, hogy nem tette meg a betétek befagyasztásának a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontja szerinti megállapításához szükséges intézkedéseket, azzal, hogy úgy határozott, hogy minden kötelezettség teljesítését felfüggeszti, illetve azzal, hogy nem engedélyezte, hogy a betétesek hozzáférjenek a biztosított betétekhez.

23. Az ajánlás huszonhetedik preambulumbekzdése szerint a BNB-nek a KTB különleges felügyelet alá vonásáról és a kötelezettségei felfüggesztéséről szóló, 2014. június 20-i határozata egyenértékű a betétek befagyasztásának a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontja i. alpontja szerinti megállapításával, következésképpen az alapnak kell kifizetnie a befagyasztott betétek garantált összegeit.

24. A betéteknek a felperes számára történő kifizetése a Kantarev ítéletben¹¹ foglaltakhoz hasonlóan történt, bár a kérdést előterjesztő bíróság adatai alapján az alap 196 000 BGN értékben térítette vissza a felperes számára a KTB-nél elhelyezett biztosított betéteit a 2014. június 30. és november 6. közötti időszakra számított kamatokkal együtt. Azon, 44 070 BGN (hosszvetőleg 22 500 euró) összegű egyéb betéteket, amelyeknek tulajdonosa volt, az elismert követelések jegyzékébe a fizetéseképtelenségi eljárás keretében, az alkalmazandó bolgár jogszabályok által meghatározott rend szerint.

25. 2015. március 7-én a Sofiyski apelativen sad (szófiai fellebbviteli bíróság, Bulgária) 2014. június 20-át határozta meg a KBT fizetéseképtelenség kezdődátumaként, mivel ekkor fordult negatívba a KTB saját tőkéje.

26. Az Európai Bizottság 2014/2240. sz. kötelezettségszegési eljárását 2015. december 10-én megszüntették.

⁹ Az említett határozat alapján számították ki a felperes betétei után 2014. november 6-ig járó kamatokat. E kamatok szerződéses kamatoknak minősülnek.

¹⁰ A 2014/2240. sz. kötelezettségszegési eljárás. Lásd: a Bizottság 2014. szeptember 25-i közleményét (Bulgaria must allow bank customers to access their money) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_1041 oldalon.

¹¹ A 30. pont szerint, „2014. december 4-én a betétbiztosítási alap által a KTB banknál tartott betétek megtérítésével megbízott egyik bolgár hitelintézet 86 973,81 bolgár leva (BGN) (hosszvetőleg 44 465 euró) összeget fizetett ki N. Kantarev részére, ez az összeg magában foglalta a KTB bank engedélyének a 2014. november 6-i visszavonása időpontjában esedékes, 2673,81 BGN-t kitevő kamatokat. E tekintetben 2014. július 1-jéig az alapeljárás felperesének a betéteire alkalmazott kamatláb megfelelt a szerződésben rögzített feltételeknek, ugyanakkor az ezen időponttól 2014. november 6-ig alkalmazott kamatláb a BNB igazgatótanácsa által 2014. június 30-án meghatározott kamatláb volt, amelynek révén a BNB csökkentette a KTB bank által a betétekre alkalmazott kamatláb mértékét.

27. BT keresetet¹² nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz azon károk megtérítése iránt, amelyek közvetlenül vagy közvetve a BNB azon cselekményeiből és mulasztásaiból eredtek, amelyek a KBT-vel kapcsolatban – véleménye szerint- sértik az uniós jogot.

28. A kereset két kérelmet tartalmaz:

- Elsődlegesen, a KBT-nél elhelyezett betétek biztosított összege után a 2014. június 30. és 2014. december 4. közötti időszakra számított törvényes kamatok kifizetését, amelyek összege 8627,96 BGN (hozzávetőleg 4400 euró). A felperes e kérelem alátámasztásaként arra hivatkozik, hogy a BNB hatáskörrel rendelkező hatóságként elmulasztotta megállapítani, hogy a szóban forgó betéteket 2014. június 30. után befagyasztották, amivel megsértette a 94/19 irányelvet és jogszerűtlenül késleltette a visszatérítést 2014. december 4-ig.
- Másodlagosan, 44 070 BGN (hozzávetőleg 22 500 euró) kifizetését, amely a KTB-nél elhelyezett azon betétek összegének felel, amelyek meghaladják a biztosított minimális összeget. A BNB eljárása felgyorsította a KTB fizetéseképtelenségét és a nemzeti fizetéseképtelenségi eljárásban az említett összeg visszaszerzésének lehetőségei csekélyek, ami az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. és 52. cikkének megsértését jelenti.

29. A fenti kérelmek elbírálása céljából az Administrativen sad Sofia-grad (szófiai közigazgatási bíróság, Bulgária) több kérdést tartalmazó előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz, amelyekből kizárólag a vizsgálatom tárgyát képező kérdéseket idézem:

„[...]

2) Az következik-e az [...] 1093/2010/EU rendelet (27) preambulumbekzdéséből, hogy a rendelet 17. cikkének (3) bekezdése alapján kiadott, az uniós jognak a biztosított betétek adott hitelintézet betéteseire történő kifizetésének határidejével összefüggésben valamely tagállam központi bankja által elkövetett megsértését megállapító ajánlás az alapeljárásbelihez hasonló körülmények között:

- jogot biztosít az adott hitelintézet betéteseinek ahhoz, hogy valamely nemzeti bíróság előtt az ajánlásra hivatkozzanak az uniós jog említett megsértésén alapuló kártérítési kereset alátámasztása érdekében, figyelembe véve az Európai Bankhatóság uniós jog megsértésének megállapítására vonatkozó kifejezett hatáskörét, és tekintettel arra, hogy a betétesek nem címzettjei az ajánlásnak, és nem is lehetnek azok, és az ajánlás nem jár közvetlen jogkövetkezményekkel rájuk nézve;
- feltétellel érvényes, hogy a megsértett rendelkezés egyértelmű és feltétel nélküli kötelezettségeket határoz meg, figyelembe véve, hogy a [...] 94/19/EK irányelv tizenkettedik és tizenharmadik preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett 1. cikke 3. pontjának i. alpontja nem tartalmazza az ahhoz szükséges összes elemet, hogy egyértelmű és feltétel nélküli kötelezettséget rójon a tagállamokra, és nem biztosít közvetlen jogot a betétesek számára, valamint azon tényre tekintettel, hogy az említett irányelv csak minimumharmonizációt ír elő, amely nem foglalja magában azokat a támpontokat, amelyek alapján a betétek befagyasztását meg kell állapítani, és hogy az ajánlást nem támasztották alá más egyértelmű és feltétel nélküli uniós jogi rendelkezésekkel e támpontok – mégpedig többek között a likviditás hiányának értékelése és a kifizetés valószínűségének hiánya; korai beavatkozási intézkedések elrendelésének és a hitelintézet üzleti tevékenysége folytatásának kötelezettsége – tekintetében;

¹² A kereset a közigazgatási hatóságok felelősségéről szóló bolgár jogszabályok alapján terjesztette elő.

- a tárgyra, a betétbiztosításra és az Európai Bankhatóság azon hatáskörére tekintettel, hogy az 1093/2010/EU rendelet 26. cikkének (2) bekezdése alapján a betétbiztosítási rendszerrel kapcsolatos ajánlásokat adhat ki, a nemzeti központi bankra érvényes, amely nem áll kapcsolatban a nemzeti betétbiztosítási rendszerrel, és nem minősül az említett rendelet 4. cikke 2. pontjának [iii]. alpontja szerinti hatáskörrel rendelkező hatóságnak?

[...]

- 4) Az következik-e a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontjával és 7. cikkének (6) bekezdésével összefüggésben értelmezett 10. cikkének (1) bekezdéséből, valamint az Európai Unió Bíróságának 2016. december 21-i Vervloet és társai ítéletében (C-76/15, EU:C:2016:975, 82–84. pont) szereplő jogi fejtegetésekből, hogy az irányelv rendelkezéseinek hatálya alá tartoznak azok a betétesek,
- akiknek betétei a hitelintézet kifizetéseinek felfüggesztése és a banki ügyletek végzésére vonatkozó engedélyének visszavonása közötti időszakban nem voltak szerződések és jogszabályi rendelkezések alapján kifizetendők, és az egyes betétesek nem juttatták kifejezésre, hogy kérik a kifizetést,
 - akik olyan feltételbe egyeztek bele, amely azt írja elő, hogy a betéteket a biztosított összeg erejéig a tagállam jogában szabályozott eljárásban kell kifizetni, konkrétan többek között a betéteket kezelő hitelintézet engedélyének visszavonását követően, és e feltétel teljesül, valamint
 - a betétszerződés említett feltétele a tagállam joga alapján a jogi szabályozás erejével bír a szerződő felek között?

Az következik-e az említett irányelv rendelkezéseiből vagy más uniós jogi rendelkezésekből, hogy a nemzeti bíróság nem veheti figyelembe a betétszerződés ilyen feltételét, és a betétes által a betétek biztosított összegének határidőn túli kifizetése miatti kamatok megfizetése iránt az említett szerződés alapján indított keresetet nem vizsgálhatja az uniós jog megsértésével okozott károkért fennálló szerződésen kívüli felelősségre vonatkozó feltételek és a 94/19 irányelv 7. cikkének (6) bekezdése alapján?”

III. A Bíróság előtti eljárás

30. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2018. augusztus 6-án érkezett a Bírósághoz.

31. A BNB és a Bizottság nyújtottak be írásbeli észrevételeket, anélkül, hogy a Bíróság szükségesnek tartotta volna tárgyalás tartását.

32. A Bíróság által a Kantarev ítélet kihirdetését követően feltett egyik kérdésre válaszolva a kérdést előterjesztő bíróság 2018. november 9-én jelezte, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét fenntartja, mivel kétségei voltak többek között azzal kapcsolatban, hogy figyelembe kell-e vennie az EBH/2014/02. sz. ajánlást.

IV. Értékelés

A. A betétek befagyasztása, a visszatéríthető betétek meghatározása és a betétek kifizetése (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés)

33. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy a 94/19 irányelvben foglalt biztosítás (a 7. cikkének (6) bekezdésével és 10. cikkével összefüggésben értelmezett 1. cikke 3. pontjának i. alpontja) kiterjed-e azon albetétesekre:

- akiknek betétei a hitelintézet kifizetéseinek felfüggesztése és a banki ügyletek végzésére vonatkozó engedélyének visszavonása közötti időszakban nem voltak szerződések és jogszabályi rendelkezések alapján kifizetendők, és az egyes betétesek nem kérték a kifizetését,
- akik a szerződő felek között jogi szabályozás erejével bíró olyan feltételbe egyeztek bele, amely azt írja elő, hogy a betéteket a biztosított összeg erejéig a tagállam joga szerint kell kifizetni, konkrétan a betéteket kezelő hitelintézet engedélyének visszavonását követően.

34. Igenlő válasz esetén a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy mellőzni kell-e az ilyen jellegű szerződéses kikötés alkalmazását a betétek biztosított összegének a 94/19 irányelv értelmében vett késedelmes kifizetésével okozott károk megtérítése iránti kereset vizsgálata során.

35. A Kantarev ítélet az olyan személynek okozott kártérítésre szorítkozott, akinek a KTB-nél elhelyezett betétei már a betétek befagyasztása megállapításának időpontjában kétségtelenül kifizetendők (követelhető) voltak. A most vizsgált ügyben ellenben az a kérdés, hogy a 94/19 irányelv ugyanazon rendelkezései olyan betétes számára is védelmet nyújtanak-e, akinek a KTB-nél elhelyezett betétei a hivatkozott időpontban nem voltak kifizetendők.

36. A 94/19 irányelv által bevezetett betétbiztosítási mechanizmus részletes vizsgálata – véleményem szerint – lehetővé teszi a Kantarev ítélkezési gyakorlat megfelelő magyarázatát és alkalmazását.

37. A nemzeti betétbiztosítási rendszerek beavatkozása egy olyan keretében történik, amelynek lényegi elemeit a 94/19 irányelv szabályozza. Az irányelvnek kettős célja van: a betétesek védelme¹³ és a bankrendszer stabilitásának biztosítása.¹⁴

38. A bankbetétek biztosításának érvényesítésére irányuló eljárás könnyebben megérthető, ha azt három szakaszra osztjuk:

- Kezdeti szakasz, valamely bank betétei befagyasztásának megállapítása céljából, amely feladatot a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságnak kell elvégeznie.
- Köztes szakasz, amelyben a betétbiztosítási rendszer által visszafizetendő betétek meghatározása történik.
- A zárószakasz, amelyben a betétbiztosítási rendszer visszatéríti a biztosított betéteket tulajdonosaik számára.

¹³ Az Anisimoviené és társai ügyre vonatkozó indítványomban (C-688/15 és C-109/16, EU:C:2017/475), 85. pont, fenntartottam, hogy „a 94/19 irányelv által használt »betét« fogalmának körülhatárolása során a megoldás a visszafizetési kötelezettségben rejlik. A bankbetétszerződés lényege, hogy az adott személy őrzési és visszatérítési kötelezettséggel vegye át az idegen dolgot. Emlékezni kell egyébként, hogy a 94/19 irányelv alapvetően a megtakarítók védelmére irányul a fizetésképtelen hitelintézet bezárásával szemben. Ezáltal a megtakarítók számára mindenekelőtt annak biztosításáról van szó, hogy ez a fizetésképtelenség ne tegye lehetetlenné a pénzeszközök visszafizetését (legalábbis egy bizonyos határig), amelynek visszaszolgáltatására jogszabály alapján a hitelintézet köteles.”

¹⁴ 2018. március 22-i Anisimoviené és társai ítélet (C-688/15 és C-109/16, EU:C:2018:209), 83. pont; és Kantarev ítélet, 56. pont: az irányelv „célja [...] annak elkerülés[e] [...], hogy a bankbetéteket nemcsak a nehézségekkel küzdő hitelintézetektől, hanem a jól működő hitelintézetektől is elvonják azt követően, hogy a betétesek bizalma e [bank]rendszer épségét illetően megrendült”.

1. A kezdeti szakasz

39. A hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság határoz arról, hogy valamely pénzügyi intézménynél rendelkezésre állnak-e a betétek, vagy sem. E határozat elfogadásához a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontja megköveteli, hogy:

- „[E]sedékes és kifizetendő betét[ek] [legyenek], melye[ke]t a hitelintézet nem fizetett ki az alkalmazandó jogi és szerződéses feltételek mellett.”¹⁵
- A hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság megállapítsa, hogy „álláspontj[a] szerint a [...] hitelintézet pénzügyi körülményeihez közvetlenül kapcsolódó okok miatt [...] képtelen a betétet visszafizetni, és nem valószínű a későbbi visszafizetés sem”.

40. A hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságnak az eredeti határozatot rövid időn belül kell elfogadnia: „legkésőbb öt munkanappal azt követően hozzák meg, hogy először meggyőződtek arról, hogy egy hitelintézet elmulasztotta az esedékes és kifizetendő betétek kifizetését”.

41. A Kantarev ítélet tisztázta e kezdeti szakasz több szabályozási elemét, amelyet érdemes felidézni:

- A 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontja a magánszemélyeket jogokkal ruházta fel¹⁶ és közvetlen hatállyal rendelkezik, annak ellenére, hogy széles mérlegelési mozgásteret hagy a tagállamok számára a betétek befagyasztásának megállapítására hatáskörrel rendelkező hatóság kijelölése tekintetében és az érintett hitelintézet pénzügyi helyzetének a vizsgálata vonatkozásában.¹⁷
- A hatáskörrel rendelkező hatóságnak a lehető leghamarabb, de legkésőbb öt munkanappal azt követően határozatot kell hoznia a betétek befagyásáról, hogy először meggyőződött arról, hogy valamely hitelintézet elmulasztotta az esedékes és kifizetendő betétek kifizetését. Az említett kötelezettség feltétlen és kellően pontos.¹⁸
- A betétek befagyasztásáról a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság kifejezett jogi aktusával kell döntenie, és az nem vezethető le a nemzeti hatóságok más jogi aktusaiból.¹⁹
- A befagyasztás megállapítására előírt ötnapos határidő²⁰ kötelező jellegű, anélkül, hogy eltéréseket írt volna elő, ezáltal a nemzeti hatóság sem vezethet be eltéréseket.²¹

15 E rendelkezés nyelvi változatai árnyalatnyi különbségeket mutatnak. Azok közül, amelyeket megvizsgáltam, a spanyol nyelvű változat az „esedékes és kifizetendő betét” kifejezést használja, hasonlóképpen az angol („deposit that is due and payable”), az olasz („deposito dovuto e pagabile”) és a német nyelvi változathoz („eine Einlage, die [...] zwar fällig und von einem Kreditinstitut zu zahlen ist”). A francia és a portugál nyelvi változat inkább a követelhetőségre utal („dépôt qui est échu et exigible”, „depósito que, tendo-se vencido e sendo exigível”).

16 A Bíróság szerint, az említett rendelkezés „az uniós jog [...] szabályának minősül”, mivel „többek között betétesek védelmére irányul”. Ezenkívül „a betétek befagyasztásának a megállapítása közvetlen hatást gyakorol a betétesek jogi helyzetére, mivel e megállapítás folytán lép működésbe a betétbiztosítási mechanizmus, és következésképpen a betétesek kifizetése” (Kantarev ítélet, 102–104. pont).

17 A Kantarev ítélet 59. pontja szerint: „Figyelemmel a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontjára, és különösen arra a körülményre, hogy e rendelkezés pontosítja, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság köteles a betétek befagyasztásának a megállapítására, amennyiben »álláspontj[a] szerint« az ehhez szükséges feltételek teljesülnek, e hatóság kétségkívül rendelkezik bizonyos mérlegelési mozgástérrel. Ugyanakkor az ilyen mérlegelési mozgástér az e rendelkezésben felsorolt feltételek értékelésére, nem pedig magukra a feltételekre, vagy azon időpontra vonatkozik, amikor az ilyen megállapításra sor kell, hogy kerüljön.”

18 Uo., 99. és 100. pont.

19 Így például a BNB-nek a KTB bankot különleges felügyelet alá helyező határozatából a fizetőképességi problémáinak megjelenését követő időszakban (Kantarev ítélet, 78. pont).

20 A szóban forgó határidő rövidege alapvetően fontos a betétesek védelméhez és a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzéséhez. A 2009/14 irányelv 21 napról 5 napra csökkentette a határidőt.

21 Kantarev ítélet, 60. és 61. pont.

- A betétek befagyasztásának megállapításáról szóló határozat kizárólag a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontja i. alpontjának első bekezdése szerinti („szükséges és elegendő”) feltételektől függ.²² Ezért nem függhet a hitelintézet fizetéseképtelenségétől vagy a bank engedélyének a visszavonásától.²³

42. A Kantarev ítélet azonban nem tárgyalta a kérdést előterjesztő bíróság által a jelen ügyben feltett kérdést: a „befagyasztott betét” fogalmának meghatározásába beletartozik-e az a betét, amely egy szerződéses feltétel következtében nem minősül esedékesnek vagy kifizetendőnek, mivel a szerződés a nemzeti szabályozásra utal, amely szerint a betét csak a bank engedélyének visszavonása esetén fizetendő ki.

43. Véleményem szerint az ilyen jellemzőkkel bíró betét nem minősülhet „befagyasztott betétnek” az eljárás első szakaszában. Az olyan betétet, amely a nemzeti jog szerint alkalmazandó törvényi és szerződéses feltételek értelmében nem esedékes vagy nem kifizetendő, a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság nem minősítheti befagyasztott betétnek.

44. A kulcs annak meghatározásához, hogy egy betét mikor válik esedékessé és kifizetendővé, mindenekelőtt a pénzügyi intézmény és az ügyfél közötti szerződéses kapcsolat. Ha a két fél megegyezik abban, hogy a pénzügyi intézmény egy bizonyos időpontig nem köteles visszafizetni az ügyfél számára a betét összegét, nem lehet esedékességről vagy kifizetendő jellegéről beszélni, ha a szóban forgó időpont még nem következett be.

45. Az ilyen jellemzőkkel bíró betét ezért önmagában nem hozhatja a hitelintézetet a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontjában hivatkozott olyan „pénzügyi helyzetbe”, amelyben lehetetlen a betétek visszafizetése.

46. Márpedig azon betétekkel együtt, amelyek egy adott időpontban nem felelnek meg az esedékesség és kifizetendőség jellemzőinek, a pénzügyi intézmény sok olyan betéttel rendelkezik, amelyek ebben a helyzetben vannak. Ha ez így lenne, „ahhoz, hogy kimondásra kerüljön az említett hitelintézetnél elhelyezett összes betét befagyasztása, elegendő, ha megállapítást nyer, hogy ugyanezen hitelintézet bizonyos betéteket nem fizetett ki, és hogy a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontjában felsorolt feltételek teljesülnek”.²⁴

47. Összefoglalva, a befagyasztás megállapítása „a hitelintézet objektív pénzügyi helyzetéhez kapcsolódik, és az általános módon az ezen hitelintézetnél elhelyezett összes betétre, nem pedig a nála tartott egyes betétekre vonatkozik”.²⁵

2. Köztes szakasz

48. Az eljárás második szakaszában a hatáskörrel rendelkező hatóságnak arról kell határoznia, hogy a betétbiztosítási rendszernek mely betételeket kell visszafizetnie.²⁶

49. A 94/19 irányelv e tekintetben megállapítja, hogy:

- Ki kell zárni (azaz nem kell visszafizetni) a más hitelintézet által saját nevében és saját számlájára elhelyezett betétjét, a pénzügyi intézmények szavatolótökéjét, és az azon ügyletekből keletkező betéteket, amelyekkel kapcsolatban pénzmosás miatt büntetőítélet született (2. cikk).

²² Uo., 49. és 50. pont.

²³ Uo., 52. pont.

²⁴ Uo., 82. pont. Kiemelés tőlem.

²⁵ Uo., 82. pont.

²⁶ A különböző tagállamokban e szakaszban felmerülő nehézségekkel kapcsolatban lásd: az EBH 2019. augusztus 8-i elemzése, *Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes*.

– A tagállamok bizonyos betéteseket vagy betéteket a biztosításból kizárnak, vagy alacsonyabb szintű biztosításban részesíthetnek (7. cikk (2) bekezdése). Ezt a 94/19 irányelv I. mellékletében szereplő felsorolás alapján kell megtenniük.²⁷ Nem ismeretes, hogy Bulgária élt volna ezzel a lehetőséggel.

50. A betétbiztosítási rendszernek (logikusan a biztosított összeg erejéig) meg kell térítenie a befagyasztás megállapításával érintett bank összes betétjét, kivéve azokat, amelyekre valamilyen kizárási ok vonatkozik. Ezen alapfeltevés a jelen jogvitára nézve több következménnyel is jár.

51. Először is, ahogyan azt már kifejtettem, a visszafizetés lehetetlenségének megállapítása *kizárólag* a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontja szerinti feltételektől függ. Az irányelvnek sem e rendelkezése, sem pedig bármely más rendelkezése nem teszi lehetővé, hogy azt további vagy eltérő feltételekhez kössék.

52. A Kantarev ítéletben a Bíróság elutasította azt, hogy a betétek befagyasztásának megállapítását a pénzeszközök felvételére irányuló előzetes és eredménytelen kérelem benyújtásától (81. pont), a hitelintézet fizetéseképtelenségétől vagy a bank engedélyének a visszavonásától (51. pont), illetve a banknak bankhatóságok különleges felügyelete alá helyezésétől (60. pont) lehessen függővé tenni.

53. Az olyan nemzeti szabályozás, amely ilyen vagy más, a 1. cikk 3. pontjának i. alpontjában foglaltaktól eltérő feltételeket írna elő, sértené a 94/19 irányelv e rendelkezését, valamint 10. cikkének (1) bekezdését.

54. Másodsorban, a hatáskörrel rendelkező hatóság azt követően engedélyezi a befagyasztás megállapítását, hogy értékelte azokat a nehézségeket, amelyek pénzügyi helyzetéből adódóan betétek visszafizetésével összefüggésben felmerülnek. Bár nem logikus, ahogyan azt már előrebocsátottam, hogy e határozathozatal során csak azokat a betéteket veszi figyelembe, amelyeket a jövőben vissza kell fizetni, a hatáskörrel rendelkező hatóság értékelése – miután az határozat formáját öltötte – az említett hitelintézetnél elhelyezett összes betétre vonatkozik.²⁸

55. Ezért van az, hogy ebből kiindulva az általános szabály az, hogy a hitelintézet összes betétét vissza kell fizetni, a betétek esedékességétől és kifizetendő jellegétől függetlenül (kivéve a 94/19 irányelv 2. cikke szerinti kimerítő felsorolásban meghatározott betéteket).

56. Másképpen szólva, mind az esedékes és kifizetendő betéteket, mind pedig az említett két tulajdonsággal nem rendelkező betéteket meg kell téríteni, ha a hitelintézet objektív fizetéseképtelen helyzetbe került a tekintetben, hogy eleget tudjon tenni visszafizetési kötelezettségeinek. E helyzet a múltbeli és jelenlegi kötelezettségekre (esedékes és kifizetendő betétek) és a jövőbeni kötelezettségekre (nem esedékes és nem kifizetendő betétek) is vonatkozik.

57. A köztes szakaszban ezért a hatáskörrel rendelkező hatóságnak a hitelintézet összes betétét azonosítania kell ahhoz, hogy a betétbiztosítási rendszer adott esetben azokat később visszafizesse. A 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontja i. alpontjának és 10. cikke (1) bekezdésének ezen értelmezése felel meg leginkább a 94/19 irányelv céljainak (a betétesek védelme és a pénzügyi helyzet stabilitásának biztosítása).

²⁷ A 2014/49 irányelv (amely időbeli hatálya miatt a jelen jogvitára nem alkalmazható) 5. cikkének (1) bekezdése – bár a 94/19 irányelv I. mellékletében meghatározott betétek közül sokat tartalmaz – bővítette a betétbiztosítási rendszer által történő visszatérítésből kizárt betétek körét: befektetési vállalkozások betétei; olyan betétek, amelyeknek tulajdonosát soha nem azonosították; biztosítók és viszontbiztosítók betétei; a kollektív befektetési vállalkozások betétei; a nyugdíjalapok betétei; az állami hatóságok betétei; a hitelintézetek által kibocsátott hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok és a saját váltókból és kötelezvényekből származó tartozások.

²⁸ Kantarev ítélet, 82. pont.

58. Ha a betétbiztosítási rendszerbe tartozó valamely hitelintézet nem esedékes és nem kifizetendő betétei az adott időpontban nem lennének visszatéríthetők a betétbiztosítási mechanizmus által, a betéteseknél fennáll annak kockázata, hogy a jövőben fizetik vissza számukra a megtakarításaikat a nehéz helyzetben lévő hitelintézet reorganizációs és felszámolási eljárása során. A pénzügyi rendszer stabilitása ezenfelül meggyengülne az ügyfeleknek a közepes és hosszú lejáratú betétek biztonságába vetett bizalmának hiánya miatt.

3. Zárószakasz

59. Ebben a szakaszban a betétbiztosítási rendszer teljesíti a betétek visszatérítését vagy kifizetését. A 94/19 irányelv 7. cikke (1a) bekezdésének első albekezdése szerint a tagállamok 100 000 euró összegig biztosítják a visszatérítést.

60. A visszatérítésnek rövid időn belül (20 nap) meg kell történnie,²⁹ annak érdekében, hogy a betéteseket ne fosszák meg a megtakarításaiktól, és hogy ne kerüljenek olyan helyzetbe, hogy ebből következően ne tudják fedezni mindennapi kiadásait. A bankrendszer stabilitása szintén a gyors visszafizetést követeli meg.³⁰

61. A betéteknek a betétbiztosítási rendszer által történő visszafizetése független a hitelintézetet érintő esetleges reorganizációs vagy felszámolási eljárástól, mivel csak így valósulhat meg gyorsan, a befagyasztásról szóló határozat meghozatalától számított 20 napon belül.³¹ A 2009/14 irányelv (12) preambulumbekkezdésével³² kapcsolatban e tekintetben felmerült kétségeket a Bíróság annak kimondásával tisztázta, hogy a hivatkozott eljárások nem befolyásolják a betétek befagyasztását, sem pedig azok megtérítését.³³

62. A betétek visszatérítését attól sem lehet függővé tenni, hogy előzetesen a betétes nyújtott-e be eredménytelenül kérelmet.³⁴ A 94/19 irányelv 10. cikkének (3) bekezdése pontosítja, hogy a 20 napos visszafizetési határidőt a betétbiztosítási rendszer nem használhatja abból a célból, hogy a biztosítás kifizetését megtagadja attól a betétestől, aki a biztosítás jogcímén fennálló fizetési követelését nem tudta időben benyújtani.

63. Ha a betétbiztosítási rendszer nem teljesíti a biztosított betétek visszafizetésére irányadó 20 napos határidőt, a betétesek a vonatkozó kamatok megfizetését is követelhetik.³⁵

29 A 94/19 irányelv 10. cikkének (1) bekezdése értelmében a betétbiztosítási rendszereknek képesnek kell lenniük arra, hogy a befagyott betétek esetében megtérítsék a betétesek megfelelően bizonyított követeléseit attól a naptól számított húsz munkanapon belül, amely napon a hatáskörrel rendelkező hatóságok a befagyasztásról szóló határozatot meghozzák. Egészen kivételes körülmények között a betétbiztosítási rendszer a hatáskörrel rendelkező hatóságokhoz fordulhat a határidő meghosszabbítása érdekében, amely nem haladhatja meg a tíz munkanapot.

30 Kantarev ítélet, 58. pont: e határidő megállapításának célja „annak elkerülése [...], hogy valamely hitelintézet pénzügyi nehézségei – még ha átmenetiek is – ne vezessenek a betétek tömeges elvonásához, és hogy e nehézségek ne terjedjenek tovább a bankrendszer többi részére is”.

31 Lásd: a betétbiztosítási rendszerekről szóló, 1992. június 4-i tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat (COM(92) 188 végleges, HL 1992. C 163., 6. o.).

32 „A betéteket akkor lehet befagyottnak tekinteni, ha a korai beavatkozási vagy átszervezési intézkedések [a szóban forgó hitelintézet tekintetében] nem jártak sikerrel.”

33 Kantarev ítélet, 64. és 65. pont: „A (12) preambulumbekkezdés csak az arra irányuló lehetőségre utal, hogy a betéteket befagyottnak tekinthetők, ha a korai beavatkozási vagy átszervezési intézkedések nem jártak sikerrel, anélkül, hogy a befagyasztás megállapítását azon körülmény fennállásának a feltételéhez kötné, hogy az ilyen korai intézkedések sikertelenül zárultak. [...] Másrészt [...], az említett preambulumbekkezdés második mondata pontosítja, hogy ez a lehetőség »azonban nem akadályozhatja meg a hatáskörrel rendelkező hatóságokat abban, hogy a kifizetési időszak alatt az átszervezésre irányuló további erőfeszítéseket tegyenek«, és abból ebből fakadóan az következik, hogy az ilyen intézkedések nem befolyásolják a betétek befagyasztásának a megállapítását, sem pedig azok megtérítését.”

34 Uo., 81. pont.

35 Jelenleg a 2014/49 irányelv 7. cikkének (7) bekezdése kifejezetten előírja a visszafizethető összeg megállapításával kapcsolatos e lehetőséget: „A betétbiztosítási rendszer megtéríti a betétek kamatát, amely felhalmozódott, de nem került jóváírásra addig a napig, amelyn az érintett közigazgatási hatóság a 2. cikk (1) bekezdése 8. pontjának a) alpontjában említett megállapítást megteszi, vagy az igazságügyi hatóság a 2. cikk (1) bekezdése 8. pontjának b) alpontjában említett határozatot meghozza. A 6. cikk (1) bekezdésében meghatározott kártalanítási összeghatár nem léphető túl.”

4. A bírósági garancia és az uniós jog elsőbbsége

64. A 94/19 irányelv 7. cikkének (6) bekezdése rámutat arra, hogy „a tagállamok biztosítják, hogy a betétes kártalanítási joga a betétes által a betétbiztosítási rendszer ellen indított eljárás tárgyát képezhesse”.

65. A betétesek ezért igénybe vehetik a belső jogrendjük által számukra biztosított jogorvoslati lehetőségeket abból a célból, hogy a betétbiztosítási rendszer határozatainak és mulasztásainak megsemmisítése iránt keresetet indítsanak, és az e rendszer által számukra okozott kár megtérítését kérjék.

66. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság szerint a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontja „közvetlen hatállyal rendelkezik, és olyan jogszabálynak minősül, amelynek célja, hogy magánszemélyeket jogokkal ruházzon fel”.³⁶

67. A nemzeti bíróságok előtt indított keresetek esetén a betétesek hivatkozhatnak az uniós jog elsőbbségének elvére. Ennek értelmében, a nemzeti bíróságnak mellőznie kell bármely olyan belső szabály alkalmazását, amely ellentétes a 94/19 irányelvvel:³⁷ a jelen ügy szempontjából tartózkodnia kell az irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontjával ellentétes bármely nemzeti rendelkezés alkalmazásától.³⁸

68. Az említett kötelezettség független attól, hogy a bolgár jogalkotó a 94/19 irányelv hivatkozott rendelkezését átültette-e, vagy sem, a belső végrehajtási szabályba.³⁹

69. Az elsőbbség elve azt is maga után vonja, hogy ha az uniós joggal ellentétes belső szabályt valamely szerződési feltétel tartalmába foglalják, a nemzeti bíróság kiterjesztheti e feltételre az uniós joggal való összeegyeztethetlenségből adódó elkerülhetetlen következményeket. Közömbös, hogy a felek ilyen értelmű érvelése az okozott károk megtérítésére irányuló keresetté, vagy másfajta bírósági jogorvoslattá alakul-e át.

70. A jelen ügy körülményei között semmi akadálya nincs annak, hogy a nemzeti bíróság az elsőbbség elvét alkalmazza: a) a nemzeti szabály a betétbiztosítási rendszernek a még nem esedékes és nem kifizetendő betétek jogosultjai részére történő visszafizetési kötelezettségét ahhoz köti, hogy előzetesen vonják vissza azon pénzügyi intézmény engedélyét, amelynél az elhelyezett betétek befagyasztását megállapították; és b) ugyanezen jogszabályi szabályozás lesz érvényes a belső jog által elfogadott szerződési feltételre.

³⁶ Kantarev ítélet, a rendelkező rész 4. pontja.

³⁷ 2018. december 4-i Minister for Justice and Equality és Commissioner of An Garda Síochána ítélet (C-378/17, EU:C:2018:979), 35. pont; 2019. november 19-i A. K. és társai (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982), 160. és 161. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

³⁸ A Kantarev ítélet rendelkező részének 1. pontjában a Bíróság megállapította, hogy 1. cikkének 3. pontjával és 10. cikkének (1) bekezdésével „ellentétes [...] az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a betétek befagyasztásának a megállapítása a hitelintézet fizetési képtelenségétől és banki működési engedélyének a visszavonásától függ”.

³⁹ A kérdést előterjesztő bíróság szerint a 2009/14 irányelv által módosított 94/19 irányelvet a bankbetétek biztosításáról szóló 1998. évi törvény és annak 2009. évi módosítása ültette át a bolgár jogba 2009. június 12-i hatállyal. A 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontját azonban a nemzeti jog nem vette át a vitatott időszak alatt, hanem csak a bankbetétek biztosításáról szóló új törvény hatálybalépésével 2015. augusztus 14-től, amely az új, a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról szóló 2003/48/EK irányelv módosításáról szóló, 2014. március 24-i 2014/48/EU tanácsi irányelvet (HL 2014. L 111., 59. o.) is átültette, amely az alapeljárásban nem alkalmazható.

5. Összefoglalás

71. A fenti megállapítások alapján az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésre az alábbi választ javaslom:

A 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontját a 7. cikkének (6) bekezdésével és 10. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy:

- Az e tekintetben alkalmazandó jogi és szerződéses feltételek értelmében nem esedékes és nem kifizetendő betétet a hatáskörrel rendelkező hatóság nem veheti figyelembe a betétek befagyasztásának megállapítása céljából.
- Az e tekintetben alkalmazandó jogi és szerződéses feltételek értelmében nem esedékes és nem kifizetendő betétet visszatérítendő betétnek kell minősíteni azt követően, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság megállapította a pénzügyi intézmény betéteinek befagyasztását.
- A nemzeti bíróságnak tartózkodnia kell az olyan nemzeti szabály alkalmazásától, amely a még nem esedékes és nem kifizetendő betétek – amelyeket azonban befagyasztás megállapítása vonatkozik – visszafizetésének kötelezettségét ahhoz köti, hogy a letétkezelő pénzügyi intézmény engedélyét előzetesen visszavonják. Az olyan szerződéses feltétel alkalmazásától is tartózkodnia kell, amely bankbetétre vonatkozó szerződésbe foglalja az uniós joggal összeegyeztethetetlen, hivatkozott nemzeti szabályt.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés: az EBH ajánlásának értelmezése és érvényessége

72. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés az 1093/2010 rendelet 17. cikkének (3) bekezdése értelmében elfogadott EBH/2014/02. sz. ajánlásról szól. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy: a) a betétesek annak ellenére, hogy nem minősülnek az ajánlás címzettjeinek, hivatkozhatnak-e az ajánlásra az uniós jog megsértésével okozott károk megtérítése iránti jogvitában; és b) érvényes-e az ajánlás.

1. Az EBH ajánlásai

73. Az EBH az 1093/2010 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének értelmében hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a betétbiztosítási rendszerekre vonatkozó uniós irányelvek végrehajtásában közreműködjön.⁴⁰

74. Az EBH e feladata gyakorlása során a „hatáskörrel rendelkező [nemzeti] hatóságokhoz” fordulhat a betétbiztosításokkal összefüggésben.⁴¹ Az 1093/2010 rendelet (20) preambulumbekzdése szerint ezt azért kell megtennie, hogy az egyenlő versenyfeltételek biztosítása és a betétesek egyenlő bánásmódja érdekében elősegítse a betétbiztosítás egységes megközelítését az Unióban.

⁴⁰ „A Hatóság az e rendelettel ráruházott hatáskörökkel összhangban [...] a 94/19/EK irányelv [...] – amennyiben e jogi aktusok alkalmazandók a hitelintézetekre, a pénzügyi intézményekre és az őket felügyelő hatáskörrel rendelkező hatóságokra – [...] hatályán belül, valamint az ezeken alapuló valamennyi irányelv, rendelet és határozat, és a Hatóságra feladatokat ruházó bármely további jogi kötőerővel bíró uniós aktus hatályán belül jár el.”

⁴¹ Lásd az 1093/2010 rendelet 4. cikke 2. pontjának iii. alpontját, amelyet a jelen indítvány 104. pontja idéz.

75. Az EBH-nak a betétbiztosítási rendszerekkel kapcsolatos hatáskörei az alábbi lehetőségekben nyilvánulnak meg:

- Szabályozás- és végrehajtás-*technikai standardokat* fogadhat el.⁴²
- A hatáskörrel rendelkező hatóságoknak vagy a pénzügyi intézményeknek címzett *ajánlásokat* (és iránymutatásokat) bocsáthat ki az uniós jognak a szabályozástechnikai vagy végrehajtás-technikai standardok által nem szabályozott területeken történő alkalmazásáról.⁴³ E hatáskör kifejezetten alkalmazható a betétbiztosítási rendszerekre.⁴⁴
- Hatáskörén belül felléphet az uniós jog esetleges megsértése ellen,⁴⁵ ha a nemzeti hatóság azt nem alkalmazza, vagy azt helytelenül alkalmazza.⁴⁶

76. Az EBH ajánlásai nem rendelkeznek jogi kötőerővel. Ahogyan azt az elnevezésük is jelzi, nem felszólítást, hanem pusztán cselekvésre való felhívást tartalmaznak. Az EUMSZ 288. cikk ötödik bekezdésében előírt kategóriába tartoznak.⁴⁷

77. Márpedig az 1093/2010 rendelet 16. cikke (3) bekezdésének első albekezdése megköveteli, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok és pénzügyi intézmények *minden erőfeszítést* megtegyenek azért, hogy megfeleljenek az ajánlásoknak.

78. Ilyen értelemben ezek az ajánlások rendelkeznek bizonyos mértékű – bár nem kötelező – joghatással: a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak két hónapon belül vissza kell igazolni, hogy megfelelnek-e vagy meg kívánnak-e felelni, vagy nem felelnek-e meg az ajánlásnak. Ez utóbbi esetben az ennek alátámasztására szolgáló indokok megjelölése mellett tájékoztatni kell az EBH-t (az 1093/2010 rendelet 16. cikke (3) bekezdésének második albekezdése), és az EBH közzéteszi az ajánlásnak való meg nem felelés tényét és ezeket az indokokat.⁴⁸

79. Az 1093/2010 rendelet 17. cikkének (3) bekezdésén alapuló EBH-ajánlások olyan jellemzőkkel rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik azokat a 16. cikk szerinti ajánlásoktól:

- Ez utóbbiak (a 16. cikk szerinti ajánlások) általános jellegűek és a hatóság magyarázatát igénylik, ha nem felel meg azoknak („comply or explain”).⁴⁹
- A 17. cikk (3) bekezdése szerinti ajánlások ellenben egyedi jellegűek, ami a határozatokhoz hasonlóvá (de nem azokkal egyenértékűvé) teszi azokat, és egy *ad hoc* eljárás került kialakításra az ezeknek való meg nem felelés következményeinek kezelésére.

42 Az 1093/2010 rendelet 26. cikkének (3) bekezdése.

43 Az 1093/2010 rendelet (26) preambulumbekzdése és 16. cikkének (1) bekezdése.

44 Az 1093/2010 rendelet 26. cikkének (2) bekezdése értelmében „a betétbiztosítási rendszerekre a Hatóság iránymutatások és ajánlások elfogadására vonatkozó hatásköreiről szóló 16. cikk alkalmazandó”.

45 Az 1093/2010 rendelet (27) preambulumbekzdése így írja le ezen eljárás célját: „Az uniós jog helyes és teljes körű végrehajtása alapvető előfeltétele a pénzügyi piacok integritásának, átláthatóságának, hatékonyságának és szabályos működésének, a pénzügyi rendszer stabilitásának, továbbá a pénzügyi intézmények egyenlő versenyfeltételeinek az Unióban. Ezért olyan mechanizmust kell kialakítani, amelynek segítségével a Hatóság fel tud lépni az uniós jog alkalmazásának elmulasztása vagy helytelen alkalmazása és ezáltal annak megsértése ellen. A mechanizmust olyan területeken kell alkalmazni, ahol az uniós jog egyértelmű és feltétel nélküli kötelezettségeket határoz meg.”

46 Az 1093/2010 rendelet 17. cikkének (1) bekezdése.

47 A Bíróság szerint „az EUMSZ 288. cikk azáltal, hogy az ajánlásokat az uniós jogi aktusok különleges kategóriájaként vezette be, és kifejezetten előírta, hogy azok „nem kötelezőek”, az ajánlások elfogadására jogosult intézményeket olyan, ösztönzésre és meggyőzésre irányuló jogkörrel kívánta felruházni, amely eltér a kötelező erővel rendelkező jogi aktusok elfogadására vonatkozó jogkörtől”. (2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 26. pont).

48 Az 1093/2010 rendelet 16. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdése. E rendelkezés negyedik albekezdése hozzáteszi, hogy „amennyiben az adott iránymutatás vagy ajánlás megköveteli, a pénzügyi intézmények világos és részletes jelentést készítenek arról, hogy megfelelnek-e az iránymutatásnak vagy ajánlásnak”.

49 Az ilyen típusú aktus jellegéről és hatályáról, analógia útján lásd: Vabres, R., „La portée des recommandations de l’Autorité européenne de marchés financiers”, in: *L’Europe bancaire, financière et monétaire. Liber amicorum Blanche Soussi*, RD édition, Párizs, 2016, 95–104. pont.

80. A nemzeti hatóság, amely a 17. cikk (3) bekezdése szerinti ajánlások címzettje, ha nem felel meg az ajánlásoknak,⁵⁰ azt kockáztatja, hogy kötelezettségszegési eljárást indítanak ellene, amelyre később térek ki. Bizonyos értelemben az említett ajánlások azon eljárás kiindulópontját alkotják (vagy azzá válhatnak),⁵¹ amelyet az EBH folytat le a Bizottság támogatásával.

81. A 17. cikk (3) bekezdése szerinti ajánlásokat egyébként az érintettek az 1093/2010 rendelet 60. cikke értelmében megtámadhatják az Európai Felügyeleti Hatóságok fellebbviteli tanácsánál.

82. Az 1093/2010 rendelet 17. cikkének (3) bekezdése szerinti EBH-ajánlások nem végleges jellege és kötelező joghatásának hiánya befolyásolják az ezen ajánlásokra való hivatkozás lehetőségét és bírósági felülvizsgálatukat. Konkrétan megvalósíthatatlanná teszik a jogszerűségük közvetlen felülvizsgálata az EUMSZ 263. cikk szerinti megsemmisítés iránti keresettel.

83. Ennek az az oka, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata csak a kötelező jogi aktsokkal szembeni megsemmisítés iránti kereseteket fogadja el,⁵² valós tartalmuktól, elfogadásuk körülményeitől és az elfogadó intézmény hatáskörétől függően.⁵³

84. Az EBH-ajánlásokra azonban hivatkozni lehet a nemzeti bíróságok előtt folyó olyan jogvitában, amelyben az említett ajánlásokkal kapcsolatos kötelező uniós szabályokat kell értelmezni.⁵⁴

85. Mielőtt e kérdéssel foglalkoznék, meg kell említenem az 1093/2010 rendelet 17. cikkének (1)–(8) bekezdésében⁵⁵ szabályozott azon eljárást, amely arra irányul, hogy az EBH ajánlásait a Bizottság közvetítésével kötelező erejű határozatokká alakítsák át.

86. Miután az EBH feltárja, hogy valamely nemzeti hatóság feltételezetten nem megfelelően vagy elégtelenül alkalmazza az uniós jog rendelkezéseit, ajánlást küld a hatóság számára, megjelölve azokat az intézkedéseket, amelyeket e hatóságnak el kell fogadnia.

87. Ha a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság nem felel meg az említett ajánlásban foglaltaknak, és a kötelezettségszegését továbbra is folytatja, a Bizottság beavatkozhat. Ezt hivatalos vélemény formájában teszi, amelyben felhívja a hatóságot az uniós jognak való megfeleléshez nélkülözhetetlen intézkedések elfogadására.

50 A címzett nemzeti hatóság az ajánlás kézhezvételétől számított tíz munkanapon belül tájékoztatja a Hatóságot az uniós jognak való megfelelés érdekében hozott vagy hozandó intézkedéseiről.

51 Valamennyire hasonlóak a Bizottság felszólító leveléhez az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárásokban.

52 Az EUMSZ 263. cikkre való hivatkozással a formájuktól függetlenül „megtámadható jogi aktusnak” minősülnek az intézmények által elfogadott rendelkezések, amelyek kötelező joghatások kiváltására irányulnak (lásd ebben az értelemben: 1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács, ún. AETR ítélet, 22/70, EU:C:1971:32, 39. és 42. pont; 2017. október 25-i Románia kontra Bizottság ítélet, C-599/15 P, EU:C:2017:801, 47. pont; 2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 31. pont).

53 „Annak megállapításához, hogy a megtámadott jogi aktus kivált-e ilyen [kötelező] hatásokat, az aktus lényegét kell figyelembe venni (2000. június 22-i Hollandia kontra Bizottság ítélet, C-147/96, EU:C:2000:335, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). E hatásokat olyan objektív kritériumok alapján kell megítélni, mint az említett aktus tartalma, adott esetben figyelembe véve az utóbbi aktus elfogadásának körülményeit, valamint az elfogadó intézmény hatáskörét (2014. február 13-i Magyarország kontra Bizottság ítélet, C-31/13 P, EU:C:2014:70, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat)” (2017. október 25-i Szlovákia kontra Bizottság ítélet, C-593/15 P és C-594/15 P, EU:C:2017:800, 47. pont).

54 1989. december 13-i Grimaldi ítélet (C-322/88, EU:C:1989:646), 8. pont; 2017. június 13-i Florescu és társai ítélet (C-258/14, EU:C:2017:448), 30. pont; 2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-16/16 P, EU:C:2018:79), 44. pont.

55 Ezen eljárás szabályozását kiegészítette a Decision EBA/DC/2014/100, 14 July 2014, adopting Rules of Procedure for Investigation of Breach of Union Law elfogadása, ezen a weboldalon hozzáférhető:

[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), amelyet felváltott a Decision EBA/DC/2016/174, 23 December 2016, adopting Rules of Procedure for Investigation of Breach of Union Law, ezen az oldalon hozzáférhető: <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>.

88. Az eljárás zárószakaszában az EBH a pénzügyi intézménynek címzett egyedi határozatot hozhat, amelyben előírja az uniós jog szerinti kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, beleértve a tevékenység megszüntetését is, feltéve hogy közvetlenül alkalmazandó szabályokról van szó.⁵⁶

89. Ezen zárószakaszban az EBH határozatainak összhangban kell lennie a Bizottság hivatalos véleményében foglaltakkal, és elsőbbséget élveznek az ugyanabban az ügyben hozott bármely korábbi határozattal szemben. Olyan jogi aktusokról van tehát szó, amelyek kötelező erővel rendelkeznek a címzett pénzügyi intézményre és a hatáskörrel rendelkező azon nemzeti hatóságokra is nézve, amelyeket a Bizottság hivatalos véleménye kötelez.⁵⁷

2. Az EBH/2014/02. sz. ajánlás a nemzeti bíróság előtt

90. A kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy a betétes (jelen ügyben BT) hivatkozhat-e az EBH/2014/02. sz. ajánlásra abban a jogvitában, amelyet a BNB-vel szemben indított.

91. Az 1093/2010 rendelet 17. cikkének (3) bekezdése alapján kiadott EBH/2014/02. sz. ajánlást – ahogy azt már kifejtettem – a BNB-nek és az alapnak címezték, és megjelölték számukra a 94/19 irányelvnek való megfeleléshez és az irányelv 1. cikke 3. pontja i. alpontja megsértésének megszüntetéséhez szükséges releváns intézkedést.

92. Az EBH/2014/02. sz. ajánlás kibocsátása előtt a Bizottság már kötelezettségszegési eljárást (EUMSZ 258. cikk) indított Bulgáriával szemben, és (2014. augusztus 1-jén) felszólító levelet küldött e tagállamnak, anélkül, hogy később a jogsértési eljárást folytatta volna.⁵⁸

93. Az EBH/2014/02. sz. ajánlás után tehát a Bizottság nem adott ki hivatalos véleményt, ami ahhoz vezetett, hogy az EBH sem hozott semmilyen, az 1093/2010 rendelet 17. cikkének (6) bekezdése szerinti határozatot.⁵⁹

94. A kérdést előterjesztő bíróság szerint kétséges az EBH/2014/02. sz. ajánlásnak az uniós joggal (94/19 irányelv és 1093/2010 rendelet) való összeegyeztethetősége. E kétségek megválaszolása céljából kitérek arra, hogy az EBH ajánlásaira elviekben hivatkozni lehet a nemzeti bíróságok előtt, a jelen ügyben pedig a vitatott ajánlásra.

a) A hivatkozás elvi lehetősége és az érvényességgel kapcsolatban előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

95. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint „bár az ajánlások nem irányulnak kötelező joghatások kifejtésére, a nemzeti bíróságok kötelesek figyelembe venni az ajánlásokat az eléjük terjesztett jogvita megoldása érdekében, különösen akkor, ha azok a végrehajtásuk biztosításának céljából hozott nemzeti rendelkezések értelmezését magyarázzák meg, vagy ha a céljuk kötelező jellegű uniós rendelkezések kiegészítése”.⁶⁰

⁵⁶ Az 1093/2010 rendelet (29) preambulumbekzdése értelmében, „[...] e hatáskört olyan kivételes körülményekre kell korlátozni, amelyekben a hatáskörrel rendelkező hatóság nem tartja be a neki címzett hivatalos véleményben foglaltakat, és amelyekben az uniós jog a jelenlegi vagy jövőbeni uniós rendeletek értelmében közvetlenül alkalmazandó a pénzügyi intézményekre”.

⁵⁷ Az 1093/2010 rendelet 17. cikkének (7) bekezdése.

⁵⁸ Lásd a 10. és 27. lábjegyzetet.

⁵⁹ A Bizottság szerint nem kellett határozatot hozni, mert a KTB nem orvosolhatta az uniós jog megsértését, amelyet a BNB követett el azzal, hogy nem állapította meg a betéteknek a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontja alapján történő befagyasztását.

⁶⁰ 2016. szeptember 15-i Koninklijke KPN és társai ítélet (C-28/15, EU:C:2016:692), 41. pont.

96. Egyetértek Bobek főtanácsnokkal⁶¹ abban, hogy azon kötelezettség, miszerint a nemzeti bíróságoknak „figyelembe kell venni” az ajánlásokat, ha olyan jogvitákat kell elbírálniuk, amelyekben az ajánlásokkal kapcsolatos kötelező uniós jogot alkalmaznak, nem azonos a von Colson és Kamann ítélezési gyakorlat értelmében vett „megfelelő értelmezés” kötelezettségével.⁶²

97. Ha a nemzeti bíróságoknak a kötelező uniós jognak a tagállamokban történő alkalmazása céljából figyelembe kell venniük az ajánlásokat (az EBH által kiadott ajánlásokat is), logikus, hogy azok tartalmának értelmezésére irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordulhatnak a Bírósághoz.⁶³ Megtehetik-e ezt azonban az ajánlások érvényességének vitatása céljából?

98. Első ránézésre, mivel valamely ajánlás jogszerűsége *közvetlenül* nem vizsgálható felül megsemmisítés iránti kereset segítségével, azt lehetne gondolni, hogy jogszerűsége *közvetve*, azaz az érvényességre vonatkozó előzetes döntéshozatalra utalás keretében sem vizsgálható felül. Értelme lenne-e a kötelező erejű joghatásokkal nem bíró aktus érvénytelensége kimondásának?

99. Ha nem tévedek, a Bíróság mostanáig⁶⁴ nem foglalt kategorikusan állást e tekintetben. Úgy tűnik, hogy a Grimaldi ítéletben hallgatólagosan elfogadja az ajánlások érvényességének értékelésére irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelem lehetőségét,⁶⁵ Bobek főtanácsnok pedig kifejezetten elfogadja azt.⁶⁶

100. Álláspontom szerint a legkoherensebb megoldás az ajánlások érvényességének értékelésére vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmek benyújtása lehetőségének elfogadása, ha azon alapfeltevésből indulunk ki, hogy a nemzeti bíróságnak figyelembe kell vennie az ajánlásokat az uniós jog valamely kötelező uniós szabályának értelmezése céljából. Nem lenne logikus, hogy az említett nemzeti bíróság értelmezési célból figyelembe venné az olyan ajánlást, amelynek érvényességét pontosan azért vonja kétségbe, mert úgy véli, hogy az nem egyeztethető össze az uniós joggal, aminek megállapítása nem e bíróság feladata.⁶⁷

101. Az 1093/2010 rendelet 17. cikkének (3) bekezdésén alapuló EBH-ajánlások – hangsúlyozom – az egyik olyan támpontnak minősülnek, amelyet a hatáskörrel rendelkező bíróságnak mérlegelnie kell a jogvita elbírálása céljából. Emlékeztetek arra, hogy a jogvita annak tisztázásáról szól, hogy kellően súlyos-e az uniós szabályozás megsértése, és ebből következően valamely tagállamnak az uniós jog megsértése miatt fennálló felelősségét meghatározó három feltétel közül az egyik teljesül-e.⁶⁸

102. Az EBH valamely ajánlását a nemzeti bíróság kizárólag akkor veheti figyelembe valamely jogvita elbírálása során, ha annak tartalma megfelel azon uniós jogszabályoknak, amelyek alkalmazását megkönnyíti. Ha a nemzeti bíróság a jelen ügyhöz hasonlóan úgy véli, hogy ez nem áll fenn, előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordulhat a Bírósághoz, amely az egyetlen olyan szerv, amely hatáskörrel rendelkezik az összeegyeztethetlenség megállapítására.

61 2017. december 12-i Belgium kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítvány (C-16/16 P, EU:C:2017:959), 99–102. pont.

62 1984. április 10-i ítélet (14/83, EU:C:1984:153).

63 „Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az a tény, hogy valamely közösségi jogi intézkedés nem bír kötelező erővel, nem akadályozza meg a Bíróságot abban, hogy a 177. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárásban az értelmezésről döntsön” (1989. december 13-i Grimaldi ítélet [C-322/88, EU:C:1989:646, 9. pont]; 1993. január 21-i Deutsche Shell ítélet [C-188/91, EU:C:1993:24, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat]).

64 A C-911/19. sz. FBF ügy folyamatban van, amelyben a Conseil d'État (államtanács, Franciaország) azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a lakossági banki termékekkel kapcsolatos termékfelügyeleti és -irányítási intézkedésekről szóló, 2016. március 22-i EBA/GL/2015/18 iránymutatásokkal kapcsolatban előterjeszthető-e megsemmisítés iránti kereset és érvényesség értékelésére irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelem. Az 1093/2010 rendelet 16. cikke egyenértékűnek tekinti az EBH iránymutatásait és ajánlásait.

65 „[...] az EGK-Szerződés 173. cikkétől eltérően, amely kizárja a bírósági felülvizsgálat hatálya alól az ajánlás jellegű aktusokat, a 177. cikk hatáskörrel ruházta fel a Bíróságot arra, hogy a Közösség intézményei által *elfogadott* minden *aktus érvényességére* és értelmezésére vonatkozóan *kivétel nélkül előzetes döntést hozzon*” (1989. december 13-i Grimaldi ítélet [C-322/88, EU:C:1989:646], 8. pont; kiemelés tőlem).

66 A Belgium kontra Bizottság ügyre vonatkozó 2017. december 12-i indítvány (C-16/16 P, EU:C:2017:959), 108. pont.

67 1987. október 22-i Foto-Frost ítélet (314/85, EU:C:1987:452).

68 2016. július 28-i Tomášová ítélet (C-168/15, EU:C:2016:602), 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

b) A kérdést előterjesztő bíróságnak az EBH/2014/02. sz. ajánlással kapcsolatos kétségei

103. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az EBH/2014/02. sz. ajánlásnak az uniós joggal való összeegyeztethetősége kétséges, mert: a) egy olyan nemzeti hatóság a címzettje (a BNB), amely a KTB bank tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel a betétek befagyasztásának megállapítására, a pénzügyi intézmények pedig nem címzettjei; és b) feltehetőleg nem felel meg az 1093/2010 rendelet (27) preambulumbekzdésének, mivel a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontja nem határoz meg egyértelmű és feltétlen kötelezettségeket.

1) A betétek befagyasztásának megállapítására hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság

104. Az 1093/2010 rendelet 4. cikke 2. pontjának iii. alpontja értelmében „hatáskörrel rendelkező hatóságoknak” minősülnek „a betétbiztosítási rendszerek tekintetében a 94/19/EK irányelvnek megfelelően a betétbiztosítási rendszereket működtető szervek, vagy amennyiben a betétbiztosítási rendszert egy magántulajdonban álló vállalkozás működteti, az említett irányelvnek megfelelően az e rendszereket felügyelő hatóság”.

105. E hatóságok között található – a betétbiztosítási rendszer mellett – a betétek befagyasztásának megállapításával megbízott hatóság, amely sok tagállamban maga a központi nemzeti bank.⁶⁹

106. A 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontja ugyanakkor „széles mérlegelési mozgásteret hagy a tagállamok számára a betétek befagyasztásának megállapítására hatáskörrel rendelkező hatóság kijelölése tekintetében”.⁷⁰

107. A Kantarev ügyben a kérdést előterjesztő bíróság és a Bíróság elfogadottnak tekintették, hogy a BNB az a hatóság, amely a 94/19 rendelet 1. cikke 3. pontjának i. alpontja értelmében hatáskörrel rendelkezik a betétek befagyasztásának megállapítására.⁷¹ A jelen ügyben ezzel szemben úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő eljáró bíróság elfogadja a BNB ellenkező értelmű érveit.⁷²

108. A Zakona za kreditnite institutsii⁷³ egyik módosításának hatálybalépésével 2014. március 25-től kezdve és 1. cikke (2) bekezdésének 1. pontja értelmében a BNB olyan hatóságnak minősül, amely a Bolgár Köztársaságban hatáskörrel rendelkezik a bankok felülvizsgálatára az 575/2013/EU rendelet⁷⁴ 4. cikke (1) bekezdésének 40. pontja értelmében véve.

109. A bankbetétek garanciájáról szóló 2015. évi új törvény (Zakon za garantirane na vlogovete v bankite) a 2014/49 irányelvet ülteti át a bolgár jogba, amely a betétek befagyasztásának megállapítására hatáskörrel rendelkező hatóságként az 575/2013 rendelet értelmében a prudenciális felügyelettel megbízott hatóságot jelöli ki.⁷⁵ Ezért 2015. augusztus 14-től nem kétséges, hogy a BNB az a hatóság, amely hatáskörrel rendelkezik Bulgáriában a betétek befagyasztásának megállapítására.

110. A Bizottság szerint a felügyeleti hatóság is rendelkezett hatáskörrel a betétek befagyasztásának megállapítására, a 2015. augusztus 14. előtti időszakot is beleértve.

⁶⁹ Lásd: EBH-dokumentum, *Report on the Guarantee Schemes Payouts*, 2019, 16. és 17. o.

⁷⁰ Kantarev ítélet, 99. o.

⁷¹ Uo., 36., 88., 97., 100. és 106. pont.

⁷² Az említett érvek szerint a KTB különleges felügyelet alá vonásának időpontjában a BNB nem volt az 1093/2010 rendelet 4. cikke 2. pontjának iii. alpontja értelmében vett hatáskörrel rendelkező hatóságként kijelölve, és ezért nem volt jogosult valamely pénzügyi intézmény betéteinek a 94/19 irányelv értelmében vett befagyasztása megállapítására.

⁷³ A hitelintézetekről szóló törvény (DV 2006. július 21-i 59. száma).

⁷⁴ A hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 176., 1. o.; helyesbítések: HL 2013. L 208., 68. o.; HL 2013. L 327., 6. o.; HL 2017. L 20., 2. o.).

⁷⁵ A 2014/49 irányelv 2. cikke 8. pontjának a) alpontja és 17. pontja.

111. Úgy vélem azonban, hogy a 2014/49 irányelv elfogadásáig egyetlen uniós szabály sem állapított meg ilyen párhuzamot. Az említett irányelv (50) preambulumbekzdése megerősíti, hogy „tekintettel arra, hogy az egyes tagállamokban eltérő közigazgatási gyakorlatot alkalmaznak a betétbiztosítási rendszerekkel kapcsolatban, lehetővé kell tenni, hogy a tagállamok szabadon döntsenek arról, hogy mely hatóság állapítja meg, hogy a betétek befagytak”.

112. Ilyen körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság feladata arról dönteni, hogy a BNB-nek a KTB tekintetében történő eljárása időpontjában alkalmazandó bolgár jog alapján a betétek befagyasztásának megállapítására hatáskörrel rendelkező hatóság a BNB volt-e, vagy sem.

113. Nem szabad elfelejteni, hogy a Bíróság a Kantarev ítéletben már megállapította, hogy az a körülmény, miszerint a bolgár hatóságok a KTB bank esetében nem állapították meg a betétek befagyasztását, a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontja i. alpontja kellően súlyos megsértésének minősült.⁷⁶

2) A 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontja i. alpontjának közvetlen hatálya

114. Annak szükségességét illetően, hogy az EBH/2014/02. sz. ajánlásnak az uniós jog (a jelen esetben a 94/19 irányelv) *közvetlenül alkalmazható* feltételeire kell vonatkoznia, e követelményt csak az 1093/2010 rendelet 17. cikkének (6) bekezdése írja elő azért, hogy az EBH a pénzügyi intézményeknek címzett *határozatokat* hozzon, amelyekben felhívja ezen intézményeket az uniós szabályok által meghatározott kötelezettségek teljesítésére.

115. Az 1093/2010 rendelet (27) preambulumbekzdésének utolsó mondata⁷⁷ az EBH ezen végleges *határozataira* utal, az eljárás kezdetén hozható *ajánlásokra* pedig nem. Logikus, hogy így legyen, ha az EBH kötelező jellegű határozatáról van szó, nem pedig a kötelező joghatással nem bíró ajánlásról.

116. Mindenesetre, ahogyan azt már kifejtettem, a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontja közvetlen joghatást vált ki a Kantarev ítélet szerint, ezért a magánszemélyek az említett rendelkezésre és az azzal kapcsolatos ajánlásra is hivatkozhatnak a kérdést előterjesztő bíróság előtt.⁷⁸ Az EBH/2014/02. sz. ajánlás ezen elemével kapcsolatos kétségek ezért megalapozatlanok.

3. A Kantarev ítélet hatása az EBH/2014/02. sz. ajánlásra

117. Az EBH/2014/02. sz. ajánlás⁷⁹ szerint a BNB nem teljesítette a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontja szerinti kötelezettségét, mert nem állapította meg a betétek befagyasztását onnantól számított 5 napon belül, hogy a KTB képtelenné vált az esedékes és kifizetendő betétek visszatérítésére.

118. Az EBH úgy vélte, hogy a BNB azon határozata, amely a KTB-t különleges felügyelet alá vonja és kötelezettségeit ideiglenesen felfüggeszti, egyenértékű a betétek befagyasztásának a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontja értelmében vett megállapításával.

⁷⁶ Kantarev ítélet, 115. és 117. pont.

⁷⁷

„A mechanizmust olyan területeken kell alkalmazni, ahol az uniós jog egyértelmű és feltétel nélküli kötelezettségeket határoz meg.”

⁷⁸ Kantarev ítélet, 100., 106–108. és 117. pont.

⁷⁹ Huszonötödik és huszonhetedik preambulumbekzdés.

119. A Kantarev ítélet elutasítja az említett egyenértékűséget. A bíróság ezzel szemben az ítéletben megállapította, hogy a betétek befagyasztását a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság kifejezett jogi aktusával kell megállapítani, anélkül hogy az levezethető lenne a nemzeti hatóságok más jogi aktusaiból (így például, a BNB-nek a KTB bankot különleges felügyelet alá helyező határozatából), és az alapügyben szóban forgóhoz hasonló körülményekből sem lehet e fizetésképtelenségre következtetni.⁸⁰

120. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróságnak nem kell figyelembe vennie az EBH/2014/02. sz. ajánlás ezen elemét az uniós jog értelmezése során, mivel az nem egyeztethető össze a 94/19 irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontjával.

V. Véggkövetkeztés

121. A fent kifejtettek értelmében azt javaslom, hogy a Bíróság az alábbiak szerint válaszoljon az Administrativen sad Sofia-grad (szófiaei közigazgatási bíróság, Bulgária) kérdéseire:

„1) A betétbiztosítási rendszerekről szóló, 1994. május 30-i 94/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontját – a 7. cikkének (6) bekezdésével és a 10. cikkével összefüggésben – úgy kell értelmezni, hogy:

- Az e tekintetben alkalmazandó jogi és szerződéses feltételek értelmében nem esedékes és nem kifizetendő betétet a hatáskörrel rendelkező hatóság nem vehet figyelembe a betétek befagyasztásának megállapítása céljából.
- Az e tekintetben alkalmazandó jogi és szerződéses feltételek értelmében nem esedékes és nem kifizetendő betétet visszatérítendő betétnek kell minősíteni azt követően, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság megállapította a pénzügyi intézmény betéteinek befagyasztását.
- A nemzeti bíróságnak tartózkodnia kell az olyan nemzeti szabály alkalmazásától, amely a még nem esedékes és nem kifizetendő betétek – amelyekre azonban befagyasztás megállapítása vonatkozik – visszafizetésének kötelezettségét ahhoz köti, hogy a letétkezelő pénzügyi intézmény engedélyét előzetesen visszavonják. Az olyan szerződéses feltétel alkalmazásától is tartózkodnia kell, amely bankbetétre vonatkozó szerződésbe foglalja az uniós joggal összeegyeztethetetlen, hivatkozott nemzeti szabályt.

2) Az Európai Bankhatóság azon ajánlása, amely az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2010. november 24-i 1093/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 17. cikkének (3) bekezdésén alapul, az egyik olyan támpontnak minősül, amelyet az illetékes bíróságnak értékelnie kell a 94/19 irányelv értelmezése, valamint annak elbírálása céljából, hogy az uniós szabályozás megsértése kellően súlyos-e a Bíróság ítélezési gyakorlata értelmében.

Mindazonáltal az ilyen típusú ajánlást kizárólag akkor veheti figyelembe a nemzeti bíróság, ha annak tartalma megfelel azon uniós jogszabályoknak, amelyek alkalmazását megkönnyíti, és az érvényesség megállapítására vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell a bírósághoz előterjesztenie, ha kétség merül fel az ajánlásnak az említett jogszabályokkal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban.

3) A 94/19 irányelv végrehajtásához szükséges intézkedésről szóló, a Bolgár Nemzeti Banknak és a Bolgár betétbiztosítási alapnak címzett, 2014. október 17-i EBA/REC/2014/02. sz. ajánlás ellentétes az említett irányelv 1. cikke 3. pontjának i. alpontjával annyiban, amennyiben a hivatkozott

⁸⁰ Kantarev ítélet, 78. pont.

központi banknak a hitelintézet különleges felügyelet alá vonásáról és kötelezettségeinek ideiglenes felfüggesztéséről szóló határozatát egyenértékűnek tekinti a betétek befagyasztásának megállapításával.”