



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT
van 7 juni 2018¹

Zaak C-571/16

Nikolay Kantarev

[verzoek van de Administrativen sad – Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels – Vaststelling van de niet-beschikbaarheid van een deposito – Aansprakelijkheid van lidstaat voor schade die door een schending van het Unierecht wordt veroorzaakt – Beroepswegen”

I. Inleiding

1. Veel depositanten hoorden pas naar aanleiding van de banken- en financiële crisis die zich vanaf 2007 wereldwijd manifesteerde, dat hun deposito's bij kredietinstellingen waaraan in de EU-lidstaten vergunning is verleend gegarandeerd zijn tot een bedrag van 100 000 EUR. Dit depositogarantiestelsel werd echter op Europees niveau al in 1994 bij richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels² ingevoerd³: met het oog op de totstandbrenging van de interne markt voor bankdiensten op 1 januari 1993 heeft de Europese wetgever de mededingingsvoorwaarden met elkaar in overeenstemming gebracht en er onder meer voor gezorgd dat een „geharmoniseerd minimumniveau voor de bescherming van deposito's wordt gewaarborgd, ongeacht waar deze deposito's zich in de Gemeenschap bevinden”⁴.

2. Al in 1994 diende de richtlijn een tweeledig doel, namelijk de bescherming van de depositanten en de stabiliteit van het bankwezen. Beide doelstellingen hangen nauw met elkaar samen. Een groot risico voor het bankwezen is immers dat depositanten – hetzij op basis van geruchten, hetzij op grond van gefundeerde informatie – allemaal tegelijk hun deposito's opnemen, want „geen enkele bank [...] houdt voldoende liquide middelen aan om al haar deposito's of een aanzienlijk deel daarvan onmiddellijk terug te betalen”⁵. Het gaat er dus om zogenoemde „bankruns” te voorkomen door er voor te zorgen dat de depositanten hun deposito's door een garantie veilig achten.

1 Oorspronkelijke taal: Duits.

2 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 inzake de depositogarantiestelsels (PB 1994, L 135, blz. 5).

3 Het gegarandeerde bedrag was aanvankelijk echter lager. Sinds 2009 is het van 20 000 ECU stapsgewijs verhoogd tot 100 000 EUR (richtlijn 2009/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 tot wijziging van richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels wat dekking en uitbetalingstermijn betreft; PB 2009, L 68, blz. 3).

4 Zie de tweede overweging van richtlijn 94/19.

5 Voorstel van 12 juli 2010 voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de depositogarantiestelsels [herschikking], COM(2010) 368 definitief.

3. In het onderhavige geval is het door richtlijn 94/19 gegarandeerde bedrag als gevolg van liquiditeitsproblemen van een Bulgaarse bank door het depositogarantiestelsel volledig aan verzoeker in het hoofdgeding terugbetaald. Deze is evenwel van mening dat de betaling te laat heeft plaatsgevonden. Hij kon namelijk ongeveer zes maanden lang niet over zijn deposito's beschikken. Voor de verwijzende rechter stelt verzoeker derhalve dat er sprake is van een schending van het Unierecht.

4. Volgens verzoeker is de richtlijn inzake de depositogarantiestelsels in Bulgarije onjuist omgezet en toegepast: het vaststellen van de niet-beschikbaarheid van het deposito, dat een voorwaarde is voor de inschakeling van het depositogarantiestelsel, werd afhankelijk gesteld van de intrekking van de bankvergunning, hoewel de richtlijn voor deze vaststelling een vaste termijn voorschrijft die losstaat van het intrekken van de bankvergunning.

5. Ook al is zowel het betrokken nationale recht – dat de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van deposito's niet meer afhankelijk stelt van de intrekking van de bankvergunning – als het Unierecht – dat geen vaste termijn meer voorschrijft voor de vaststelling van de niet-beschikbaarheid – inmiddels gewijzigd, de prejudiciële vragen blijven actueel, omdat een effectieve schadeloosstelling van de deposanten binnen een redelijke termijn ook thans nog door het Unierecht wordt verlangd en op geen enkele wijze aan belang heeft ingeboet.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

6. Het Unierechtelijke kader van de zaak wordt gevormd door het beginsel van loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU en richtlijn 94/19⁶.

7. Bij wijze van inleiding moet worden gewezen op de eerste, vierde, achtste, negende en vierentwintigste overweging van richtlijn 94/19⁷:

„[1] Overwegende dat, overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag, een harmonische ontwikkeling van de werkzaamheden van kredietinstellingen in de gehele Gemeenschap dient te worden bevorderd door alle beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten weg te nemen, en tegelijk de stabiliteit van het bankwezen en de bescherming van de spaarders te versterken;

[...]

[4] Overwegende dat voor de kredietinstellingen de kosten van deelneming aan een garantiestelsel in generlei verhouding staan tot de kosten die het gevolg zouden zijn van het massaal opnemen van bankdeposito's, niet alleen bij een in moeilijkheden verkerende instelling maar ook bij gezonde instellingen, als gevolg van een verlies van het vertrouwen in de soliditeit van het bankwezen bij de deposanten;

[...]

⁶ Zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/14. Richtlijn 94/19 is inmiddels ingetrokken en vervangen door een herschikking, die evenwel pas ingaat op 4 juli 2019 (zie artikel 21 van richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels; PB 2014, L 173, blz. 149), waarbij sommige bepalingen van de herschikking al op 3 juli 2015 moesten zijn omgezet (zie artikel 20 van richtlijn 2014/49). Ten tijde van de feiten in de onderhavige zaak was alleen richtlijn 94/19 (zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/14) van toepassing.

⁷ Nummering van mij.

[8] Overwegende dat de harmonisatie beperkt moet blijven tot de voornaamste elementen van de depositogarantiestelsels en moet waarborgen dat op zeer korte termijn een op basis van een geharmoniseerd minimumniveau berekende uitkering uit hoofde van de garantie plaatsvindt;

[9] Overwegende dat de depositogarantiestelsels moeten worden ingeschakeld zodra deposito's niet-beschikbaar worden;

[...]

[24] Overwegende dat deze richtlijn niet kan leiden tot aansprakelijkheid van de lidstaten of van hun bevoegde autoriteiten jegens de deposanten, voor zover zij zorg hebben gedragen voor de instelling of de officiële erkenning van een of meer garantiestelsels voor deposito's of voor kredietinstellingen zelf, die de schadeloosstelling of de bescherming van de deposanten onder de in deze richtlijn vastgestelde voorwaarden garanderen”.

8. Richtlijn 2009/14 tot wijziging van richtlijn 94/19 bevat in het bijzonder de volgende overwegingen:

„(1) Op 7 oktober 2008 is de Raad overeengekomen dat het herstellen van het vertrouwen en van de goede werking van de financiële sector prioriteit geniet. De Raad heeft toegezegd alle nodige maatregelen te zullen nemen om de deposito's van particuliere spaarders te beschermen [...].

[...]

(3) [...] Om het vertrouwen van deposanten in stand te houden en een grotere stabiliteit van de financiële markten te bereiken, dient de minimumdekking derhalve te worden verhoogd tot 50 000 EUR. Voor 31 december 2010 dient de totale dekkingsom per deposant te worden vastgesteld op 100 000 EUR [...]

[...]

(12) Deposito's mogen als niet beschikbaar worden beschouwd, wanneer een vroege interventie of reorganisatiemaatregelen niet met succes werden bekroond. Dit mag de bevoegde autoriteiten niet beletten om tijdens de uitbetalingstermijn verdere herstructureringsinspanningen te leveren.”

9. In artikel 1, punt 1, van richtlijn 94/19 wordt het begrip „deposito” gedefinieerd:

„*deposito*: een creditsaldo dat wordt gevormd door op een rekening staande gelden of dat tijdelijk uit normale banktransacties voortvloeit, en dat de kredietinstelling onder de toepasselijke wettelijke en contractuele voorwaarden dient terug te betalen, alsmede schulden belichaamd in door deze kredietinstelling uitgegeven schuldbewijzen. [...].”

10. Artikel 1, punt 3, definieert wat in de zin van richtlijn 94/19 moet worden verstaan onder het begrip „niet-beschikbaar deposito”:

„*niet-beschikbaar deposito*: een deposito dat verschuldigd en betaalbaar is maar door een kredietinstelling niet onder de toepasselijke wettelijke en contractuele voorwaarden betaald is, waarbij:

i) ofwel de daartoe aangewezen bevoegde autoriteiten hebben vastgesteld dat, naar hun oordeel, de kredietinstelling, om redenen die rechtstreeks verband houden met haar financiële positie, momenteel niet in staat lijkt te zijn de deposito's terug te betalen en daartoe ook op afzienbare termijn niet in staat lijkt te zullen zijn.

De bevoegde autoriteiten doen deze vaststelling zo spoedig mogelijk en in ieder geval uiterlijk vijf werkdagen nadat zij voor het eerst hebben geconstateerd dat een kredietinstelling heeft nagelaten een verschuldigd en betaalbaar deposito terug te betalen; [...]

- ii) ofwel een rechterlijke instantie, om redenen die rechtstreeks verband houden met de financiële positie van de kredietinstelling, een uitspraak heeft gedaan die leidt tot schorsing van de mogelijkheid voor deposanten om vorderingen in te stellen jegens deze kredietinstelling, indien deze uitspraak vóór de hierboven bedoelde vaststelling is gedaan”.

11. In artikel 7, lid 1 en lid 1 bis, eerste volzin, van richtlijn 94/19 wordt aan de deposanten een dekkingsom gegarandeerd:

„(1) De lidstaten zorgen ervoor dat de dekking voor het totaal van de deposito's van een zelfde deposant ten minste 50 000 EUR bedraagt wanneer de deposito's niet-beschikbaar zijn.

(1 bis) Uiterlijk op 31 december 2010 zorgen de lidstaten ervoor dat de dekking voor het totaal van de deposito's van elke deposant wordt vastgesteld op 100 000 EUR wanneer de deposito's niet-beschikbaar zijn. [...]”

12. Artikel 10 van richtlijn 94/19 regelt de modaliteiten voor de uitkering van de vergoeding uit het depositogarantiestelsel:

„(1) Het depositogarantiestelsel moet in staat zijn terdege getoetste aanspraken van deposanten op uitkeringen in verband met niet-beschikbare deposito's te honoreren binnen een termijn van twintig werkdagen, te rekenen vanaf de datum waarop de bevoegde autoriteiten tot de in artikel 1, punt 3, onder i), bedoelde vaststelling overgaan of een rechterlijke instantie de uitspraak als bedoeld in artikel 1, punt 3, onder ii), doet;

het vergaren en doorgeven van de accurate gegevens over deposanten en deposito's die nodig zijn voor de toetsing van de aanspraken, valt binnen deze termijn. In zeer uitzonderlijke omstandigheden kan een depositogarantiestelsel de bevoegde autoriteiten verzoeken deze termijn te verlengen. De verlenging geldt voor maximaal tien werkdagen.

[...]

(3) Het depositogarantiestelsel mag zich niet op de in lid 1 en lid 2 bedoelde termijn beroepen om het recht op de garantie te ontzeggen aan een deposant die zijn aanspraak op uitkering uit hoofde van de garantie niet tijdig heeft kunnen doen gelden.

[...]”

B. Nationaal recht

13. Voor het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing zijn in de eerste plaats de Bulgaarse wetsbepalingen relevant die als grondslag voor een aanspraak op schadeloosstelling in aanmerking komen. Daarnaast zijn de bepalingen van belang die zijn vastgesteld ter uitvoering van richtlijn 94/19, alsmede andere bepalingen betreffende de Balgarska Narodna Banka (Bulgaarse centrale bank; hierna: „BNB”).

1. Aansprakelijkheidsregels

14. De Zakon za zadalzhniata i dogovorite (wet inzake verbintenissen en overeenkomsten; hierna ook: „ZZD”) regelt in artikel 45 een algemeen recht op schadevergoeding. Op grond daarvan is degene die door zijn schuld bij een ander schade heeft veroorzaakt, verplicht deze schade te vergoeden. Artikel 49 ZZD regelt de aansprakelijkheid van de opdrachtgever voor schade die de opdrachtnemer bij de uitvoering van de opdracht heeft veroorzaakt. Op het instellen van schadevorderingen op grond van de ZZD is de Grazhdanski protsesualen kodeks (wetboek van burgerlijke rechtsvordering) van toepassing. Die voorziet onder meer in de betaling van een recht, dat door de staatsbelastingtabel op 4 procent van de vordering, ten minste echter 50 BGN, is vastgelegd, en wijst als bevoegde rechter de rechter aan van de woonplaats van de verweerder dan wel van de plaats van de onrechtmatige daad.

15. Artikel 1 van de Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (wet inzake de aansprakelijkheid van de overheid en gemeenten voor schade; hierna: „ZODOV” of „wet inzake overheidsaansprakelijkheid”) regelt in lid 1 de voorwaarden voor schadevorderingen wegens overheidsaansprakelijkheid. Volgens deze bepaling zijn de overheid en de gemeenten aansprakelijk voor schade die door natuurlijke en rechtspersonen is geleden ten gevolge van onrechtmatige rechtshandelingen en onrechtmatig handelen of nalaten door hun organen of ambtenaren bij de uitoefening van hun overheidstaak. Voor het instellen van een dergelijke vordering kan overeenkomstig artikel 1, lid 2, en artikel 8 ZODOV, als alternatieve procedure voor de algemene procedure volgens het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, de Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek voor bestuursprocesrecht) worden toegepast.

16. Met betrekking tot besluiten van bestuursorganen verbindt artikel 204, lid 1, van het wetboek voor bestuursprocesrecht de mogelijkheid van het instellen van een schadevordering aan de voorafgaande nietigverklaring van de handeling overeenkomstig de betreffende procedure. De voor de schadevordering aangezochte rechter beslist echter zelf over de onrechtmatigheid indien het besluit van het bestuursorgaan nietig was of werd ingetrokken (lid 3) en in beginsel ook wanneer de schadevordering voortvloeit uit een (eenvoudig) handelen of nalaten van het bestuursorgaan (lid 4).

17. Voorts voorziet het wetboek voor bestuursprocesrecht in de betaling van een recht dat door de staatsbelastingtabel is vastgelegd op 10 respectievelijk 25 BGN, en voorziet de wet inzake staatsaansprakelijkheid) in de mogelijkheid de woonplaats van de gedupeerde als forum te kiezen.

2. Bescherming van deposito's

18. De Zakon za Balgarskata Narodna Banka (wet inzake de Bulgaarse centrale bank) regelt in artikel 16 met name de bevoegdheid van de centrale bank ten aanzien van het verlenen en intrekken van bankvergunningen en maatregelen van bijzonder toezicht. Overeenkomstig artikel 2, lid 6, van deze wet oefent de centrale bank haar bevoegdheid uit teneinde de stabiliteit van het bankwezen te waarborgen en de belangen van de depositanten te beschermen.

19. De Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (wet betreffende de garantie van deposito's)⁸ zet richtlijn 94/19 om in Bulgaars recht. In artikel 23, lid 1, van deze wet wordt bepaald dat het Fond za garantirane na vlogovete v bankite (garantiefonds voor deposito's; hierna: „depositogarantiefonds” of „FGVB”) de schulden van de betrokken bank tot het gegarandeerde bedrag vereffent wanneer de BNB de bankvergunning heeft ingetrokken. In lid 5 van dit artikel is vastgelegd dat het fonds uiterlijk op de twintigste werkdag na de dag waarop de vergunning is ingetrokken met de uitbetaling begint.

⁸ In de op het hoofdgeding toepasselijke versie ervan.

20. De Zakon za kreditnite institutsii (wet op de kredietinstellingen; hierna ook: „ZKI”)⁹ bepaalt in artikel 36, lid 2, punt 1, dat de BNB de vergunning wegens insolventie moet intrekken wanneer een bank gedurende meer dan zeven werkdagen haar opeisbare schulden niet meer voldoet, dit rechtstreeks verband houdt met de financiële situatie van deze bank en de BNB het onwaarschijnlijk acht dat de opeisbare schulden binnen een redelijke termijn worden voldaan. Volgens punt 2 van hetzelfde lid moet de vergunning ook worden ingetrokken wanneer het eigen vermogen van de bank negatief is. In artikel 36, lid 3, ZKI is vastgelegd dat de bankvergunning binnen vijf werkdagen na de vaststelling van de staat van insolventie wordt ingetrokken. Overeenkomstig lid 7 van hetzelfde artikel wordt na de intrekking van de vergunning overgegaan tot gedwongen liquidatie. In artikel 79, lid 8, ZKI wordt de aansprakelijkheid van de BNB beperkt tot opzettelijk gedrag. In artikel 115 ZKI wordt geregeld onder welke voorwaarden de BNB een bank onder bijzonder toezicht kan plaatsen. Volgens artikel 115, lid 3, mag het bijzondere toezicht niet langer dan zes maanden worden uitgeoefend. Artikel 116, lid 2, ZKI machtigt de BNB er in een dergelijk geval toe de rentepercentages voor deposito's bij de betrokken bank te verlagen tot het gemiddelde marktconforme tarief en de nakoming van alle of van een deel van haar verplichtingen te staken.

III. Hoofdgeding en procedure bij het Hof

21. Op 4 maart 2014 opende Nikolay Kantarev een bankrekening bij de Korporativna Targovska Banka (hierna: „KTB”). De rente over de ingelegde deposito's zou volgens een vastgesteld rentepercentage eenmaal per jaar of bij opzegging worden uitbetaald en de depositobedragen zouden door het FGVB worden gegarandeerd.

22. Op 20 juni 2014 verzochten de vertegenwoordigers van de KTB de BNB de KTB onder bijzonder toezicht te plaatsen. Bij brief van dezelfde dag stelde de KTB de BNB ervan in kennis dat zij alle bankzaken had stopgezet. Bij besluit van de BNB van dezelfde dag werd de KTB wegens dreigende insolventie in eerste instantie voor een periode van drie maanden op grond van de artikelen 115 en 166 ZKI onder bijzonder toezicht geplaatst en werd de nakoming van alle verplichtingen van de KTB gestaakt. Bij besluit van 30 juni 2014 verlaagde de BNB de rentepercentages voor deposito's bij de KTB tot het gemiddelde marktconforme tarief in het bankstelsel. Deze maatregelen werden op 16 september 2014 verlengd tot 20 november 2014.

23. Op 4 november 2014 stelde de BNB op basis van een externe accountantscontrole, de jaarrekeningen en de toezichtsrapporten vast dat de negatieve waarde van het eigen vermogen van de KTB 3 745 313 BGN bedroeg.

24. Bij besluit van 6 november 2014 trok de BNB de vergunning van de KTB in en verplichtte zij de KTB ertoe een verzoek tot inleiding van de faillissementsprocedure in te dienen en het depositogarantiefonds te informeren. Op dezelfde datum werd de depositorekening van Kantarev ambtshalve opgezegd.

25. Op 4 december 2014 betaalde een van de door het depositogarantiefonds aangewezen banken aan Kantarev 86 973,81 BGN, waarvan 84 300 BGN bestond uit de hoofdvordering en 2 673,81 BGN uit rente. Het rentepercentage werd voor de periode van 5 maart tot 1 juli 2014 berekend volgens de overeengekomen voorwaarden en voor de periode van 1 juli 2014 tot 6 november 2014 volgens het besluit van de BNB van 30 juni 2014.

⁹ In de op het hoofdgeding toepasselijke versie ervan.

26. Bij beslissing van de Sofiyski gradski sad (rechter voor de stad Sofia, Bulgarije) van 22 april 2015 werd de KTB met ingang van 6 november 2014 insolvent verklaard. Op 3 juli 2015 verklaarde de Sofiyski apelativen sad (appelrechter voor de stad Sofia, Bulgarije) deze beslissing nietig en stelde hij het tijdstip van aanvang van de insolventie vast op 20 juni 2014, aangezien de toestand van ontoereikend eigen kapitaal reeds op dat tijdstip was ingetreden.

27. In het hoofdgeding heeft Kantarev tegen de BNB een vordering ingesteld tot betaling van een schadevergoeding van 3 710,91 BGN (ca. 2 000 EUR) wegens te late uitbetaling van zijn deposito's in de periode van 30 juni 2014 tot 4 december 2014. Naar zijn mening heeft de BNB het Unierecht geschonden, omdat zij artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19, dat in dit opzicht niet op juiste wijze in nationaal recht is omgezet, maar rechtstreekse werking heeft, onjuist heeft toegepast.

28. Tegen deze achtergrond heeft de Administrativen sad – Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije) het Hof krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moeten artikel 4, lid 3, VEU en de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid aldus worden uitgelegd, dat zij bij het ontbreken van een nationale wettelijke regeling toestaan dat de bevoegde rechterlijke instantie en de procedure voor een vordering tot schadevergoeding wegens schending van het Unierecht worden bepaald aan de hand van de autoriteit die zich aan de schending schuldig heeft gemaakt en de aard van het handelen of het nalaten waardoor deze schending plaatsvond, wanneer de toepassing van deze criteria ertoe leidt, dat de rechtsvorderingen door verschillende rechters – de algemene rechter en de bestuursrechter – volgens verschillende procesrechtelijke regelingen – het wetboek van burgerlijke rechtsvordering en het wetboek voor bestuursprocesrecht – worden behandeld, volgens welke verschillende, namelijk pro-rata- en zuivere bedragen moeten worden betaald, en verschillende voorwaarden, ook met betrekking tot het bewijs van de schuld, moeten worden vervuld?
- 2) Moeten artikel 4, lid 3, VEU en de door het Hof in het arrest Frankovich neergelegde voorwaarden aldus worden uitgelegd dat deze eraan in de weg staan dat een vordering tot schadevergoeding wegens schending van het Unierecht zou kunnen worden behandeld overeenkomstig een procedure zoals neergelegd in de artikelen 45 en 49 van de wet inzake verbintenissen en overeenkomsten, die de betaling van een pro-ratabedrag en het bewijs van een schuld verlangt, en ook overeenkomstig een procedure zoals neergelegd in artikel 1 van de wet inzake overheidsaansprakelijkheid, die weliswaar in een objectieve aansprakelijkheid voorziet en bijzondere bepalingen bevat die de toegang tot de rechter gemakkelijker moeten maken, maar desalniettemin alleen geldt voor schade die is geleden wegens nietig verklaarde onrechtmatige rechtshandelingen en onrechtmatig overheidshandelen respectievelijk -nalaten, en niet in geval van schending van het Unierecht, waaraan andere overheidsinstanties zich schuldig hebben gemaakt door rechtshandelingen/tekortkomingen die in de betrokken procedure niet nietig zijn verklaard?
- 3) Moeten artikel 1, punt 3, onder i), en artikel 10, lid 1, van richtlijn 94/19 aldus worden uitgelegd, dat deze een wetgevende benadering toestaan zoals die welke is neergelegd in artikel 36, lid 3, van de wet op de kredietinstellingen en in artikel 23, lid 5, van de wet betreffende de garantie van deposito's, volgens welke ‚de veronderstelling dat de kredietinstelling, om redenen die rechtstreeks verband houden met haar financiële positie, momenteel niet in staat lijkt te zijn de deposito's terug te betalen en daartoe op afzienbare termijn niet in staat lijkt te zullen zijn' dezelfde betekenis heeft als de vaststelling van de insolventie van de instelling en het intrekken van haar vergunning, en het depositogarantiestelsel wordt ingeschakeld vanaf het tijdstip dat de bankvergunning wordt ingetrokken?
- 4) Moet artikel 1, punt 3, van richtlijn 94/19 aldus worden uitgelegd dat voor de kwalificatie van een deposito als ‚niet-beschikbaar' is vereist dat de ‚daartoe aangewezen bevoegde autoriteit' uitdrukkelijk deze niet-beschikbaarheid vaststelt na de beoordeling te hebben verricht

overeenkomstig het bepaalde onder i) van dit artikel, of mag bij een leemte in het nationale recht de beoordeling en de wil van de ‚daartoe aangewezen bevoegde autoriteit’ worden afgeleid door uitlegging van andere rechtshandelingen van deze autoriteit – in het onderhavige geval bijvoorbeeld besluit nr. 73 van 20 juni 2014 van de upravitelen savet (raad van bestuur) van de BNB, waarmee de KTB onder bijzonder toezicht werd geplaatst – dan wel op grond van omstandigheden zoals die in het hoofdgeding worden verondersteld?

- 5) Moet onder omstandigheden als die in het hoofdgeding, wanneer bij besluit nr. 73 van de raad van bestuur van de BNB van 20 juni 2014 alle betalingen en handel zijn stopgezet en de depositohouders in de periode van 20 juni 2014 tot 6 november 2014 geen verzoek tot uitbetaling konden doen en evenmin toegang tot hun deposito’s hadden, ervan worden uitgegaan dat alle gegarandeerde deposito’s van onbepaalde duur (waarover zonder aankondiging beschikt kan worden en die op verzoek direct moeten worden uitbetaald) in de zin van artikel 1, punt 3 onder i), van richtlijn 94/19 niet-beschikbaar waren, of houdt de voorwaarde van een deposito ‚dat verschuldigd en betaalbaar is maar door een kredietinstelling niet [...] betaald is’ in dat de depositohouders van de kredietinstelling betaling (door verzoek of sommatie) moeten hebben verlangd, zonder dat daaraan gevolg werd gegeven?
- 6) Moeten artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 en overweging 8 van richtlijn 2009/14 aldus worden uitgelegd dat de discretionaire bevoegdheid van de ‚daartoe aangewezen bevoegde autoriteit’ bij de beoordeling overeenkomstig artikel 1, punt 3, onder i), in elk geval wordt beperkt door de termijn van onder i), tweede volzin, van deze bepaling of staan zij in verband met het doel van het bijzonder toezicht zoals dat overeenkomstig artikel 115 ZKI is neergelegd toe dat de deposito’s langer dan in de richtlijn is voorzien, niet-beschikbaar blijven?
- 7) Hebben artikel 1, punt 3, onder i), en artikel 10, lid 1, van richtlijn 94/19 rechtstreekse werking en geven zij de houders van deposito’s bij een bank die bij een depositogarantiestelsel is aangesloten, behalve een recht op schadevergoeding op grond van dit stelsel tot het bedrag overeenkomstig artikel 7, lid 1, van richtlijn 94/19, ook het recht de staat wegens schending van het Unierecht aansprakelijk te stellen, doordat zij tegen de autoriteit die de niet-beschikbaarheid van de deposito’s moest vaststellen een vordering instellen tot vergoeding van de schade, die is geleden door de te late uitbetaling van het gegarandeerde depositobedrag, wanneer het besluit overeenkomstig artikel 1, punt 3, onder i), na het verstrijken van de in de richtlijn neergelegde termijn van vijf dagen werd genomen en deze vertraging te wijten is aan een door deze autoriteit vastgestelde saneringsmaatregel die de bank moet beschermen tegen insolventie, of staan zij onder omstandigheden als die in het hoofdgeding een nationale regeling toe zoals neergelegd in artikel 79, lid 8, ZKI, volgens welke de BNB, haar organen, en de door haar gemachtigde personen alleen dan aansprakelijk zijn voor de bij de uitoefening van hun toezichthoudende werkzaamheden ontstane schade, wanneer deze opzettelijk is veroorzaakt?
- 8) Levert een schending van het Unierecht die erin bestaat dat ‚de daartoe aangewezen bevoegde autoriteit’ geen besluit overeenkomstig artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 heeft genomen, een ‚voldoende gekwalificeerde schending’ op, die door instelling van een rechtsvordering tegen de toezichthoudende autoriteiten kan leiden tot de aansprakelijkheid van een lidstaat voor schade, en zo ja, welke voorwaarden gelden daarvoor en zijn daarbij de volgende omstandigheden van belang: a) dat het FGVB niet over voldoende middelen beschikte om alle gegarandeerde deposito’s te kunnen dekken; b) dat in de periode waarin de betalingen waren stopgezet, de kredietinstelling onder bijzonder toezicht is geplaatst om haar tegen insolventie te beschermen; c) dat het deposito van verzoekende partij is uitbetaald, nadat de BNB de nutteloosheid van de saneringsmaatregelen had vastgesteld, en d) dat het deposito van de verzoekende partij met de renteopbrengst, berekend over de periode van 20 juni 2014 tot en met 6 november 2014, is uitbetaald?”

29. In de procedure bij het Hof hebben Kantarev, de BNB en de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend.

IV. Juridische beoordeling

30. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van het begrip „niet-beschikbaar deposito” zoals dat in artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 is gedefinieerd alsook de mogelijkheid voor particulieren schadevorderingen in te stellen wegens niet-naleving van deze bepaling.

31. Met de eerste twee prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht eraan in de weg staat dat in Bulgarije voor het instellen van een schadevordering tegen de overheid wegens schending van het Unierecht twee procedures van toepassing zijn met verschillende materiële voorwaarden, verschillende tarieven en verschillende bevoegde rechters.

32. De derde tot en met de zesde vraag betreffen de voorwaarden waaronder sprake is van een niet-beschikbaar deposito. Verduidelijkt moet worden of de niet-beschikbaarheid pas aanvangt met de vaststelling van de insolventie en de intrekking van de vergunning van de kredietinstelling, of een uitdrukkelijke vaststelling van de niet-beschikbaarheid noodzakelijk is, of de deposant de bank uitdrukkelijk om uitbetaling moet hebben verzocht en ten slotte, of de bevoegde autoriteit beschikt over een discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de termijn voor de vaststelling van de niet-beschikbaarheid.

33. Centraal in de zevende en achtste prejudiciële vraag staat de kwestie of de relevante bepalingen van richtlijn 94/19 rechtstreekse werking hebben en in hoeverre het feit dat een besluit over de niet-beschikbaarheid van deposito's ontbreekt of niet tijdig is genomen een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht oplevert die tot overheidsaansprakelijkheid kan leiden.

A. Ontvankelijkheid van het prejudiciële verzoek

34. Alvorens ik mij zal bezighouden met de inhoudelijke beoordeling van de prejudiciële vragen, moeten eerst enkele woorden worden gewijd aan de ontvankelijkheid van het prejudiciële verzoek, aangezien de BNB betwijfelt of de gestelde vragen relevant zijn voor de beslissing in het hoofdgeding.

35. Allereerst stelt de BNB dat het Hof in het arrest Paul¹⁰ reeds heeft geoordeeld dat particulieren geen schadevergoeding kunnen eisen wegens gebrekkig toezicht op een bank, indien de schadeloosstelling van de deposanten waarin richtlijn 94/19 voorziet, is gegarandeerd. Aangezien het voorwerp van het onderhavige geschil een aanspraak op schadevergoeding wegens gebrekkig toezicht op een bank door de BNB is en het gegarandeerde depositobedrag aan Kantarev is uitgekeerd, hoeven de prejudiciële vragen gelet op het arrest Paul volgens de BNB niet (meer) te worden beantwoord.

36. Uit het feit dat het Hof een prejudiciële vraag reeds heeft beantwoord kan echter niet worden geconcludeerd dat deze vraag irrelevant en daarmee niet-ontvankelijk zou zijn. De nationale rechter blijft aan artikel 267 VWEU de bevoegdheid ontlenen om, indien hij zulks dienstig acht, vragen van uitlegging opnieuw aan het Hof voor te leggen.¹¹ De relevantie van het arrest Paul moet dus in het kader van de materieelrechtelijke beoordeling worden onderzocht en heeft geen invloed op de ontvankelijkheid van de verwijzing.

¹⁰ Arrest van 12 oktober 2004, Paul e.a. (C-222/02, EU:C:2004:606).

¹¹ Arrest van 12 oktober 2010, Rosenblatt (C-45/09, EU:C:2010:601, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37. Naar de opvatting van de BNB is het verzoek om een prejudiciële beslissing ook niet-ontvankelijk omdat in het hoofdgeding moet worden beslist of Kantarev daadwerkelijk schade heeft geleden. Het staat volgens de BNB aan de nationale rechter om zulks vast te stellen en niet aan het Hof. De prejudiciële vragen zijn daarvoor volgens haar niet relevant.

38. Ook dit bezwaar overtuigt niet. In de eerste plaats tast de gevraagde uitlegging van het Unierecht de concrete beoordeling van de schade door de nationale rechter als feitenrechter niet aan. In de tweede plaats rust op prejudiciële vragen betreffende het Unierecht een vermoeden van relevantie.¹² De verwijzende rechter heeft in dat verband overigens uitvoerig uiteengezet waarom hij de beantwoording van zijn vragen noodzakelijk acht om over de schadevordering van Kantarev te kunnen oordelen.

39. Ten slotte voert de BNB aan dat de prejudiciële vragen voor de beslechting van het hoofdgeding ook niet relevant zijn omdat de Bulgaarse wetgever en niet zijzelf verantwoordelijk is voor de omzetting van de richtlijn in Bulgaars recht.

40. Dit argument dient echter eveneens te worden verworpen. De bij de verwijzende rechter aanhangige vordering tot schadevergoeding is ingesteld tegen de BNB, die als nationale autoriteit de richtlijn naar het oordeel van verzoeker onjuist heeft toegepast.

41. In deze omstandigheden kan niet worden gesteld dat de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is derhalve ontvankelijk.

B. Inhoudelijke beoordeling van de prejudiciële vragen

42. Het lijkt mij zinvol om eerst de vragen te beantwoorden die betrekking hebben op de inhoud van de door richtlijn 94/19 opgelegde verplichting om de niet-beschikbaarheid van deposito's vast te stellen, alvorens de eventuele consequenties van de niet-nakoming van deze verplichting te bespreken.

1. Derde tot en met zesde prejudiciële vraag

43. Het begrip „niet-beschikbaar deposito”, dat centraal staat in de derde tot en met zesde prejudiciële vraag, is van groot belang voor richtlijn 94/19. Voor het geval dat deposito's niet beschikbaar zijn, garanderen de lidstaten overeenkomstig artikel 10, lid 1, van deze richtlijn immers dat in plaats van de in gebreke blijvende kredietinstellingen de door de lidstaten opgerichte depositogarantiestelsels de aanspraken van deposanten op uitkeringen binnen twintig werkdagen¹³ honoreren. Volgens artikel 7, lid 1 bis, van dezelfde richtlijn bedraagt de dekking voor het totaal van de deposito's van elke deposant 100 000 EUR.

a) Beantwoording van de derde en de zesde prejudiciële vraag

44. Met de derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als de Bulgaarse ten tijde van de litigieuze gebeurtenissen, volgens welke er pas sprake is van een „niet-beschikbaar deposito” wanneer de insolventie van de kredietinstelling vaststaat en haar vergunning is ingetrokken.

¹² Arrest van 21 december 2016, Vervloet e.a. (C-76/15, EU:C:2016:975, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹³ Richtlijn 2014/49 bepaalt dat deze termijn – ter keuze van de lidstaten stapsgewijs – uiterlijk op 31 december 2023 wordt teruggebracht tot zeven werkdagen (artikel 8, leden 1 en 2).

45. De derde prejudiciële vraag hangt nauw samen met de zesde prejudiciële vraag, die betrekking heeft op de discretionaire bevoegdheid van de bevoegde autoriteit aangaande de termijn voor de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van deposito's. De verwijzende rechter wenst met name te vernemen of de autoriteit van deze termijn, zoals neergelegd in artikel 1, punt 3, onder i), tweede volzin, van richtlijn 94/19, kan afwijken teneinde de betreffende financiële instelling onder bijzonder toezicht te plaatsen. Beide vragen moeten tezamen worden beantwoord.

46. Volgens de bewoordingen van artikel 1, punt 3, onder i), eerste volzin, is een verschuldigd, maar nog niet betaald deposito in de zin van richtlijn 94/19 niet beschikbaar wanneer de bevoegde autoriteiten hebben vastgesteld dat, „naar hun oordeel”, de kredietinstelling „momenteel niet in staat lijkt te zijn de deposito's terug te betalen en daartoe ook op afzienbare termijn niet in staat lijkt te zullen zijn”. Het gebruik van de woorden „oordeel”, „lijkt” en „op afzienbare termijn” pleit voor de zienswijze dat ten eerste de bevoegde autoriteiten over een bepaalde beoordelingsmarge beschikken waar het gaat om de inschatting van de situatie, en ten tweede dat de terugbetaling van het deposito nog niet definitief uitgesloten hoeft te zijn om tot de vaststelling van de niet-beschikbaarheid over te gaan. De bevoegde autoriteiten dienen veeleer op basis van een prognose te beslissen of het op grond van de actuele omstandigheden waarschijnlijk is dat de deposito's in de toekomst¹⁴ worden terugbetaald. Deze beslissing op basis van een prognose is tegelijkertijd de premisse en toereikende voorwaarde voor de niet-beschikbaarheid van deposito's in de zin van richtlijn 94/19.

47. De vaststelling van de insolventie van de kredietinstelling en de intrekking van de bankvergunning zijn echter geen omstandigheden waarbij de tekst van artikel 1, punt 3, onder i), eerste volzin, van richtlijn 94/19 aanknoopt. Ook staan beide begrippen voor omstandigheden die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met de voorwaarden van deze bepaling. Zo was in dit concrete geval de intrekking van de bankvergunning niet direct gebaseerd op de inschatting dat de KTB „op afzienbare termijn niet in staat lijkt te zullen zijn” de deposito's terug te betalen, maar op een nadelig saldo.

48. In elk geval legt artikel 1, punt 3, onder i), tweede volzin, van richtlijn 94/19 de bevoegde autoriteit een duidelijke tijdslimiet op met betrekking tot de op basis van een prognose te nemen beslissing. Deze bepaling verplicht de betrokken autoriteit er namelijk toe de vaststelling van de niet-beschikbaarheid zo spoedig mogelijk te doen, in ieder geval uiterlijk binnen vijf werkdagen nadat zij voor het eerst heeft geconstateerd dat een kredietinstelling heeft nagelaten een verschuldigd en betaalbaar deposito terug te betalen.

49. Door deze formulering wordt duidelijk dat een lidstaat de plicht van de bevoegde autoriteit tot een spoedige vaststelling van de niet-beschikbaarheid niet soepel kan hanteren, of de daarvoor vastgestelde termijn niet kan verlengen door de vaststelling afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de insolventie van de kredietinstelling is vastgesteld en haar vergunning is ingetrokken. Zou daardoor meer tijd verstrijken¹⁵ dan de autoriteit volgens artikel 1, punt 3, onder i), tweede volzin, van richtlijn 94/19 toekomt, dan zou dat in strijd zijn met de volstrekt duidelijke bewoordingen van deze bepaling.

50. Deze uitlegging wordt bevestigd door de doelstellingen die met richtlijn 94/19 worden nagestreefd.

¹⁴ In sommige taalversies van deze bepaling wordt meer specifiek verwezen naar de nabije toekomst (Frans: „pas de perspective rapprochée”; Italiaans: „non ha, a breve, la prospettiva”; Nederlands: „op afzienbare termijn”).

¹⁵ De bevoegdheid tot intrekking van de vergunning van kredietinstellingen is per 4 november 2014 opgedragen aan de Europese Centrale Bank [verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen, PB 2013, L 287, blz. 63]. De in artikel 14, leden 5 en 6, van deze verordening vastgestelde maatregelen laten zien dat het langere tijd kan duren voordat een bankvergunning wordt ingetrokken.

51. Richtlijn 94/19 wil namelijk zowel de stabiliteit van het bankwezen als de bescherming van de spaarders versterken.¹⁶ Beide doelstellingen hangen nauw met elkaar samen: de bescherming van de deposanten bevordert het vertrouwen in het bankwezen en de stabiliteit van het bankwezen is op haar beurt afhankelijk van het vertrouwen van de deposanten. De door het depositogarantiestelsel gewaarborgde bescherming van de deposanten moet voldoende vertrouwen wekken om het massaal opnemen van deposito's te voorkomen. Een plotselinge en grootschalige onttrekking van liquiditeit kan immers niet alleen voor een in moeilijkheden verkerende kredietinstelling, maar ook voor een gezonde kredietinstelling aanmerkelijke gevolgen hebben.¹⁷

52. Om dit besmettingseffect te voorkomen moeten de deposanten de zekerheid hebben dat zij hun deposito's voor het gegarandeerde bedrag op zeer korte en afzienbare termijn terugkrijgen wanneer hun kredietinstelling naar verwachting blijvend wegvalt, en wel onafhankelijk van de vaststelling van de insolventie van de kredietinstelling en de intrekking van haar vergunning. Het vertrouwen van de deposanten in een snelle restitutie mag ook niet worden aangetast door mogelijke vertragingen als gevolg van toezichtmaatregelen. Derhalve mogen vooral maatregelen die de terugbetaling van de deposito's door de financiële instelling voor een langere periode opschorten, niet leiden tot uitstel van de restitutie van de deposito's door het depositogarantiestelsel. In dit geval is immers juist voldaan aan de voorwaarden voor de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van de deposito's.

53. Overigens blijkt uit de toelichting bij de ontwerprichtlijn van de Commissie dat de definitie van het begrip „niet-beschikbaar deposito” bewust niet afhankelijk is gemaakt van het verloop van de procedures tot sanering of liquidatie van de kredietinstelling.¹⁸ Ook overweging 12 van richtlijn 2009/14 noemt de mogelijkheid dat de restitutie door het depositogarantiestelsel parallel aan reorganisatiemaatregelen kan plaatsvinden.

54. Dat de Europese wetgever belang hechtte aan een zeer snelle uitbetaling blijkt ook uit het feit dat de termijnen voor de vaststelling van de niet-beschikbaarheid [artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19] en de uitbetaling van het garantiebedrag (artikel 10, lid 1, van richtlijn 94/19) ten gevolge van de wijziging van richtlijn 94/19 door richtlijn 2009/14 verkort werden van eenentwintig tot vijf dagen respectievelijk van drie maanden tot twintig dagen. Ook de achtste en negende overweging van richtlijn 94/19 onderstrepen dat de depositogarantiestelsels moeten worden ingeschakeld zodra deposito's niet-beschikbaar worden en dat moet worden gewaarborgd dat op zeer korte termijn een uitkering uit hoofde van de garantie plaatsvindt.

55. Daaruit volgt dat artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 aldus moet worden uitgelegd dat de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van deposito's moet plaatsvinden binnen vijf dagen nadat de bevoegde autoriteit voor het eerst heeft geconstateerd dat een kredietinstelling de verschuldigd en betaalbare deposito's niet heeft terugbetaald, onafhankelijk van het oordeel over de insolventie van de kredietinstelling en de intrekking van haar vergunning. Ook bijzondere toezichtmaatregelen mogen geen schorsende werking hebben voor de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van deposito's.

b) Beantwoording van de vierde prejudiciële vraag

56. Met de vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit de niet-beschikbaarheid van deposito's *uitdrukkelijk* moet vaststellen, of dat die niet-beschikbaarheid ook uit andere omstandigheden kan blijken, zoals in casu uit het besluit van de BNB om de KTB onder bijzonder toezicht te plaatsen.

¹⁶ Zie de eerste overweging van richtlijn 94/19 en de overwegingen 1 en 3 van richtlijn 2009/14.

¹⁷ Zie de vierde overweging van richtlijn 94/19.

¹⁸ Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de depositogarantiestelsels, COM(92) 188 def., blz. 11.

57. Richtlijn 94/19 schrijft voor het vaststellen van de niet-beschikbaarheid van deposito's door de bevoegde autoriteit geen bepaalde vorm voor. De vaststelling is evenwel van groot belang voor de depositogarantiestelsels die met deze richtlijn zijn ingevoerd. De vaststelling van de niet-beschikbaarheid is immers niet alleen een voorwaarde voor het inschakelen van het depositogarantiestelsel¹⁹, maar markeert ook het begin van de termijn voor de schadeloosstelling van de deposanten.

58. Volgens artikel 10, lid 1, van richtlijn 94/19 is een depositogarantiestelsel namelijk verplicht relevante aanspraken van deposanten te honoreren binnen twintig werkdagen vanaf de datum waarop de niet-beschikbaarheid van hun deposito's is vastgesteld. Slechts „in zeer uitzonderlijke omstandigheden” kan deze termijn op verzoek van het depositogarantiestelsel worden verlengd, waarbij de verlenging voor maximaal tien werkdagen geldt.

59. Vanwege de dwingende termijn die het depositogarantiestelsel voor de schadeloosstelling van deposanten in acht moet nemen, moet het eenduidig en snel kunnen zien wanneer deze termijn ingaat. Dat betekent dat de vaststelling zoals bedoeld in artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 duidelijk naar deze bepaling moet verwijzen en onverwijld aan het depositogarantiestelsel moet worden meegedeeld. Een vaststelling die het depositogarantiestelsel impliciet uit andere omstandigheden zou moeten afleiden, voldoet niet aan die voorwaarden.

60. Daaruit volgt dat artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 aldus moet worden uitgelegd dat de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van deposito's zodanig dient te gebeuren dat daaruit voor het depositogarantiestelsel ondubbelzinnig blijkt dat de termijn uit artikel 10, lid 1, van richtlijn 94/19 is ingegaan.

c) Beantwoording van de vijfde prejudiciële vraag

61. Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of onder omstandigheden als die in het hoofdgeding de niet-beschikbaarheid van een deposito in de zin van artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 pas kan worden vastgesteld wanneer de deposant de kredietinstelling²⁰ tevergeefs om betaling heeft verzocht.

62. Dit standpunt wordt in casu ingenomen door de BNB, die stelt dat het antwoord op de vraag wanneer een deposito verschuldigd en betaalbaar is volgens de bewoordingen van de richtlijn afhangt van de toepasselijke wettelijke en contractuele voorwaarden en daarmee van het nationale recht. In het onderhavige geval zou zowel volgens het nationale recht als volgens de tussen Kantarev en de KTB gesloten overeenkomst vóór de uitbetaling van de deposito's een dienovereenkomstig verzoek moeten worden ingediend. Voor het overige valt het antwoord op de vijfde prejudiciële vraag volgens de BNB buiten de bevoegdheid van het Hof, omdat de opeisbaarheid en mogelijkheid tot terugbetaling van een deposito afhankelijk is van nationaal recht.

63. Dit bezwaar moet meteen al worden afgewezen. In weerwil van de verwijzing naar de „wettelijke en contractuele voorwaarden” die voor een deposito gelden, bevat artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 immers een eigen en daarmee Unierechtelijke definitie van het begrip „niet-beschikbaar deposito”. Dat wordt ook geïllustreerd door de aanhef van artikel 1, die luidt: „In deze richtlijn wordt verstaan onder”. Het is de taak van het Hof in het kader van de uitlegging van deze Unierechtelijke definitie te onderzoeken wat de verwijzing naar de „wettelijke en contractuele voorwaarden” betekent voor de opeisbaarheid en mogelijkheid tot terugbetaling van een deposito.

¹⁹ Zie punt 46 van deze conclusie.

²⁰ Uit de vraag van de verwijzende rechter blijkt dat het bij het verzoek, waarvan hij de noodzaak wil nagaan, gaat om een verzoek aan de betrokken kredietinstelling, en niet om een verzoek aan het bevoegde depositogarantiestelsel. Zie in dat verband punt 73.

64. De zienswijze van de BNB kan ook inhoudelijk niet worden aanvaard, aangezien zij miskent dat de definitie van het begrip „niet-beschikbaar deposito” in artikel 1, punt 3, van richtlijn 94/19 twee functies heeft: ten eerste stelt de definitie de bevoegde autoriteit of een rechterlijke instantie in staat om vast te stellen of er sprake is van een aansprakelijkheidssituatie, waardoor het depositogarantiestelsel wordt ingeschakeld; ten tweede definieert de richtlijn welke deposito’s vanwege het intreden van die aansprakelijkheidssituatie door het depositogarantiestelsel aan de deposanten moeten worden uitbetaald.

65. Deze twee functies van de definitie van het begrip „niet-beschikbaar deposito” vloeien voort uit de onderlinge samenhang tussen artikel 1, punt 3, artikel 7, leden 1 en 1 bis, en artikel 10, lid 1, van richtlijn 94/19: allereerst garanderen de lidstaten overeenkomstig artikel 7, leden 1 en 1 bis, in het geval van niet-beschikbaarheid de deposito’s van iedere deposant voor het in de richtlijn vastgelegde bedrag (eerste functie). Vervolgens moet het depositogarantiestelsel overeenkomstig artikel 10, lid 1, in het geval van niet-beschikbaarheid in staat zijn aanspraken van deposanten op uitkeringen in verband met niet-beschikbare deposito’s te honoreren binnen de door de richtlijn vastgestelde termijn (tweede functie).

66. Dat de definitie van het begrip „niet-beschikbaar deposito” in haar eerste functie de bevoegde autoriteit of een rechterlijke instantie in staat stelt om vast te stellen of er sprake is van een aansprakelijkheidssituatie, wordt zowel bevestigd door de bewoordingen van artikel 1, punt 3, onder i) en ii), van richtlijn 94/19 als door de ratio van deze bepaling: daaruit blijkt namelijk dat de niet-beschikbaarheid intreedt zodra *verschuldigde en betaalbare* deposito’s *om redenen die verband houden met de financiële positie van een kredietinstelling* niet worden terugbetaald. Op dat moment is er immers sprake van een geval van insolventie waarvoor de depositogarantiestelsels in het leven zijn geroepen en deposito’s voor het vastgestelde bedrag zijn gegarandeerd.

67. De voor een deposito toepasselijke wettelijke en contractuele voorwaarden zijn daarmee in het kader van de vaststelling van de niet-beschikbaarheid alleen relevant voor de vaststelling of een kredietinstelling insolvent is. Alleen het feit dat een kredietinstelling deposito’s die volgens de toepasselijke contractuele voorwaarden verschuldigd en betaalbaar zouden zijn niet terugbetaalt, kan er immers op wijzen dat die kredietinstelling niet meer solvent is. Dat deposito’s die volgens de toepasselijke bepalingen niet verschuldigd en betaalbaar zijn, niet worden terugbetaald, ligt nu eenmaal net zo in de aard der zaak als omgekeerd het feit dat bij een normaal functioneren van een bank verschuldigde en betaalbare deposito’s niet ongevraagd worden uitbetaald.

68. Wanneer de niet-beschikbaarheid echter eenmaal is vastgesteld, gelden alle deposito’s van een deposant die nog op zijn rekeningen staan en onder de definitie van richtlijn 94/19 vallen²¹, tot maximaal het door de richtlijn gegarandeerde bedrag als verschuldigd, betaalbaar, nog niet betaald en daarmee als niet-beschikbaar, zodat zij overeenkomstig artikel 1, punt 3, juncto artikel 10, lid 1, door het depositogarantiestelsel moeten worden terugbetaald.

69. Indien de door het depositogarantiestelsel te betalen deposito’s dus simpelweg bestaan uit het bedrag dat op het moment waarop de niet-beschikbaarheid wordt vastgesteld nog op de rekening van de deposant staat, speelt de vraag of een betrokken deposito onder de daarop toepasselijke wettelijke en contractuele voorwaarden „verschuldigd en betaalbaar is maar door een kredietinstelling niet [...] betaald is”, in dit stadium geen rol meer. Daardoor is het waarschijnlijk dat op het moment van de niet-beschikbaarheid niet alleen tegoeden in rekening-courant zoals die in casu, maar ook

²¹ Volgens artikel 7, lid 2, van richtlijn 94/19 kunnen alleen de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde deposito’s van de garantie worden uitgesloten. Wanneer voor een deposito geen garantie geldt, moet de kredietinstelling de deposanten hierover informeren (zie artikel 9, lid 1).

termijndeposito's die voor een bepaalde periode worden vastgezet en alleen met een opzegtermijn beschikbaar zijn, in de zin van richtlijn 94/19 door een kredietinstelling „verschuldigd en betaalbaar [zijn]”²². Daarop heeft de onderhavige vraag echter geen betrekking en die kwestie hoeft hier derhalve niet definitief te worden beslist.

70. Uit het bovenstaande volgt in ieder geval dat de deposant op het moment van de niet-beschikbaarheid van deposito's niet kan worden tegengeworpen dat hij een verzoek tot betaling had moeten indienen, welke verplichting normaal gesproken voor de betaling van zijn deposito's geldt. In de situatie van insolventie gaat de richtlijn uit van de fictie dat depositanten hun deposito's terug willen hebben en de nog op de bankrekening staande deposito's als „door een kredietinstelling niet [...] betaald” moeten worden aangemerkt.

71. Overigens zou het – zoals in de omstandigheden van het hoofdgeding, waarin de betrokken bank kennelijk de facto gesloten was en haar handelsbetrekkingen had beëindigd – niet reëel zijn om van de depositanten te verlangen een verzoek tot uitbetaling van hun deposito's in te dienen. Ook is het de vraag hoe de indiening van een dergelijk verzoek – dat zich bij direct opvraagbare tegoeden in rekening-courant meestal vertaalt in de poging bij een geldautomaat geld op te nemen of via internet geld over te maken – kan worden aangetoond. Bijgevolg zou het ook voor het depositogarantiestelsel zelf problematisch zijn wanneer het zich ervan zou moeten vergewissen dat de depositanten een verzoek tot uitbetaling van hun deposito's hebben ingediend.²³ Het zou ook tot andere praktische problemen leiden: wanneer de deposant alleen geprobeerd zou hebben 500 EUR op te nemen, zou hij dan toch voor het door de richtlijn vastgestelde bedrag van 100 000 EUR schadeloos worden gesteld?

72. Tot slot is een verzoekplicht ook niet te verenigen met het feit dat het nu juist het uitdrukkelijke doel van richtlijn 94/19 is zogenoemde „bankruns”, dus een toeloop van depositanten op een in moeilijkheden verkerende of ook gezonde kredietinstelling te voorkomen. Het zou indruisen tegen deze doelstelling wanneer van de depositanten zou worden verwacht dat zij zich eerst tot hun bank hebben gericht voordat zij door het depositogarantiestelsel schadeloos worden gesteld.

73. Het enige verzoek dat door richtlijn 94/19 wordt voorgeschreven is het verzoek tot schadeloosstelling dat bij het depositogarantiestelsel zelf moet worden ingediend.²⁴ En zelfs deze verplichting wordt door richtlijn 2014/49 niet meer voorgeschreven, aangezien een verplichting om zelf het initiatief te nemen geen geschikte basis vormt voor het vertrouwen van de depositanten in de onmiddellijke terugbetaling.²⁵

74. Daaruit volgt dat artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 aldus moet worden uitgelegd dat aan de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van een deposito niet de voorwaarde mag worden verbonden dat de deposant de kredietinstelling om terugbetaling moet hebben verzocht.

22 Hiervoor pleit dat richtlijn 2014/49, die weliswaar in de plaats komt van richtlijn 94/19, maar de definitie van het begrip „niet-beschikbaar deposito” handhaaft, termijndeposito's expliciet onder de definitie van het begrip „deposito” laat vallen. Daarnaast bepaalt de richtlijn dat rente op deposito's die op de datum van de vaststelling van de niet-beschikbaarheid is aangegroeid, maar nog niet is gecrediteerd, door het depositogarantiestelsel wordt vergoed; zie artikel 2, lid 1, punten 3 en 8, en artikel 7, punt 7, van richtlijn 2014/49 (zie voetnoot 6 van deze conclusie).

23 Temeer daar de schadevergoeding snel dient te worden uitgekeerd: binnen twintig werkdagen volgens artikel 10, lid 1, van richtlijn 94/19 en zelfs binnen zeven dagen volgens artikel 8, lid 1, van richtlijn 2014/49.

24 Zie artikel 9, lid 1, tweede alinea, alsook artikel 10, lid 3, van richtlijn 94/19.

25 Zie artikel 8, lid 6, van richtlijn 2014/49: „Het terugbetaalbare bedrag wordt ter beschikking gesteld zonder dat het depositogarantiestelsel daarom hoeft te worden verzocht.”

d) Tussenconclusie

75. Artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 moet aldus worden uitgelegd dat de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van deposito's moet plaatsvinden binnen vijf dagen nadat de bevoegde autoriteit voor het eerst heeft geconstateerd dat een kredietinstelling de verschuldigde en betaalbare deposito's niet terugbetaald heeft, onafhankelijk van het oordeel over de insolventie van de kredietinstelling en de intrekking van haar vergunning. Ook bijzondere toezichtmaatregelen mogen geen schorsende werking hebben voor de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van deposito's. Deze vaststelling dient zodanig te gebeuren dat daaruit voor het depositogarantiestelsel ondubbelzinnig blijkt dat de termijn van artikel 10, lid 1, van richtlijn 94/19 is ingegaan. Ten slotte mag aan de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van een deposito niet de voorwaarde worden verbonden dat de deposant de kredietinstelling om terugbetaling moet hebben verzocht.

2. Zevende en achtste prejudiciële vraag

76. Met zijn twee laatste prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 aldus moet worden uitgelegd dat het niet-naleven van de daarin vastgelegde termijn voor de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van deposito's leidt tot de aansprakelijkheid van een lidstaat wegens een schending van het Unierecht. De verwijzende rechter vraagt in het bijzonder of dit een „voldoende gekwalificeerde schending” oplevert en of de aansprakelijkheid van de staat in dit verband kan worden beperkt tot schade die opzettelijk is veroorzaakt.

77. De BNB werpt tegen dat het arrest Paul²⁶ reeds zou hebben uitgesloten dat particulieren de betrokken lidstaat op grond van richtlijn 94/19 aansprakelijk kunnen stellen voor een hoger bedrag dan de schadeloosstelling waarin is voorzien.²⁷

a) Afbakening ten opzichte van het arrest Paul

78. Dit bezwaar is om de volgende redenen niet overtuigend. In de zaak Paul had de betrokken lidstaat richtlijn 94/19 te laat omgezet. De door het faillissement van hun bank benadeelde deposanten werden *niet* door een depositogarantiestelsel schadeloos gesteld. Dientengevolge werd de lidstaat wegens een gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht er *door een nationale rechter* toe veroordeeld de deposanten schadeloos te stellen voor het in artikel 7, lid 1, van richtlijn 94/19 gegarandeerde bedrag.

79. Het financiële verlies van de deposanten lag echter hoger dan het door de richtlijn gegarandeerde bedrag. Aan het Hof werd daarom de vraag voorgelegd of de deposant op grond van richtlijn 94/19 *naast* het recht op vergoeding van het gegarandeerde bedrag in de zin van artikel 7, lid 1, ook nog mag verlangen dat de bevoegde autoriteit bepaalde toezichtmaatregelen neemt zoals bedoeld in artikel 3, leden 2 tot en met 5 (zoals het intrekken van de vergunning). In dit kader rees de vraag of schade die niet zou zijn geleden wanneer een dergelijke toezichtmaatregel zou zijn genomen, bovenop het gegarandeerde bedrag zou moeten worden vergoed.

80. Zo hielden in de zaak Paul de benadeelde deposanten de toezichthoudende autoriteit medeverantwoordelijk voor het feit dat de verliezen van hun deposito's überhaupt waren opgetreden. Het Hof oordeelde evenwel dat aan deposanten niet het recht wordt toegekend van de bevoegde autoriteiten te verlangen dat zij in hun belang zorg dragen voor toezichtmaatregelen en dat zij geen vergoeding kunnen vorderen voor de door gebrekkig toezicht veroorzaakte schade.

²⁶ Arrest van 12 oktober 2004, Paul e.a. (C-222/02, EU:C:2004:606).

²⁷ Zie reeds de punten 35 en 36 van deze conclusie.

81. In de zaak Paul was derhalve voor het Hof „niet de vraag aan de orde [...] of de onjuiste omzetting dan wel onjuiste toepassing van artikel 7 van richtlijn 94/19”²⁸, dus een gebrekkig functioneren van het vergoedingsmechanisme, een recht op schadevergoeding ten laste van de overheid teweeg kon brengen. Het ging om vorderingen wegens overheidsaansprakelijkheid die voortkwamen uit het verzuim bepaalde in artikel 3 van richtlijn 94/19 geregelde toezichtmaatregelen te nemen.

82. In casu is echter de vraag aan de orde of de onjuiste omzetting en toepassing van het vergoedingsmechanisme een recht op schadevergoeding wegens overheidsaansprakelijkheid teweeg kan brengen. Kantarev stelt de toezichthoudende autoriteit niet verantwoordelijk voor het verlies van zijn deposito's, maar voor het niet in acht nemen van de in richtlijn 94/19 neergelegde vergoedingsmodaliteiten.

83. De vierentwintigste overweging van richtlijn 94/19 sluit de aansprakelijkheid van de lidstaten alleen uit wanneer zij zorg hebben gedragen voor stelsels die de schadeloosstelling of de bescherming van de deposanten *onder de in deze richtlijn vastgestelde voorwaarden* garanderen. Kantarev is echter van mening dat het gegarandeerde bedrag niet onder de in artikel 1, punt 3, van de richtlijn vastgestelde voorwaarden, maar te laat aan hem werd uitgekeerd.

84. Zoals reeds is toegelicht is echter juist een snelle schadeloosstelling een doelstelling van richtlijn 94/19. De overheidsaansprakelijkheid wegens een onjuiste omzetting of toepassing van artikel 1, punt 3, onder i), waar de vergoeding overeenkomstig artikel 10, lid 1, van richtlijn 94/19 van afhangt, is dus in beginsel niet uitgesloten, noch door het arrest Paul, noch door de vierentwintigste overweging van de richtlijn.

85. Een recht op schadevergoeding bestaat echter alleen wanneer de voorwaarden voor overheidsaansprakelijkheid aanwezig zijn.

b) De voorwaarden voor overheidsaansprakelijkheid

86. Volgens vaste rechtspraak van het Hof hebben particulieren recht op vergoeding van schade die zij lijden als gevolg van schendingen van het recht van de Unie die de staat kunnen worden toegerekend, wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat het geschonden voorschrift van Unierecht ertoe strekt particulieren rechten toe te kennen, dat het om een voldoende gekwalificeerde schending van dat voorschrift gaat en dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen deze schending en de door de particulieren geleden schade.²⁹ In beginsel dienen de nationale rechterlijke instanties vast te stellen of aan de genoemde voorwaarden is voldaan en de staat aansprakelijk is voor de vergoeding van de schade.³⁰ Dienovereenkomstig twisten in casu partijen in het hoofdgeding over de vraag of is voldaan aan de drie cumulatieve voorwaarden voor aansprakelijkheid van de staat wegens een schending van het Unierecht.

87. Vooraf moet worden opgemerkt dat deze drie voorwaarden voldoende zijn om voor particulieren een recht op schadevergoeding in het leven te roepen.³¹ Hieruit volgt dat het Unierecht weliswaar geenszins uitsluit dat een staat naar nationaal recht onder minder beperkende voorwaarden aansprakelijk kan zijn wegens schending van dat recht, doch niet toestaat dat in het nationale recht voor die aansprakelijkheid aanvullende voorwaarden worden gesteld.³² Het Hof heeft geoordeeld dat

28 Conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl in de zaak Paul e.a. (C-222/02, EU:C:2003:637, punt 87).

29 Arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 51); 24 maart 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punt 20); 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punt 30), en 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punt 47).

30 Zie arresten van 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punt 62), en 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a. (C-160/14, EU:C:2015:565, punt 50).

31 Zie arrest van 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Zie arrest van 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

de schadevergoeding in het kader van het nationale recht niet afhankelijk kan worden gesteld van het bestaan van schuld (opzet of onzorgvuldigheid) bij het overheidsorgaan waaraan de schending is toe te rekenen, die verder gaat dan de voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht, ook al bevat deze bepaalde objectieve en subjectieve elementen die in het kader van een nationaal rechtsstelsel in verband kunnen worden gebracht met het schuldbegrip.³³

88. Voorts dient er vooraf aan te worden herinnerd dat – zoals de Commissie terecht opmerkt – de rechtstreekse werking van een bepaling geen voorwaarde is voor overheidsaansprakelijkheid.³⁴

89. Met betrekking tot de overheidsaansprakelijkheid dient veeleer te worden nagegaan of particulieren rechten kunnen ontlenen aan de bepaling waarvan de schending wordt aangevoerd.

90. In casu kunnen particulieren op grond van artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 niet verlangen dat de bevoegde autoriteit automatisch de niet-beschikbaarheid van hun deposito's vaststelt, wanneer deze niet-beschikbaarheid zich feitelijk uitstrekt over een bepaalde periode.³⁵ Zoals hierboven is vastgesteld beschikt de bevoegde autoriteit over een bepaalde beoordelingsmarge ten aanzien van deze vaststelling, omdat het vooral om een op een prognose gebaseerde beslissing gaat.³⁶

91. Artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 bepaalt evenwel, dat *indien* de bevoegde autoriteit van oordeel is dat de kredietinstelling vanwege haar financiële positie momenteel niet in staat lijkt te zijn de deposito's terug te betalen en daartoe ook op afzienbare termijn niet in staat lijkt te zullen zijn, deze autoriteit de bedoelde vaststelling *moet* doen binnen vijf dagen nadat zij voor het eerst heeft geconstateerd dat een kredietinstelling heeft nagelaten de deposito's terug te betalen.

92. Dit betekent dat deze bepaling particulieren weliswaar geen recht verleent op de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van hun deposito's, maar dat zij op grond van de bepaling wel mogen verlangen dat de autoriteit, *indien* zij de niet-beschikbaarheid vaststelt, dit binnen vijf dagen doet.

93. De regel is duidelijk en nauwkeurig wat de termijn aangaat.³⁷

94. Op grond van de toezichtmaatregelen die in casu door de BNB werden getroffen, kan ervan worden uitgegaan dat deze autoriteit van oordeel was dat de kredietinstelling vanwege haar financiële positie op dat moment niet in staat leek te zijn de deposito's terug te betalen. Op dezelfde dag waarop de BNB van de KTB vernam dat deze de betalingen had gestaakt, plaatste zij de KTB wegens dreigende insolventie onder bijzonder toezicht. Dat de KTB op dat tijdstip ook op afzienbare termijn niet in staat leek te zullen zijn het deposito terug te betalen, werd zelfs door de BNB zelf vastgelegd met haar besluit om de nakoming van alle verplichtingen van de KTB te staken.

33 Zie arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punten 78-80); 4 juli 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, punt 39), en 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punt 67).

34 Zie arrest van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punten 21 en 22).

35 Op dit punt verschilt de richtlijn van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad inzake de depositogarantiestelsels, waarin stond dat de staking van de betalingen niet door een bestuurlijke instantie hoefde te worden vastgesteld; volgens het voorstel was het voldoende dat de staking van de betaling „daadwerkelijk tien achtereenvolgende dagen voortduurt” [COM(92) 188 def., blz. 29].

36 Zie punt 46 van deze conclusie.

37 De mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel is een van de elementen die bij het onderzoek of er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht in de beschouwing kunnen worden betrokken; zie het arrest van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punten 55 en 56).

95. Hoewel de BNB van oordeel was dat voor de KTB insolventie dreigde en de BNB de terugbetaling van het betrokken deposito door haar eigen besluit voor langere tijd verhinderde, deed zij niet binnen de termijn van vijf dagen de vaststelling zoals bepaald in artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19, die zou hebben geleid tot de schadeloosstelling van de betrokken deposanten overeenkomstig artikel 7, lid 1, en artikel 10, lid 1. Dat vormt een voldoende gekwalificeerde schending van artikel 1, punt 3, onder i), van de richtlijn.

96. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen deze schending en de gestelde schade.

97. Daaruit volgt dat onder omstandigheden als in casu, de onjuiste toepassing van artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht oplevert om te leiden tot aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat. De door de verwijzende rechter in zijn achtste vraag genoemde aanvullende omstandigheden doen hieraan niets af.

3. Eerste en tweede prejudiciële vraag

98. Met zijn eerste twee prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter ten slotte te vernemen of het Unierecht eraan in de weg staat dat in Bulgarije twee verschillende procedures met verschillende voorwaarden kunnen worden toegepast voor het instellen van schadevorderingen tegen de overheid wegens schending van het Unierecht.

99. Enerzijds komt in Bulgarije op grond van de wet inzake verbintenissen en overeenkomsten, die een algemeen recht op schadevergoeding regelt, het wetboek van burgerlijke rechtsvordering in aanmerking. Anderzijds kan het wetboek voor bestuursprocesrecht van toepassing zijn, namelijk op grond van de wet inzake overheidsaansprakelijkheid, die de aansprakelijkheid van de overheid en de gemeenten regelt voor schade ten gevolge van onrechtmatige rechtshandelingen en onrechtmatig handelen of nalaten door hun organen of ambtenaren bij de uitoefening van hun overheidstaak.³⁸

100. Volgens de toelichting van de verwijzende rechter verschillen de twee procedures als volgt van elkaar: de bestuursrechtelijke procedure heeft het voordeel dat de aansprakelijkheid niet gebaseerd is op schuld, dat de proceskosten lager zijn en dat als forum ook de woonplaats van de gedupeerde in aanmerking komt. Deze procedure kan echter alleen worden toegepast wanneer de schade is veroorzaakt door nietig verklaarde onrechtmatige rechtshandelingen en onrechtmatig overheidshandelen respectievelijk -nalaten. Daarnaast bestaat er volgens de verwijzende rechter verschil van mening over de vraag of een dergelijke procedure tegen de BNB kan worden ingesteld, aangezien het bij deze instelling weliswaar om een overheidsinstantie, maar niet om een bestuursinstantie gaat.

101. Volgens vaste rechtspraak is het een aangelegenheid van de rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor rechtsvorderingen die ertoe strekken, de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen ten volle te beschermen.³⁹ Dit betekent dat de lidstaten weliswaar in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht de gevolgen van door de overheid veroorzaakte schade ongedaan moeten maken, maar dat het aanwijzen van de bevoegde rechter en de vaststelling van de procedure voor het instellen van een op het Unierecht gebaseerde vordering wegens overheidsaansprakelijkheid in beginsel valt onder de procedurele autonomie van de lidstaten.

³⁸ Zie de uiteenzettingen over het nationale recht in de punten 14-17 van deze conclusie.

³⁹ Zie arresten van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punt 50), en 14 september 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, punt 58).

102. Het is dus niet de taak van het Unierecht om te bepalen welke procedure – indien er meerdere in aanmerking komen – moet worden toegepast. Wel kent het Unierecht beginselen die bij de keuze van de geschikte procedure in acht moeten worden genomen.

103. Zo staat het Unierecht niet toe dat in het nationale recht strengere voorwaarden voor de overheidsaansprakelijkheid op grond van het Unierecht worden opgesteld dan de voorwaarden die het Hof in zijn rechtspraak heeft ontwikkeld. Schuldaansprakelijkheid, zoals die in casu door de wet inzake verbintenissen en overeenkomsten in het kader van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering wordt verlangd, valt echter buiten de drie vastgestelde voorwaarden voor de overheidsaansprakelijkheid op grond van het Unierecht (een voorschrift dat ertoe strekt particulieren rechten toe te kennen, een voldoende gekwalificeerde schending en een rechtstreeks causaal verband tussen deze schending en de geleden schade⁴⁰).⁴¹

104. Ook bepaalt het Unierecht dat de verplichting tot schadevergoeding geldt voor alle gevallen van schending van het Unierecht door een lidstaat, ongeacht welk overheidsorgaan dit recht heeft geschonden en ongeacht welk overheidsorgaan volgens het recht van de betrokken lidstaat deze schade in beginsel dient te vergoeden.⁴²

105. Daaruit volgt dat vanuit Unierechtelijk oogpunt de verplichting tot schadevergoeding in beginsel op een lidstaat als geheel rust en niet op het overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor een schending van het Unierecht. In het nationale recht mag dus wel degelijk zijn geregeld dat het overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor de geleden schade aansprakelijk wordt gesteld en dat dit eventueel een bepaalde procedure in werking stelt. Dit mag echter niet tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de rechtsbescherming van particulieren.

106. In het onderhavige geval is volgens het nationale recht op de aansprakelijkheid van de staat, maar niet op die van de BNB, de wet inzake overheidsaansprakelijkheid in het kader van het wetboek voor bestuursprocesrecht van toepassing. Aangezien de BNB zonder twijfel een overheidsorgaan in de zin van het Unierecht is, staat het aan de nationale rechter om te onderzoeken of de aansprakelijkheidsregeling voor de BNB de positie van particulieren in vergelijking met de aansprakelijkheidsregeling voor andere overheidsinstellingen dermate verzwakt dat het verhalen van een op het Unierecht gebaseerde vordering wegens overheidsaansprakelijkheid wordt bemoeilijkt.

107. In het kader van zijn procedurele autonomie dient de lidstaat bovendien het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in acht te nemen: de in de nationale wettelijke regelingen ter zake van schadevergoeding gestelde formele en materiële voorwaarden voor het verhaal van schade als gevolg van schendingen van het Unierecht mogen niet ongunstiger zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en mogen niet van dien aard zijn, dat zij het verkrijgen van schadevergoeding nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).⁴³

108. Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, moet in casu worden geconstateerd dat geen van de door de verwijzende rechter genoemde bepalingen in hun bewoordingen een onderscheid maakt naargelang de overheidsaansprakelijkheid is gebaseerd op een schending van het Unierecht dan wel op een schending van het nationale recht. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt ook niet dat Unierechtelijke situaties ongunstiger worden behandeld dan nationale situaties.⁴⁴

⁴⁰ Zie punt 86 van deze conclusie.

⁴¹ Zie punt 87 van deze conclusie.

⁴² Zie arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 32), en 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁴³ Zie arresten van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punt 43); 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punt 58); 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a. (C-160/14, EU:C:2015:565, punt 50).

⁴⁴ Zie voor een vergelijkbare zaak arrest van 15 maart 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, punten 50 en 51).

109. Daarentegen is in casu alleen al de onzekerheid over de vraag welke procedure van toepassing is wanneer men de overheid aansprakelijk wil stellen voor schade wegens schending van het Unierecht, een inbreuk op het doeltreffendheidsbeginsel. Die onzekerheid maakt voor particulieren de gerechtelijke procedure voor het verkrijgen van schadevergoeding immers uiterst moeilijk, te beginnen met het bepalen bij welke rechter – de bestuursrechter of de civiele rechter – zij hun vordering aanhangig moeten maken.

110. Bovendien rijst de vraag of het doeltreffendheidsbeginsel zich verzet tegen een nationale regeling als in casu het Bulgaarse wetboek voor bestuursprocesrecht, waarin wordt bepaald dat de aan de schending van het Unierecht ten grondslag liggende onrechtmatige rechtshandeling nietig moet zijn verklaard of het onrechtmatige overheidshandelen respectievelijk -nalaten dat tot de schending heeft geleid, moet zijn vastgesteld.

111. In dat verband heeft het Hof reeds vastgesteld dat de nationale rechter kan onderzoeken of de benadeelde persoon zich redelijke inspanningen heeft getroost om de schade te voorkomen of de omvang ervan te beperken, en meer in het bijzonder, of hij tijdig alle tot zijn beschikking staande beroepsmogelijkheden heeft aangewend.⁴⁵

112. Het doeltreffendheidsbeginsel zou evenwel worden geschonden wanneer van de benadeelde personen zou worden verlangd dat zij systematisch gebruikmaken van alle hun ter beschikking staande rechtsmiddelen.⁴⁶ Het staat aan de verwijzende rechter om, gelet op alle omstandigheden van het hoofdgeding, te beoordelen of redelijkerwijs van Kantarev kon worden gevergd dat hij vóór de indiening van zijn vordering tot verkrijging van schadevergoeding andere rechtsmiddelen had ingesteld, hetzij tot nietigverklaring van de handelingen van de BNB, hetzij tot vaststelling van de onrechtmatigheid van het handelen of nalaten van de BNB.⁴⁷

113. Tot slot rijst de vraag of het feit dat het instellen van een op het Unierecht gebaseerde vordering wegens overheidsaansprakelijkheid volgens het Bulgaarse recht afhankelijk is van de betaling van een (zij het evenredig) voorschot op de gerechtskosten, indruist tegen het doeltreffendheidsbeginsel. Het feit dat het nationale recht een (zij het evenredig) voorschot op de gerechtskosten, in de vorm van een recht, voorschrijft, is in veel lidstaten gebruikelijk en is op zichzelf niet in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel. De bevoegde rechter moet desalniettemin nagaan of zulks mogelijk een al dan niet onoverkomelijk obstakel voor de toegang tot de rechter vormt⁴⁸ en of in dit geval de mogelijkheid bestaat van de betaling te worden vrijgesteld.

114. In het licht van de bovenstaande overwegingen moet daarmee worden vastgesteld dat het Unierecht niet verbiedt dat in Bulgarije afhankelijk van het handelende overheidsorgaan twee verschillende procedures voor het instellen van vorderingen wegens overheidsaansprakelijkheid op grond van schendingen van het Unierecht kunnen worden toegepast, mits voor particulieren duidelijk is welke procedure zij in een concreet geval moeten volgen en dat middels deze procedure een op het Unierecht gebaseerde schadevordering op doeltreffende wijze kan worden verhaald. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of de procedure die van toepassing is op het instellen van vorderingen wegens overheidsaansprakelijkheid tegen de BNB, aan deze voorwaarden voldoet.

45 Arrest van 25 november 2010, *Fuß* (C-429/09, EU:C:2010:717, punt 75). Zie ook arresten van 5 maart 1996, *Brasserie du pêcheur en Factortame* (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 84); 13 maart 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation* (C-524/04, EU:C:2007:161, punt 124), en 24 maart 2009, *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, punt 60).

46 Arresten van 25 november 2010, *Fuß* (C-429/09, EU:C:2010:717, punt 77), en 24 maart 2009, *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, punt 62).

47 Arrest van 24 maart 2009, *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, punt 64).

48 Arrest van 22 december 2010, *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811, punt 61).

V. Conclusie

115. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging het verzoek van de Administrativen sad – Varna om een prejudiciële beslissing te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 moet aldus worden uitgelegd dat de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van deposito's moet plaatsvinden binnen vijf dagen nadat de bevoegde autoriteit voor het eerst heeft geconstateerd dat een kredietinstelling niet in staat is verschuldigde en betaalbare deposito's terug te betalen, onafhankelijk van het oordeel over de insolventie van de kredietinstelling en de intrekking van haar vergunning. Ook bijzondere toezichtmaatregelen mogen geen schorsende werking hebben voor de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van deposito's. Deze vaststelling dient zodanig te gebeuren dat daaruit voor het depositogarantiestelsel ondubbelzinnig blijkt dat de termijn van artikel 10, lid 1, van richtlijn 94/19 is ingegaan. Ten slotte mag aan de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van een deposito niet de voorwaarde worden verbonden dat de deposant de kredietinstelling om terugbetaling moet hebben verzocht.
- 2) Onder omstandigheden als in casu levert de onjuiste toepassing van artikel 1, punt 3, onder i), van richtlijn 94/19 een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht op om te leiden tot aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat.
- 3) Het Unierecht verbiedt niet dat in Bulgarije afhankelijk van het handelende overheidsorgaan twee verschillende procedures voor het instellen van vorderingen wegens overheidsaansprakelijkheid op grond van schendingen van het Unierecht kunnen worden toegepast, mits voor particulieren duidelijk is welke procedure zij in een concreet geval moeten volgen en dat middels deze procedure een op het Unierecht gebaseerde schadevordering op doeltreffende wijze kan worden verhaald. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of de procedure die van toepassing is op het instellen van vorderingen wegens overheidsaansprakelijkheid tegen de BNB, aan deze voorwaarden voldoet.”