ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CHRISTINE STIX-HACKL της 25ης Νοεμβρίου 2003 [1]

Πίνακας περιεχομένων

I — Εισαγωγικές παρατηρήσεις ..... I - 9429

II — Νομικό πλαίσιο ..... I - 9429

A — Το κοινοτικό δίκαιο ..... I - 9429

1. Η οδηγία 94/19 ..... I - 9429

2. Η οδηγία 77/780/ΕΟΚ — Πρώτη συντονιστική οδηγία ..... I - 9431

3. Η οδηγία 89/646/ΕΟΚ — Δεύτερη συντονιστική οδηγία ..... I - 9432

4. Η οδηγία 89/299/ΕΟΚ — Οδηγία περί ιδίων κεφαλαίων ..... I - 9432

5. Οι λοιπές οδηγίες που αφορούν το τραπεζικό δίκαιο ..... I - 9432

B — Η εθνική νομοθεσία ..... I - 9433

III — Τα πραγματικά περιστατικά και η κύρια δίκη ..... I - 9434

IV — Τα προδικαστικά ερωτήματα ..... I - 9436

V — Επί του παραδεκτού ..... I - 9438

A — Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία ..... I - 9438

B — Εκτίμηση ..... I - 9439

VI — Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος ..... I - 9440

A — Κύρια επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία ..... I - 9441

B — Εκτίμηση ..... I - 9443

1. Επί του άμεσου αποτελέσματος των άρθρων 3 και 7 της οδηγίας 94/19 .. I - 9443

α) Επί του άρθρου 7 της οδηγίας 94/19 ..... I - 9444

β) Επί του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/19 ..... I - 9444

γ) Επί του άρθρου 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 ..... I - 9445

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2. Επί της ευθύνης του κράτους μέλους ..... I - 9449
α) Επί της αναγνωρίσεως δικαιωμάτων σε ιδιώτες ..... I - 9450
β) Επί της κατάφωρης παραβιάσεως των κανόνων δικαίου ..... I - 9451
γ) Επί της άμεσης αιτιώδους συνάφειας ..... I - 9452
VII — Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος ..... I - 9453
Α — Κύρια επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία ..... I - 9453
Β — Εκτίμηση ..... I - 9455
1. Επί του πρώτου σκέλους του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος ..... I - 9455
α) Επί της πρώτης συντονιστικής οδηγίας ..... I - 9455
β) Επί της δεύτερης συντονιστικής οδηγίας ..... I - 9456
γ) Επί της οδηγίας σχετικά με τα ίδια κεφάλαια ..... I - 9457
δ) Επί της οδηγίας 95/26 ..... I - 9457
2. Επί του δευτέρου σκέλους του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος ..... I - 9458
VIII — Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος ..... I - 9458
IX — Πρόταση ..... I - 9459

I — Εισαγωγικές παρατηρήσεις

1. Η παρούσα διαδικασία για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως αφορά το αν η οδηγία 94/19/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 1994, περί των συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων [2] (στο εξής: οδηγία 94/19) ή άλλες οδηγίες που αφορούν το τραπεζικό δίκαιο παρέχουν στους καταθέτες το δικαίωμα να απαιτήσουν τη λήψη μέτρων εποπτείας των τραπεζών. Επιπλέον, τίθεται το ζήτημα της εκτάσεως της αστικής ευθύνης του δημοσίου για ζημίες τις οποίες υφίστανται οι ιδιώτες λόγω παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου οι οποίες είναι καταλογιστέες στο κράτος.

2 — ΕΕ L 135, σ. 5.

II — Νομικό πλαίσιο

Α — *Το κοινοτικό δίκαιο*

1. Η οδηγία 94/19

2. Το άρθρο 3 της οδηγίας 94/19 προβλέπει τα εξής:

«1. Κάθε κράτος μέλος φροντίζει να συσταθούν και να αναγνωριστούν επίσημα στο έδαφός του ένα ή περισσότερα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων. [...]

Ένα κράτος μέλος μπορεί, ωστόσο, να απαλλάσσει ένα πιστωτικό ίδρυμα από την υποχρέωση συμμετοχής σε σύστημα εγγύησης των καταθέσεων, εάν το εν λόγω πιστωτικό ίδρυμα είναι εντεταγμένο σε ένα σύστημα που το προστατεύει ως πιστωτικό ίδρυμα και εγγυάται ιδίως τη ρευστότητα και τη φερεγγυότητά του, εξασφαλίζοντας έτσι στους καταθέτες προστασία τουλάχιστον ισοδύναμη με εκείνη που προσφέρει ένα σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων, και που, σύμφωνα με τη γνώμη των αρμοδίων αρχών, πληροί τις εξής προϋποθέσεις:

— το σύστημα υπάρχει και έχει αναγνωρισθεί επίσημα κατά την έκδοση της παρούσας οδηγίας,

— το σύστημα έχει ως αντικείμενο να προλαμβάνει ώστε οι καταθέσεις σε πιστωτικά ιδρύματα που υπάγονται στο σύστημα να μην καθίστανται μη διαθέσιμες, και να διαθέτει τα απαιτούμενα προς τούτο μέσα,

— το σύστημα δεν συνίσταται σε εγγύηση παρεχόμενη από το ίδιο το κράτος μέλος ή τις τοπικές ή περιφερειακές αρχές του σε πιστωτικό ίδρυμα,

— το σύστημα εξασφαλίζει την πληροφόρηση των καταθετών σύμφωνα με τους τρόπους και τους όρους που προβλέπει το άρθρο 9.

[...]

2. Εάν ένα πιστωτικό ίδρυμα δεν τηρεί τις υποχρεώσεις που υπέχει ως μέλος συστήματος εγγύησης των καταθέσεων, απευθύνεται κοινοποίηση στις αρμόδιες αρχές που χορήγησαν την άδεια λειτουργίας, οι οποίες, σε συνεργασία με το σύστημα εγγύησης, λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα, περιλαμβανομένης της επιβολής κυρώσεων, για να εξασφαλίσουν ότι το πιστωτικό ίδρυμα τηρεί τις υποχρεώσεις του.

3. Εάν, παρά τα μέτρα αυτά, το πιστωτικό ίδρυμα δεν τηρεί τις υποχρεώσεις του, το σύστημα μπορεί, εφόσον η εθνική νομοθεσία επιτρέπει τον αποκλεισμό μέλους, και με τη ρητή συναίνεση των αρμόδιων αρχών, να ειδοποιεί εντός προθεσμίας δώδεκα μηνών τουλάχιστον ότι προτίθεται να αποκλείσει το πιστωτικό ίδρυμα από τη συμμετοχή του στο σύστημα. Οι καταθέσεις που έγιναν πριν από τη λήξη της προθεσμίας εξακολουθούν να καλύπτονται πλήρως από το σύστημα. Εάν, μετά την πάροδο της προθεσμίας, το πιστωτικό ίδρυμα δεν έχει τηρήσει τις υποχρεώσεις του, το σύστημα εγγύησης μπορεί, πάντα με τη ρητή συναίνεση των αρμόδιων αρχών, να προβεί σε αποκλεισμό του.

4. Εφόσον το επιτρέπει η εθνική νομοθεσία, και με τη ρητή συγκατάθεση των αρμόδιων αρχών που χορήγησαν την άδεια λειτουργίας, ένα πιστωτικό ίδρυμα που αποκλείσθηκε από σύστημα εγγύησης των καταθέσεων μπορεί να συνεχίσει να δέχεται καταθέσεις εάν, πριν από τον αποκλεισμό του, έχει συστήσει εναλλακτική εγγύηση που

εξασφαλίζει στους καταθέτες ύψος και πεδίο προστασίας τουλάχιστον ίσο με εκείνο που προσφέρει το επίσημα αναγνωρισμένο σύστημα.

5. Εάν ένα πιστωτικό ίδρυμα για το οποίο υπάρχει πρόθεση αποκλεισμού δυνάμει της παραγράφου 3 αδυνατεί να συστήσει εναλλακτική εγγύηση σύμφωνα με τους όρους που εκτίθενται στην παράγραφο 4, οι αρμόδιες αρχές που χορήγησαν την άδεια λειτουργίας του την ανακαλούν αμέσως.»

3. Το άρθρο 7 προβλέπει μεταξύ άλλων τα εξής:

«1. Τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων καθορίζουν ότι το σύνολο των καταθέσεων κάθε καταθέτη πρέπει να καλύπτεται μέχρι ποσού 20 000 [ευρώ] σε περίπτωση που οι καταθέσεις καθίστανται μη διαθέσιμες. [...]

3. Το παρόν άρθρο δεν παρεμποδίζει τη διατήρηση ή τη θέσπιση διατάξεων, οι οποίες παρέχουν υψηλότερη ή ευρύτερη κάλυψη των καταθέσεων. Τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων μπορούν, ιδίως, να καλύπτουν πλήρως ορισμένα είδη καταθέσεων για κοινωνικούς λόγους.

[...]»

2. Η οδηγία 77/780/ΕΟΚ — Πρώτη συντονιστική οδηγία

4. Η πρώτη οδηγία 77/780/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1977, περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος[3] (στο εξής: πρώτη συντονιστική οδηγία) προβλέπει στο άρθρο 6 ότι οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να προβαίνουν σε ορισμένες έρευνες προκειμένου να μπορούν να παρακολουθούν τη φερεγγυότητα και τη ρευστότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων καθώς και τις λοιπές προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες για την προστασία των αποταμιευτών.

5. Η δωδέκατη αιτιολογική σκέψη διαλαμβάνει τα εξής:

«Είναι αναγκαίο να είναι ισότιμες οι οικονομικές προϋποθέσεις που απαιτούνται από τα πιστωτικά ιδρύματα για την εξασφάλιση όμοιων εγγυήσεων στους αποταμιευτές καθώς και ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των πιστωτικών ιδρυμάτων της αυτής κατηγορίας.»

3 — ΕΕ ειδ. έκδ. 06/002, σ. 3.

3. Η οδηγία 89/646/ΕΟΚ — Δεύτερη συντονιστική οδηγία

6. Η δεύτερη οδηγία 89/646/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1989, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος και την τροποποίηση της οδηγίας 77/780/ΕΟΚ[4] (στο εξής: δεύτερη συντονιστική οδηγία) σκοπεί, σύμφωνα με την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της, «στην πραγματοποίηση της ουσιαστικής, αναγκαίας και επαρκούς εναρμόνισης για την εξασφάλιση της αμοιβαίας αναγνώρισης των αδειών λειτουργίας και των συστημάτων προληπτικού ελέγχου ώστε να καταστεί δυνατή η εφάπαξ χορήγηση άδειας λειτουργίας που να ισχύει σε όλη την Κοινότητα και η εφαρμογή της αρχής του ελέγχου από το κράτος μέλος καταγωγής».

4. Η οδηγία 89/299/ΕΟΚ — Οδηγία περί ιδίων κεφαλαίων

7. Η οδηγία 89/299/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Απριλίου 1989, σχετικά με τα ίδια κεφάλαια των πιστωτικών ιδρυμάτων[5] συμπληρώνει τη δεύτερη οδηγία, η οποία προϋποθέτει την ύπαρξη διατάξεως σχετικά με τα ίδια κεφάλαια.

8. Το άρθρο 7 της ανωτέρω οδηγίας προβλέπει ότι η τήρηση των προβλεπόμενων στα άρθρα 2 έως 6 προϋποθέσεων πρέπει να αποδεικνύεται στις αρμόδιες αρχές κατά ικανοποιητικό τρόπο.

5. Οι λοιπές οδηγίες που αφορούν το τραπεζικό δίκαιο

9. Η δέκατη πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 95/26/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1995, για την τροποποίηση των οδηγιών 77/780/ΕΟΚ και 89/646/ΕΟΚ στον τομέα των πιστωτικών ιδρυμάτων, των οδηγιών 73/239/ΕΟΚ και 92/49/ΕΟΚ στον τομέα της ασφάλισης ζημιών, των οδηγιών 79/267/ΕΟΚ και 92/96/ΕΟΚ στον τομέα της ασφάλισης ζωής, της οδηγίας 93/22/ΕΟΚ στον τομέα των επιχειρήσεων επενδύσεων και της οδηγίας 85/611/ΕΟΚ στον τομέα των οργανισμών συλλογικών επενδύσεων σε κινητές αξίες (ΟΣΕΚΑ), με σκοπό την ενίσχυση της προληπτικής εποπτείας[6], διαλαμβάνει τα εξής:

«Για την ενίσχυση της προληπτική εποπτείας των χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων, την προστασία των πελατών των χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων, θα πρέπει να προβλεφθεί ότι ο ελεγκτής οφείλει να ενημερώνει ταχέως τις αρμόδιες αρχές όταν, στις περιπτώσεις που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία, λάβει γνώση, κατά την εκπλήρωση της αποστολής του, ορισμένων γεγονότων, τα οποία είναι ικανά να επηρεάσουν σοβαρά τη χρηματοπιστωτική κατάσταση ή τη διοικητική και λογιστική οργάνωση της χρηματοπιστωτικής επιχείρησης.»

4 — ΕΕ L 386, σ. 1.
5 — ΕΕ L 124, σ. 16.
6 — ΕΕ L 168, σ. 7.

10. Η ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 92/30/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 6ης Απριλίου 1992, σχετικά με την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων σε ενοποιημένη βάση [7] διαλαμβάνει τα εξής:

«Η εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων σε ενοποιημένη βάση πρέπει να έχει σαν στόχο την προστασία των συμφερόντων των καταθετών των εν λόγω ιδρυμάτων και την εξασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοδοτικού συστήματος.»

11. Η όγδοη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 93/6/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 1993, για την επάρκεια των ίδιων κεφαλαίων των επιχειρήσεων επενδύσεων και των πιστωτικών ιδρυμάτων [8] διαλαμβάνει τα εξής:

«Ο καθορισμός κοινών βασικών κριτηρίων για τα ίδια κεφάλαια των ιδρυμάτων αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των επενδυτικών υπηρεσιών, δεδομένου ότι τα ίδια κεφάλαια εξασφαλίζουν την άσκηση των δραστηριοτήτων των ιδρυμάτων σε διαρκή βάση και την προστασία των επενδυτών.»

12. Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αναφέρεται επίσης και σε ορισμένες αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 93/22/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 10ης Μαΐου 1993, σχετικά με τις επενδυτικές υπηρεσίες στον τομέα των κινητών αξιών [9].

Β — *Η εθνική νομοθεσία*

13. Το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, του νόμου για τα πιστωτικά ιδρύματα (στο εξής: KWG), ως είχε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών που αποτελούν αντικείμενο της κύριας δίκης, προβλέπει:

«(3) Το Bundesaufsichtsamt μπορεί, στο πλαίσιο της ασκήσεως των καθηκόντων του, να υποχρεώνει το πιστωτικό ίδρυμα και τους διαχειριστές του να λαμβάνουν τα ενδεδειγμένα και κατάλληλα μέτρα για την πρόληψη ή την εξάλειψη προβλημάτων του πιστωτικού ιδρύματος που θέτουν σε κίνδυνο την ασφάλεια των περιουσιακών στοιχείων που έχουν εμπιστευτεί στο πιστωτικό ίδρυμα οι πελάτες του ή που εμποδίζουν τη νομότυπη διεξαγωγή των τραπεζικών εργασιών ή την παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.

(4) Το Bundesaufsichtsamt ασκεί τα καθήκοντα που του έχουν ανατεθεί με τον παρόντα νόμο καθώς και με άλλους νόμους προς επιδίωξη και μόνον του δημοσίου συμφέροντος.»

14. Το άρθρο 33 του KWG ρυθμίζει την άρνηση, το άρθρο 35 μεταξύ άλλων ρυθμίζει την ανάκληση της αδείας διενεργείας τραπεζικών εργασιών και παροχής χρηματοπι-

7 — ΕΕ L 110, σ. 52.
8 — ΕΕ L 141, σ. 1.
9 — ΕΕ L 141, σ. 27.

στωτικών υπηρεσιών. Το άρθρο 44 του KWG ρυθμίζει τον έλεγχο των τραπεζών και το άρθρο 45 του KWG προβλέπει, σε περίπτωση ανεπάρκειας ιδίων κεφαλαίων ή ανεπάρκειας ρευστού, την απαγόρευση ή τον περιορισμό της αναλήψεως μεταξύ άλλων κεφαλαίων. Το άρθρο 46 του KWG προβλέπει ότι σε ορισμένες περιπτώσεις το Bundesaufsichtsamt μπορεί να λάβει προσωρινά μέτρα. Κατά το άρθρο 46α του KWG, επιτρέπεται να απαγορευθεί οποιαδήποτε εκποίηση ή πληρωμή καθώς και να διαταχθεί ο τερματισμός ή η απαγόρευση της αποδοχής πληρωμών.

15. Το άρθρο 839, πρώτο εδάφιο, του γερμανικού αστικού κώδικα [10] (στο εξής: BGB) προβλέπει:

«Δημόσιος υπάλληλος που παραβαίνει εκ δόλου ή εξ αμελείας τα υπηρεσιακά του καθήκοντα έναντι τρίτου υποχρεούται έναντι αυτού σε αποκατάσταση της εντεύθεν προκληθείσας ζημίας. Αν στον δημόσιο υπάλληλο μπορεί να καταλογιστεί μόνον αμέλεια, μπορεί να υποχρεωθεί στην καταβολή αποζημιώσεως μόνο στην περίπτωση που ο ζημιωθείς δεν μπορεί να αποζημιωθεί με άλλον τρόπο.»

16. Το άρθρο 34, πρώτη περίοδος, του γερμανικού συντάγματος [11] (στο εξής: GG) προβλέπει:

«Αν δημόσιος υπάλληλος παραβεί έναντι τρίτου το υπηρεσιακό του καθήκον κατά την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας που του έχει ανατεθεί, γεννάται κατ' αρχήν ευθύνη του Δημοσίου ή του δημόσιου φορέα στον οποίον υπηρετεί.»

10 — BGBl. 1896, σ. 195.
11 — BGBl. 1949, σ. 1.

III — Τα πραγματικά περιστατικά και η κύρια δίκη

17. Ο Peter Paul, η Cornelia Sonnen-Lütte, η Christel Mörkens και ορισμένα άλλα πρόσωπα (στο εξής: Paul κ.λπ.) είχαν καταθέσεις στην BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG στο Ντύσσελντορφ (στο εξής: BVH Bank), η οποία δεν είχε ενταχθεί σε κανένα σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων. Το 1987 η BVH Bank έλαβε από την Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (ομοσπονδιακή υπηρεσία εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, στο εξής: Bundesaufsichtsamt) την άδεια να προβαίνει σε τραπεζικές εργασίες υπό τον όρο ότι θα δεχόταν καταθέσεις μόνον εφόσον καθίστατο μέλος ενός εγγυητικού φορέα μιας ενώσεως πιστωτικών ιδρυμάτων καθώς και υπό τον όρο ότι, εφόσον δεν καθίστατο μέλος, θα ενημέρωνε τους πελάτες της σχετικά με την ανυπαρξία μηχανισμού εγγυήσεως.

18. Κατά το διάστημα από το 1987 έως το 1992 η BVH Bank ζήτησε άνευ αποτελέσματος να γίνει δεκτή στον μηχανισμό εγγυήσεως των καταθέσεων της Bundesverband deutscher Banken eV [Ομοσπονδιακής Ενώσεως Γερμανικών Τραπεζών]. Έκτοτε έπαυσε πλέον να ζητεί την προσχώρησή της στο σύστημα αυτό, δεδομένου ότι δεν πληρούσε τις σχετικές προϋποθέσεις.

19. Η κρίσιμη περιουσιακή κατάσταση στην οποία περιήλθε η τράπεζα υποχρέωσε το Bundesaufsichtsamt να διεξαγάγει ειδικούς ελέγχους κατά το 1991, το 1995 και το 1997 βάσει των διατάξεων του άρθρου 44 του KWG. Κατόπιν του τρίτου ειδικού ελέγχου, το Bundesaufsichtsamt διέταξε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 46α του KWG, την προσωρινή παύση πληρωμών η οποία άρχισε να ισχύει από 19 Αυγούστου 1997.

20. Στις 14 Νοεμβρίου 1997 το Bundesaufsichtsamt υπέβαλε αίτηση κηρύξεως της τράπεζας σε πτώχευση και ανακάλεσε την άδεια λειτουργίας της.

21. Η πτωχευτική διαδικασία άρχισε την 1η Δεκεμβρίου 1997. Οι Paul κ.λπ. άνοιξαν στις 17 Ιουνίου 1993, στις 28 Φεβρουαρίου 1994 και στις 7 Ιουνίου 1995 λογαριασμούς προθεσμιακών καταθέσεων στην BWH Bank. Οι στηριζόμενες στους λογαριασμούς αυτούς απαιτήσεις τους, οι οποίες καθορίστηκαν στον πτωχευτικό πίνακα σε 131 455,80 γερμανικά μάρκα (DM), σε 101 662,51 DM και σε 66 976,20 DM, δεν έχουν ικανοποιηθεί μέχρι σήμερα. Μέχρι στιγμής δεν έχει εξακριβωθεί κατά πόσον δικαιούνται ποσοστού από την πτωχευτική περιουσία.

22. Οι Paul κ.λπ. άσκησαν αγωγή αποζημιώσεως κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας προβάλλοντας ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν μετέφερε εμπροθέσμως μέχρι την 1η Ιουλίου 1995 την οδηγία 94/19 στην εθνική έννομη τάξη της[12] καθώς και ότι το Bundesaufsichtsamt δεν εκπλήρωσε προσηκόντως την υποχρέωσή του σχετικά με την εποπτεία των τραπεζών. Λόγω της καταστάσεως που είχε διαμορφωθεί στην τράπεζα, όπως αποκάλυψαν οι διενεργηθέντες ειδικοί έλεγχοι, το Bundesaufsichtsamt θα έπρεπε να έχει διατάξει την προσωρινή παύση λειτουργίας της πριν οι ενάγοντες προβούν στο άνοιγμα των λογαριασμών τους ή θα έπρεπε να έχουν λάβει ορισμένα μέτρα σύμφωνα με τα άρθρα 6, παράγραφος 3, 33, 45, και 46 του KWG. Ειδικότερα, το γεγονός ότι η τράπεζα δεν πληρούσε ήδη κατά το παρελθόν τις προϋποθέσεις για την προσχώρησή της στον φορέα εγγυήσεως των καταθέσεων, πράγμα που γνώριζε το Bundesaufsichtsamt, θα έπρεπε να οδηγήσει την ομοσπονδιακή αυτή υπηρεσία στη διεξαγωγή ελέγχων σύμφωνα με τις νομοθετικές διατάξεις περί εποπτείας των τραπεζών.

23. Το Landgericht Bonn δέχθηκε την αγωγή λόγω εκπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας 94/19 στη γερμανική έννομη τάξη και επιδίκασε το προβλεπόμενο στην ανωτέρω οδηγία ανώτατο ποσό των 20 000 ευρώ λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου βάσει των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου.

24. Το Landgericht Bonn και στη συνέχεια το δευτεροβάθμιο δικαστήριο, ήτοι το Oberlandesgericht Köln, απέρριψαν τα λοιπά αιτήματα της αγωγής που αφορούσαν την επιδίκαση αποζημιώσεως για την επιπλέον ζημία. Αμφότερα τα δικαστήρια απέρριψαν την αξίωση του Paul κ.λπ. η οποία στηριζόταν στην αστική ευθύνη τους κράτους για την παράνομη συμπεριφορά των οργάνων του, διότι το Bundesaufsichtsamt —αν υποτεθεί ότι υπάρχει παράβαση καθήκοντος— δεν είχε έναντι των εναγόντων την υποχρέωση να εκπληρώνει τα υπηρεσιακά καθήκοντά του, δεδομένου ότι σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 6, παράγραφος 4, του KWG τα καθήκοντα που έχουν ανατεθεί στο Bundesaufsichtsamt ασκούνται μόνο χάριν του δημόσιου συμφέροντος.

12 — Η οδηγία 94/19 μεταφέρθηκε το πρώτον στις 16 Ιουλίου 1998 στη γερμανική έννομη τάξη.

25. Κατόπιν αυτού, οι Paul κ.λπ. άσκησαν αναίρεση ενώπιον του Bundesgerichtshof προβάλλοντας κατ' ουσία ότι η διάταξη του άρθρου 6, παράγραφος 4, του KWG αντιβαίνει σε διάφορες οδηγίες με τις οποίες —και για την προστασία των αποταμιευτών και των καταθετών— η νομοθεσία περί εποπτείας των τραπεζών έχει σε μεγάλο βαθμό εναρμονιστεί.

26. Το Bundesgerichtshof φρονεί ότι είναι μεν δυνατόν τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στους καταθέτες να εκτείνονται και στα διοικητικά μέτρα τα οποία απαιτούνται για τη δημιουργία και τη λειτουργία του συστήματος εγγυήσεως των καταθέσεων, εντούτοις το Bundesgerichtshof έχει επιφυλάξεις ως προς το αν οι διατάξεις της οδηγίας παρέχουν στους ενάγοντες το δικαίωμα να ζητήσουν πλήρη αποζημίωση για την απώλεια των καταθέσεών τους.

27. Επομένως, το Bundesgerichtshof φρονεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 αφορούν μόνο τη δημιουργία και τη διατήρηση ενός λειτουργικού συστήματος εγγυήσεως των καταθέσεων.

28. Το Bundesgerichtshof φρονεί ότι για τη νομική εκτίμηση της ασκηθείσας αναιρέσεως είναι κρίσιμο το αν το άρθρο 6, παράγραφος 4, του KWG προβλέπει ορισμένα υπηρεσιακά καθήκοντα χάριν του δημοσίου συμφέροντος και μόνον ή αν η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται ενδεχομένως λόγω της υπέρτερης ισχύος των κανόνων του κοινοτικού δικαίου. Ως εκ τούτου, το Bundesgerichtshof αποφάσισε με διάταξη της 16ης Μαΐου 2002 να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει τα ακόλουθα ερωτήματα στο Δικαστήριο για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως.

IV — Τα προδικαστικά ερωτήματα

«1) Παρέχουν οι διατάξεις των άρθρων 3 και 7 της οδηγίας 94/19/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 1994, περί των συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων, στον καταθέτη, εκτός από το δικαίωμα να αποζημιώνεται, σε περίπτωση που οι καταθέσεις του δεν είναι πλέον διαθέσιμες, κατ' εφαρμογή ενός συστήματος εγγυήσεως των καταθέσεων μέχρι το ποσό που αναφέρεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, το δικαίωμα επιπλέον να αξιώνει από τις αρμόδιες αρχές να λαμβάνουν τα αναφερόμενα στο άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, μέτρα, εν ανάγκη μάλιστα να ανακαλούν την άδεια λειτουργίας του πιστωτικού ιδρύματος;

Εφόσον στον καταθέτη απονέμεται τέτοιο δικαίωμα, περιλαμβάνει το δικαίωμα αυτό τη δυνατότητα προβολής απαιτήσεως αποζημιώσεως λόγω πταίσματος των αρμόδιων αρχών η οποία να υπερβαίνει το ποσό που αναφέρεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας;

2) Παρέχουν οι κατωτέρω απαριθμούμενες διατάξεις των οδηγιών περί εναρμονίσεως των κανόνων σχετικά με την εποπτεία των τραπεζών —είτε κατ' ιδίαν είτε σε συνδυασμό μεταξύ τους και, αν ναι, από ποιο χρονικό σημείο— στον αποταμιευτή και επενδυτή δικαιώματα που συνεπάγονται ότι οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών οφείλουν να λαμβάνουν προς το συμφέρον των αποταμιευτών και επενδυτών αυτών τα μέτρα εποπτείας για τα οποία έχουν εξουσιοδοτηθεί με τις εν λόγω οδηγίες και ότι ευθύνονται συναφώς σε περίπτωση πταίσματός τους,

ή περιέχει η οδηγία 94/19/ΕΚ περί των συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων ειδική και πλήρη ρύθμιση για όλες τις περιπτώσεις μη διαθεσιμότητας των καταθέσεων;

Οι οδηγίες

— πρώτη οδηγία 77/780/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1977, περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση της δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος, άρθρο 6, παράγραφος 1, και αιτιολογικές σκέψεις 4 και 12·

— δεύτερη οδηγία 89/646/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1989, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος και την τροποποίηση της οδηγίας 77/780/ΕΟΚ, άρθρα 3, 4 έως 7, 10 έως 17 και αιτιολογική σκέψη 11·

— οδηγία 89/299/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Απριλίου 1989, σχετικά με τα ίδια κεφάλαια των πιστωτικών ιδρυμάτων, άρθρο 7, σε συνδυασμό με τα άρθρα 2 έως 6·

— οδηγία 95/26/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1995, αιτιολογική σκέψη 15.

— 92/30/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 6ης Απριλίου 1992, σχετικά με την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων σε ενοποιημένη βάση, αιτιολογική σκέψη 11,

— 93/6/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 1993, για την επάρκεια των ίδιων κεφαλαίων των επιχειρήσεων επενδύσεων και των πιστωτικών ιδρυμάτων, αιτιολογική σκέψη 8,

— 93/22/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 10ης Μαΐου 1993, σχετικά με τις επενδυτικές υπηρεσίες στον τομέα των κινητών αξιών, αιτιολογικές σκέψεις 2, 5, 29, 32, 41 και 42,

αποτελούν ερμηνευτικό βοήθημα για την απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα —ανεξάρτητα από το αν περιέχουν εφαρμοστέες στην προκειμένη περίπτωση διατάξεις;

3) Σε περίπτωση που το Δικαστήριο δεχθεί ότι οι ανωτέρω παρατεθείσες οδηγίες ή ορισμένες από αυτές παρέχουν στους αποταμιευτές ή επενδυτές το δικαίωμα να απαιτούν από τις αρμόδιες αρχές να λαμβάνουν προς το συμφέρον τους μέτρα εποπτείας, υποβάλλονται επιπλέον τα εξής ερωτήματα:

Παράγει το δικαίωμα του αποταμιευτή ή επενδυτή να αξιώνει τη λήψη μέτρων εποπτείας προς το συμφέρον του άμεσα αποτελέσματα στο πλαίσιο διαδικασίας που έχει κινηθεί κατά του κράτους μέλους, με συνέπεια να πρέπει να μην εφαρμοστούν οι εθνικές διατάξεις στις οποίες προσκρούει το δικαίωμα αυτό,

ή ευθύνεται το κράτος μέλος, το οποίο δεν έχει σεβαστεί το δικαίωμα αυτό των αποταμιευτών ή επενδυτών κατά τη μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιό του, μόνο σύμφωνα με τις αρχές του κοινοτικού δικαίου περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου;

Αποτελεί, στην τελευταία περίπτωση, η εκ μέρους του κράτους μέλους μη παροχή του δικαιώματος σχετικά με τη λήψη των μέτρων εποπτείας κατάφωρη παραβίαση του κοινοτικού δικαίου;»

V — Επί του παραδεκτού

Α — Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

29. Οι Paul κ.λπ. αντιτείνουν στις προβληθείσες από τους λοιπούς μετέχοντες στη διαδικασία ενστάσεις περί του απαραδέκτου των προδικαστικών ερωτημάτων ότι δεν αμφισβητήθηκαν οι αξιώσεις τους στο πλαίσιο της κύριας δίκης. Όσον αφορά τα μέτρα που θα έπρεπε να ληφθούν, πρέπει να αναφερθεί η ανάκληση της αδείας λειτουργίας.

30. Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, τα προδικαστικά ερωτήματα είναι παραδεκτά, διότι αφορούν την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου και όχι τη διαπίστωση συγκεκριμένης παράνομης συμπεριφοράς.

31. Η Ισπανική Κυβέρνηση φρονεί ότι το πρώτο προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτο, διότι οι καταθέσεις έγιναν πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στη γερμανική έννομη τάξη. Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτο, διότι δεν συγκεκριμενοποιούνται τα διοικητικά μέτρα εποπτείας των τραπεζών. Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα είναι επίσης απαράδεκτο, δεδομένου ότι συνδέεται με το πρώτο και το δεύτερο ερώτημα.

32. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το δεύτερο σκέλος του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος θα μπορούσε να είναι υποθετικής φύσεως, αν η οδηγία 94/19 δεν είχε ακόμη τεθεί σε ισχύ κατά τον χρόνο των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών. Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο πρέπει να κρίνει εν τέλει την αναγκαιότητα υποβολής προδικαστικού ερωτήματος.

33. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου έχει ορισμένες επιφυλάξεις ως προς το παραδεκτό του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος. Κατά την άποψή της, τα πραγματικά περιστατικά και το νομικό πλαίσιο δεν έχουν αρκούντως διευκρινιστεί, διότι από την κύρια δίκη δεν προκύπτει ποια μέτρα εποπτείας των τραπεζών θα έπρεπε να είχαν ληφθεί.

34. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ενδεχομένως η παρούσα διαδικασία αφορά ένα υποθετικό ζήτημα. Συγκεκριμένα, το Bundesaufsichtsamt έλαβε μέτρα για την εποπτεία της BVH Bank χωρίς αυτό να εμποδίζει την πτώχευση της τράπεζας και την απώλεια των καταθέσεων. Ως εκ τούτου, είναι αμφισβητήσιμη η πραγματική αφετηρία της διαδικασίας, ήτοι ότι στην περίπτωση της εμπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας στη γερμανική έννομη τάξη θα υπήρχε εποπτεία της τράπεζας και θα είχε αποφευχθεί η απώλεια των καταθέσεων.

B — *Εκτίμηση*

35. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, το παραδεκτό των προδικαστικών ερωτημάτων εξαρτάται από πλείονες προϋποθέσεις.

36. Ως εκ τούτου, απαιτείται, προκειμένου το κοινοτικό δίκαιο να ερμηνευθεί κατά τρόπο χρήσιμο για το εθνικό δικαστήριο, όπως το δικαστήριο αυτό προσδιορίσει το πραγματικό και κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται τα ερωτήματα που υποβάλλει ή, τουλάχιστον, όπως εξηγήσει τα πραγματικά περιστατικά επί των οποίων στηρίζονται τα ερωτήματα αυτά [13].

37. Στο ίδιο πλαίσιο, το Δικαστήριο έκρινε ότι η απαίτηση να προσδιορίζει το εθνικό δικαστήριο το πραγματικό και κανονιστικό πλαίσιο των ερωτημάτων που υποβάλλει είναι λιγότερο επιτακτική στην περίπτωση

13 — Απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 1993, C-320/90, C-321/90 και C-322/90, Telemarsicabruzzo κ.λπ. (Συλλογή 1993, σ. I-393, σκέψη 6), καθώς και διατάξεις της 19ης Μαρτίου 1993, C-157/92, Banchero (Συλλογή 1993, σ. I-1085, σκέψη 4), της 9ης Αυγούστου 1994, C-378/93, La Pyramide (Συλλογή 1994, σ. I-3999, σκέψη 14), της 23ης Μαρτίου 1995, C-458/93, Saddik (Συλλογή 1995, σ. I-511, σκέψη 12), και της 28ης Ιουνίου 2000, C-116/00, Laguillaumie (Συλλογή 2000, σ. I-4979, σκέψη 15).

κατά την οποία τα ερωτήματα αφορούν συγκεκριμένα τεχνικά σημεία και παρέχουν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να δώσει μια χρήσιμη απάντηση, έστω και αν το εθνικό δικαστήριο δεν έχει προβεί σε εξονυχιστική περιγραφή της καταστάσεως από νομική και πραγματική άποψη [14].

38. Επομένως, έστω και αν υποστηριχθεί η άποψη ότι τα στοιχεία που παραθέτει η διάταξη περί παραπομπής δεν είναι λεπτομερή, ωστόσο αρκούν προκειμένου να παράσχουν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να διατυπώσει μια χρήσιμη απάντηση.

39. Κατά τα λοιπά, πρέπει να τονιστεί ότι τα πληροφοριακά στοιχεία που παρέχονται με τις αποφάσεις περί παραπομπής δεν χρησιμεύουν μόνο στο να καθιστούν δυνατό στο Δικαστήριο να δίδει χρήσιμες απαντήσεις, αλλά και στο να παρέχουν τη δυνατότητα στις κυβερνήσεις των κρατών μελών και στους λοιπούς μετέχοντες στη διαδικασία να υποβάλλουν τις παρατηρήσεις τους σύμφωνα με το άρθρο 20 του Οργανισμού του Δικαστηρίου. Το Δικαστήριο έχει υπενθυμίσει ότι οφείλει να διασφαλίζει τη δυνατότητα αυτή, λαμβανομένου υπόψη του ότι βάσει της ανωτέρω διατάξεως κοινοποιούνται στους ενδιαφερόμενους διαδίκους μόνον οι αποφάσεις περί παραπομπής [15].

40. Όπως προκύπτει από τον αριθμό και το περιεχόμενο των γραπτών παρατηρήσεων που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο ιδίως από τα κράτη μέλη, πληρούται και η απαίτηση αυτή.

41. Τέλος, η διάταξη περί παραπομπής πληροί και την απαίτηση να εκθέτει το αιτούν δικαστήριο επακριβώς τους λόγους για τους οποίους έχει αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου και για τους οποίους κρίνει αναγκαία την υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων προς το Δικαστήριο [16].

42. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι παραδεκτώς υποβάλλονται τα προδικαστικά ερωτήματα.

VI — Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

43. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το Bundesgerichtshof ερωτά κατ' ουσίαν αν οι διατάξεις των άρθρων 3 και 7 της οδηγίας 94/19 παράγουν άμεσα αποτελέσματα και αν αναγνωρίζουν στους καταθέτες το δικαίωμα να απαιτούν από τον φορέα εποπτείας των τραπεζών του οικείου κράτους μέλους τη λήψη των μέτρων που

14 — Απόφαση της 3ης Μαρτίου 1994, C-316/93, Vaneetveld (Συλλογή 1994, σ. I-763, σκέψη 13), καθώς και διατάξεις της 13ης Μαρτίου 1996, C-326/95, Banco de Fomento e Exterior SA (Συλλογή 1996, I-1385, σκέψη 8), και της 30ής Ιουνίου 1997, C-66/97, Banco de Fomento e Exterior SA (Συλλογή 1997, I-3757, σκέψη 9).

15 — Απόφαση της 1ης Απριλίου 1982, 141/81 έως 143/81, Holdijk κ.λπ. (Συλλογή 1982, σ. 1299, σκέψη 6), καθώς και τις διατάξεις C-458/93 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13), σκέψη 13, και C-116/00 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13), σκέψη 24.

16 — Διατάξεις της 25ης Ιουνίου 1996, C-101/96, Italia Testa (Συλλογή 1996, I-3081, σκέψη 6), της 8ης Ιουλίου 1998, C-9/98, Agostini (Συλλογή 1998, I-4261, σκέψη 6), και C-116/00 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13), σκέψη 16.

προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19. Επίσης, τίθεται το ερώτημα αν ενδεχομένως μπορούν να προβληθούν αξιώσεις αποζημιώσεως για ποσά μεγαλύτερα από αυτά που ορίζει το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/19.

46. Αντιθέτως, η Γερμανική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Ιρλανδική, Πορτογαλική και η Ισπανική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή φρονούν κατ' ουσίαν ότι το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 δεν προβλέπει πλέον εκτεταμένες υποχρεώσεις προστασίας των καταθετών.

Α — *Κύρια επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία*

44. Οι Paul κ.λπ. είναι οι μόνοι μεταξύ των μετεχόντων στη διαδικασία που φρονούν ότι σκοπός της οδηγίας 94/19 είναι και η προστασία των καταθετών και ότι η οδηγία αυτή τους αναγνωρίζει ορισμένα συγκεκριμένα δικαιώματα, μεταξύ άλλων, για λόγους αποτελεσματικής εφαρμογής της. Μεταξύ των δικαιωμάτων αυτών περιλαμβάνεται, κατά την άποψή τους, και το δικαίωμα να προβαίνουν οι αρμόδιες αρχές, που ασκούν την εποπτεία επί των τραπεζών βάσει της κείμενης νομοθεσίας, στη λήψη των μέτρων που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19, ήτοι να ανακαλούν εν ανάγκη ακόμη και την άδεια λειτουργίας του πιστωτικού ιδρύματος.

45. Επίσης, η παράβαση των υπηρεσιακών καθηκόντων θεμελιώνει κατά την άποψή τους αξίωση αποζημιώσεως βάσει των διατάξεων περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Το άρθρο 7, το οποίο δεν ρυθμίζει κατά τρόπο αποκλειστικό το ζήτημα της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, δεν την περιορίζει. Εν προκειμένω, η παραδοχή ότι υπάρχει αστική ευθύνη του Δημοσίου δεν οδηγεί σε μη ανεκτά αποτελέσματα, διότι το γερμανικό δίκαιο θέτει αυστηρές απαιτήσεις για την ύπαρξη αστική ευθύνης του Δημοσίου.

47. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι σκοπός των μέτρων που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 είναι αποκλειστικά η διατήρηση του συστήματος εγγυήσεως των καταθέσεων και όχι η αναγνώριση δικαιωμάτων. Η Γερμανική Κυβέρνηση στηρίζει την αρνητική άποψή της στη γραμματική διατύπωση, στην όλη οικονομία και τον σκοπό της οδηγίας 94/19 καθώς και —όπως και η Επιτροπή— στην αρχή της ασφάλειας δικαίου.

48. Όσον αφορά την ευθύνη για τη λήψη μέτρων σχετικά με την εποπτεία των τραπεζών, η Γερμανική Κυβέρνηση φρονεί ότι το άρθρο 7 αποτελεί αποκλειστική ρύθμιση. Λόγω των εκτεταμένων συνεπειών που θα είχε η αναγνώριση ευθύνης πέραν του μέτρου αυτού, η οδηγία θα έπρεπε να προβλέπει ρητώς την ύπαρξη της ευθύνης αυτής.

49. Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, σκοπός της οδηγίας 94/19 είναι απλώς η εναρμόνιση στον τραπεζικό τομέα και όχι η παροχή δικαιωμάτων πέραν αυτών που αναγνωρίζει το άρθρο 7, παράγραφος 1. Εν προκειμένω,

δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις ούτε για την αναγνώριση δικαιωμάτων ούτε για τη στοιχειοθέτηση αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

50. Κατά την Ιρλανδική Κυβέρνηση, σκοπός της οδηγίας 94/19 είναι απλώς η επίτευξη μιας ελάχιστης εναρμονίσεως. Μόνον τα άρθρα 7, παράγραφος 1, και 10, παράγραφος 1, παράγουν άμεσα αποτελέσματα. Το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, διασφαλίζει απλώς ότι τα πιστωτικά ιδρύματα θα τηρούν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει στο πλαίσιο του συστήματος εγγυήσεως των καταθέσεων. Για τον λόγο αυτόν, τα άρθρα αυτά, ως εκ της φύσεώς τους, δεν μπορούν να θεμελιώσουν δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών. Επιπλέον, η οδηγία δεν ρυθμίζει τη μορφή και το είδος του συστήματος εγγυήσεως.

51. Όσον αφορά την ύπαρξη αστικής ευθύνης του Δημοσίου, η Ιρλανδική Κυβέρνηση τονίζει ότι είναι αμφίβολο το κατά πόσον υπάρχει σχέση μεταξύ μιας παραβάσεως του άρθρου 3, παράγραφοι 2 έως 5 (παράλειψη λήψεως μέτρων εποπτείας) και της ζημίας που υφίσταται ένας καταθέτης. Επιπλέον, δεν πληρούνται και λοιπές προϋποθέσεις για τη στοιχειοθέτηση αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Οι κρίσιμες εν προκειμένω διατάξεις δεν παρέχουν δικαιώματα στους ιδιώτες και, λόγω της μεγάλης διακριτικής ευχέρειας που έχουν οι εθνικές αρχές, δεν συντρέχει περίπτωση κατάφωρης παραβάσεως.

52. Κατά την Πορτογαλική Κυβέρνηση, οι ιδιώτες μπορούν να απαιτήσουν από τις αρμόδιες αρχές μόνον τη δημιουργία ενός συστήματος εγγυήσεως των καταθέσεων, το οποίο θα τους διασφαλίζει την επιστροφή των καταθέσεών τους μέχρι ορισμένου ποσού, δεδομένου ότι τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 σκοπούν απλώς στη διατήρηση και την αποτελεσματικότητα του συστήματος εγγυήσεως των καταθέσεων.

53. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου τονίζει ότι, βάσει της αιτιολογικής σκέψεως 24 της οδηγίας 94/19, ρητώς αποκλείεται η αναγνώριση αξιώσεως αποζημιώσεως πέραν του ποσού που προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/19. Οι διατάξεις που διέπουν την αστική ευθύνη του Δημοσίου δεν μπορούν να λειτουργούν ευνοϊκότερα για τους καταθέτες απ' ό,τι η ορθή μεταφορά και εφαρμογή της οδηγίας 94/19.

54. Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 3 της οδηγίας 94/19 δεν αναγνωρίζει στους ιδιώτες το δικαίωμα να απαιτούν από τις εποπτικές αρχές τη λήψη μέτρων κατά την έννοια των παραγράφων 2 έως 5 της διατάξεως αυτής. Δεδομένου ότι οι διατάξεις αυτές δεν αναφέρονται στον κύκλο των ενδιαφερόμενων προσώπων, δεν μπορεί να καθορισθεί ο κύκλος των προσώπων που έχει ενδεχομένως το δικαίωμα αυτό. Κατά τα λοιπά, το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 94/19 προβλέπει ρητώς ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να προβλέψουν αυξημένες ή πλέον εκτεταμένες εγγυήσεις για τις καταθέσεις. Ούτε από την έννοια και τον σκοπό της οδηγίας 94/19 προκύπτει ότι

οι καταθέτες έχουν δικαίωμα να ζητήσουν τη λήψη μέτρων για την εποπτεία των τραπεζών. Προς στήριξη της απόψεώς της, η Επιτροπή παραπέμπει στη νομολογία του Δικαστηρίου Cour[17]. Θα ήταν αντίθετη προς την όλη οικονομία της οδηγίας η αναγνώριση υπέρ των καταθετών του δικαιώματος να ζητούν τη λήψη μέτρων εποπτείας των τραπεζών, διότι το κοινοτικό δίκαιο προστασίας του καταναλωτή προβλέπει αξιώσεις που έχουν αντισταθμιστικό και όχι αποτρεπτικό χαρακτήρα. Κατά τα λοιπά, τα μέτρα εποπτείας των τραπεζών πρέπει να λαμβάνονται χάριν του γενικού συμφέροντος.

55. Κατά την Επιτροπή, λόγω της ασαφούς καταστάσεως για τα κράτη μέλη, θα ήταν ασυμβίβαστο και με την αρχή της ασφάλειας δικαίου το να συναχθεί από την οδηγία 94/19 αξίωση για τη λήψη μέτρων εποπτείας.

56. Τέλος, η Επιτροπή βάλλει κατά της χαλαρώσεως των προϋποθέσεων της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και θεωρεί στο πλαίσιο αυτό ότι είναι ανεπιεικές να ευθύνονται τα κράτη μέλη.

Β — *Εκτίμηση*

57. Όσον αφορά κατ' αρχάς την ορολογία, στη θεωρία χρησιμοποιούνται για το ίδιο νομικό φαινόμενο εν μέρει διαφορετικές έννοιες όπως άμεσο αποτέλεσμα ή απευθείας εφαρμογή ή απευθείας ισχύς directe[18]. Στη συνέχεια θα ακολουθήσω την ορολογία που χρησιμοποιεί το Δικαστήριο το οποίο κάνει λόγο, κατά κανόνα, για άμεσο αποτέλεσμα[19] των οδηγιών.

58. Το πρώτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου θέτει δύο θεμελιώδη ζητήματα τα οποία πρέπει να εξεταστούν χωριστά. Αφενός, πρόκειται για το ζήτημα του άμεσου αποτελέσματος των άρθρων 3 και 7 της οδηγίας 94/19. Αφετέρου, πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον μια οποιαδήποτε παράβαση των διατάξεων αυτών μπορεί να θεμελιώσει αξίωση αποζημιώσεως στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

1. Επί του άμεσου αποτελέσματος των άρθρων 3 και 7 της οδηγίας 94/19

59. Κατά την ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία εξετάστηκε επανειλημμένως και ποικιλοτρόπως το αν και κατά πόσον σκοπός της οδηγίας 94/19 είναι η προστασία των καταναλωτών, ήτοι η προστασία των καταθετών. Ως προς το ζήτημα αυτό, πρέπει να λεχθεί ότι ο σκοπός και μόνον της οδηγίας δεν αποτελεί αποφασιστικό στοιχείο, αλλά σημασία έχει και η συγκεκριμένη διάταξη της οποίας το άμεσο αποτέλεσμα πρέπει να εξεταστεί. Το ότι σκοπός της

17 — Απόφαση της 13ης Μαΐου 1997, C-233/94, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 1997, σ. I-2405).

18 — Πρβλ. τις θεμελιώδεις επί του ζητήματος αυτού αναπτύξεις του Klein, *Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischem Gemeinschaftsrecht*, Saarbrücken 1988, σ. 3 επ., και του Klagian, «Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien», *Zeitschrift für öffentlichesRecht*, 2001, σ. 305 (ιδίως 306 επ.).

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

οδηγίας 94/19 είναι και η προστασία των συμφερόντων των καταθετών είναι μεν αναμφισβήτητο, ωστόσο δεν είναι, σε τελευταία ανάλυση, το μοναδικό κρίσιμο στοιχείο, μεταξύ άλλων και διότι μια οδηγία ενδέχεται να επιδιώκει πλείονες σκοπούς. Τούτο ισχύει και για την οδηγία 94/19, όπως προκύπτει από πολλές αιτιολογικές σκέψεις αυτής.

60. Κατά πάγια νομολογία, «σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι διατάξεις μιας οδηγίας εμφανίζονται, από πλευράς περιεχομένου, ανεπιφύλακτες και επαρκώς σαφείς, οι ιδιώτες νομιμοποιούνται να τις επικαλούνται κατά του κράτους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων είτε όταν αυτό παραλείπει να μεταφέρει εμπροθέσμως την οδηγία στο εθνικό δίκαιο είτε όταν προβαίνει σε εσφαλμένη μεταφορά της οδηγίας αυτής» [20].

61. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει κατ' αρχάς να τονιστεί ότι το εθνικό δικαστήριο διαπίστωσε ρητώς με τη διάταξή του περί παραπομπής ότι η οδηγία 94/19 δεν είχε εισέτι μεταφερθεί στη γερμανική έννομη τάξη κατά τον χρόνο των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών που αποτελούν το αντικείμενο της κύριας δίκης.

62. Επομένως, απομένει να εξεταστεί αν οι επίμαχες διατάξεις της οδηγίας είναι ανεπιφύλακτες και επαρκώς σαφείς ούτως ώστε να μπορεί ο ιδιώτης να τις επικαλείται έναντι του κράτους.

α) Επί του άρθρου 7 της οδηγίας 94/19

63. Όσον αφορά τη διάταξη του άρθρου 7 της οδηγίας 94/19 που μνημονεύεται στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι, πρώτον, το άμεσο αποτέλεσμά της είναι αναμφισβήτητο και ότι, δεύτερον, δεν αποτελεί το αντικείμενο της διαδικασίας για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Και τούτο διότι η αξίωση που ερείδεται στην ανωτέρω διάταξη έχει γίνει ήδη δεκτή στο πλαίσιο της διαφοράς που αποτελεί το αντικείμενο της κύριας δίκης και ως εκ τούτου η εναγομένη έχει ως προς το σημείο αυτό ηττηθεί.

64. Κατά τα λοιπά, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το άρθρο 7 ρυθμίζει συγκεκριμένες αξιώσεις εγγυήσεως, ωστόσο δεν αναφέρεται σε μέτρα εποπτείας τα οποία αποτελούν το αντικείμενο του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος.

β) Επί του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/19

65. Το αυτό ισχύει και για το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/19. Πράγ-

20 — Πρβλ., στο ίδιο πνεύμα, τις αποφάσεις της 19ης Ιανουαρίου 1982, 8/81, Becker (Συλλογή 1982, 53, σκέψη 25), της 8ης Οκτωβρίου 1987, 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Συλλογή 1987, σ. 3969, σκέψη 7), της 22ας Ιουνίου 1989, 103/88, Fratelli Costanzo (Συλλογή 1989, σ. 1839, σκέψη 29), της 25ης Μαΐου 1993, C-193/91, Mohsche (Συλλογή 1993, σ. I-2615, σκέψη 17), και της 26ης Σεπτεμβρίου 2000, C-134/99, IGI (Συλλογή 2000, σ. I-7717, σκέψη 36).

ματι, η διάταξη αυτή επιβάλλει κατ' ουσίαν την υποχρέωση εκάστου κράτους μέλους να μεριμνά προκειμένου «να συσταθούν και να αναγνωριστούν επίσημα στο έδαφός του ένα ή περισσότερα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων». Κατά τα λοιπά, η διάταξη αυτή παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να απαλλάσσουν υπό ορισμένες προϋποθέσεις ένα πιστωτικό ίδρυμα από την υποχρέωση συμμετοχής σε σύστημα εγγυήσεως των καταθέσεων.

66. Ωστόσο, το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας δεν περιλαμβάνει καμία συγκεκριμένη διάταξη σχετικά με τα μέτρα εποπτείας τα οποία αποτελούν αντικείμενο του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος. Ανάλογες ρυθμίσεις υπάρχουν στις λοιπές παραγράφους του άρθρου 3 της οδηγίας 94/19.

67. Επομένως, η έννοια του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος έγκειται στο αν οι διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 παρέχουν στους ιδιώτες το δικαίωμα να απαιτούν από τις αρμόδιες αρχές να λαμβάνουν τα προβλεπόμενα στις διατάξεις αυτές μέτρα.

γ) Επί του άρθρου 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19

68. Πριν από την εξέταση των κρίσιμων εν προκειμένω διατάξεων της οδηγίας που αφορούν την εποπτεία των τραπεζών όσον αφορά τον ανεπιφύλακτο και σαφή χαρακτήρα τους, θα ήθελα στη συνάφεια αυτή να τονίσω ότι υπάρχει ένα ακόμη ζήτημα.

69. Είναι προφανές, χωρίς να χρήζει ενδελεχέστερης έρευνας, ότι οι διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19, στο μέτρο που γίνει δεκτό ότι οι διατάξεις αυτές παράγουν άμεσο αποτέλεσμα, έχουν κατά κανόνα επιβαρυντικές επιπτώσεις στα πιστωτικά ιδρύματα, δεδομένου ότι ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις χορηγήσεως αδείας λειτουργίας καθώς και τον τρόπο εποπτείας τους. Ως εκ τούτου, τίθεται το ερώτημα αν και αυτού του είδους οι επιβαρυντικές διατάξεις της οδηγίας μπορούν να παράγουν άμεσο αποτέλεσμα υπέρ τρίτων προκειμένου οι ιδιώτες να μπορούν να τις επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

70. Ωστόσο, το ζήτημα αυτό πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει λυθεί μετά τη δημοσίευση της αποφάσεως Großkrotzenburg [21]. Αντικείμενο της ανωτέρω υποθέσεως ήταν το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων μιας οδηγίας που αφορούσε το περιβάλλον [22], σύμφωνα με τις οποίες τα αποτελέσματα της εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο της διαδικασίας για την έγκριση της κατασκευής ορισμένων εγκαταστάσεων. Η απαί-

21 — Απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, C-431/92, Wärmekraftwerk Großkrotzenburg (Συλλογή 1995, σ. I-2189).

22 — Οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 175, σ. 40).

τηση αυτή ενδέχεται να αποτελεί πρόσκομμα για τον φορέα της εκμετάλλευσης. Το Δικαστήριο δέχτηκε ότι οι διατάξεις αυτές της οδηγίας έχουν άμεσο αποτέλεσμα χωρίς να θέσει άλλες προϋποθέσεις πέραν της επαρκούς ακρίβειάς τους.

71. Επομένως, η απόφαση του Δικαστηρίου πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι έχουν άμεσο αποτέλεσμα οι διατάξεις οδηγιών έστω και αν αυτό συνεπάγεται την επιβάρυνση τρίτων [23].

72. Μια διάταξη οδηγίας είναι ανεπιφύλακτη, από πλευράς περιεχομένου, οσάκις επιβάλλει υποχρέωση η οποία δεν εξαρτάται από καμία ουσιαστική προϋπόθεση ούτε απαιτείται για την εκτέλεσή της ή την επαγωγή των αποτελεσμάτων της η έκδοση συστατικού χαρακτήρα αποφάσεως κατά την άσκηση από τα κοινοτικά όργανα ή τα κράτη μέλη της διακριτικής ευχέρειάς τους [24].

73. Αντιθέτως, επαρκώς ακριβής είναι η διάταξη μιας οδηγίας όταν ορίζει κατά τρόπο γενικό και απερίφραστο ορισμένες προϋποθέσεις και δη προϋποθέσεις που αφορούν το καθ' ύλην ρυθμιστικό περιεχόμενό της καθώς και τον κύκλο των προσώπων που εμπίπτουν σε αυτό couvertes [25]. Συναφώς, η ακρίβεια του καθ' ύλην καθώς και του υποκειμενικού πεδίου εφαρμογής μιας διατάξεως οδηγίας εξαρτάται από την πληρότητα της ρυθμίσεως. Το Δικαστήριο [26] δέχεται ότι υπάρχει αυτού του είδους η «νομική πληρότητα» οσάκις οι σχετικές διατάξεις μπορούν να εφαρμοστούν από τα κράτη μέλη χωρίς τη λήψη περαιτέρω εκτελεστικών μέτρων.

74. Ακολούθως, θα εξετάσω τις διατάξεις που αφορούν τα μέτρα εποπτείας [27], προκειμένου να διαπιστώσω αν οι διατάξεις αυτές είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και επαρκώς ακριβείς [28].

75. Όσον αφορά όλες τις εξεταζόμενες διατάξεις, ήτοι τις διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ρυθμίζουν μόνον τις σχέσεις μεταξύ του οικείου πιστωτικού ιδρύματος και των διοικητικών αρχών καθώς και του συστήματος εγγυήσεως. Ουδεμία εκ των ανωτέρω διατάξεων ρυθμίζει τις έννομες σχέσεις των καταθετών με το πιστωτικό ίδρυμά τους, με τις διοικητικές

23 — Βλ., Epiney, «Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien», *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1996, σ. 433 (ιδίως σ. 437).

24 — Αποφάσεις της 4ης Δεκεμβρίου 1974, 41/74, Von Duyn (Συλλογή τόμος 1974, σ. 537, σκέψη 13 επ.), της 3ης Απριλίου 1968, 28/67, Molkerei Zentrale (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 715), και της 23ης Φεβρουαρίου 1994, C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della cava κ.λπ. (Συλλογή 1994, σ. I-483).

25 — Απόφαση 8/81 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 20), σκέψη 27.

26 — Απόφαση της 12ης Μαΐου 1987, 372/85 έως 374/85, Traen κ.λπ. (Συλλογή 1987, σ. 2141, σκέψη 25).

27 — Βλ. σχετικά με το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων των οδηγιών που αφορούν την εποπτεία των τραπεζών και των φορέων εγγυήσεως Gratias, *Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt*, 1999, σ. 150 επ., και Schenke Ruthig, «Amtshaftungsansprüche von Bankkunden», *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, σ. 2324.

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

αρχές ή με το σύστημα εγγυήσεως. Οι διατάξεις προβλέπουν μια σειρά εξουσιών και υποχρεώσεων των πιστωτικών ιδρυμάτων, των διοικητικών αρχών και των συστημάτων εγγυήσεως, δεν προβλέπουν όμως δικαιώματα ή υποχρεώσεις σε σχέση με τους καταθέτες.

76. Κατά τα λοιπά, πρέπει να τονιστεί ότι σκοπός των μέτρων εποπτείας, εν γένει, όπως και αυτών που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, ειδικότερα δεν είναι το συμφέρον των καταναλωτών ή, ακόμη λιγότερο, το συμφέρον των καταθετών του οικείου πιστωτικού ιδρύματος. Σκοπός των μέτρων εποπτείας είναι να εκπληρώνουν τα πιστωτικά ιδρύματα τις υποχρεώσεις τους. Πριν από τη λήψη μέτρων εποπτείας πρέπει να σταθμίζονται κατά τρόπο διεξοδικό τα διάφορα συμφέροντα, ενδέχεται δε τα συμφέροντα συγκεκριμένων καταθετών να συγκρούονται με τα συμφέροντα άλλων καταθετών ή με συγκεκριμένα δημόσια συμφέροντα. Η διαφύλαξη και άλλων συμφερόντων πέραν αυτών των καταθετών, όπως είναι το συμφέρον στην ύπαρξη ενός λειτουργικού τραπεζικού τομέα, αποκλείει κατ' αρχήν το να λαμβάνονται υπόψη αποκλειστικά και μόνον τα συμφέροντα των καταθετών.

77. Βάσει των ανωτέρω, η αναγνώριση δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών, ήτοι υπέρ των καταθετών, θα προϋπέθετε ότι τα πρόσωπα αυτά μπορούν να προβάλουν και άλλα συμφέροντα πέραν του δικού τους, ήτοι π.χ. το δημόσιο συμφέρον. Εντούτοις, δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών αναγνωρίζονται μόνο χάριν της προστασίας των εννόμων συμφερόντων των ενδιαφερομένων. Η πέραν τούτου αναγνώριση δικαιωμάτων θα κατέληγε να παρέχει τη δυνατότητα ασκήσεως λαϊκής αγωγής. Τούτο όμως θα αντέβαινε στην αρχή του άμεσου αποτελέσματος των οδηγιών που ισχύει στο κοινοτικό δίκαιο.

78. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, οι αρμόδιες αρχές λαμβάνουν σε συνεργασία με το σύστημα εγγυήσεως όλα τα «κατάλληλα μέτρα» [29], περιλαμβανομένης της επιβολής κυρώσεων προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το πιστωτικό ίδρυμα θα τηρήσει τις υποχρεώσεις του.

79. Δεν έχω καμία αμφιβολία ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 94/19 δεν είναι απαλλαγμένο αιρέσεων. Τούτο προκύπτει ήδη από τη διατύπωση της διατάξεως αυτής, σύμφωνα με την οποία οι αρμόδιες αρχές από κοινού με το σύστημα εγγυήσεως υποχρεούνται να λάβουν όλα τα «κατάλληλα μέτρα». Με τον τρόπο αυτόν αναγνωρίζεται στις αρμόδιες αρχές και στο σύστημα εγγυήσεως σημαντικό περιθώριο εκτιμήσεως, το οποίο δεν συμβιβάζεται με την απαίτηση να μην εξαρτάται το περιεχόμενο της διατάξεως από αιρέσεις. Δεδομένου ότι τα «κατάλληλα μέτρα» χρήζουν από απόψεως περιεχομένου περαιτέρω συγκεκριμενοποιήσεως, η υποχρέωση αυτή δεν είναι ούτε επαρκώς ακριβής.

29 — Σχετικά με το άμεσο αποτέλεσμα σε συνάρτηση με το κριτήριο αυτό πρβλ. την απόφαση C-236/92 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 24).

80. Όσον αφορά το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 94/19, το σύστημα «μπορεί» —εφόσον η εθνική νομοθεσία το επιτρέπει— να ειδοποιήσει εντός προθεσμίας τουλάχιστον δώδεκα μηνών ότι προτίθεται να αποκλείσει το πιστωτικό ίδρυμα από τη συμμετοχή του στο σύστημα. Κατά τα λοιπά, το σύστημα εγγυήσεως «μπορεί» να προβεί και στον αποκλεισμό του πιστωτικού ιδρύματος.

81. Ούτε η διάταξη αυτή είναι απαλλαγμένη αιρέσεων, δεδομένου ότι η οποιαδήποτε ειδοποίηση εμπίπτει και πάλι στη διακριτική ευχέρεια («μπορεί») του εκάστοτε συστήματος εγγυήσεως και, επιπλέον, απαιτεί τη ρητή συναίνεση των αρμόδιων αρχών. Επιπλέον, η αποτελεσματικότητα της ειδοποιήσεως εξαρτάται από την εθνική νομοθεσία η οποία αναγνωρίζει στα κράτη μέλη, και μετά τη μεταφορά της οδηγίας 94/19 στην εσωτερική έννομη τάξη τους, ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας. Η αναφορά όμως της εθνικής νομοθεσίας συνεπάγεται επίσης ότι η διάταξη δεν είναι επαρκώς ακριβής, δεδομένου ότι για την αποτελεσματικότητα της διατάξεως απαιτείται η λήψη από τα κράτη μέλη περαιτέρω εκτελεστικών μέτρων.

82. Η διάταξη του άρθρου 3, παράγραφος 4, της οδηγίας 94/19 διαφέρει από τις λοιπές διατάξεις κατά το ότι σε αυτή γίνεται μνεία τουλάχιστον των καταθετών. Ωστόσο, και η ρυθμιζόμενη στη διάταξη αυτή χορήγηση αδείας λειτουργίας σε πιστωτικά ιδρύματα προκειμένου να δέχονται καταθέσεις ουδόλως μεταβάλλει το γεγονός ότι και η παράγραφος 4 ρυθμίζει μόνον τις εξουσίες των πιστωτικών ιδρυμάτων (προκειμένου να δέχονται καταθέσεις) και των αρχών (προκειμένου να εγκρίνουν την άδεια λειτουργίας των πιστωτικών ιδρυμάτων) και όχι τα τυχόν δικαιώματα των καταθετών.

83. Και η παράγραφος 4, ακριβώς όπως και η παράγραφος 3, παραπέμπει στην εθνική νομοθεσία. Κατά την παράγραφο 4, «με τη ρητή συγκατάθεση των αρμόδιων αρχών που χορήγησαν την άδεια λειτουργίας, ένα πιστωτικό ίδρυμα που αποκλείστηκε από σύστημα εγγύησης των καταθέσεων μπορεί να συνεχίσει να δέχεται καταθέσεις». Δεδομένου ότι και στην περίπτωση της διατάξεως αυτής πρόκειται και πάλι για διάταξη που προβλέπει την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας και για την αποτελεσματική εφαρμογή της οποίας απαιτείται η συγκατάθεση των αρμόδιων αρχών, δεν πληρούται ούτε στην περίπτωση αυτή η απαίτηση να είναι το περιεχόμενο της διατάξεως απαλλαγμένο αιρέσεων και επαρκώς ακριβές.

84. Το ίδιο πρέπει να ισχύσει σε τελική ανάλυση και για το άρθρο 3, παράγραφος 5, της οδηγίας 94/19, που αποτελεί συνέχεια των παραγράφων 3 και 4.

85. Συνεπώς, βάσει των μέχρι τούδε αναπτύξεών μου καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 δεν παρέχει στους καταθέτες το δικαίωμα να απαιτούν από τις αρμόδιες αρχές να λαμβάνουν τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5.

2. Επί της ευθύνης του κράτους μέλους

86. Με το δεύτερο σκέλος του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος το Bundesgerichtshof ερωτά κατ' ουσίαν αν υφίσταται αξίωση αποζημιώσεως στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου για ζημίες τις οποίες υπέστη ο ιδιώτης από το γεγονός ότι το Bundesaufsichtsamt παρέλειψε να λάβει τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 [30].

87. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι η παρούσα διαδικασία δεν αφορά το αν η εσφαλμένη μεταφορά της οδηγίας ή η εσφαλμένη εφαρμογή του άρθρου 7 της οδηγίας 94/19 μπορεί να θεμελιώσει αξιώσεις βάσει των διατάξεων περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

88. Κατ' αρχάς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι κατά πάγια νομολογία ένα κράτος μέλος ευθύνεται για ζημίες τις οποίες προκάλεσαν στον ιδιώτη οι καταλογιστέες στο κράτος παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου. Στις παραβάσεις αυτές περιλαμβάνεται και η εσφαλμένη μεταφορά οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη [31]. Συναφώς, το γεγονός ότι η παραβιασθείσα διάταξη δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα δεν εμποδίζει κατ' αρχήν την ύπαρξη αξιώσεως βάσει των διατάξεων περί αστικής ευθύνης του δημοσίου [32].

89. Ειδικώς, στην περίπτωση της παραβιάσεως των υποχρεώσεων για τη μεταφορά μιας οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη κράτους μέλους, το Δικαστήριο μνημονεύει τρεις προϋποθέσεις [33] των οποίων η συνδρομή θεμελιώνει αξίωση αποζημιώσεως βάσει της αστικής ευθύνης του Δημοσίου: σκοπός του παραβιασθέντος νομικού κανόνα πρέπει να είναι η αναγνώριση δικαιωμάτων στους ιδιώτες, η παράβαση πρέπει να είναι κατάφωρη και πρέπει να υπάρχει άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβάσεως της υποχρεώσεως που υπέχει το κράτος μέλος και της ζημίας [34].

90. Σύμφωνα με την πάγια εν τω μεταξύ καταστάσα νομολογία, η εφαρμογή των προϋποθέσεων βάσει των οποίων στοιχειοθετείται ευθύνη των κρατών μελών για ζημίες που προκαλούνται σε ιδιώτες από παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου πρέπει κατ' αρχήν να διενεργείται, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που έχει αναπτύξει το Δικαστήριο, από τα εθνικά δικαστήρια [35].

30 — Πρβλ. Gratias, «Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG», *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, σ. 786, και Gratias (προπαρατεθέν στην υποσημείωση 27).

31 — Βλ. τις αποφάσεις της 26ης Μαρτίου 1996, C-392/93, British Telecommunications (Συλλογή 1996, σ. I-1631), της 8ης Οκτωβρίου 1996, C-178/94, C-179/94 και C-188/94 έως C-190/94, Dillenkofer κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-4845), της 17ης Οκτωβρίου 1996, C-283/94, C-291/94 και C-292/94, Denkavit κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-5063), της 10ης Ιουλίου 1997, C-94/95 και C-95/95, Bonifaci κ.λπ. και Berto κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-3969), της 24ης Σεπτεμβρίου 1998, C-319/96, Brinkmann (Συλλογή 1998, σ. I-5255), και της 15ης Ιουνίου 1999, C-140/97, Rechberger κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-3499).

32 — Βλ. τις αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, C-46/93 και C-48/93, Brasserie du Pêcheur και Factortame (Συλλογή 1996, σ. I-1029, σκέψεις 18 έως 22), και της 4ης Δεκεμβρίου 1997, C-97/96, Daihatsu Deutschland (Συλλογή 1997, σ. I-6843, σκέψη 25).

33 — Βλ. Jarass, «Haftung für die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtsträger», *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, σ. 881.

34 — Βλ. τις αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, C-6/90 και C-9/90, Francovich κ.λπ. (Συλλογή 1991, σ. I-5357, σκέψη 40), και C-319/96 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 31), σκέψη 24.

35 — Αποφάσεις C-46/93 και C-48/93 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 32), σκέψεις 55 έως 57, C-392/93 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 31), σκέψη 41, C-283/94, C-291/94 και C-292/94 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 31), σκέψη 49, της 1ης Ιουνίου 1999, C-302/97, Konle (Συλλογή 1999, σ. I-3099, σκέψη 58), και της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, C-224/01, Köbler (Συλλογή 2003, σ. I-10239, σκέψη 100).

91. Το εθνικό δικαστήριο πρέπει κατ' αρχήν [36] να εκτιμήσει αν στη συγκεκριμένη περίπτωση συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τη στοιχειοθέτηση ευθύνης των κρατών μελών από την παραβίαση του κοινοτικού δικαίου. Ωστόσο, είναι σύμφωνο και με την τρέχουσα πρακτική του Δικαστηρίου [37] να εξετάζει στη συγκεκριμένη περίπτωση τις προϋποθέσεις για την ευθύνη του κράτους μέλους εφόσον το Δικαστήριο έχει στη διάθεσή του όλα τα προς τούτο απαιτούμενα στοιχεία.

92. Δεδομένου ότι το Δικαστήριο διαθέτει εν προκειμένω όλα τα αναγκαία πληροφοριακά στοιχεία, προτείνω όπως το Δικαστήριο αποφανθεί οριστικώς και επί του ζητήματος αυτού.

93. Επιπλέον, επιβάλλεται εν προκειμένω η διαπίστωση ότι το γεγονός ότι η προβαλλόμενη παραβίαση αφορά την παράλειψη λήψεως μέτρων εποπτείας δεν αποτελεί αυτή καθ' εαυτήν επιχείρημα κατά της υπάρξεως αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Αντιθέτως, κρίσιμο είναι το αν πληρούνται οι τεθείσες από τη νομολογία προϋποθέσεις.

α) Επί της αναγνωρίσεως δικαιωμάτων σε ιδιώτες

94. Όσον αφορά την παρούσα υπόθεση, πρέπει κατ' αρχάς να διαπιστωθεί αν σκοπός του άρθρου 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 είναι η αναγνώριση δικαιωμάτων στους ιδιώτες.

95. Φρονώ ότι οι διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 διασφαλίζουν απλώς την αυξημένη λειτουργικότητα και αποτελεσματικότητα των συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 1. Ωστόσο, οι διατάξεις αυτές δεν αφορούν άμεσα τους συγκεκριμένους καταθέτες οι οποίοι, εν αντιθέσει προς το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/19, δεν μνημονεύονται στις εν λόγω διατάξεις ως αποδέκτες των κανόνων αυτών [38].

96. Αντιθέτως, από τη γραμματική διατύπωση των προαναφερθεισών διατάξεων προκύπτει ότι οι διατάξεις αυτές ρυθμίζουν αποκλειστικά τις έννομες σχέσεις μεταξύ των αρμόδιων αρχών, ήτοι των συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων και των πιστωτικών ιδρυμάτων. Η αντίθετη άποψη θα είχε ως αποτέλεσμα, όπως ορθώς υποστήριξαν αρκετοί από τους μετέχοντες στη διαδικασία, να παραλύσουν οι εποπτικές δραστηριότητες των αρμόδιων αρχών, δεδομένου ότι θα αντιμετώπιζαν ενδεχομένως σημαντικές αξιώσεις αποζημιώσεως.

97. Το ότι οι διατάξεις αυτές δεν αναγνωρίζουν στο πλαίσιο των μέτρων εποπτείας

36 — Αποφάσεις C-392/93 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 31), σκέψη 41, και C-283/94, C-291/94 και C-292/94 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 31), σκέψη 49.

37 — Βλ. π.χ. τις αποφάσεις C-392/93 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 31), σκέψεις 41 επ., C-283/94, C-291/94 και C-292/94 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 31), σκέψεις 49 επ., και C-224/01 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 35), σκέψεις 101 επ.

38 — Βλ. σχετικά με τις διευκολύνσεις προς τους ιδιώτες που έχουν απλώς πρακτικό χαρακτήρα και επέρχονται οιονεί αυτομάτως, Ukrow, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH*, 1995, σ. 292.

δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών επιβεβαιώνεται και από την αιτιολογική σκέψη 24 της οδηγίας 94/19. Σύμφωνα με την ανωτέρω αιτιολογική σκέψη, «η παρούσα οδηγία *δεν μπορεί να προβλέπει ευθύνη* των κρατών μελών ή των αρμόδιων αρχών τους έναντι των καταθετών, εφόσον έχουν μεριμνήσει για τη θέσπιση ή την επίσημη αναγνώριση ενός ή περισσοτέρων συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων ή των ίδιων των πιστωτικών ιδρυμάτων ώστε να εξασφαλίζεται η αποζημίωση ή η προστασία των καταθετών υπό τους όρους που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία» [39].

98. Επίσης, οι διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 δεν είναι ως προς το περιεχόμενό τους καθόλου σαφείς. Όπως προανέφερα, η άσκηση των εξουσιών που απονέμει το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, στις αρμόδιες αρχές περιλαμβάνει σημαντικό περιθώριο χειρισμών.

99. Όσον αφορά την έκταση της αξιώσεως αποζημιώσεως, το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/19 προβλέπει ρητώς ότι «το σύνολο των καταθέσεων κάθε καταθέτη πρέπει να καλύπτεται μέχρι ποσού 20 000 [ευρώ]». Αυτό είναι το ανώτατο ποσό στην περίπτωση της ορθής μεταφοράς της οδηγίας 94/19 στην εσωτερική έννομη τάξη.

39 — Η υπογράμμιση δική μου.

100. Σε περίπτωση εσφαλμένης μεταφοράς ή εφαρμογής διατάξεως της οδηγίας, οι ζημιωθέντες θα πρέπει απλώς να τύχουν της μεταχειρίσεως της οποίας θα ετύγχαναν αν δεν είχε σημειωθεί η παραβίαση. Επομένως, το κοινοτικό δίκαιο δεν απαιτεί την επιδίκαση αποζημιώσεως πέραν του ως άνω οριζομένου ποσού. Τούτο αποτελεί επιχείρημα κατά της αναγνωρίσεως αξιώσεως αποζημιώσεως πέραν της οριζόμενης στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/19 [40].

101. Βάσει όλων των ανωτέρω σκέψεων καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 δεν αναγνωρίζει δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών. Στην περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει διαφορετικά, θα εξετάσω επικουρικώς και τις λοιπές προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη στοιχειοθέτηση αστικής ευθύνης των κρατών μελών.

β) Επί της κατάφωρης παραβιάσεως των κανόνων δικαίου

102. Κατ' αρχάς, πρέπει να τονιστεί ότι κάθε παραβίαση του κοινοτικού δικαίου δεν θεμελιώνει αξίωση αποζημιώσεως. Αντιθέτως, απαιτείται όπως η παραβίαση του κοινοτικού δίκαιου είναι κατάφωρη. Συνα-

40 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα Deckert, «Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht», *Europarecht*, 1997, σ. 230 επ.

φώς, τίθεται το ερώτημα αν, βάσει και της πολύ πρόσφατης νομολογίας [41], κρίσιμο είναι το αν το κράτος μέλος διαθέτει ή όχι μεγάλο περιθώριο χειρισμών. Ωστόσο, ακόμη και αν θεωρηθεί περαιτέρω ότι κρίσιμο είναι το εύρος του περιθωρίου χειρισμών, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος «δεν λαμβάνει κανένα από τα αναγκαία μέτρα εντός της προθεσμίας που έταξε η οδηγία [υπερβαίνει] κατά κατάδηλο και σοβαρό τρόπο τα όρια που επιβάλλονται στην άσκηση των εξουσιών του» [42].

παραβιασθείσα διάταξη είναι σαφής και ακριβής, η έκταση του περιθωρίου εκτιμήσεως, το οποίο αναγνωρίζει η παραβιασθείσα διάταξη στις εθνικές αρχές, η ύπαρξη δόλου, ο συγγνωστός ή μη χαρακτήρας μιας οποιασδήποτε πλάνης περί το δίκαιο, καθώς και το γεγονός ότι η συμπεριφορά των κοινοτικών οργάνων συνέβαλε ενδεχομένως στην κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου παράλειψη, επιβολή ή διατήρηση εθνικών μέτρων ή πρακτικών.

103. Σύμφωνα με το άρθρο 14, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/19, τα κράτη μέλη έπρεπε να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθούν προς την παρούσα οδηγία μέχρι την 1η Ιουλίου 1995. Εντούτοις, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν μετέφερε εντός της προθεσμίας αυτής την οδηγία 94/19.

γ) Επί της άμεσης αιτιώδους συνάφειας

105. Ως τελευταία προϋπόθεση για τη θεμελίωση αξιώσεως αποζημιώσεως πρέπει να εξεταστεί η ύπαρξη άμεσης αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της υποχρεώσεως του κράτους και της ζημίας που υπέστη ο ζημιωθείς. Και για το ζήτημα αυτό αρμόδιο είναι στη συγκεκριμένη περίπτωση πρωτίστως το εθνικό δικαστήριο, ωστόσο το Δικαστήριο μπορεί, εφόσον διαθέτει τα προς τούτο αναγκαία πληροφοριακά στοιχεία, να δώσει ορισμένα στοιχεία στον εθνικό δικαστή ή ακόμη και να προβεί στην οριστική εκτίμηση του ζητήματος.

104. Επομένως, στην περίπτωση όπου είναι πρόδηλη η παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας, όπως συμβαίνει εν προκειμένω, δεν απαιτείται να εξετάζεται η συνδρομή περαιτέρω κριτηρίων, όπως είναι το κατά πόσον η

106. Φρονώ ότι εν προκειμένω το εθνικό δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί αν στην περίπτωση εμπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας τα μέτρα εποπτείας που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19 θα ήσαν όχι μόνον αποτελεσματικά, αλλά θα είχαν επίσης αποτρέψει την απώλεια των καταθέσεων.

41 — Βλ. συναφώς τις αποφάσεις της 18ης Ιανουαρίου 2001, C-150/99, Stockholm Lindöpark (Συλλογή 2001, σ. I-493, σκέψη 39), και C-224/01 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 35). Αντιθέτως, ρητή μνεία του περιθωρίου χειρισμών γίνεται στις αποφάσεις της 2ας Απριλίου 1998, C-127/95, Norbrook Laboratories (Συλλογή 1998, σ. I-1531, σκέψη 109), C-140/97 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 31), σκέψη 51, της 4ης Ιουλίου 2000, C-424/97, Haim (Συλλογή 2000, σ. I-5123, σκέψη 38), και της 28ης Ιουνίου 2001, C-118/00, Larsy (Συλλογή 2001, σ. I-5063, σκέψη 38).

42 — Αποφάσεις C-6/90 και C-9/90 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 34), σκέψη 44, και C-178/94, C-179/94 και C-188/94 έως C-190/94 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 31), σκέψη 26.

107. Ενόψει του γεγονότος ότι το Bundesaufsichtsamt έλαβε κατά τα έτη 1991 και 1995 μέτρα εποπτείας σε σχέση με την BVH, χωρίς τα μέτρα αυτά, όπως τονίζει η Επιτροπή, να αποτρέψουν την πτώχευση της τράπεζας και, ως εκ τούτου, την απώλεια των καταθέσεων, έχω επιφυλάξεις ως προς το αν υφίσταται πράγματι άμεση αιτιώδης συνάφεια.

108. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι καταθέτες δεν μπορούν να ζητήσουν αποζημίωση βαίνουσα πέραν του ποσού που ορίζει το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/19, για τις ζημίες τις οποίες υπέστησαν λόγω της πλημμελούς συμπεριφοράς των αρμόδιων αρχών.

VII — Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

Α — *Κύρια επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία*

109. Οι Paul κ.λπ. υποστηρίζουν ότι από τις μνημονευόμενες στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα οδηγίες απορρέει το δικαίωμα των καταθετών να ζητήσουν από τις αρμόδιες αρχές να λάβουν ορισμένα μέτρα εποπτείας προς το συμφέρον των καταθετών, δεδομένου ότι όλες οι προαναφερθείσες οδηγίες προστατεύουν τους τρίτους και, επιπλέον, χρησιμεύουν ως ερμηνευτικά βοηθήματα της οδηγίας 94/19. Ταυτοχρόνως, ο κοινοτικός νομοθέτης δημιούργησε με τις προαναφερθείσες οδηγίες ένα έτι συνεκτικότερο σύστημα νομοθετικών διατάξεων για την εποπτεία των τραπεζών με το οποίο επιχειρείται πλέον μια συνολική ρύθμιση. Ακόμη και αν οι λοιπές οδηγίες για την εποπτεία των τραπεζών δεν προστατεύουν τους τρίτους, εντούτοις εντάσσονται σε αυτήν την προσπάθεια συνολικής ρυθμίσεως. Επομένως, η οδηγία 94/19 δεν αποτελεί αποκλειστική ειδική ρύθμιση για όλες τις περιπτώσεις που οι τραπεζικές καταθέσεις δεν είναι διαθέσιμες.

110. Αντιθέτως, η Πορτογαλική Κυβέρνηση φρονεί ότι η οδηγία 94/19 καθορίζει, ως αποκλειστική ειδική ρύθμιση, το ανώτατο όριο προστασίας που μπορούν να απαιτήσουν οι ιδιώτες έναντι του κράτους ή έναντι του αντίστοιχου συστήματος στον τομέα της εποπτείας των τραπεζών. Ούτε από την οδηγία 94/19 ούτε από άλλες οδηγίες προκύπτει ότι οι ιδιώτες έχουν ατομικό δικαίωμα να ζητήσουν από τις αρμόδιες αρχές την εποπτεία των τραπεζών ή τη λήψη ορισμένων συγκεκριμένων μέτρων εποπτείας. Ούτε μπορεί να ερμηνευθεί προς την κατεύθυνση αυτή η μνεία της προστασίας των αποταμιευτών ή των καταθετών στις αιτιολογικές σκέψεις ή στις διατάξεις των οδηγιών που αναφέρονται στο προδικαστικό ερώτημα ούτως ώστε να θεωρηθεί ότι τα συμφέροντά τους λαμβάνονται υπόψη στις οδηγίες κατά τρόπο άμεσο και εξατομικευμένο.

111. Η Γερμανική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Ιταλική Κυβέρνηση συμμερίζονται κατ' ουσίαν την άποψη της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως.

112. Η Γερμανική Κυβέρνηση φρονεί ότι σκοπός των οδηγιών που μνημονεύονται στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα είναι απλώς η εναρμόνιση των βασικών χαρακτηριστικών των εθνικών συστημάτων εποπτείας των τραπεζών προκειμένου να διασφαλιστεί η ελευθερία παροχής υπηρεσιών και εγκαταστάσεως και, ως εκ τούτου, η

δημιουργία ενιαίας εσωτερικής αγοράς για τραπεζικές υπηρεσίες. Στις υποχρεώσεις των κρατών μελών δεν αντιστοιχούν δικαιώματα των ιδιωτών. Δεδομένου ότι οι αναφερθείσες διατάξεις δεν παράγουν άμεσο αποτέλεσμα, ένα τέτοιο άμεσο αποτέλεσμα δεν μπορεί ούτε ένα αποκαλούμενο «πλέγμα οδηγιών» να το παραγάγει.

113. Η Ισπανική Κυβέρνηση, η οποία ακολουθεί κατ' ουσίαν την ανωτέρω επιχειρηματολογία, τονίζει ότι η ύπαρξη δικαιωμάτων ουδόλως μπορεί να συναχθεί από τις αιτιολογικές σκέψεις μιας οδηγίας.

114. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου τονίζει ότι, εν αντιθέσει προς το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 6, της οδηγίας 94/19, καμία από τις οδηγίες που μνημονεύει το προδικαστικό ερώτημα δεν αναγνωρίζει υπέρ των καταθετών δικαίωμα επιδικάσεως αποζημιώσεως. Η λήψη μέτρων εποπτείας εξυπηρετεί ορισμένους σκοπούς στο πλαίσιο των οποίων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ορισμένα αλληλοσυγκρουόμενα συμφέροντα.

115. Κατά την *Ιταλική Κυβέρνηση*, από τους σκοπούς των συντονιστικών οδηγιών για τον τραπεζικό τομέα προκύπτει ότι δεν αναγνωρίζονται δικαιώματα υπέρ των καταθετών, αλλ' απλώς προβλέπονται ορισμένες ελάχιστες ρυθμίσεις για την ορθή λειτουργία της κοινοτικής πιστωτικής αγοράς. Και η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλείται τη νομολογία του Δικαστηρίου [43], σύμφωνα με την οποία από τους προγραμματικούς σκοπούς που περιέχονται στις αιτιολογικές σκέψεις δεν μπορούν να αντληθούν δικαιώματα. Από τη συνολική εξέταση των οδηγιών προκύπτει ότι η προστασία των αποταμιευτών αποτελεί, πλην συγκεκριμένων εξαιρέσεων, πάντοτε απλώς τμήμα του γενικού σκοπού της αντίστοιχης ρυθμίσεως, χωρίς να αναγνωρίζονται υπέρ των αποταμιευτών σαφή δικαιώματα ή να ορίζονται συγκεκριμένες υποχρεώσεις έναντι αυτών.

116. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση επικαλείται με το υπόμνημά της τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 2000/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Μαρτίου 2000 σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικών ιδρυμάτων [44], στις οποίες σκιαγραφούνται οι γενικές αρχές που διέπουν την εποπτεία των τραπεζών, ήτοι η απαγόρευση των διακρίσεων και η δημιουργία ίσων όρων ανταγωνισμού. Από το σύστημα που δημιουργήθηκε με την οδηγία 2000/12 δεν προκύπτει για ποιον λόγο οι διατάξεις των οδηγιών που μνημονεύει το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αναγνωρίζουν δικαιώματα υπέρ των αποταμιευτών και των καταθετών.

117. Όσον αφορά το κοινοτικό δίκαιο, η οδηγία 94/19 περιέχει μια αποκλειστική ειδική ρύθμιση για τα συστήματα εγγυήσεως των καταθέσεων. Εντούτοις, δεν ρυθμίζει στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου κατά τρόπο αποκλειστικό την περίπτωση της μη διαθε-

43 — Απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-106/89, Marleasing SA (Συλλογή 1990, σ. I-4135).

44 — ΕΕ L 126, σ. 1.

σιμότητας των καταθέσεων, αλλ' απλώς απαιτεί από τα κράτη μέλη να μεριμνήσουν προκειμένου να τεθούν ορισμένες εναρμονισμένες ελάχιστες προδιαγραφές όσον αφορά την εγγύηση των καταθέσεων.

118. Τέλος, η Επιτροπή φρονεί ότι ούτε από τη διατύπωση ούτε από το περιεχόμενο και τον σκοπό των επιμέρους οδηγιών που αναφέρει η διάταξη περί παραπομπής ούτε από τη συνολική θεώρησή τους προκύπτει η ύπαρξη δικαιώματος του καταθέτη να ζητήσει τη λήψη μέτρων εποπτείας. Η συνολική θεώρηση των εν λόγω οδηγιών αποκλείεται ήδη εκ του λόγου ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να υποχρεωθούν να ερευνήσουν αν οι οδηγίες αυτές επιδιώκουν κάποιους σκοπούς και, ενδεχομένως, ποιοι είναι οι σκοποί αυτοί.

Β — *Εκτίμηση*

119. Με το πρώτο σκέλος του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματός του, το Bundesgerichtshof ερωτά αν ορισμένες, μνημονευόμενες σε αυτό το προδικαστικό ερώτημά του οδηγίες, παρέχουν έκαστη χωριστά ή σε συνδυασμό μεταξύ τους στους καταθέτες το δικαίωμα να ζητήσουν από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους τη λήψη μέτρων εποπτείας ή αν η οδηγία 94/19 περιέχει μια αποκλειστική ειδική ρύθμιση για όλες τις περιπτώσεις μη διαθεσιμότητας των καταθέσεων.

120. Επιπλέον, το Bundesgerichtshof ερωτά αν ορισμένες από τις οδηγίες που μνημονεύει ρητώς αποτελούν ερμηνευτικό βοήθημα για την απάντηση του πρώτου ερωτήματος.

1. Επί του πρώτου σκέλους του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

α) Επί της πρώτης συντονιστικής οδηγίας

121. Σκοπός της πρώτης συντονιστικής οδηγίας, όπως προκύπτει από τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της, είναι απλώς η διευκόλυνση της αναλήψεως της δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος και της ασκήσεώς της διά της απαλείψεως των διαφορών μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών μελών που δημιουργούν τα περισσότερα εμπόδια ως προς το καθεστώς εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων. Κατ' ουσίαν, η πρώτη συντονιστική οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να χορηγούν άδεια λειτουργίας σε πιστωτικά ιδρύματα και, ταυτόχρονα, περιέχει τις ελάχιστες προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη χορήγηση της αδείας αυτής.

122. Όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου[45], «η [πρώτη συντονιστική] οδηγία αποτελεί μόνον ένα πρώτο βήμα στην πραγματοποίηση μιας κοινής αγοράς πιστωτικών ιδρυμάτων που έχει ιδίως ως

45 — Βλ. την απόφαση της 7ης Απριλίου 1987, 166/85, Bullo και Bonivento (Συλλογή 1987, σ. 1583, σκέψη 7).

τελικό σκοπό τη διευκόλυνση της γενικής εποπτείας του πιστωτικού ιδρύματος το οποίο ασκεί δραστηριότητες σε πολλά κράτη μέλη».

123. Ήδη από τον σκοπό της πρώτης συντονιστικής οδηγίας προκύπτει ότι δεν αναγνωρίζεται υπέρ των ιδιωτών το δικαίωμα να ζητήσουν τη λήψη μέτρων εποπτείας, δεδομένου ότι η οδηγία αυτή καθορίζει μόνον τις κοινές αρχές που πρέπει να διέπουν τη διαδικασία χορηγήσεως αδειών στα πιστωτικά ιδρύματα.

124. Ωστόσο, ούτε από τη διατύπωση της πρώτης συντονιστικής οδηγίας προκύπτει ότι οι ιδιώτες έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν τη λήψη —οποιουδήποτε είδους— μέτρων εποπτείας, δεδομένου ότι οι αντίστοιχες διατάξεις οδηγίας δεν είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και επαρκώς σαφείς και επομένως οι καταθέτες δεν μπορούν να τις επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Σύμφωνα μεν με την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας «τα μέτρα συντονισμού στον τομέα των πιστωτικών ιδρυμάτων πρέπει, τόσο για την προστασία της αποταμιεύσεως όσο και για τη δημιουργία ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ αυτών των ιδρυμάτων να εφαρμοστούν στο σύνολό τους», πλην όμως ουδόλως απορρέουν εντεύθεν δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών, αφού μάλιστα πρόκειται απλώς για μια αιτιολογική σκέψη και όχι για συγκεκριμένη διάταξη της οδηγίας. Η αιτιολογική σκέψη δεν μνημονεύει μεμονωμένα την προστασία των καταθετών, αλλά, αντιθέτως, σε συνδυασμό με άλλους σκοπούς όπως είναι η δημιουργία ίσων όρων ανταγωνισμού.

β) Επί της δεύτερης συντονιστικής οδηγίας

125. Η δεύτερη συντονιστική οδηγία εναρμονίζει —όπως και η πρώτη συντονιστική οδηγία την οποία τροποποιεί— τις νομοθετικές και διοικητικές διατάξεις που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση της δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος.

126. Οι διατάξεις που παραθέτει το Bundesgerichtshof στο προδικαστικό ερώτημά του περιέχουν ουσιαστικά ακριβείς ρυθμίσεις σε σχέση με τις προϋποθέσεις χορηγήσεως αδείας λειτουργίας στα πιστωτικά ιδρύματα. Ωστόσο, συγκεκριμένα στοιχεία σχετικά με την προστασία των καταθετών προκύπτουν εν προκειμένω απλώς από τις αιτιολογικές σκέψεις ή σε σχέση με την ελευθερία εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών, χωρίς ακολούθως τα στοιχεία αυτά να συγκεκριμενοποιούνται με κανονιστικού χαρακτήρα ρυθμίσεις. Έτσι, σύμφωνα με την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη, «η εναρμόνιση ορισμένων υπηρεσιών σχετικών με επενδύσεις πραγματοποιείται, στον βαθμό που είναι αναγκαίο, με ειδικές κοινοτικές πράξεις, ιδίως για να διασφαλιστεί η προστασία των καταναλωτών και των επενδυτών».

127. Για παρεμφερείς λόγους, όπως και στην περίπτωση της πρώτης συντονιστικής οδηγίας, και η δεύτερη συντονιστική οδηγία δεν αναγνωρίζει στους ιδιώτες το δικαίωμα να απαιτούν από τις αρμόδιες αρχές τη λήψη μέτρων εποπτείας και να προβάλλουν αξιώ-

σεις αποζημιώσεως σε περίπτωση πλημμελούς συμπεριφοράς τους.

στην περίπτωση της οδηγίας για τα ίδια κεφάλαια πρέπει να γίνει δεκτό ότι δεν προβλέπεται η αναγνώριση δικαιωμάτων στους ιδιώτες προκειμένου να ζητήσουν τη λήψη μέτρων εποπτείας, δεδομένου ότι τέτοιου είδους δικαιώματα δεν μπορούν να αντληθούν από τις —πέραν όλων των άλλων— ασαφείς αιτιολογικές σκέψεις.

γ) Επί της οδηγίας σχετικά με τα ίδια κεφάλαια

128. Η σχετική με τα ίδια κεφάλαια οδηγία αποτελεί αναγκαίο συμπλήρωμα της δεύτερης συντονιστικής οδηγίας, η οποία προϋποθέτει την ύπαρξη ρυθμίσεως σχετικής με τα ίδια κεφάλαια. Σκοπός της σχετικής με τα ίδια κεφάλαια οδηγίας είναι, αφενός, η σταθερότητα του τραπεζικού συστήματος διά του καθορισμού ορισμένων ελάχιστων προδιαγραφών σε σχέση με τα υπέγγυα ίδια κεφάλαια και, αφετέρου, η δημιουργία ίσων όρων ανταγωνισμού των πιστωτικών ιδρυμάτων που έχουν λάβει άδεια λειτουργίας διά της εναρμονίσεως του δικαίου που διέπει την εποπτεία των τραπεζών.

129. Ωστόσο, στις διατάξεις της σχετικής με τα ίδια κεφάλαια οδηγίας που μνημονεύει το Bundesgerichtshof δεν υπάρχουν στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι οι ιδιώτες έχουν το δικαίωμα να απαιτήσουν τη λήψη μέτρων εποπτείας. Έτσι, η πρώτη αιτιολογική σκέψη κάνει απλώς μνεία της προστασίας των αποταμιευτών. Κατά την πρώτη αιτιολογική σκέψη, οι «[κ]οινοί βασικοί κανόνες για τα ίδια κεφάλαια των πιστωτικών ιδρυμάτων αποτελούν θεμελιώδη παράγοντα για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς στον τραπεζικό τομέα, επειδή τα ίδια κεφάλαια χρησιμεύουν για τη διασφάλιση της συνέχειας της δραστηριότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων και για την προστασία των αποταμιεύσεων». Επομένως, και

δ) Επί της οδηγίας 95/26

130. Η οδηγία 95/26, η οποία εκδόθηκε υπό την πίεση της πτωχεύσεως της Bank of Credit and Commerce International (BCCI), τροποποίησε μια σειρά οδηγιών, μεταξύ δε αυτών την πρώτη και τη δεύτερη συντονιστική οδηγία. Η οδηγία 95/26 θέτει αυστηρότερα κριτήρια για τη χορήγηση αδείας λειτουργίας, ήτοι συμπληρώνει τις δυνατότητες προωθήσεως των πληροφοριακών στοιχείων στις αρμόδιες για την εποπτεία αρχές.

131. Σκοπός της οδηγίας 95/26 είναι σύμφωνα με τη δέκατη πέμπτη αιτιολογική σκέψη της η «προστασία των πελατών».

132. Συναφώς, πρέπει να τονιστεί ότι η σημασία των αιτιολογικών σκέψεων είναι εν γένει περιορισμένη. Η σημασία των αιτιολογικών σκέψεων δεν εξικνείται μέχρι του σημείου να μπορούν οι ιδιώτες να θεμελιώ-

νουν δικαιώματα σε μια ή περισσότερες αιτιολογικές σκέψεις. Προκειμένου να θεμελιωθούν δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών, πρέπει να υπάρχει διάταξη στο διατακτικό μέρος της οδηγίας το οποίο θα πρέπει επιπλέον να πληροί τις προϋποθέσεις του άμεσου αποτελέσματος.

133. Ωστόσο, σε καμία περίπτωση το άμεσο αποτέλεσμα μιας οδηγίας, ήτοι της οδηγίας 94/19, δεν εξαρτάται από τις αιτιολογικές σκέψεις μιας άλλης, ήτοι της οδηγίας 95/26.

134. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, καταλήγω ότι η οδηγία 94/19 αποτελεί αποκλειστική ειδική ρύθμιση για όλες τις περιπτώσεις μη διαθεσιμότητας των καταθέσεων, δεδομένου μάλιστα ότι μόνον η οδηγία αυτή αναγνωρίζει ρητώς στους καταθέτες, με το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 6, το δικαίωμα να ζητήσουν αποζημίωση, δικαίωμα δυνάμενο να προβληθεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Οι οδηγίες που μνημονεύει το πρώτο σκέλος του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος δεν παρέχουν στους ιδιώτες το δικαίωμα να ζητήσουν από τις αρμόδιες αρχές τη λήψη μέτρων εποπτείας ούτε την επιδίκαση αποζημιώσεως σε περίπτωση πλημμελούς συμπεριφοράς τους.

2. Επί του δευτέρου σκέλους του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

135. Όσον αφορά το ενδεχόμενο να αποτελούν ορισμένες οδηγίες ερμηνευτικό βοήθημα, πρέπει να τονιστεί ότι όλες οι οδηγίες που μνημονεύονται στο δεύτερο σκέλος του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος αναφέρουν την προστασία των καταθετών, πελατών και των λοιπών προσώπων μόνο στις αιτιολογικές σκέψεις τους.

136. Οι εν λόγω αιτιολογικές σκέψεις μπορούν μεν να αποτελέσουν βοήθημα κατά την ερμηνεία των προαναφερθεισών οδηγιών, ωστόσο οι οδηγίες αυτές δεν αναγνωρίζουν στους καταθέτες τα κρίσιμα εν προκειμένω δικαιώματα. Επομένως, τούτο, σε συνδυασμό με τον κύριο σκοπό που επιδιώκουν οι οδηγίες που μνημονεύονται στο δεύτερο σκέλος του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος, ήτοι της δημιουργίας της εσωτερικής αγοράς, δεν μπορούν να θεμελιώσουν υπέρ των ιδιωτών το δικαίωμα να ζητούν τη λήψη μέτρων εποπτείας.

VIII — Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

137. Κατόπιν των αναπτύξεων επί του πρώτου και του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος φρονώ ότι παρέλκει η απάντηση στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα.

IX — Πρόταση

138. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα ως εξής:

«1) Οι διατάξεις των άρθρων 3, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 94/19/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 1994, περί των συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι δεν παρέχουν στους καταθέτες το δικαίωμα να ζητούν από τις αρμόδιες αρχές τη λήψη των μέτρων που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 5.

Η οδηγία 94/19 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι οι καταθέτες δεν μπορούν να ζητήσουν την επιδίκαση αποζημιώσεως βαίνουσας πέραν του ποσού που προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/19 λόγω πλημμελούς συμπεριφοράς των αρμόδιων αρχών.

2) Η οδηγία 94/19 περιέχει αποκλειστική ειδική ρύθμιση για όλες τις περιπτώσεις μη διαθεσιμότητας των καταθέσεων.

Οι οδηγίες που μνημονεύονται στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα δεν αποτελούν ερμηνευτικό βοήθημα.»