GENERALINĖS ADVOKATĖS CHRISTINE STIX-HACKL IŠVADA, pateikta 2003 m. lapkričio 25 d. [1]

Turinys

I — Įžanginės pastabos ..... I - 9429

II — Teisinis pagrindas ..... I - 9429

A — Bendrijos teisė ..... I - 9429

1. Direktyva 94/19 ..... I - 9429

2. Direktyva 77/780/EEB — Pirmoji koordinavimo direktyva ..... I - 9431

3. Direktyva 89/646/EEB– Antroji koordinavimo direktyva ..... I - 9432

4. Direktyva 89/299/EEB — Nuosavų lėšų direktyva ..... I - 9432

5. Kitos bankų teisės direktyvos ..... I - 9432

B — Nacionalinė teisė ..... I - 9433

III — Faktinės aplinkybės ir pagrindinė byla ..... I - 9434

IV — Prejudiciniai klausimai ..... I - 9436

V — Dėl priimtinumo ..... I - 9438

A — Proceso šalių argumentai ..... I - 9438

B — Vertinimas ..... I - 9439

VI — Dėl pirmojo prejudicinio klausimo ..... I - 9440

A — Svarbiausi proceso šalių argumentai ..... I - 9441

B — Vertinimas ..... I - 9443

1. Dėl Direktyvos 94/19 3 straipsnio ir 7 straipsnio tiesioginio poveikio ..... I - 9443

a) Dėl Direktyvos 94/19 7 straipsnio ..... I - 9444

b) Dėl Direktyvos 94/19 3 straipsnio 1 dalies ..... I - 9444

c) Dėl Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalių ..... I - 9445

1 — Originalo kalba: vokiečių.

2. Dėl valstybės narės atsakomybės ..... I - 9449
a) Dėl teisių suteikimo asmenims ..... I - 9450
b) Dėl pakankamai rimto teisės pažeidimo ..... I - 9451
c) Dėl tiesioginio priežastinio ryšio ..... I - 9452
VII — Dėl antrojo prejudicinio klausimo ..... I - 9453
A — Pagrindiniai proceso šalių argumentai ..... I - 9453
B — Vertinimas ..... I - 9455
1. Dėl antrojo prejudicinio klausimo pirmosios dalies ..... I - 9455
a) Dėl Pirmosios koordinavimo direktyvos ..... I - 9455
b) Dėl Antrosios koordinavimo direktyvos ..... I - 9456
c) Dėl Nuosavų lėšų direktyvos ..... I - 9457
d) Dėl Direktyvos 95/26 ..... I - 9457
2. Dėl antrojo prejudicinio klausimo antrosios dalies ..... I - 9458
VIII — Dėl trečiojo prejudicinio klausimo ..... I - 9458
IX — Išvada ..... I - 9459

I — Įžanginės pastabos

1. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra susijęs su klausimu, ar 1994 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/19/EB dėl indėlių garantijų sistemų [2] (toliau – Direktyva 94/19) arba kitos bankų teisės direktyvos suteikia indėlininkui teisę reikalauti banko priežiūros priemonių. Be to, šioje byloje kalbama apie valstybės atsakomybės dėl žalos, kurią asmuo patyrė dėl valstybei priskiriamų Bendrijos teisės pažeidimų, principo apimtį.

2 — OL L 135, p. 5.

II — Teisinis pagrindas

A — *Bendrijos teisė*

1. Direktyva 94/19

2. Direktyvos 94/19 3 straipsnis nurodo:

„1. Kiekviena valstybė narė užtikrina, kad jos teritorijoje būtų įdiegta ir oficialiai pripažinta viena ar kelios indėlių garantijų sistemos. <...>

Tačiau valstybė narė kredito įstaigą gali atleisti nuo prievolės dalyvauti indėlių garantijų sistemoje, jeigu tokia kredito įstaiga priklauso ją apsaugančiai sistemai, kuri, visų pirma, užtikrina kredito įstaigos likvidumą bei mokumą ir tai garantuoja indėlininkų apsaugą, prilygstančią bent jau indėlių garantijų sistemoje numatytai apsaugai, ir kuri, kompetentingų institucijų nuomone, atitinka toliau išvardytas sąlygas:

— sistema turi egzistuoti ir būti oficialiai pripažinta priimant šią direktyvą,

— sistema turi būti skirta tam, kad neleistų susidaryti tokiai padėčiai, kai sistemai priklausančioje kredito įstaigoje laikomi indėliai būtų negrąžinami, ir turėtų tam būtinų priemonių,

— tokia sistema negali apimti garantijų, kurias kredito įstaigai suteikia pati valstybė narė ar bet kuri jos vietos ar regioninės valdžios institucija,

— sistema turi užtikrinti, kad indėlininkams būtų teikiama informacija pagal šios direktyvos 9 straipsnio terminus ir sąlygas.

<...>

2. Jeigu kredito įstaiga nesilaiko savo, kaip indėlių garantijų sistemos dalyvės, įsipareigojimų, apie tai informuojama jai veiklos licenciją išdavusi kompetentinga institucija, kuri kartu su garantijų sistema imasi visų būtinų priemonių, įskaitant sankcijų taikymą, kad būtų užtikrinta, jog kredito įstaiga vykdytų įsipareigojimus.

3. Jei tomis priemonėmis nepavyksta užtikrinti, kad kredito įstaiga laikytųsi įsipareigojimų, tais atvejais, kai pagal nacionalinius įstatymus yra leidžiama iš sistemos pašalinti jos narį, sistema, gavusi tiesioginį kompetentingų institucijų sutikimą, ne vėliau kaip prieš 12 mėnesių kredito įstaigą įspėja apie ketinimą ją pašalinti iš sistemos narių. Sistema ir toliau visiškai garantuoja už indėlius, įneštus prieš baigiantis įspėjimo laikotarpiui. Jeigu, pasibaigus įspėjimo laikotarpiui, kredito įstaiga neįvykdo įsipareigojimų, kompetentingoms institucijoms sutinkant, ji gali būti pašalinta iš garantijų sistemos.

4. Tais atvejais, kai tai leidžia nacionaliniai įstatymai, ir gavusi tiesioginį jai veiklos licenciją išdavusių kompetentingų institucijų sutikimą, iš indėlių draudimo sistemos pašalinta kredito įstaiga gali ir toliau priimti

indėlius, jeigu iki pašalinimo ji įdiegė alternatyvias garantijų priemones, užtikrinančias, kad indėlininkai galės naudotis bent jau tokio lygio ir apimties apsauga, kurią teikia oficialiai pripažinta sistema.

5. Jeigu kredito įstaiga, kurią siūloma pašalinti pagal šio straipsnio 3 dalį, negali įdiegti alternatyvių garantijų priemonių, atitinkančių 4 dalyje nurodytas sąlygas, tuomet kompetentingos institucijos, kredito įstaigai išdavusios veiklos licenciją, ją iš karto panaikina."

3. 7 straipsnio ištrauka numato:

„1. Indėlių garantijų sistemos nustato, kad tais atvejais, kai indėliai negrąžinami, kiekvienam indėlininkui už visus jam priklausančius indėlius turi būti kompensuojama iki 20 000 ekiu. <...>

3. Šis straipsnis netrukdo ir toliau taikyti ar priimti nuostatas, kurios numatytų didesnį ar visapusiškesnį indėlių draudimą. Tai reiškia, kad dėl tam tikrų socialinių priežasčių indėlių garantijų sistemos gali apdrausti visą kai kurių indėlių sumą.

<...>"

2. Direktyva 77/780/EEB — Pirmoji koordinavimo direktyva

4. 1977 m. gruodžio 12 d. Pirmosios Tarybos direktyvos 77/780/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kredito įstaigų veiklos pradėjimu ir vykdymu derinimo[3] (toliau – Pirmoji koordinavimo direktyva) 6 straipsnis numato tam tikras kompetentingų institucijų tyrimo pareigas, nustatant einamąjį kredito įstaigų mokumą bei likvidumą ir kitų tinkamų indėlininkų apsaugos sąlygų vykdymą.

5. 12 konstatuojamoji dalis nustato :

„Siekiant indėlininkui suteikti panašias garantijas ir užtikrinti teisingas konkurencijos sąlygas tarp prilyginamų kredito įstaigų grupių, kredito įstaigoms privalo būti keliami vienodi finansiniai reikalavimai."

3 — OL L 322, p. 30.

3. Direktyva 89/646/EEB — Antroji koordinavimo direktyva

6. 1989 m. gruodžio 15 d. Antroji Tarybos direktyva 89/646/EEB, iš dalies keičianti Direktyvą 77/780/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kredito įstaigų veiklos pradėjimu ir vykdymu, derinimo [4] (toliau – Antroji koordinavimo direktyva) pagal 4 konstatuojamąją dalį yra skirta „suderinti tik esminius dalykus, kurie yra būtini ir pakankami, kad būtų pasiektas leidimų ir bankų priežiūros sistemos tarpusavio pripažinimas, leidžiantis vienintelio leidimo visos Bendrijos mastu ir buveinės valstybės narės kontrolės principo taikymą".

4. Direktyva 89/299/EEB — Nuosavų lėšų direktyva

7. 1989 m. balandžio 17 d. Tarybos direktyva dėl kredito įstaigų nuosavų lėšų [5] papildo Antrąją direktyvą, numatančią nuostatą dėl nuosavų lėšų.

8. Jos 7 straipsnis numato, kad kompetentingoms institucijoms turi būti įrodytas 2–6 straipsniuose nustatytų sąlygų laikymasis.

5. Kitos bankų teisės direktyvos

9. 1995 m. birželio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 95/26/EB, iš dalies keičiančios Direktyvas 77/780/EEB ir 89/646/EEB dėl kredito įstaigų, Direktyvas 73/239/EEB ir 92/49/EEB dėl ne gyvybės draudimo, Direktyvas 79/267/EEB ir 92/96/EEB dėl gyvybės draudimo, Direktyvą 93/22/EEB dėl investicinių įmonių bei Direktyvą 85/611/EEB dėl kolektyvinio investavimo į perleidžiamus vertybinius popierius subjektų (*KIPVPS*), kad būtų gerinama riziką ribojanti priežiūra [6], 5 konstatuojamoji dalis numato:

„Norint pagerinti finansų įmonių riziką ribojančią priežiūrą bei apsaugoti finansų įmonių klientus, turėtų būti nustatyta, kad auditorius privalo nedelsdamas pranešti kompetentingosioms institucijoms visais atvejais, kaip numato ši direktyva, kai vykdydamas savo pareigas jis sužino kokių nors faktų, galinčių turėti rimtą poveikį finansų įmonės finansinei būklei arba valdymo ir apskaitos tvarkai."

4 — OL L 386, p. 1.
5 — OL L 124, p. 16.
6 — OL L 168, p. 7.

10. 1992 m. balandžio 6 d. Tarybos direktyvos 92/30/EEB dėl kredito įstaigų priežiūros konsoliduotų ataskaitų pagrindu [7] 11 konstatuojamoji dalis nurodo:

„Kredito įstaigų priežiūra konsoliduotų ataskaitų pagrindu yra skirta ypatingai šių įstaigų klientų apsaugai ir finansų sistemos stabilumui užtikrinti."

11. 1993 m. kovo 15 d. Tarybos direktyvos 93/6/EEB dėl investicinių įmonių ir kredito įstaigų kapitalo pakankamumo [8] 8 konstatuojamoji dalis nustato:

„Bendrieji pagrindiniai standartai dėl kredito įstaigų nuosavų lėšų yra pagrindinis vidaus rinkos investicinių paslaugų sektoriaus bruožas; kadangi nuosavos lėšos skirtos įstaigų tęstinumui užtikrinti bei investuotojams apsaugoti."

12. Antrame prejudiciniame klausime yra atsižvelgiama taip pat ir į kai kurias 1993 m. gegužės 10 d. Tarybos direktyvos 93/22/EEB dėl investicinių paslaugų vertybinių popierių srityje [9] konstatuojamąsias dalis.

B — *Nacionalinė teisė*

13. Pagrindinėje byloje aktualios redakcijos *Kreditwesengesetz* (Kredito operacijų įstatymas, toliau – KWG) 6 straipsnio 3 ir 4 dalyse nustatyta:

„3. *Bundesaufsichtsamt* (Federalinė priežiūros tarnyba) gali jai priskirtų uždavinių ribose įstaigai ir jos vadovui taikyti priemones, kurios yra tinkamos ir būtinos, siekiant užkirsti kelią ar pašalinti nesklandumus, kurie gali kelti pavojų įstaigai patikėto turto saugumui arba daryti žalą tinkamam banko operacijų ar finansinių paslaugų atlikimui.

4. *Bundesaufsichtsamt* vykdo jai šiuo ir kitais įstatymais priskirtas funkcijas tik remdamasi viešoju interesu."

14. KWG 33 straipsnis reguliuoja leidimo atlikti banko operacijas ir teikti finansines

7 — OL L 110, p. 52.
8 — OL L 141, p. 1.
9 — OL L 141, p. 27.

paslaugas nesuteikimą, o 35 straipsnis, be kita ko, panaikinimą. KWG 44 straipsnis reguliuoja bankų patikrinimą, o KWG 45 straipsnis numato, be kita ko, lėšų išėmimo draudimus ir apribojimus, nesant pakankamai nuosavų lėšų arba nepakankamo mokumo atvejais. Pagal KWG 46 straipsnį tam tikrais atvejais gali būti numatytos laikinosios apsaugos priemonės. KWG 46a straipsnis numato galimybę nustatyti perleidimo arba mokėjimų draudimą, mokėjimų priėmimo nutraukimą ar uždraudimą.

15. *Bürgerliches Gesetzbuch* [10] (Vokietijos civilinis kodeksas, toliau – BGB) 839 straipsnio 1 dalis numato:

„Jei tarnautojas tyčia ar dėl neatsargumo pažeidžia savo tarnybines pareigas trečiojo asmens atžvilgiu, jis turi atlyginti trečiajam asmeniui dėl to atsiradusius nuostolius. Jeigu pažeidimas kyla tik dėl neatsargumo, tai pretenzija tarnautojo atžvilgiu gali būti pareikšta tik tuomet, jeigu nukentėjusiajam žala negali būti atlyginta kitokiu būdu."

16. *Grundgesetz* [11] (Pagrindinis įstatymas, toliau – GG) 34 straipsnio pirmas sakinys nurodo:

„Jei asmuo, vykdydamas jam patikėtas viešąsias pareigas, pažeidžia savo tarnybines pareigas trečiojo asmens atžvilgiu, atsakomybė tenka valstybei arba subjektui, kurio tarnyboje jis yra."

III — Faktinės aplinkybės ir pagrindinė byla

17. Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte, Christel Mörkens ir keletas kitų asmenų (toliau – Paul ir kt.) turėjo indėlių *BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG* Diuseldorfe (toliau – *BVH Bank*), kuris nepriklausė jokiai indėlių garantijų sistemai. 1987 m. *BVH Bank* gavo *Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen* (Vokietija) (toliau – *Bundesaufsichtsamt*) leidimą atlikti banko operacijas su sąlyga, kad indėlių operacijas vykdys tik būdamas vieno iš kredito įstaigų sąjungos garantijų fondo narys, o iki tol privalo informuoti klientus apie nepriklausymą garantijų fondui.

18. 1987–1992 metais *BVH Bank* nesėkmingai kreipėsi dėl priėmimo į *Bundesverbandes deutscher Banken eV* indėlių garantijų fondų narius, tačiau nuo tada daugiau nebedalyvavo priėmimo procese, nes neatitiko priėmimui keliamų reikalavimų.

10 — RGBl. 1896, p. 195.
11 — BGBl. 1949, p. 1.

19. 1991 m., 1995 m. ir 1997 m. sunki banko turtinė padėtis paskatino *Bundesaufsichtsamt*, remiantis KWG 44 straipsniu, atliki ypatingus patikrinimus. Po trečiojo patikrinimo *Bundesaufsichtsamt* pagal KWG 46a straipsnį paskelbė moratoriumą, įsigaliojusį 1997 m. rugpjūčio 19 dieną.

20. 1997 m. lapkričio 14 d. *Bundesaufsichtsamt* pateikė prašymą iškelti bankroto bylą ir panaikino banko leidimą vykdyti banko operacijas.

21. Bankroto byla buvo iškelta 1997 m. gruodžio 1 dieną. Paul ir kt. 1993 m. birželio 17 d., 1994 m. vasario 28 d. ir 1995 m. birželio 7 d. *BVH Bank* atidarė indėlių sąskaitas. Jų reikalavimai atitinkamai dėl 131 455,80 DEM, 101 662,51 DEM ir 66 976,20 DEM grąžinimo, kurie buvo įtraukti į kreditorinių reikalavimų sąrašą, iki šiol nebuvo patenkinti. Dar nėra aišku, kuri kreditorinių reikalavimų dalis jiems tenka.

22. Paul ir kt. pareiškė reikalavimus Vokietijos Federacinei Respublikai dėl nuostolių atlyginimo, nes Vokietijos Federacinė Respublika iki nustatyto termino, t. y. iki 1995 m. liepos 1 d., neįgyvendino Direktyvos 94/19 [12], ir *Bundsaufsichtsamt* netinkamai atliko jai tenkančią bankų priežiūros pareigą. Atsižvelgiant į specialiųjų patikrinimų metu atskleistus *BHV Bank* santykius, *Bundesaufsichtsamt* dar prieš pinigų pervedimą turėjo paskelbti moratoriumą arba imtis priemonių pagal KWG 6 straipsnio 3 dalį, 33, 45 ir 46 straipsnius. *Bundesaufsichtsamt* žinoma aplinkybė, kad bankas jau anksčiau neatitiko priėmimo į indėlių garantijų fondus reikalavimų, ypač suteikė pagrindą pradėti teisinius patikrinimus atliekant priežiūrą.

23. *Landgericht Bonn* (Vokietija) patenkino ieškinį dėl pavėluoto Direktyvos 94/19 perkėlimo, remdamasis teisiniais Bendrijos valstybės atsakomybės principais, ir priteisė šioje direktyvoje nustatytą didžiausią sumą, t. y. 20 000 ekiu.

24. Tačiau kitą ieškinį dėl finansinių nuostolių, viršijančių šią sumą, *Landgericht Bonn* ir antroji instancija – *Oberlandsgericht Köln* (Vokietija), atmetė. Abu teismai Paul ir kt. reikalavimą dėl tarnybinės atsakomybės atmetė be kita ko, ir todėl, kad *Bundesaufsichtsamt*, kaltinama pareigų pažeidimu, jų atžvilgiu neturėjo vykdyti jokių tarnybinių pareigų, nes ji pagal KWG 6 straipsnio 4 dalį vykdo jai priskirtus uždavinius tik remdamasi viešuoju interesu.

12 — Direktyva 94/19 į Vokietijos Federacinės Respublikos teisę buvo perkelta tik 1998 m. liepos 16 dieną.

25. Po to Paul ir kt. padavė kasacinį skundą *Bundesgerichtshof* (Vokietija), iš esmės argumentuodami, kad KWG 6 straipsnio 4 dalis prieštarauja įvairioms direktyvoms, kuriomis – taip pat ir apsaugant indėlininkus bei investuotojus – buvo didžiąja dalimi suderinta bankų priežiūros teisė.

26. Nors, remiantis *Bundesgerichtshof* nuomone, atrodo įmanoma, kad teisių suteikimas indėlių kreditoriams apima taip pat ir institucines priemones, kurios yra būtinos, siekiant įdiegti indėlių garantijų sistemą bei užtikrinti jos funkcionavimą, abejotina, ar direktyvos nuostatos suteikia ieškovams teisę gauti pilną kompensaciją už nuostolius, patirtus netekus indėlių.

27. Todėl, *Bundesgerichtshof* nuomone, Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2-5 dalys yra skirtos tik indėlių garantijų sistemos įdiegimui ir tinkamam funkcionavimui.

28. Kasacinio skundo teisiniam įvertinimui, *Bundesgerichtshof* nuomone, yra svarbu, ar tokia nuostata, kaip antai KWG 6 straipsnio 4 dalis, tarnybines pareigas grindžia tik viešuoju interesu; arba – ar į šią nuostatą neturi būti atsižvelgiama dėl Bendrijos teisės viršenybės. Todėl *Bundesgerichtshof* 2002 m. gegužės 16 d. sprendimu sustabdė bylos nagrinėjimą ir pateikė Teisingumo Teismui tokius prejudicinius klausimus:

IV — Prejudiciniai klausimai

1. Ar 1994 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 94/19 dėl indėlių garantijų sistemos 3 ir 7 straipsnio nuostatos, be teisės į 7 straipsnio 1 dalyje nurodytos sumos dydžio indėlių garantijų sistemos kompensaciją, negalėjimo disponuoti indėliu atveju suteikia indėlininkui papildomą teisę reikalauti, kad kompetentingos institucijos pasinaudotų 3 straipsnio 2–5 dalyse išvardytomis priemonėmis ir prireikus panaikintų kredito įstaigos veiklos licenciją?

   Jeigu indėlininkui tokia teisė suteikiama, ar ji apima ir teisę reikalauti atlyginti žalą, susijusią su kompetentingų institucijų klaidingu elgesiu ir viršijančią direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje nurodytą sumą?

2. Ar toliau nurodytos direktyvų dėl bankų priežiūros teisės derinimo nuostatos – atskirai arba kartu ir prireikus, nuo kurio momento – suteikia indėlininkui ir investuotojui teises ta prasme, kad valstybių narių kompetentingos institucijos šių asmenų interesais turi įgyvendinti priežiūros priemones, kurios joms pavestos šiomis direktyvomis, ir atsakyti už klaidingą elgesį,

ar Indėlių garantijų direktyva 94/19/EB visiems negalėjimo disponuoti indėliais atvejams nustato išimtines specialiąsias taisykles?

— 1977 m. gruodžio 12 d. Pirmosios Tarybos direktyvos 77/780/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kredito įstaigų veiklos pradėjimu ir vykdymu derinimo, 6 straipsnio 1 dalis, 4 ir 12 konstatuojamosios dalys;

— 1989 m. gruodžio 15 d. Antrosios Tarybos direktyvos 89/646/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, iš dalies keičiančios Direktyvą 77/780/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kredito įstaigų veiklos pradėjimu ir vykdymu, derinimo 3 straipsnis, 4–7, 10–17 straipsniai, 11 konstatuojamoji dalis,

— 1989 m. balandžio 17 d. Tarybos direktyvos 89/299/EEB dėl kredito įstaigų nuosavų lėšų 7 straipsnis, kartu su 2–6 straipsniais;

— 1995 m. birželio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 95/26/EEB 15 konstatuojamoji dalis.

Ar direktyvos:

— 1992 m. balandžio 6 d. Tarybos direktyvos 92/30/EEB dėl kredito įstaigų priežiūros konsoliduotų ataskaitų pagrindu 11 konstatuojamoji dalis,

— 1993 m. kovo 15 d. Tarybos direktyvos 93/6/EEB dėl investicinių įmonių ir kredito įstaigų kapitalo pakankamumo 8 konstatuojamoji dalis,

— 1993 m. gegužės 10 d. Tarybos direktyvos 93/22/EEB dėl investicinių paslaugų vertybinių popierių srityje 2, 5, 29, 32, 41 ir 42 konstatuojamosios dalys,

atsakant į pirmiau pateiktą klausimą, neatsižvelgiant į tai, ar minėtu atveju jų normos taikomos, yra naudingos išaiškinimui?

3. Jei Teisingumo Teismas pripažintų, jog indėlininkai ir investuotojai dėl minėtų direktyvų arba kai kurių iš jų turi teisę į tai, kad kompetentingos institucijos jų interesais imtųsi priežiūros priemonių, dar užduodami šie klausimai:

Ar indėlininko arba investuotojo teisė į priežiūros priemonių vykdymą jo interesais procese prieš valstybę narę turi tiesioginį poveikį ta prasme, kad neturi būti laikomasi jai prieštaraujančių nacionalinių normų,

arba – ar valstybė narė, kuri neatsižvelgė į šią indėlininko arba investuotojo teisę įgyvendindama direktyvas, atsako tik pagal Bendrijos valstybės atsakomybės principus?

Ar pastaruoju atveju valstybė narė pažeidė Bendrijos teisę pakankamai rimtai, jeigu ji nepripažino teisės į priežiūros priemonių vykdymą?

V — Dėl priimtinumo

A — *Proceso šalių argumentai*

29. Paul ir kt. dėl kitų proceso šalių pateiktų prieštaravimų dėl prejudicinių klausimų priimtinumo nurodo, kad reikalavimai pagrindinėje byloje nebuvo ginčijami. Priemones, kurių turėjo būti imtasi, reikia atšaukti.

30. *Vokietijos vyriausybės* nuomone, prejudiciniai klausimai yra priimtini, nes kalbama ne apie konkretaus klaidingo elgesio ar jo nebuvimo nustatymą, bet apie Bendrijos teisės išaiškinimą.

31. *Ispanijos vyriausybė* pirmąjį prejudicinį klausimą laiko nepriimtinu, nes indėliai buvo padėti prieš pasibaigiant direktyvos įgyvendinimo terminui. Antras klausimas yra nepriimtinas todėl, kad priežiūros institucijų priemonės nebuvo apibrėžtos. Taip pat nepriimtinas ir trečiasis prejudicinis klausimas, nes jis yra susijęs su pirmuoju ir antruoju klausimais.

32. *Airijos vyriausybė* nurodo, kad pirmojo prejudicinio klausimo antroji dalis gali būti hipotetinio pobūdžio, jeigu Direktyva 94/19 nurodytu laikotarpiu dar nebūtų įsigaliojusi. Galiausiai prašymą dėl prejudicinio sprendimo pateikęs teismas turi spręsti dėl prejudicinio klausimo būtinumo.

33. *Jungtinės Karalystės vyriausybė* abejoja dėl antrojo prejudicinio klausimo priimtinumo. Ji teigia, kad faktinis ir teisinis kontekstas yra nepakankamai atskleistas, nes iš pagrindinės bylos neaišku, kokių priežiūros priemonių turėjo būti imtasi.

34. *Komisija* kelia klausimą, ar šis procesas apskritai nėra hipotetinio pobūdžio. *Bundesaufsichtsamt* paskyrė *BHV Bank* atžvilgiu priežiūros priemones, neužkirtusių kelio banko bankrotui ir indėlių praradimui. Todėl faktinis proceso pradėjimo pagrindas yra abejotinas – būtent, ar laiku atlikus įgyvendinimą būtų buvusi vykdoma bankų priežiūra bei užkirstas kelias indėlių praradimui.

B — *Vertinimas*

35. Pagal Teisingumo Teismo praktiką prejudicinių klausimų priimtinumas priklauso nuo daugelio sąlygų.

36. Todėl siekiant, kad būtų pateiktas nacionaliniam teismui aktualus Bendrijos teisės aiškinimas, yra reikalaujama, kad šis teismas pateiktų faktines ir teisines jo keliamų klausimų aplinkybes arba bent jau paaiškintų faktines prielaidas, kuriomis pagrįsti šie klausimai [13].

37. Šiame kontekste Teisingumo Teismas nurodė, kad reikalavimas, jog prašymą dėl prejudicinio sprendimo pateikęs teismas

13 — 1993 m. sausio 26 d. Sprendimas susijusiose bylose *Telemarsicabruzzo ir kt.* (C-320/90, C-321/90 ir C-322/90, Rink. p. I-393, 6 punktas) bei 1993 m. kovo 19 d. Nutartis *Banchero* (C-157/92, Rink. p I-1085, 4 punktas); 1994 m. rugpjūčio 9 d. Nutartis *La Piramide* (C-378/93, Rink. p. I-3999, 14 punktas); 1995 m. kovo 23 d. Nutartis *Saddik* (C-458/93, Rink. p. I-511, 12 punktas) ir 2000 m. birželio 28 d. Nutartis *Laguillaumie* (C-116/00, Rink. p. I-4979, 15 punktas).

pateiktų faktines ir teisines jo keliamų klausimų aplinkybes, yra mažiau privalomas tuo atveju, kai klausimai yra susiję su konkrečiais profesiniais aspektais, leidžiančiais Teisingumo Teismui pateikti aktualų atsakymą, netgi jeigu prašymą dėl prejudicinio sprendimo pateikęs teismas nėra išsamiai išdėstęs faktinių ir teisinių aplinkybių [14].

38. Netgi tuo atveju, jeigu būtų laikomasi nuomonės, kad sprendime pateikti klausimus prejudiciniam sprendimui priimti duomenys nėra išsamūs, jų užtektų tam, kad Teisingumo Teismas galėtų pateikti aktualų atsakymą.

39. Taip pat nurodytina, kad prašymuose priimti prejudicinį sprendimą pateikti duomenys ne tik leidžia Teisingumo Teismui pateikti aktualius atsakymus, bet taip pat sudaro galimybę valstybių narių vyriausybėms ir kitoms proceso šalims pateikti paaiškinimus pagal Teisingumo Teismo statuto 20 straipsnį. Teisingumo Teismas priminė, kad jis turi kontroliuoti, ar ši galimybė, atsižvelgiant į tą aplinkybę, kad proceso šalims pagal šią nuostatą pateikiami tik prašymai priimti prejudicinį sprendimą, yra užtikrinama [15].

40. Teisingumo Teismui pateiktų rašytinių pastabų, ypač valstybių narių, skaičius ir turinys rodo, kad ir šis reikalavimas išpildomas.

41. Galiausiai prašymas priimti prejudicinį sprendimą atitinka reikalavimą, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikiantis teismas nurodytų tikslius pagrindus, kuriais remdamasis jis abejoja Bendrijos teisės išaiškinimu ir prejudicinių klausimų pateikimą Teisingumo Teismui laiko būtinu [16].

42. Iš to išplaukia, kad prejudiciniai klausimai yra priimtini.

VI — Dėl pirmojo prejudicinio klausimo

43. Pirmuoju savo prejudiciniu klausimu *Bundesgerichtshof* iš esmės norėtų sužinoti, ar Direktyvos 94/19 3 ir 7 straipsnio nuostatos yra tiesioginio veikimo ir pagrindžia investuotojų teises reikalauti atitinkamos valstybės narės bankų priežiūros institucijos

14 — 1994 m. kovo 3 d. Sprendimas *Vaneetveld* (C-316/93, Rink. p. I-763, 13 punktas) bei 1993 m. kovo 13 d. Nutartis *Banco de Fomento e Exterior SA* (C-326/95, Rink. p. I-1385, 8 punktas) ir 1997 m. birželio 30 d. Nutartis *Banco de Fomento e Exterior SA* (C-66/97, Rink. p. I-3757, 9 punktas).

15 — 1982 m. balandžio 1 d. Sprendimas susijusiose bylose *Holdijk ir kt.* (141/81, 142/81 ir 143/31, Rink. 1982, p. 1299, 6 punktas) bei nutarties C-458/93 (nurodyta 13 išnašoje) 13 punktas ir nutarties C-16/00 (nurodyta 13 išnašoje) 24 punktas.

16 — 1996 m. birželio 25 d. Nutartis *Italia Testa* (C-101/96, Rink. p. I-3081, 6 punktas); 1998 m. liepos 8 d. Nutartis *Agostini* (C-9/98 Rink. p. I-4261, 6 punktas) ir nutarties C-116/00 (nurodyta 13 išnašoje) 16 punktas.

imtis Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalyje numatytų priemonių. Be to, yra keliamas klausimas, ar gali būti reikalaujama nuostolių, viršijančių Direktyvos 94/19 7 straipsnio 1 dalyje nurodytą sumą, atlyginimo.

A — *Svarbiausi proceso šalių argumentai*

44. Paul ir kt. vieninteliai iš proceso šalių mano, kad Direktyva 94/19 taip pat turi tikslą apsaugoti indėlininkus, ir pirmiausia, remdamasi veiksmingumu, suteikia jiems tam tikrų teisių. Tam priskirtina ir teisė reikalauti, kad kompetentingos bankų priežiūros institucijos pasinaudotų Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalyse išvardytomis priemonėmis, t. y. prireikus atšauktų kredito įstaigai suteiktą leidimą.

45. Taip pat, pažeidus priežiūros pareigas, atsiranda pagrindas reikalauti valstybės atsakomybės. Ji nėra ribojama 7 straipsniu, kuris nenumato baigtinių atsakomybės nuostatų. Valstybės atsakomybės pripažinimas šiuo atveju taip pat neperžengtų ribų, nes Vokietijos teisė dėl atsakomybės numato didelius reikalavimus.

46. Tam prieštaraudamos *Vokietijos, Jungtinės Karalystės,Airijos, Portugalijos* ir *Ispanijos vyriausybės* bei *Komisija* iš esmės laikosi nuomonės, kad Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalyse nėra numatyta jokių papildomų apsaugos pareigų investuotojų naudai.

47. *Vokietijos vyriausybės* nuomone, Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalyse išvardytos priemonės skirtos tik indėlių garantijų sistemos tinkamam funkcionavimui užtikrinti ir nepagrindžia jokių subjektyvių teisių. Savo neigiamą poziciją ji pagrindžia Direktyvos 94/19 tekstu, sistematika ir tikslais bei – kaip ir *Komisija* – teisinio tikrumo principu.

48. Atsakomybės už bankų priežiūros priemonių įgyvendinimą atžvilgiu *Vokietijos vyriausybė* 7 straipsnį laiko baigtine taisykle. Dėl rimtų šias ribas viršijančios atsakomybės pasekmių direktyvoje tokia taisyklė būtų aiškiai numatyta.

49. *Ispanijos vyriausybės* nuomone, Direktyva 94/19 skirta tik bankų sektoriaus suderinimui ir nesuteikia jokių subjektyvių teisių,

išskyrus 7 straipsnio 1 dalį. Šiuo atveju nėra išpildomos nei subjektyvių teisių, nei valstybės atsakomybės sąlygos.

50. *Airijos vyriausybės* nuomone, Direktyva 94/19 skirta minimaliam suderinimui. Tik 7 straipsnio 1 dalis ir 10 straipsnio 1 dalis galėtų būti tiesiogiai taikomos. 3 straipsnio 2–5 dalys turėtų tik užtikrinti, kad kredito įstaigos, dalyvaudamos indėlių garantijų sistemoje, vykdytų įsipareigojimus. Todėl vien jau dėl savo pobūdžio jos negali privatiems asmenims suteikti jokių teisių. Be to, direktyva nereguliuoja garantijų sistemos formos ir pobūdžio.

51. Atsakomybės atžvilgiu *Airijos vyriausybė* atkreipia dėmesį į tai, kad yra abejotina, ar tarp 3 straipsnio 2–5 dalių pažeidimo (priežiūros priemonių nevykdymas) ir investuotojo patirtos žalos yra priežastinis ryšys. Galiausiai nebuvo įvykdytos ir kitos valstybės atsakomybės sąlygos. Šitaip ginčijamos nuostatos nesuteikia asmenims jokių teisių, ir dėl plačios nacionalinėms institucijoms tenkančios kompetencijos nėra jokio pakankamai kvalifikuoto pažeidimo.

52. *Portugalijos vyriausybės* nuomone, asmuo kompetentingos institucijos galėtų reikalauti tik indėlių garantijų sistemos įdiegimo, kuri užtikrintų jo indėlių sumos kompensavimą iki tam tikro dydžio, nes Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalyse išvardytomis priemonėmis tėra siekiama suteikti indėlių garantijų sistemai stabilumą ir veiksmingumą.

53. *Jungtinės Karalystės vyriausybė* pabrėžia, kad reikalavimas atlyginti žalą, viršijant Direktyvos 94/19 7 straipsnio 1 dalyje nustatytą sumą, yra aiškiai negalimas remiantis Direktyvos 94/19 24 konstatuojamąja dalimi. Valstybės atsakomybė indėlininkams nesuteiktų geresnės padėties negu tinkamo Direktyvos 94/19 įgyvendinimo ir taikymo atveju.

54. Komisijos nuomone, Direktyvos 94/19 3 straipsnis, jau vien remiantis jo tekstu, nesuteikia asmenims jokios teisės reikalauti priežiūros institucijų imtis priemonių šios nuostatos 2–5 dalies prasme. Kadangi šios nuostatos nesusijusios su asmenų, kuriems jos taikomos, ratu, potencialiai teisę turintys asmenys negali būti nustatyti. Be to, Direktyvos 94/19 7 straipsnio 3 dalis aiškiai numato, kad valstybės narių kompetencijai priklauso didesnio ar platesnio indėlių draudimo nustatymas. Subjektyvi investuotojo teisė imtis priežiūros priemonių nekyla net iš Direktyvos 94/19 prasmės ir tikslų. Pagrįsdama savo nuomonę *Komisija* nukreipia į

Teisingumo Teismo praktiką [17]. Teisės imtis priežiūros priemonių indėlininkams suteikimas prieštarautų sistemai, nes Bendrijos vartotojų apsaugos teisė nenumato prevencinių, o tik kompensacinio pobūdžio reikalavimus. Be to, priežiūros priemonės turėtų būti įgyvendinamos tik remiantis viešuoju interesu.

55. *Komisija* mano, jog atsižvelgiant į valstybėms narėms neaiškią situaciją Direktyvos 94/19 aiškinimas, suteikiant reikalavimo teisę imtis priežiūros priemonių, prieštarautų teisinio tikrumo principui,

56. Galiausiai *Komisija* prieštarauja valstybės atsakomybės sąlygų sušvelninimui ir mano, kad dėl to valstybių narių atsakomybė būtų neteisinga.

B — *Vertinimas*

57. Literatūra terminijos atžvilgiu tą patį teisinį fenomeną apibrėžia iš dalies skirtingomis sąvokomis, pavyzdžiui, tiesioginis veikimas arba tiesioginis taikymas, arba tiesioginis galiojimas [18]. Toliau remiamasi Teisingumo Teismo terminija, kuris direktyvų atžvilgiu nuolat vartoja tiesioginio veikimo sąvoką [19].

58. Pirmuoju prašymą dėl prejudicinio sprendimo pateikusio teismo klausimu keliamos dvi esminės problemos, kurios turi būti išnagrinėtos atskirai. Pirmoji Viena vertus, keliamas Direktyvos 94/19 3 ir 7 straipsnių tiesioginio veikimo klausimas. Kita vertus, yra būtina patikrinti, kuria dalimi šios nuostatos pažeidimas gali pagrįsti kompensacijos reikalavimą, neperžengiant valstybės atsakomybės ribų.

1. Dėl Direktyvos 94/19 3 straipsnio ir 7 straipsnio tiesioginio veikimo

59. Teisingumo Teismas daug kartų ir skirtingais būdais nagrinėjo klausimą, ar ir kuria dalimi Direktyva 94/19 yra siekiama vartotojų, t. y. indėlininkų, apsaugos tikslo. Atkreiptinas dėmesys, kad vien direktyvos tikslas nėra lemiamas, o tai priklauso nuo atskirų jos nuostatų, kurių tiesioginis veiki-

17 — 1997 m. gegužės 13 d. Sprendimas *Vokietija prieš Parlamentą ir Tarybą* (C-233/94, Rink. p. I-2405).

18 — Žr. iš esmės šia tema Klein, *Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung vonEuropäischem Gemeinschaftsrecht*, Saarbrücken 1988 m., 3 ir paskesnius puslapius, Klagian, „Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien", Zeitschrift für öffentliches Recht, 2001, p. 305 (306 ir paskesni).

19 — Žr. Jarass, *Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts — Die Vorgaben des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für die nationale Rechtsanwendung und die nationaleRechtssetzung nachMaastricht*, Köln, 1994, p. 68.

mas ir turi būti patikrintas. Nors ir neginčijama tai, kad Direktyva 94/19 taip pat gina ir indėlininkų interesus, vien tai nėra lemiamas faktorius, be kita ko, dar ir dėl to, kad direktyva gali būti siekiama ir daugiau tikslų. Atsižvelgiant į daugelį konstatuojamosios dalies punktų, tai taikytina ir Direktyvos 94/19 atžvilgiu.

60. Remiantis nusistovėjusia teismų praktika, „visais atvejais, kuomet direktyvos nuostatos turinio atžvilgiu laikytinos besąlyginėmis ir pakankamai aiškiai apibrėžtomis, asmenys gali remtis šiomis nuostatomis nacionaliniame teisme valstybės atžvilgiu, jeigu valstybė pavėluotai arba nepilnai įgyvendino direktyvą nacionalinėje teisėje“ [20].

61. Todėl visų pirma atkreiptinas dėmesys, kad nacionalinis teismas savo sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą aiškiai nurodė, jog Direktyva 94/19 pagrindinės bylos atžvilgiu aktualiu metu dar nebuvo įgyvendinta Vokietijos teisėje.

20 — Žr. 1982 m. sausio 19 d. Sprendimą *Becker* (8/81, Rink. p. 53, 25 punktas); 1987 m. spalio 8 d. Sprendimą *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, Rink. p. 3969, 7 punktas); 1989 m. birželio 22 d. Sprendimą *Fratelli Costanzo* (103/88, Rink. p. 1839, 29 punktas); 1993 m. gegužės 25 d. Sprendimą *Mohsche* (C-193/91, Rink. p. I-2615, 17 punktas) ir 2000 m. rugsėjo 26 d. Sprendimą *IGI* (C-134/99, Rink. p. I-7717, 36 punktas).

62. Todėl reikia patikrinti, ar ginčytinos direktyvos nuostatos turinio atžvilgiu yra besąlyginės ir pakankamai aiškiai apibrėžtos, kad asmuo galėtų jomis remtis valstybės atžvilgiu.

a) Dėl Direktyvos 94/19 7 straipsnio

63. Dėl pirmame prejudiciniame klausime nurodytos Direktyvos 94/19 7 straipsnio nuostatos pažymėtina, kad jos tiesioginis veikimas, pirma, yra neginčijamas, antra, nėra prejudicinio klausimo objektas. Šioje nuostatoje reglamentuotas reikalavimas jau pagrindinėje byloje buvo pripažintas, o atsakovas atitinkamai nubaustas.

64. Be to, pažymėtina, kad 7 straipsnis reglamentuoja atitinkamus garantinius reikalavimus, tačiau visiškai nesusijęs su priežiūros priemonėmis, kurios yra pirmo prejudicinio klausimo objektas.

b) Dėl Direktyvos 94/19 3 straipsnio 1 dalies

65. Direktyvos 94/19 3 straipsnio 1 dalies atvejis panašus. Ši nuostata iš esmės apibrė-

žia valstybės narės įsipareigojimą užtikrinti, kad jos „teritorijoje būtų įdiegta ir oficialiai pripažinta viena ar kelios indėlių garantijų sistemos". Be to, ši nuostata suteikia teisę valstybėms narėms tam tikromis sąlygomis atleisti kredito įstaigą nuo prievolės dalyvauti indėlių garantijų sistemoje.

66. Tačiau direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje nėra jokių konkrečių nuostatų dėl priežiūros priemonių, kurios yra laikomos pirmo prejudicinio klausimo objektu. Atitinkamos nuostatos numatytos kitose Direktyvos 94/19 3 straipsnio dalyse.

67. Taigi pirmas prejudicinis klausimas aiškintinas ta prasme, ar Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalies nuostatos suteikia teisę asmeniui reikalauti, kad kompetentingos institucijos pasinaudotų jose numatytomis priemonėmis.

c) Dėl Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalių

68. Prieš man pradedant šios direktyvos aktualių nuostatų, reguliuojančių priežiūros priemones, besąlygiškumo ir aiškumo patikrinimą šiame kontekste, norėčiau atkreipti dėmesį į tokią problemą.

69. Ir be išsamesnio tyrimo akivaizdu, kad kredito įstaigos būtų nuolat apsunkinamos Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalies nuostatų dėl juose reglamentuoto kredito įstaigų veiklos licencijavimo bei priežiūros, jeigu šių nuostatų atžvilgiu būtų pripažintas tiesioginis veikimas. Taigi kyla klausimas, ar ir tokios apsunkinančios direktyvos nuostatos trečiųjų asmenų naudai gali veikti tiesiogiai, dėl ko asmuo gali jomis remtis nacionaliniame teisme.

70. Priėmus sprendimą byloje *Großkrotzenburg*[21], ši problema yra laikytina išsamiai išspręsta. Toje byloje nagrinėtas Aplinkos direktyvos[22] nuostatų, pagal kurias leidimų tam tikrų įrenginių įrengimui išdavimo procese turi būti atsižvelgta į aplinkos suderinamumo patikrinimo rezultatus, tiesioginis veikimas. Toks reikalavimas gali būti apsunkinimas įrangą eksploatuojančioms

21 — 1995 m. rugpjūčio 11 d. Sprendimas *Wärmekraftwerk Großkrotzenburg* (C-431/92, Rink. p. I-2189).

22 — 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyva dėl aplinkos suderinamumo patikrinimo, vykdant tam tikrus viešus ir privačius projektus (OL L 175, p. 40).

įmonėms. Teisingumo Teismas patvirtino tiesioginį šių direktyvos nuostatų veikimą, nenumatant jokių papildomų sąlygų, išskyrus pakankamą apibrėžtumą.

71. Šitaip Teisingumo Teismo sprendimas turėtų būti suprantamas, kad direktyvų nuostatos veikia tiesiogiai ir tuomet, kai jos apsunkina trečiuosius asmenis [23].

72. Direktyvos nuostata turinio atžvilgiu yra laikytina besąlygine, jeigu ji pagrindžia įsipareigojimą, kuris nėra susietas su materialia sąlyga bei kurio įvykdymui arba veiksmingumui nereikia lemiamo Bendrijos organų arba valstybių narių kompetencija priskirtino sprendimo [24].

73. Tačiau direktyvos nuostata laikytina pakankamai aiškiai apibrėžta, jeigu ji bendrai ir nedviprasmiškai numato atitinkamas taisykles, būtent taisykles dėl objektyvaus reguliavimo turinio ir konkretiems asmenims [25]. Dėl to tam tikros direktyvos nuostatos objektyvios ir subjektyvios taikymo srities apibrėžtumas priklauso nuo taisyklės išsamumo. Tokį „teisinį tobulumą" Teisingumo Teismas [26] pagrindžia tik tuo atveju, kai atitinkamos nuostatos gali būti taikomos be papildomo valstybių narių konkretizavimo.

74. Dabar aš pereinu prie priežiūros priemones reglamentuojančių nuostatų patikrinimo [27], siekdama nustatyti, ar jos yra besąlyginės ir pakankamai aiškiai apibrėžtos [28].

75. Visų tikrintinų nuostatų, t. y. Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalių atžvilgiu, konstatuotina, kad jos nustato tik santykius tarp atitinkamos kredito įstaigos, institucijų ir garantijų sistemų. Nė viena iš šių nuostatų nereguliuoja indėlininkų teisinių santykių su jų kredito įstaiga, institucijomis arba garan-

23 — Žr. Epiney „Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien", Deutsches Verwaltungsblatt, 1996, 433 (437).

24 — 1974 m. gruodžio 4 d. Sprendimas *Von Duyn* (41/74, Rink. p. 1337, 13 ir paskesni punktai); 1968 m. balandžio 3 d. Sprendimas *Molkerei-Zentrale Westfalen prieš Lippe* (28/67, Rink. p. 216) ir 1994 m. vasario 23 d. Sprendimas *Difesa* (C-236/92, Rink. p. I-483).

25 — 1982 m. sausio 19 d. Sprendimo byloje 8/81 (nurodytas 20 išnašoje), 27 punktas.

26 — 1987 m. gegužės 12 d. Sprendimas *Trän ir kt.* (susijusiose bylose 372/85, 373/85 ir 374/85, Rink. p. 2141, 25 punktas).

27 — Žr. dėl tiesioginio direktyvos dėl bankų ir draudimo įstaigų priežiūros nuostatų veikimo Gratias, *Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt*, 1999, p. 150 ir paskesni; Schenke/Ruthig, „Amtshaftungsansprüche von Bankkunden", *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, 2324.

28 — Žr. Jarass, „Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts", *Neue Juristische Wochenschrift*, 1990, p. 2420 (2422 ir paskesni); Winter, „Direktwirkung von EG-Richtlinien", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1991, 657; Augi/Baratelle, „Neue Entwicklungen in der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs zur direkten Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrichtlinien", *The European Legal Forum*, 2000, 83 ir paskesni; Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, „De nuevo sobre el efecto de las directivas", *Noticias de la Union Euporea* 2002, 115; Colgan, „Triangular situations: the coup de grâce for the denial of horizontal direct effect of Community directives", *European public law*, 2002, 545; Edward, *Direkt efffect: myth, mess or mystery?* 2002, 215.

tijų sistema. Nuostatos numato daug kredito įstaigų, institucijų ir garantijų sistemų teisių bei įsipareigojimų, tačiau jokių indėlininkų teisių ir pareigų.

76. Be to, pabrėžtina, kad priežiūros priemonės bendrai, kaip ir specialiosios priežiūros priemonės pagal 3 straipsnio 2–5 dalis, skirtos ne tik indėlininkų, bet ir atitinkamų kredito įstaigų indėlininkų interesams. Priežiūros priemonių tikslas yra užtikrinti, kad kredito įstaigos vykdytų įsipareigojimus. Prieš imantis priežiūros priemonių reikia išsamiai apsvarstyti daugelį interesų, nors kartais kai kurių indėlininkų interesai gali prieštarauti tarpusavyje arba tam tikriems viešiesiems interesams. Siekiant apginti taip pat ir kitus interesus, pavyzdžiui, banko sektoriaus funkcionavimą, iš esmės negalima atsižvelgti vien į indėlininkų interesus.

77. Dėl to asmenų, t. y. indėlininkų, teisių pripažinimas reikalautų, kad jie galėtų įgyvendinti taip pat ir kitus nei jų, pavyzdžiui, bendruosius interesus. Tačiau asmenų teisės bus pripažintinos tik tada, kai tai susiję su atitinkamų asmenų teisinių interesų apsauga. Didesnės apimties teisių pripažinimas lemtų masinių ieškinių galimybę. Tačiau tai neatitinka Bendrijos teisėje taikomo direktyvų tiesioginio veikimo principo.

78. Pagal 3 straipsnio 2 dalį kompetentingos institucijos kartu su garantijų sistema imasi visų „būtinų priemonių“ [29], įskaitant sankcijų taikymą, kad būtų užtikrinta, jog kredito įstaiga vykdytų įsipareigojimus.

79. Neabejoju, kad Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2 dalis neatitinka turinio besąlygiškumo kriterijaus. Tai paaiškėja jau iš formuluotės, pagal kurią kompetentingos institucijos kartu su garantijų sistema įpareigojamos imtis visų „būtinų priemonių“. Tuo kompetentingoms institucijoms ir garantijų sistemoms suteikiama plati veiksmų laisvė, kuri yra nesuderinama su turinio besąlygiškumo reikalavimu. Kadangi „būtinos priemonės“ turinio atžvilgiu turėtų būti išsamiau sukonkretintos, taip pat trūksta įsipareigojimų apibrėžtumo.

29 — Dėl tiesioginio veikimo, susijusio su šiuo kriterijumi, žr. sprendimą byloje C-236/92 (nurodytas 24 išnašoje).

80. Direktyvos 94/19 3 straipsnio 3 dalies atžvilgiu - tais atvejais, kai pagal nacionalinius įstatymus yra leidžiama - sistema, gavusi aiškų kompetentingų institucijų sutikimą, įspėjusi ne vėliau kaip prieš dvylika mėnesių, „gali" nutraukti kredito įstaigos narystę sistemoje. Be to, sistema „gali" pašalinti kredito įstaigą iš garantijų sistemos.

81. Taip pat ir ši nuostata yra tik sąlyginė, nes galimas nutraukimas yra atitinkamos indėlių garantijų sistemos dispozicijoje („gali") ir gali būti taikomas tik esant aiškiam kompetentingų institucijų sutikimui. Be to, pašalinimo veiksmingumas priklauso nuo nacionalinės teisės, nes netgi įgyvendinus Direktyvą 94/19 valstybėms narėms suteikiama plati veiksmų laisvė. Nuoroda į nacionalinę teisę taip pat lemia ir tai, kad nuostata nėra pakankamai apibrėžta, nes nuostatos veiksmingumui užtikrinti būtinos kitos valstybių narių įgyvendinančios priemonės.

82. Direktyvos 94/19 3 straipsnio 4 dalies nuostata skiriasi nuo kitų nuostatų tuo, kad joje bent jau minimi indėlininkai. Tačiau ir šioje nuostatoje minimas leidimas kredito įstaigoms priimti indėlius nieko nepakeičia dėl to, kad ir 4 dalis reglamentuoja tik kredito įstaigų (priimti indėlius) bei institucijų (išduoti sutikimą) įgaliojimus, o ne indėlininkų teises.

83. Panašiai kaip ir 3 dalyje, 4 dalyje daroma nuoroda į atskiros valstybės įstatymus. Pagal 4 dalį „gavusi aiškų jai veiklos licenciją išdavusių kompetentingų institucijų sutikimą" iš indėlių draudimo sistemos pašalinta kredito įstaiga „gali" „ir toliau priimti indėlius". Kadangi ir šioje nuostatoje naudojama formuluotė „gali", ir jos veiksmingumui reikalingas kompetentingų institucijų sutikimas, tad ir šiuo atveju nėra išpildomas turinio besąlygiškumo bei pakankamo apibrėžtumo reikalavimas.

84. Tai galioja ir Direktyvos 94/19 3 straipsnio 5 daliai, kuri yra susieta su 3 ir 4 dalimis.

85. Remdamasi savo ankstesnėmis nuostatomis, darau išvadą, kad Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalys nesuteikia indėlininkui teisės reikalauti, jog kompetentingos institucijos pasinaudotų 3 straipsnio 2–5 dalyse išvardytomis priemonėmis.

2. Dėl valstybės narės atsakomybės

86. Pirmojo prejudicinio klausimo antrąja dalimi *Bundesgerichtshof* norėtų iš esmės sužinoti, ar yra pagrįstas reikalavimas, remiantis valstybės atsakomybe, atlyginti nuostolius, kuriuos asmuo patyrė dėl to, kad *Bundesaufsichtsamt* nesiėmė Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalyse išvardytų priežiūros priemonių [30].

87. Čia pabrėžtina, kad šioje byloje kalbama ne apie tai, ar netinkamas Direktyvos 94/19 7 straipsnio įgyvendinimas arba netinkamas taikymas pagrindžia valstybės atsakomybės reikalavimą.

88. Pirmiausiai konstatuotina, kad pagal nusistovėjusią teismų praktiką valstybė narė atsako už žalą, kurią asmuo patyrė dėl valstybei priskirtino Bendrijos teisės pažeidimo. Šiems pažeidimams priskirtinas netinkamas direktyvų įgyvendinimas [31]. Aplinkybė, kad pažeista nuostata neveikia tiesiogiai, iš esmės neprieštarauja reikalavimui dėl atsakomybės [32].

89. Konkrečiai kalbant, kai yra pažeidžiami įpareigojimai dėl direktyvos įgyvendinimo, Teisingumo Teismas numato tris sąlygas [33], kurių pagrindu kyla valstybės atsakomybė dėl žalos atlyginimo: pažeista teisės norma siekiama suteikti teises asmenims; pažeidimas yra pakankamai rimtas; tarp valstybės narės įsipareigojimo pažeidimo ir žalos yra tiesioginis priežastinis ryšys [34].

90. Pagal šiuo metu nusistovėjusią teismų praktiką sąlygų, susijusių su valstybių narių atsakomybe už žalą, kurią asmenys patyrė dėl Bendrijos teisės pažeidimo, taikymas atitinkamai pagal Teisingumo Teismo pateiktas rekomendacijas iš esmės tenka nacionalinių teismų kompetencijai [35].

30 — Žr. Gratias, „Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtsmäßigkeit des § 6 IV KWG", *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, 786, Gratias (nurodyta 27 išnašoje).

31 — Žr. 1996 m. kovo 26 d. Sprendimą *British Telecommunications* (C-392/93, Rink. p. I-1331); 1996 m. spalio 8 d. Sprendimą *Dillenkofer ir kt.* (C-178/94, C-179/94 ir C-188/94 iki C-190/94, Rink. p. I-4845) 1996 m. spalio 17 d. Sprendimą *Denkavit ir kt.* (C-283/94, C-291/94 ir C-292/94, Rink. p. I-5063); 1997 m. liepos 10 d. Sprendimą *Bonifaci ir kt.* bei *Berto ir kt.* (C-94/95 ir C-95/95, Rink. p. I-3969); 1998 m. rugsėjo 24 d. Sprendimą *Brinkmann* (C-319/96, Rink. p. I-5255) ir 1999 m. birželio 15 d. Sprendimą *Rechberger ir kt.* (C-140/97, Rink. p. I-3499).

32 — Žr. 1996 m. kovo 5 d. Sprendimo *Brasserie du Pêcheur ir Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, Rink. p. I-1029) 18–22 punktus ir 1997 m. gruodžio 4 d. Sprendimo *Daihatsu-Händler* (C-97/96, Rink. p. I-6843) 25 punktą.

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

34 — Žr. 1991 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *Francovich ir Bonifaci ir kt.* (susijusiose bylose C-6/90 ir C-9/90, Rink. p. I-5357, 40 punktas) ir sprendimo C-319/96 (nurodytas 31 išnašoje) 24 punktą.

35 — Žr. Sprendimo C-46/93 ir C-48/93 (nurodytas 32 išnašoje) 55–57 punktus; sprendimo C-392/93, (nurodytas 31 išnašoje), 41 punktą; sprendimo C-283/94, C-291/94 ir C-292/94 (nurodytas 31 išnašoje), 49 punktą; 1999 m. birželio 1 d. Sprendimas *Konle* (C-302/97, Rink. p. I-3099, 58 punktas) ir 2003 m. rugsėjo 30 d. Sprendimas (*Köbler*, C-224/01, Rink. p. I-0000, 100 punktas).

91. Ar konkrečiu atveju valstybių narių atsakomybė už Bendrijos teisės pažeidimą atitinka anksčiau išvardytas sąlygas, iš esmės [36] privalo nustatyti nacionalinis teismas. Tačiau ir remiantis dabartine Teisingumo Teismo praktika [37], sąlygos dėl valstybės narės atsakomybės konkrečiu atveju turi būti patikrintos ir tuomet, kai Teisingumo Teismas turi tam būtinų duomenų.

92. Kadangi Teisingumo Teismas šiuo atveju turi visą būtiną informaciją, aš siūlau, kad jis pateiktų ir galutinį vertinimą.

93. Be to, konstatuotina, jog vien ta aplinkybė, kad nagrinėjamas pažeidimas yra susijęs su priežiūros priemonių nevykdymu, pati savaime nepaneigia valstybės atsakomybės. Lemiamą reikšmę turi daugiau tai, ar yra įvykdytos teismų praktikoje pripažintos sąlygos.

a) Dėl teisių suteikimo asmenims

94. Nagrinėjamos situacijos atžvilgiu pirmiausia reikia nustatyti, ar Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalimis yra siekiama tikslo – suteikti asmenims teisių.

95. Mano nuomone, Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalies nuostatos skirtos tik šios direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje numatytų indėlių garantijų sistemų geresniam veikimui ir efektyvumui užtikrinti. Jos jokiu būdu nėra tiesiogiai susijusios su atskirais indėlininkais, kurie, skirtingai negu nurodyta Direktyvos 94/19 7 straipsnio 1 dalyje, nėra įvardijami kaip normos adresatai [38].

96. Iš minėtų nuostatų formuluotės veikiau išplaukia, kad jomis išimtinai reguliuojami teisiniai santykiai tarp kompetentingų institucijų, garantijų sistemų ir kredito įstaigų. Priešinga nuomonė, kaip teisingai nurodė kai kurie proceso dalyviai, lemtų tai, kad būtų paralyžiuota kompetentingų institucijų priežiūros veikla, nes joms potencialiai būtų pareikšti dideli reikalavimai dėl žalos atlyginimo.

97. Taip pat ir Direktyvos 94/49 24 konstatuojamoji dalis patvirtina, kad asmenų atž-

36 — Sprendimo C-392/93 (nurodytas 31 išnašoje) 41 punktas ir sprendimo C-283/94, C-291/94 ir C-292/94 (nurodytas 31 išnašoje) 49 punktas.

37 — Žr. taip pat sprendimo C-392/93 (nurodytas 31 išnašoje) 41 ir paskesnius punktus; sprendimo susijusiose bylose C-283/94, C-291/94 ir C-292/94 (nurodytas 31 išnašoje) 49 ir paskesnius punktus bei sprendimo C-224/01 (nurodytas 35 išnašoje) 101 ir paskesnius punktus.

38 — Žr. dėl faktinių ir netiesiogiai taikomų privilegijų asmenims — Ukrow, *Richterliche Rechtsfortbildungdurch den EuGH*, 1995, p. 292.

vilgiu nesuteikiamos jokios teisės priežiūros priemonių ribose. Tokiu būdu „remiantis šia direktyva, valstybės narės arba jų kompetentingos institucijos *negali būti pripažintos atsakingomis* indėlininkų atžvilgiu, jeigu jos yra užtikrinusios, kad viena ar daugiau sistemų, numatančių indėlių ar pačių kredito įstaigų draudimą bei užtikrinančių kompensacijų išmokėjimą arba indėlininkų apsaugą pagal šioje direktyvoje numatytas sąlygas, yra įdiegtos arba oficialiai pripažintos" [39].

98. Taip pat ir Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalies nuostatos turinio atžvilgiu nėra apibrėžtos. Kaip jau buvo minėta, įgaliojimų, kurie kompetentingoms institucijoms suteikiami pagal 3 straipsnio 2–5 dalis, įgyvendinimas suteikia didelę veiksmų laisvę.

99. Reikalavimo atlyginti nuostolius sumos atžvilgiu Direktyvos 94/19 7 straipsnio 1 dalis aiškiai numato, kad „<...> kiekvienam indėlininkui už visus jam priklausančius indėlius turi būti kompensuojama iki 20 000 ekiu". Ši riba galioja tik tuo atveju, kai Direktyva 94/19 yra tinkamai įgyvendinta nacionalinėje teisėje.

39 — Išskirta mano.

100. Tuo atveju, jei direktyva (direktyvos nuostata) nėra tinkamai įgyvendinta arba taikoma, nukentėjusieji turėtų būti grąžinami į tokią situaciją, kurioje jie būtų buvę, jeigu nebūtų įvykdytas pažeidimas. Bendrijos teisė nereikalauja tai viršijančios kompensacijos. Tai pagrindžia reikalavimo atlyginti nuostolius daugiau nei numatyta Direktyvos 94/19 7 straipsnio 1 dalyje atmetimą [40].

101. Remiantis visomis šiomis nuostatomis darytina išvada, kad Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalys nesuteikia asmenims jokių teisių. Jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų kitaip, tuomet aš papildomai nagrinėčiau kitas valstybių narių atsakomybės sąlygas.

b) Dėl pakankamai rimto teisės pažeidimo

102. Pirmiausiai pastebėtina, kad ne kiekvienas Bendrijos teisės pažeidimas pagrindžia reikalavimą dėl žalos atlyginimo. Veikiau yra būtina, kad Bendrijos teisės pažeidimas būtų pakankamai rimtas. Šiuo atveju nustatytina,

40 — Žr. taip pat Deckert, „Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht", Europarecht, 1997, 230 ir paskesni puslapiai.

kiek, remiantis naujausia teismų praktika[41], svarbu tai, ar valstybei narei yra suteikta didesnė veiksmų laisvė, ar ne. Tačiau jeigu ir toliau bus vadovaujamasi tuo, kad tai priklauso nuo veiksmų laisvės apimties, pagal Teisingumo Teismo praktiką aplinkybė, kad valstybė narė, kuri „per direktyvoje numatytą terminą nesiima jokių priemonių", „akivaizdžiai ir žymiai viršija jai suteiktų įgaliojimų ribas"[42].

103. Remdamosi Direktyvos 94/19 14 straipsnio 1 dalimi valstybės narės iki 1995 m. liepos 1 d. turėjo priimti įstatymus ir administracinės teisės aktus, kurie reikalingi įgyvendinant šią direktyvą. Tačiau Vokietijos Federacinė Respublika neįgyvendino Direktyvos 94/19 per minėtą terminą.

104. Tokiu akivaizdžiu direktyvos neįgyvendinimo atveju kaip ir šis nebūtina patikrinti, ar egzistuoja ir kiti kriterijai, pavyzdžiui, pažeistų teisės aktų aiškumo ir konkretumo lygis, veiksmų laisvės apimtis, kurią nacionalinėms institucijoms suteikia pažeistas teisės aktas, galimos tyčinės juridinės klaidos pateisinimas arba nepateisinimas, ir aplinkybės, ar dėl Bendrijos institucijos elgesio nacionalinės priemonės ar praktika buvo nevykdomos, buvo įvestos arba palaikomos prieštaraujant Bendrijos teisei.

c) Dėl tiesioginio priežastinio ryšio

105. Kaip paskutinė sąlyga reikalavimui atlyginti nuostolius, privalo egzistuoti tiesioginis priežastinis ryšys tarp valstybės įsipareigojimo ir žalos, kurią patyrė nukentėjusysis. Taip pat ir šis klausimas konkrečiu atveju visų pirma priskirtinas nacionalinio teismo kompetencijai, tačiau jeigu Teisingumo Teismas turi pakankamai informacijos, jis gali duoti nurodymus nacionalinio teismo teisėjui arba netgi pateikti galutinį įvertinimą.

106. Mano nuomone, nacionalinis teismas turi nuspręsti, ar tuo atveju, jeigu įgyvendinimas būtų atliktas laiku, priežiūros priemonės pagal Direktyvos 94/19 3 straipsnio 2–5 dalis būtų buvusios ne tik veiksmingos, bet taip pat ir būtų užkirstas kelias indėlių praradimui.

41 — Žr. 2001 m. sausio 18 d. Sprendimą *Stockholm Lindöpark* (C-150/99, Rink. p. I-493, 39 punktas) ir spendimą C-224/01 (nurodytas 35 išnašoje).
Tačiau veiksmų laisve aiškiai yra remiamasi 1998 m. balandžio 2 d. Sprendimo *Norabrook Laboratorines* (C-127/95, Rink. p. I-1531) 109 punkte; sprendimo C-140/97 (nurodytas 31 išnašoje) 51 punkte; 2000 m. liepos 4 d., Sprendimo *Haim* (C-424/97, Rink. p. I-5123) 38 punkte) ir 2001 m. birželio 28 d. Sprendimo *Larsy* (C-118/00, Rink. p. I-5063) 38 punkte.

42 — Sprendimo susijusiose bylose C-6/90 ir C-9/90 (nurodytas 34 išnašoje) 44 punktas bei sprendimo susijusiose bylose C-178/94, C-179/94 ir C-188/94 iki C-190/94 (nurodytas 31 išnašoje) 26 punktas.

107. Remiantis aplinkybe, kad *Bundesaufsichtsamt* 1991 m. ir 1995 m. vykdė priežiūros priemones *BVH*, o tai neužkirto kelio banko bankrotui ir kartu indėlių praradimui, kaip teigia Komisija, abejoju, ar iš tiesų egzistuoja tiesioginis priežastinis ryšys.

108. Remiantis tuo, kas išdėstyta, indėlininkas neturi teisės reikalauti atlyginti kompetentingų institucijų klaidingu elgesiu sukeltos žalos, viršijant Direktyvos 94/19 7 straipsnio 1 dalyje nurodytą sumą.

VII — Dėl antrojo prejudicinio klausimo

A — *Pagrindiniai proceso šalių argumentai*

109. Paul ir kt. nuomone iš antrame prejudiciniame klausime minimų direktyvų kyla indėlininkų teisė, pagal kurią kompetentingos institucijos dėl indėlininkų interesų turi imtis priežiūros priemonių, nes visos iš minėtų direktyvų skirtos trečiųjų asmenų apsaugai, be to, yra naudingos Direktyvai 94/19 aiškinti. Kartu Bendrijos įstatymų leidėjas minėtomis direktyvomis sukūrė vis glaudesnę bankų priežiūrą reglamentuojančių teisės aktų sistemą, kuri šiuo metu sudaro išsamų nuostatų rinkinį. Jeigu kitos bankų priežiūrą reguliuojančios direktyvos nebūtų skirtos trečiųjų asmenų apsaugai, jos vis dėlto įeitų į šį nuostatų rinkinį. Šitaip Direktyva 94/19 nėra išsami specialioji nuostata visiems negalėjimo disponuoti indėliais atvejams.

110. *Portugalijos vyriausybė* mano priešingai, kad Direktyva 94/19, kaip išsami specialioji nuostata, numato maksimalią apsaugą, kurios asmenys turi teisę reikalauti iš valstybės arba atitinkamų sistemų bankų priežiūros srityje. Tačiau nei pagal Direktyvą 94/19, nei pagal kitas direktyvas asmenims nesuteikiama individuali priežiūros teisė ar teisė reikalauti, kad kompetentingos institucijos imtųsi atitinkamų priežiūros priemonių. Taip pat ir indėlininkų arba investuotojų apsaugos paminėjimas prejudiciniame klausime nurodytų direktyvų konstatuojamoje dalyje arba nuostatose negali būti suprastas ta prasme, kad direktyvose tiesiogiai ir individualiai buvo atsižvelgta į jų interesus.

111. Vokietijos, Jungtinės Karalystės ir Italijos vyriausybės iš esmės pritaria Portugalijos vyriausybės nuomonei.

112. Vokietijos vyriausybė mano, kad antrame prejudiciniame klausime minimos direktyvos skirtos tik nacionalinių bankų priežiūros sistemų principams suderinti, siekiant užtikrinti laisvę teikti paslaugas bei įsisteigimo laisvę, ir taip sukurti vieningą vidaus rinką bankų paslaugų srityje. Valstybių narių

įsipareigojimų neatitinka jokios asmenų teisės. Kadangi minėtų direktyvų nuostatos neturi tiesioginio poveikio, tai ir vadinamasis „direktyvų supynimas" negalėtų lemti tokio poveikio.

113. *Ispanijos vyriausybė*, kuri iš esmės pritaria šiems argumentams, pabrėžia, kad subjektyvios teisės jokiu būdu negali būti išvestos iš direktyvos konstatuojamosios dalies.

114. *Jungtinės Karalystės vyriausybė* pabrėžia, kad, priešingai negu nurodyta Direktyvos 94/19 7 straipsnio 1 ir 6 dalyse, nė viena iš prejudiciniuose klausimuose minimų direktyvų nesuteikia indėlininkams teisės reikalauti žalos atlyginimo. Priežiūros priemonės buvo skirtos keliems tikslams, atsižvelgiant į tarpusavyje prieštaraujančius interesus.

115. *Italijos vyriausybės* nuomone, iš direktyvų dėl bankų sektoriaus koordinavimo tikslų paaiškėja, kad indėlininkams nesuteikiama jokių teisių, o tik numatomos tam tikros minimalios taisyklės, siekiant tinkamo Bendrijos kredito įstaigų rinkos funkcionavimo. Italijos vyriausybė taip pat nurodo Teisingumo teismo praktiką [43], pagal kurią iš konstatuojamojoje dalyje numatytų programinių tikslų negali būti išvestos jokios subjektyvios teisės. Iš bendros direktyvos analizės išplaukia, kad indėlininkų apsauga, išskyrus išimtinus atvejus, yra tik atitinkamos taisyklės bendrų tikslų dalis, nesuteikiant indėlininkams aiškiai apibrėžtų teisių arba nenumatant tam tikrų įsipareigojimų jų naudai.

116. *Airijos vyriausybė* savo rašytinėse pastabose nurodo 2000 m. kovo 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2000/12/EB dėl kredito įstaigų steigimosi ir veiklos [44] konstatuojamąją dalį, kurioje apibrėžiami pagrindiniai bankų priežiūros principai, būtent nediskriminavimo ir vienodų konkurencijos sąlygų sukūrimo. Direktyva 2000/12 sukurta sistema nepagrindžia, kodėl antrajame prejudiciniame klausime minimų direktyvų nuostatos suteikia teises indėlininkams ir investuotojams.

117. Kiek tai susiję su Bendrijos teise, Direktyva 94/19 numato išsamią specialiąją nuostatą dėl indėlių garantijų sistemų. Tačiau ji nenumato jokios išsamios Bendrijos teisi-

43 — 1990 m. lapkričio 13 d. Sprendimas *Marleasing* SA (C-106/89, Rink. p. I-4135).

44 — OL L 126, p. 1.

nės nuostatos negalėjimo disponuoti indėliais atvejui, o tik įpareigoja valstybes nares užtikrinti vienodą minimalią indėlių garantijų apsaugą.

118. Galiausiai, *Komisijos* nuomone, nei iš sprendime pateikti klausimus prejudiciniam sprendimui minimų atskirų direktyvų teksto, nei iš jų prasmės ir tikslo arba jų visumos neišplaukia jokia subjektyvi indėlininko teisė dėl priežiūros priemonių įgyvendinimo. Šių minimų direktyvų, kaip visumos, vertinimas atmestinas jau vien dėl to, kad valstybės narės negali būti įpareigotos išsiaiškinti, ar ir atitinkamai kokius tikslus šios direktyvos numato.

B — *Vertinimas*

119. Savo antrojo prejudicinio klausimo pirmąja dalimi *Bundesgerichtshof* norėtų sužinoti, ar šiame klausime minimos direktyvos atskirai arba kartu suteikia indėlininkui teisę reikalauti, kad valstybės narės kompetentingos institucijos imtųsi priežiūros priemonių; arba ar Direktyva 94/19 visiems negalėjimo disponuoti indėliais atvejams numato išsamią specialiąją nuostatą.

120. Be to, *Bundesgerichtshof* kelia klausimą, ar tam tikros jo aiškiai nurodytos direktyvos, atsakant į pirmąjį klausimą, yra naudingos aiškinimui.

1. Dėl antrojo prejudicinio klausimo pirmosios dalies

a) Dėl Pirmosios koordinavimo direktyvos

121. Pagal 2 konstatuojamosios dalies nuostatas Pirmoji koordinavimo direktyva yra skirta palengvinti kredito įstaigų steigimą ir veiklą, pašalinant trukdančius valstybių narių įstatymų ir administracinių teisės aktų nuostatų, nustatančių šių įstaigų padėtį teisinės priežiūros atžvilgiu, skirtumus. Iš esmės Pirmoji koordinavimo direktyva valstybėms narėms numato leidimų kredito įstaigoms išdavimo pareigą ir kartu nustato minimalias sąlygas, su kuriomis toks leidimų išdavimas yra susijęs.

122. Iš Teisingumo Teismo praktikos[45] išplaukia, kad „Pirmoji koordinavimo direktyva tesudaro tik pirmąją bendros kredito įstaigų rinkos įgyvendinimo pakopą, kuria

45 — Žr. 1987 m. balandžio 7 d. Sprendimą *Bullo ir Binivento* (166/85, Rink. p. 1583, 7 punktas).

pirmiausiai siekiama palengvinti daugelyje valstybių narių veikiančios kredito įstaigos išsamią priežiūrą".

b) Dėl Antrosios koordinavimo direktyvos

125. Antroji koordinavimo direktyva, kaip ir Pirmoji, kurią ji iš dalies keičia, taip pat skirta įstatymų ir kitų teisės aktų dėl kredito įstaigų steigimosi bei veiklos koordinavimui.

123. Jau iš Pirmosios koordinavimo direktyvos tikslų paaiškėja, kad asmeniui nesuteikiama jokių teisių reikalauti priežiūros priemonių įgyvendinimo, nes ši Direktyva nustato tik bendrus pagrindus kredito įstaigų veiklos leidimų išdavimo procesui.

126. *Bundesgerichtshof* prejudiciniame klausime pateiktos direktyvos nuostatos turinio atžvilgiu iš esmės numato tikslias teisės normas dėl veiklos leidimų sąlygų. Tačiau konkretūs indėlininkų apsaugos aspektai išplaukia tik iš konstatuojamosios dalies arba susiję su įsisteigimo laisve bei laisve teikti paslaugas, nekonkretinant jų norminiais teisės aktais. Taip pagal 11 konstatuojamąją dalį „tam tikrų finansinių paslaugų ir paslaugų kapitalo investicijų srityje suderinimas prireikus vykdomas kitais specialiais Bendrijos teisės aktais, visų pirma siekiant užtikrinti vartotojų ir kapitalo investuotojų apsaugą".

124. Tačiau ir iš Pirmosios koordinavimo direktyvos teksto išplaukia, kad asmenims nesuteikiama teisė reikalauti priežiūros priemonių – bet kokios rūšies, nes trūksta atitinkamų direktyvos nuostatų, kurios būtų besąlyginės ir pakankamai aiškiai apibrėžtos ir kuriomis indėlininkas galėtų remtis nacionaliniuose teismuose. Pagal minėtos direktyvos 4 konstatuojamąją dalį „kredito įstaigų koordinavimu siekiama apsaugoti indėlininkus ir sukurti vienodas konkurencijos sąlygas tarp šių kredito įstaigų bendroje jų veiklos srityje", tačiau iš to jokiu būdu neišplaukia jokios asmenų teisės, jeigu kalbama apie konstatuojamąją dalį, o ne konkrečią direktyvos nuostatą. Indėlininkų apsauga neišskiriama konstatuojamoje dalyje, tačiau nurodoma kartu su kitais tikslais, būtent kartu su vienodos konkurencijos sąlygų kūrimu.

127. Dėl panašių priežasčių, kaip ir Pirmosios koordinavimo direktyvos atveju, ir Antroji koordinavimo direktyva nesuteikia asmenims teisės reikalauti kompetentingų in-

stitucijų priežiūros priemonių vykdymo bei jų atsakomybės klaidingo elgesio atveju.

c) Dėl Nuosavų lėšų direktyvos

128. Ši direktyva yra būtinas Antrosios koordinavimo direktyvos papildymas, nes pastarojoje numatyta išankstinė sąlyga dėl nuosavų lėšų. Nuosavų lėšų direktyvos tikslų atžvilgiu, viena vertus, yra siekiama užtikrinti kredito įstaigų stabilumą, nustatant minimalius standartus rizikos kapitalo atžvilgiu. Kita vertus, kredito įstaigų priežiūros teisės derinimu siekiama licencijuotoms kredito įstaigoms sukurti vienodas konkurencijos sąlygas.

129. Tačiau *Bundesgerichtshof* nurodytos Nuosavų lėšų direktyvos nuostatos nenumato, kad asmuo turi teisę reikalauti priežiūros priemonių įgyvendinimo. Tik 1 konstatuojamoje dalyje pabrėžiama indėlininkų apsauga. Pagal 1 konstatuojamąją dalį „bendros pagrindinės nuostatos dėl kredito įstaigų nuosavų lėšų yra reikšmingos vidaus rinkai sukurti kredito įstaigų veiklos srityje, nes nuosavos lėšos garantuoja kredito įstaigų veiklos tęstinumą bei indėlininkų apsaugą". Taip pat ir Nuosavų lėšų direktyvos atveju nepripažįstamos asmenų teisės reikalauti priežiūros priemonių vykdymo, nes šios teisės negali išplaukti iš – netgi turinio atžvilgiu neapibrėžtos – konstatuojamosios dalies.

d) Dėl Direktyvos 95/26

130. Direktyva 95/26, kuri buvo priimta atsižvelgiant į *Bank of Credit and Commerce International* (toliau *BCCI*) žlugimą, iš dalies keičia daug direktyvų, tarp jų ir Pirmąją bei Antrąją koordinavimo direktyvas. Ji sugriežtina leidimo imtis verslo kriterijus bei papildo galimybes dėl informacijos perdavimo kitoms už priežiūrą atsakingoms institucijoms.

131. Direktyva 95/26 pagal 15 konstatuojamąją dalį yra skirta „klientų apsaugai".

132. Šiuo klausimu apskritai atkreiptinas dėmesys į ribotą konstatuojamosios dalies poveikį. Šio poveikio neužtenka, kad iš vienos ar kelių konstatuojamųjų dalių būtų kildina-

mos asmens teisės. Norint pagrįsti asmenų teises, pagrindinėje direktyvos dalyje turi būti numatyta atitinkama nuostata, kuri, be to, dar turi atitikti ir tiesioginio veikimo sąlygas.

133. Jokiu būdu tiesioginis direktyvos, šiuo atveju Direktyvos 94/19, veikimas nepriklauso nuo kitos direktyvos – šiuo atveju Direktyvos 95/26, konstatuojamosios dalies nuostatų.

134. Remdamasi šiomis nuostatomis, darau išvadą, kad Direktyva 94/19 visų negalėjimo disponuoti indėliais atvejų atžvilgiu numato išsamią specialiąją nuostatą, be to, tik ši direktyva 7 straipsnio 1 ir 6 dalyse aiškiai numato indėlininko teisę į žalos atlyginimą, kuri gali būti įgyvendinta nacionaliniuose teismuose. Antrojo prejudicinio klausimo pirmoje dalyje minėtos direktyvos nesuteikia asmenims teisės reikalauti kompetentingų institucijų priežiūros priemonių įgyvendinimo bei atsakomybės už klaidingą elgesį.

2. Dėl antrojo prejudicinio klausimo antrosios dalies

135. Galimo kitų direktyvų naudingumo išaiškinimui atžvilgiu atkreiptinas dėmesys į tai, kad visos antrojo prejudicinio klausimo antroje dalyje nurodytos direktyvos investuotojų, klientų ir panašių asmenų apsaugą numato tik konstatuojamosiose dalyse.

136. Nors pateiktos konstatuojamosios dalys gali būti naudingos atitinkamoms direktyvoms išaiškinti, tos direktyvos nenumato šiuo atveju aktualių investuotojo teisių. Tai yra labiau susiję su antrojo prejudicinio klausimo antroje dalyje nurodytų direktyvų pagrindiniu tikslu, būtent - vidaus rinkos sukūrimu, ir tai negali sąlygoti asmenų teisės reikalauti teisinių priežiūros priemonių vykdymo.

VIII — Dėl trečiojo prejudicinio klausimo

137. Remdamasi atsakant į pirmąjį ir antrąjį prejudicinius klausimus pateiktomis nuostatomis, manau, kad nereikia atsakyti į trečiąjį prejudicinį klausimą.

IX — Išvada

138. Remiantis tuo, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į prejudicinius klausimus atsakyti taip:

1. 1994 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 94/19/EB dėl indėlių garantijų sistemų 3 straipsnio 2–5 dalies nuostatos aiškintinos kaip nesuteikiančios indėlininkui teisės reikalauti, kad kompetentingos institucijos įgyvendintų 3 straipsnio 2–5 dalyse išvardytas priemones.

   Direktyva 94/19 aiškintina taip, kad indėlininkui nesuteikiama teisė reikalauti atlyginti žalą, remiantis kompetentingos institucijos klaidingu elgesiu, viršijant Direktyvos 94/19 7 straipsnio 1 dalyje nurodytą sumą.

2. Direktyva 94/19 visų negalėjimo disponuoti indėliais atvejų atžvilgiu numato išsamias specialiąsias nuostatas.

   Antrame prejudiciniame klausime minimos direktyvos nėra naudingos išaiškinimui.