ARREST VAN HET HOF (voltallige zitting)

12 oktober 2004 *

In zaak C-222/02,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Bundesgerichtshof (Duitsland), bij beslissing 16 mei 2002, ingekomen bij het Hof op 17 juni 2002, in de procedure

Peter Paul,

Cornelia Sonnen-Lütte,

Christel Mörkens

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (voltallige zitting),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, kamerpresidenten, C. Gulmann (rapporteur), J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 september 2003,

— P. Paul, C. Sonnen-Lütte en C. Mörkens, vertegenwoordigd door K. Hasse, Rechtsanwalt,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en A. Tiemann als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door E. Braquehais Conesa als gemachtigde,

— de Ierse regering, vertegenwoordigd door D. J. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door A. M. Collins, BL,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door P. Palmieri, avvocatessa dello Stato,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. I. Fernandes en L. Máximo dos Santos als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door K. Manji als gemachtigde, bijgestaan door M. Hoskins, barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Zavvos als gemachtigde, bijgestaan door B. Wägenbaur, Rechtsanwalt,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 november 2003,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 3 en 7 van richtlijn 94/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994

inzake de depositogarantiestelsels (PB L 135, blz. 5), en van verschillende bepalingen van de Eerste richtlijn (77/780/EEG) van de Raad van 12 december 1977 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB L 322, blz. 30), van richtlijn 89/299/EEG van de Raad van 17 april 1989 betreffende het eigen vermogen van kredietinstellingen (PB L 124, blz. 16), en van de Tweede richtlijn (89/646/EEG) van de Raad van 15 december 1989 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen, alsmede tot wijziging van richtlijn 77/780 (PB L 386, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding waarin P. Paul, C. Sonnen-Lütte en C. Mörkens (hierna: „Paul e.a.") van de Bundesrepublik Deutschland schadevergoeding eisen wegens te late omzetting van richtlijn 94/19 en wegens gebrekkig toezicht op een bank door het Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (federaal bureau voor toezicht op kredietinstellingen; hierna: „Bundesaufsichtsamt").

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

3 Volgens de vierentwintigste overweging van de considerans van richtlijn 94/19

„[...] [kan] deze richtlijn niet leiden tot aansprakelijkheid van de lidstaten of van hun bevoegde autoriteiten jegens de deposanten, voorzover zij zorg hebben gedragen voor de instelling of de officiële erkenning van een of meer garantiestelsels voor

depositos of voor kredietinstellingen zelf, die de schadeloosstelling of de bescherming van de deposanten onder de in deze richtlijn vastgestelde voorwaarden garanderen".

4 Artikel 3 van richtlijn 94/19 luidt als volgt:

„1. Iedere lidstaat ziet erop toe dat op zijn grondgebied een of meer depositogarantiestelsels worden ingevoerd en officieel worden erkend. [...]

[...]

2. Indien een kredietinstelling niet voldoet aan de verplichtingen die uit hoofde van haar deelneming aan een depositogarantiestelsel op haar rusten, worden de bevoegde autoriteiten die de vergunning hebben verleend, daarvan in kennis gesteld en nemen deze, in samenwerking met het garantiestelsel, alle passende maatregelen, met inbegrip van sancties, om ervoor te zorgen dat de kredietinstelling haar verplichtingen nakomt.

3. Indien de kredietinstelling in weerwil van deze maatregelen aan haar verplichtingen blijft verzaken, kan het garantiestelsel, voorzover uitsluiting van deelneming bij de nationale wetgeving is toegestaan, met de uitdrukkelijke toestemming van de bevoegde autoriteiten, met een opzeggingstermijn van ten minste twaalf maanden kennis geven van zijn voornemen de kredietinstelling van deelneming aan het stelsel uit te sluiten. Deposito's die vóór het verstrijken van deze opzeggingstermijn zijn verricht, vallen nog volledig onder de dekking van het stelsel. Indien de kredietinstelling na het verstrijken van de opzeggingstermijn niet aan haar verplichtingen heeft voldaan, mag het depositogarantiestelsel, na opnieuw de uitdrukkelijke instemming van de bevoegde autoriteiten te hebben verkregen, tot uitsluiting overgaan.

4. Indien de nationale wetgeving zulks toestaat en de bevoegde autoriteiten die de vergunning hebben verleend, daarvoor uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven, mag een van een depositogarantiestelsel uitgesloten kredietinstelling deposito's blijven aanvaarden, mits zij vóór haar uitsluiting alternatieve garantieregelingen heeft getroffen die de deposanten een bescherming waarborgen die qua niveau en reikwijdte ten minste gelijkwaardig is aan de door het officieel erkende depositogarantiestelsel geboden bescherming.

5. Indien een kredietinstelling waarvan de uitsluiting overeenkomstig lid 3 wordt overwogen, er niet in slaagt alternatieve regelingen te treffen die aan de voorwaarden van lid 4 voldoen, gaan de bevoegde autoriteiten die de vergunning hebben verleend, onverwijld tot intrekking van deze vergunning over."

5 Artikel 7 van richtlijn 94/19 bepaalt:

„1. De depositogarantiestelsels voorzien erin dat het totaal van de deposito's van een zelfde deposant wordt gedekt tot een bedrag van 20 000 ECU wanneer de deposito's niet-beschikbaar zijn.

[...]

3. Dit artikel belet niet dat bepalingen worden gehandhaafd of vastgesteld die een hogere of een ruimere dekking van deposito's behelzen. Meer bepaald mogen depositogarantiestelsels voor bepaalde categorieën deposito's volledige dekking bieden op grond van sociale overwegingen.

[...]

6. De lidstaten dragen er zorg voor dat deposanten hun recht op schadeloosstelling middels een vordering tegen het depositogarantiestelsel kunnen doen gelden."

6 Ingevolge artikel 14, lid 1, van richtlijn 94/19 „doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 1 juli 1995 aan deze richtlijn te voldoen".

Bepalingen van nationaal recht

7 § 6, leden 3 en 4, van het Gesetz über das Kreditwesen (wet inzake het kredietwezen; hierna: „KWG"), in de versie die in het hoofdgeding geldt (welke voortvloeit uit de wijziging van 9 september 1998, BGBl. 1998 I, blz. 2776), luidt:

„3. Het Bundesaufsichtsamt kan in het kader van de hem opgelegde taken ten aanzien van een instelling en de leiding ervan maatregelen treffen die gepast en noodzakelijk zijn voor het vermijden of verhelpen van problemen binnen de instelling, die de garantie van de bij de instelling gedeponeerde tegoeden in gevaar kunnen brengen of de regelmatige uitvoering van de bankverrichtingen of financiële diensten nadelig kunnen beïnvloeden.

4. Het Bundesaufsichtsamt oefent de krachtens deze wet en krachtens andere wetten opgelegde taken uitsluitend uit in het openbaar belang."

8 Met laatstgenoemde bepaling komt thans overeen § 4, lid 4, van het Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (wet betreffende de federale instelling voor toezicht op de financiële diensten) van 22 april 2002 (BGBl. 2002 I, blz. 1310).

9 § 839, lid 1, eerste volzin, van het Bürgerliche Gesetzbuch (Duits burgerlijk wetboek; hierna: „BGB") bepaalt:

„De ambtenaar die opzettelijk of door nalatigheid zijn ambtsplicht jegens een derde schendt, is tegenover deze derde gehouden tot vergoeding van de daaruit voortvloeiende schade."

10 Artikel 34, eerst volzin, Grundgesetz (grondwet; hierna: „GG") luidt als volgt:

„Indien iemand in de uitoefening van een openbaar ambt tekort schiet aan zijn ambtsplichten jegens een derde, rust de aansprakelijkheid in beginsel op de Staat of op het orgaan waarbij hij in dienst is."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

11 Paul e.a. waren cliënten bij de BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG (hierna: „BVH Bank"). In 1987 had deze bank van het Bundesaufsichtsamt een

vergunning verkregen, maar zij nam niet deel aan een depositogarantiestelsel. Tussen 1987 en 1992 trachtte zij tevergeefs in het depositogarantiestelsel van het Bundesverband deutscher Banken eV te worden opgenomen, doch zij heeft de toelatingsprocedure niet voortgezet omdat zij niet aan de gestelde voorwaarden voldeed.

12 In 1991, 1995 en 1997 verrichtte het Bundesaufsichtsamt vanwege de ongezonde financiële situatie van de BVH Bank onderzoeken naar haar activiteiten. Na het derde onderzoek verzocht het Bundesaufsichtsamt op 14 november 1997 om inleiding van een faillissementsprocedure en trok het de vergunning van de BVH Bank om bankactiviteiten uit te oefenen in.

13 Paul e.a. hadden op respectievelijk 7 juni 1995, 28 februari 1994 en 17 juni 1993 bij de BVH Bank depositorekeningen met vaste termijn geopend. In het kader van de in december 1997 ingestelde faillissementsprocedure, hebben zij vorderingen van respectievelijk 131 455,80 DEM, 101 662,51 DEM en 66 976,20 DEM aangemeld.

14 Paul e.a. hebben bij het Landgericht Bonn (Duitsland) tegen de Bundesrepublik Deutschland beroepen ingesteld strekkende tot verkrijging van schadeloosstelling voor het verlies van hun deposito's. Zij betoogden dat zij deze deposito's niet zouden hebben verloren indien richtlijn 94/19 binnen de termijn van artikel 14, lid 1, daarvan, dat wil zeggen vóór 1 juli 1995, was omgezet. Het Bundesaufsichtsamt zou dan immers nog voordat verzoekers bij de BVH Bank geld hadden gedeponeerd, toezichtsmaatregelen jegens haar hebben getroffen.

15 Richtlijn 94/19 is echter pas in Duits recht omgezet bij de wet van 16 juli 1998 tot omzetting van de EG-richtlijn inzake depositogaranties en van de EG-richtlijn inzake de schadeloosstelling van investeerders (BGBl. 1998 I, blz. 1842), die op 1 augustus 1998 in werking is getreden.

16 In eerste aanleg heeft het Landgericht Bonn geoordeeld dat de te late omzetting van richtlijn 94/19 een gekwalificeerde schending van gemeenschapsrecht door de Bundesrepublik Deutschland vormde, en haar veroordeeld om aan iedere verzoeker 39 450 DEM te betalen, de tegenwaarde van 20 000 euro, te weten het bedrag als bedoeld in artikel 7, lid 1, van richtlijn 94/19, vermeerderd met rente.

17 Wat het financiële nadeel boven dit bedrag betreft, zijn de vorderingen van Paul e.a. door het Landgericht Bonn alsmede door het Oberlandesgericht Köln (Duitsland) afgewezen. Volgens deze twee rechterlijke instanties is er slechts sprake van overheidsaansprakelijkheid uit hoofde van § 839 BGB juncto artikel 34 GG, indien „ambtsplichten jegens een derde" zijn geschonden, dat wil zeggen een verplichting die in elk geval ten overstaan van de benadeelde bestaat. Zij oordeelden dat van een dergelijke verplichting geen sprake is waar het het Bundesaufsichtsamt betreft, dat de hem opgedragen taken ingevolge § 6, lid 4, KWG enkel in het algemeen belang vervult.

18 Paul e.a. hebben daarop beroep tot „Revision" ingesteld bij het Bundesgerichtshof en hebben verzocht om veroordeling van de Bundesrepublik Deutschland tot betaling van schadevergoeding en rente wegens schending van het gemeenschapsrecht.

19 Het Bundesgerichtshof merkt enerzijds op dat Paul e.a. niet precies hebben vermeld welke toezichtsmaatregelen noodzakelijk waren, doch door het Bundesaufsichtsamt niet zijn genomen. Anderzijds beklemtoont deze rechter dat de Bundesrepublik Deutschland het verwijt van een fout van het Bundesaufsichtsamt niet uitdrukkelijk heeft betwist, maar enkel haar aansprakelijkheid afwijst op grond dat deze autoriteit haar taken slechts in het algemeen belang uitoefent. Volgens het Bundesgerichtshof moet er in die omstandigheden voor het onderzoek van het beroep tot „Revision" van uit worden gegaan dat het Bundesaufsichtsamt de noodzakelijke toezichts-

maatregelen niet dan wel te laat heeft getroffen en dat Paul e.a. daardoor schade hebben geleden die hoger ligt dan het in eerste aanleg reeds toegekende bedrag.

20 Volgens het Bundesgerichtshof is voor de juridische beoordeling van de bij hem aanhangige procedure beslissend of een voorschrift zoals dat van § 6, lid 4, KWG, op rechtmatige wijze de overheidsaansprakelijkheid van het Bundesaufsichtsamt kan beperken door ervan uit te gaan dat op hem alleen overheidsverplichtingen in het algemeen belang rusten — in welk geval de rechters in de eerdere instanties op goede gronden aansprakelijkheid van de Bundesrepublik Deutschland uit hoofde van § 839 BGB juncto artikel 34 GG, van de hand hebben gewezen — dan wel of deze bepaling vanwege de voorrang van het gemeenschapsrecht buiten toepassing moet worden gelaten.

21 Het Bundesgerichtshof zet uiteen, dat indien het Hof zou oordelen dat richtlijn 94/19 of andere richtlijnen op het gebied van kredietinstellingen aan deposanten het recht toekennen van de bevoegde autoriteiten te verlangen dat zij in hun belang zorg dragen voor toezichtsmaatregelen, § 6, lid 4, KWG in strijd met het gemeenschapsrecht zou zijn.

22 Wat de verschillende coördinatierichtlijnen op het gebied van het bankwezen betreft, waar het Bundesgerichtshof naar verwijst, wijst deze rechter erop dat Paul e.a in het kader van hun beroep tot „Revision" hebben betoogd dat uit het samenstel van deze richtlijnen voortvloeit dat toezichtsmaatregelen betreffende een bank tot doel hebben deposanten te beschermen. Hoewel deze vanuit het gezichtspunt van het recht inzake het banktoezicht relevante richtlijnen geen enkele uitdrukkelijke vermelding over de bescherming van de deposanten bevatten, maken zij deel uit van een alomvattende regeling inzake het toezicht op banken die volgens Paul e.a. in de praktijk weinig effect zou hebben indien het Bundesaufsichtsamt zijn activiteiten ingevolge § 6, lid 4, KWG enkel in het algemeen belang zou uitoefenen.

23 In die omstandigheden heeft het Bundesgerichtshof besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vragen:

„1) a) Mogen deposanten op grond van de artikelen 3 en 7 van richtlijn 94/19 [...], naast het recht om bij het niet-beschikbaar worden van hun deposito door een depositogarantiestelsel te worden vergoed tot het in artikel 7, lid 1, vermelde bedrag, ook nog verlangen dat de bevoegde autoriteiten van de in artikel 3, leden 2 tot en met 5, vermelde maatregelen gebruik maken en zo nodig de vergunning van de kredietinstelling intrekken?

b) Voorzover deposanten een dergelijk recht hebben: omvat dit ook de bevoegdheid om voor schade als gevolg van een fout van de bevoegde autoriteiten een vergoeding te vorderen bovenop het in artikel 7, lid 1, van richtlijn [94/19] genoemde bedrag?

2) a) Verlenen de hierna vermelde bepalingen van richtlijnen inzake de harmonisatie van het toezicht op banken — afzonderlijk, in onderlinge samenhang en, in voorkomend geval, vanaf welk tijdstip — aan spaarders en beleggers het recht van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te verlangen dat zij aan de toezichtsmaatregelen die zij op grond van deze richtlijnen moeten treffen, uitvoering geven in het belang van deze groepen van personen en in geval van fouten de aansprakelijkheid hiervoor op zich nemen,

of bevat richtlijn [94/19] een exhaustieve bijzondere regeling voor alle gevallen van het niet-beschikbaar worden van deposito's?

— Eerste richtlijn (77/780) [...], artikel 6, lid 1, vierde en twaalfde overweging van de considerans;

— Tweede richtlijn (89/646) [...], artikel 3, artikelen 4 tot en met 7, artikelen 10 tot en met 17, elfde overweging van de considerans;

— richtlijn 89/299 [...], artikel 7 junctis artikelen 2 tot en met 6;

— richtlijn 95/26/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 1995 [tot wijziging van de richtlijnen 77/780/EEG en 89/646/EEG op het gebied van kredietinstellingen, de richtlijnen 73/239/EEG en 92/49/EEG op het gebied van het schadeverzekeringsbedrijf, de richtlijnen 79/267/EEG en 92/96/EEG op het gebied van het levensverzekeringsbedrijf, richtlijn 93/22/EEG op het gebied van beleggingsondernemingen en richtlijn 85/611/EEG op het gebied van instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's), teneinde het bedrijfseconomische toezicht te versterken] (PB L 168, blz. 7), vijftiende overweging van de considerans.

b) Zijn de richtlijnen

— 92/30/EEG van de Raad van 6 april 1992 inzake toezicht op kredietinstellingen op geconsolideerde basis (PB L 110, blz. 52), elfde overweging van de considerans;

— 93/6/EEG van de Raad van 15 maart 1993 inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen (PB L 141, blz. 1), achtste overweging van de considerans;

— 93/22/EEG van de Raad van 10 mei 1993 betreffende het verrichten van diensten op het gebied van beleggingen in effecten (PB L 141, blz. 27),

tweede, vijfde, negenentwintigste, tweeëndertigste, eenenveertigste en tweeënveertigste overweging van de considerans,

nuttig voor de uitlegging in het kader van de beantwoording van de bovenstaande vraag, ongeacht of zij verder in casu toepasselijk recht bevatten?

3) Voor het geval dat het Hof van oordeel zou zijn, dat spaarders en beleggers ingevolge de aangehaalde richtlijnen of enkele daarvan mogen verlangen dat de toezichtsmaatregelen door de bevoegde autoriteiten in hun belang worden getroffen, worden nog de volgende vragen gesteld:

a) Heeft het recht van spaarders of beleggers om te verlangen dat in hun belang toezichtsmaatregelen worden getroffen, rechtstreekse werking in een tegen de lidstaat gevoerde procedure, in die zin dat de nationale voorschriften die hiermee in strijd zijn, buiten toepassing moeten blijven,

of

b) is de lidstaat die bij de omzetting van richtlijnen aan dit recht van spaarders en beleggers voorbij is gegaan, enkel aansprakelijk overeenkomstig de gemeenschapsrechtelijke beginselen inzake aansprakelijkheid uit onrechtmatige overheidsdaad?

c) Is in laatstgenoemd geval de schending van het gemeenschapsrecht door de lidstaat voldoende gekwalificeerd, wanneer hij niet heeft erkend dat er een recht bestaat om het treffen van de toezichtsmaatregelen te verlangen?"

De prejudiciële vragen

24 Hoewel in enkele bij het Hof ingediende opmerkingen twijfel is geuit over de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen, dient te worden vastgesteld dat het Bundesgerichtshof met zijn in de punten 19 tot en met 22 van het onderhavige arrest weergegeven uitgebreide motivering heeft aangetoond waarom de uitlegging van de gemeenschapsbepalingen waarop hij doelt, hem noodzakelijk lijkt voor de beslechting van het hoofdgeding. Bovendien heeft hij het rechtskader en de feiten afdoende uiteengezet opdat het Hof hem een nuttig antwoord kan geven en partijen in het hoofdgeding, de lidstaten en de Commissie met name de mogelijkheid hebben om overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie opmerkingen te maken.

De eerste vraag

25 Met zijn eerste vraag wenst het Bundesgerichtshof in wezen te vernemen of richtlijn 94/19, waarvan artikel 3, leden 2 tot en met 5, betrekking heeft op de vaststelling van toezichtsmaatregelen en op een verplichting om de aan een kredietinstelling verleende vergunning in te trekken, zich verzet tegen een nationaal voorschrift dat bepaalt dat de taken van de nationale autoriteit die toezicht houdt op de kredietinstellingen, enkel in het algemeen belang worden vervuld, wat naar nationaal recht uitsluit dat particulieren een vergoeding kunnen vorderen van de door gebrekkig toezicht van deze autoriteit veroorzaakte schade.

26 Richtlijn 94/19 heeft tot doel de bescherming van deposanten te regelen in geval van het niet-beschikbaar worden van de deposito's bij een kredietinstelling die deel uitmaakt van een depositogarantiestelsel, ongeacht waar deze deposito's zich in de Gemeenschap bevinden.

27 Het recht op schadeloosstelling van de deposanten in een dergelijke situatie is geregeld in artikel 7, leden 1 en 6, van deze richtlijn. Dit artikel bepaalt in lid 1 het maximumbedrag aan schadeloosstelling waarop een deposant op basis van de richtlijn aanspraak kan maken, waarbij in lid 3 van dit artikel is aangetekend dat de lidstaten in hun nationale recht een regeling mogen vaststellen die een hogere of een ruimere dekking van deposito's behelst. Artikel 7, lid 6, van richtlijn 94/19 verplicht de lidstaten er zorg voor te dragen dat deposanten hun recht op schadeloosstelling, zoals dit met name in de leden 1 en 3 is omschreven, middels een vordering tegen het depositogarantiestelsel kunnen doen gelden.

28 Ingevolge artikel 3, leden 2 tot en met 5, van deze richtlijn moeten de bevoegde autoriteiten die de vergunning aan de kredietinstellingen hebben verleend, er in samenwerking met het depositogarantiestelsel op toezien dat die instellingen hun verplichtingen als leden van het depositogarantiestelsel nakomen, en eventueel, onder de in lid 5 gepreciseerde voorwaarden, een beslissing tot intrekking van de vergunning van de betrokken kredietinstelling vaststellen.

29 Artikel 3, leden 2 tot en met 5, van richtlijn 94/19 heeft tot doel aan de deposanten te garanderen dat de kredietinstelling waarbij zij hun deposito plaatsen, deel uitmaakt van een depositogarantiestelsel, zodat hun recht op schadeloosstelling indien hun deposito niet-beschikbaar wordt, overeenkomstig deze richtlijn en in het bijzonder artikel 7 daarvan is gewaarborgd. Deze bepalingen dienen dus enkel de instelling en de goede werking van het in richtlijn 94/19 bedoelde depositogarantiestelsel.

30 In die omstandigheden, en zoals de regeringen die opmerkingen hebben ingediend bij het Hof alsmede de Commissie hebben betoogd, wanneer de schadeloosstelling van de deposanten indien hun deposito's niet-beschikbaar worden, is gegarandeerd zoals richtlijn 94/19 bepaalt, verleent artikel 3, leden 2 tot en met 5, van deze richtlijn de deposanten niet het recht te verlangen dat de bevoegde autoriteiten in hun belang zorgdragen voor toezichtsmaatregelen.

31 Deze uitlegging van richtlijn 94/19 wordt gestaafd door de vierentwintigste overweging van de considerans ervan, die uitsluit dat de richtlijn kan leiden tot aansprakelijkheid van de lidstaten of van hun bevoegde autoriteiten jegens de deposanten, wanneer zij de schadeloosstelling of de bescherming van de deposanten onder de in deze richtlijn vastgestelde voorwaarden hebben gegarandeerd.

32 Derhalve dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat, wanneer de schadeloosstelling van de deposanten waarin richtlijn 94/19 voorziet, is gegarandeerd, artikel 3, leden 2 tot en met 5, daarvan niet aldus mag worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale bepaling volgens welke de taken van de nationale autoriteit die toezicht houdt op de kredietinstellingen, enkel in het algemeen belang worden vervuld, wat naar nationaal recht uitsluit dat particulieren vergoeding kunnen vorderen van de door gebrekkig toezicht van deze autoriteit veroorzaakte schade.

De tweede vraag

33 Met zijn tweede vraag wenst het Bundesgerichtshof in wezen te vernemen of de richtlijnen 77/780, 89/299 en 89/646, die voorschriften bevatten betreffende het toezicht op kredietinstellingen, zich verzetten tegen een nationale bepaling volgens welke de taken van de nationale autoriteit die toezicht houdt op de kredietinstellingen enkel in het algemeen belang worden vervuld, wat naar nationaal recht uitsluit dat particulieren vergoeding kunnen vorderen van de door gebrekkig toezicht van deze autoriteit veroorzaakte schade.

34 In dit verband zij om te beginnen opgemerkt dat de richtlijnen 77/780, 89/299 en 89/646 in het kader van richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB L 126, blz. 1) zijn samengebracht door de gemeenschapswetgever die is overgegaan tot codificatie van deze richtlijnen die herhaaldelijk en ingrijpend waren gewijzigd.

35 Deze drie richtlijnen zijn vastgesteld krachtens artikel 57, lid 2, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 47, lid 2, EG), bepalende dat de Raad, teneinde de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan te vergemakkelijken, richtlijnen vaststelt inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de toegang tot en de uitoefening van die werkzaamheden.

36 Blijkens de eerste overweging van de considerans van richtlijn 89/646, zoals overgenomen in de vierde overweging van de considerans van richtlijn 2000/12, vormt de harmonisatie die zij instelt, met betrekking tot de sector kredietinstellingen, uit het oogpunt van zowel de vrijheid van vestiging als de vrijheid van dienstverrichting, het essentiële instrument voor de totstandbrenging van de interne markt.

37 Blijkens de vierde overweging van de considerans van richtlijn 89/646, die in de zevende overweging van de considerans van richtlijn 2000/12 is overgenomen, beoogt de wetgever op het gebied van de kredietinstellingen een wezenlijke, noodzakelijke en voldoende harmonisatie tot stand te brengen om te komen tot een wederzijdse erkenning van de vergunningen en van de stelsels van bedrijfseconomisch toezicht, waardoor één en dezelfde vergunning voor de gehele Gemeenschap geldig is en waarbij het beginsel geldt dat het toezicht wordt uitgeoefend door de lidstaat van herkomst.

38 In enkele consideransen van de richtlijnen waar in de tweede vraag, sub a en sub b, naar is verwezen, is in het algemeen gesteld dat de beoogde harmonisatie, naast andere doelstellingen, het oog heeft op de bescherming van de deposanten.

39 Bovendien leggen de richtlijnen 77/780, 89/299 en 89/646 de nationale autoriteiten bepaalde verplichtingen op inzake toezicht op de kredietinstellingen.

40 Anders dan Paul e.a. betogen, vloeit echter uit het bestaan van dergelijke verplichtingen en uit het feit dat de bescherming van de deposanten is genoemd als een van de doelstellingen van die richtlijnen, niet noodzakelijkerwijs voort dat deze richtlijnen rechten beogen te creëren ten gunste van de deposanten indien hun deposito's door gebrekkig toezicht van de bevoegde nationale autoriteiten niet-beschikbaar zijn geworden.

41 In dit verband dient om te beginnen te worden opgemerkt dat de richtlijnen 77/780, 89/299 en 89/646 geen uitdrukkelijke bepaling bevatten waarin aan de deposanten dergelijke rechten worden verleend.

42 Vervolgens blijft de harmonisatie als bedoeld in de richtlijnen 77/780, 89/299 en 89/646, waarvoor artikel 57, lid 2, van het Verdrag de grondslag vormt, beperkt tot hetgeen wezenlijk, noodzakelijk en voldoende is om te komen tot de wederzijdse erkenning van de vergunningen en van de stelsels van bedrijfseconomisch toezicht, waardoor één en dezelfde vergunning voor de gehele Gemeenschap geldig is en waarbij het beginsel geldt dat het toezicht wordt uitgeoefend door de lidstaat van herkomst.

43 De coördinatie van de nationale voorschriften inzake de aansprakelijkheid van de nationale autoriteiten jegens de deposanten in geval van gebrekkig toezicht, lijkt echter niet noodzakelijk om de in het voorgaande punt beschreven resultaten te bereiken.

44 Bovendien is in een aantal lidstaten, net als in het Duitse recht, uitgesloten dat de nationale autoriteiten die toezicht houden op de kredietinstellingen, in geval van gebrekkig toezicht aansprakelijk kunnen zijn jegens particulieren. Betoogd is met name dat deze regeling is gebaseerd op overwegingen in verband met de complexiteit van het toezicht op het bankwezen, in het kader waarvan de autoriteiten verplicht zijn zeer verschillende belangen te beschermen, waaronder meer in het bijzonder, dat van de stabiliteit van het financiële stelsel.

45 Ten slotte heeft de gemeenschapswetgever met de vaststelling van richtlijn 94/19 een minimumbescherming van de deposanten ingesteld voor het geval dat de deposito's niet-beschikbaar worden, welke ook gewaarborgd is wanneer het niet-beschikbaar worden van de deposito's is veroorzaakt door een gebrekkig toezicht van de bevoegde autoriteiten.

46 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat, zoals de Commissie en de lidstaten die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, hebben betoogd, de richtlijnen 77/780, 89/299 en 89/646 niet aldus kunnen worden uitgelegd dat zij aan de deposanten rechten toekennen wanneer hun deposito's niet-beschikbaar worden door gebrekkig toezicht van de bevoegde nationale autoriteiten.

47 Gelet op het voorgaande, dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat de richtlijnen 77/780, 89/299 en 89/646 zich niet verzetten tegen een nationale bepaling volgens welke de taken van de nationale autoriteit die toezicht houdt op de kredietinstellingen, enkel in het algemeen belang worden vervuld, wat naar nationaal recht uitsluit dat particulieren vergoeding kunnen vorderen van de door gebrekkig toezicht van deze autoriteit veroorzaakte schade.

De derde vraag

48 De derde vraag, die enkel is gesteld voor het geval dat de eerste twee vragen bevestigend of gedeeltelijk bevestigend zouden worden beantwoord, betreft de eventuele aansprakelijkheid van de staat krachtens de gemeenschapsrechtelijke beginselen in geval van gebrekkig toezicht van de bevoegde nationale autoriteiten.

49 Uit de rechtspraak vloeit voort dat de staat slechts aansprakelijk kan worden gesteld wegens schending van een bepaling van gemeenschapsrecht wanneer de geschonden rechtsregel ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren (zie arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, Jurispr. blz. I-1029, punt 51; 8 oktober 1996, Dillenkofer e.a., C-178/94, C-179/94 en C-188/94–C-190/94, Jurispr. blz. I-4845, punt 21, en 4 december 2003, Evans, C-63/01, Jurispr. blz. I-14447, punt 83).

50 Blijkens de antwoorden op de eerste twee vragen verlenen de richtlijnen 94/19, 77/80, 89/299 en 89/646 echter geen rechten aan de deposanten wier deposito's door gebrekkig toezicht van de bevoegde nationale autoriteiten niet-beschikbaar zijn, wanneer de schadeloosstelling van de deposanten waarin richtlijn 94/19 voorziet is gewaarborgd.

51 In die omstandigheden en om dezelfde redenen als die waarop bedoelde antwoorden zijn gebaseerd, kunnen genoemde richtlijnen, wanneer de deposito's van particulieren door gebrekkig toezicht van de bevoegde nationale autoriteiten niet-beschikbaar worden, niet worden geacht aan particulieren rechten te verlenen op grond waarvan de staat op basis van het gemeenschapsrecht aansprakelijk kan worden gesteld.

Kosten

52 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (voltallige zitting) verklaart voor recht:

1) **Wanneer de schadeloosstelling van de deposanten waarin richtlijn 94/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 inzake de depositogarantiestelsels voorziet, is gegarandeerd, mag artikel 3, leden 2 tot en met 5, daarvan niet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale bepaling volgens welke de taken van de nationale autoriteit die toezicht houdt op de kredietinstellingen, enkel in het algemeen belang worden vervuld, wat naar nationaal recht uitsluit dat particulieren vergoeding kunnen vorderen van de door gebrekkig toezicht van deze autoriteit veroorzaakte schade.**

2) **De Eerste richtlijn (77/780/EEG) van de Raad van 12 december 1977 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen, richtlijn 89/299/EEG van de Raad van 17 april 1989 betreffende het eigen vermogen van kredietinstellingen, en de Tweede richtlijn (89/646/EEG) van de Raad van 15 december 1989 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen, alsmede tot wijziging van richtlijn 77/780, verzetten zich niet tegen een nationale bepaling volgens welke de taken van de nationale autoriteit die toezicht houdt op de kredietinstellingen, enkel in het algemeen belang worden vervuld, wat naar nationaal recht uitsluit dat particulieren vergoeding kunnen vorderen van de door gebrekkig toezicht van deze autoriteit veroorzaakte schade.**

ondertekeningen