A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (teljes ülés)

2004. október 12.*

A C-222/02. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában,

amelyet a Bundesgerichtshof (Németország) a Bírósághoz 2002. június 17-én érkezett, 2002. május 16-i határozatával terjesztett elő az előtte

Peter Paul,

Cornelia Sonnen-Lütte,

Christel Mörkens

és

a **Bundesrepublik Deutschland**

* Az eljárás nyelve: német.

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (teljes ülés),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas tanácselnökök, C. Gulmann (előadó), J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr és N. Cunha Rodrigues bírák,

főtanácsnok: C. Stix-Hackl,
hivatalvezető: M.-F. Contet főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2003. szeptember 30-i tárgyalásra,

tekintettel a következők által előterjesztett észrevételekre:

— P. Paul, C. Sonnen-Lütte és Ch. Mörkens képviseletében K. Hasse Rechtsanwalt,

— a német kormány képviseletében W.-D. Plessing és A. Tiemann, meghatalmazotti minőségben,

— a spanyol kormány képviseletében E. Braquehais Conesa, meghatalmazotti minőségben,

— az ír kormány képviseletében D. J. O'Hagan, meghatalmazotti minőségben, segítője: A. M. Collins BL,

— az olasz kormány képviseletében I. M. Braguglia, meghatalmazotti minőségben, segítője: P. Palmieri avvocatessa dello Stato,

— a portugál kormány képviseletében L. I. Fernandes és L. Máximo dos Santos, meghatalmazotti minőségben,

— az Egyesült Királyság Kormánya képviseletében K. Manji, meghatalmazotti minőségben, segítője: M. Hoskins barrister,

— az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében G. Zavvos, meghatalmazotti minőségben, segítője: B. Wägenbaur Rechtsanwalt,

a főtanácsnok indítványának a 2003. november 25-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát a betétbiztosítási rendszerekről szóló, 1994. május 30-i 94/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 135.,

5. o.) 3. és 7. cikkeinek értelmezése, továbbá a hitelintézetek tevékenységének megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1977. december 12-i 77/780/EGK első tanácsi irányelv (HL L 322., 30. o.), a hitelintézetek szavatoló tőkéjéről szóló, 1989. április 17-i 89/299/EGK tanácsi irányelv (HL L 124., 16. o.), valamint a hitelintézetek létesítésére, üzleti tevékenységének megkezdésére és gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, és a 77/780/EGK irányelv módosításáról szóló, 1989. december 15-i 89/646/EGK második tanácsi irányelv (HL L 386., 1. o.) egyes rendelkezéseinek értelmezése képezi.

2 Jelen kérelem a P. Paul, C. Sonnen-Lütte és Ch. Mörkens (a továbbiakban: P. Paul és társai) és a Bundesrepublik Deutschland között folyamatban lévő azon eljárások keretében került benyújtásra, amelyekben a felperesek kártérítést követelnek a 94/19 irányelv megkésett átültetése és a Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (szövetségi bankfelügyelet, a továbbiakban: Bundesaufsichtsamt) által, egy adott bank felett gyakorolt elégtelen felügyelete miatt.

Jogi háttér

Közösségi szabályozás

3 A 94/19 irányelv huszonnegyedik preambulumbekezdése szerint:

„[...] ezen irányelv nem eredményezheti azt, hogy a tagállamokat vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságaikat felelősség terhelje a betétesekkel szemben, amennyiben a betéteket vagy a hitelintézeteket garantáló egy vagy több olyan rendszer bevezetését

és hivatalos elismerését biztosították, amelyek az ezen irányelvben leírt feltételek mellett biztosítják a betétesek kártalanítását vagy védelmét" [nem hivatalos fordítás].

4 A 94/19 irányelv 3. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Valamennyi tagállam biztosítja, hogy területén egy vagy több betétbiztosítási rendszert vezessenek be, és ismerjenek el hivatalosan. [...]

[...]

(2) Amennyiben a hitelintézet nem teljesíti a rá, mint a betétbiztosítási rendszer tagjára vonatkozó kötelezettségeket, értesítik az engedélyét kiadó hatóságokat, amelyek a betétbiztosítási rendszerrel együttműködésben meghozzák mindazokat a megfelelő intézkedéseket, ideértve a szankciók alkalmazását is, amelyek biztosítják, hogy a hitelintézet teljesítse kötelezettségeit.

(3) Ha ezen intézkedések a hitelintézet részéről nem vezetnek a kötelezettségek teljesítéséhez, amennyiben a nemzeti jog megengedi egy tag kizárását, a betétbiztosítási rendszer a hatáskörrel rendelkező hatóságok kifejezett hozzájárulásával legalább 12 hónapos felmondási határidővel értesíti a hitelintézetet a tagságából való kizárási szándékáról. A betétbiztosítási rendszer továbbra is teljes mértékben garantálja a felmondási idő lejárta előtt elhelyezett betétek védelmét. Ha a hitelintézet a felmondási idő lejártáig nem teljesítette kötelezettségeit, a biztosítási rendszer, ismételten beszerezve a hatáskörrel rendelkező hatóságok kifejezett hozzájárulását, végrehajthatja a kizárást.

(4) Ha a nemzeti jog megengedi, és az engedélyt kiadó hatóságok kifejezetten hozzájárulnak, a betétbiztosítási rendszerből kizárt hitelintézet továbbra is gyűjthet betéteket, amennyiben kizárása előtt alternatív biztosítási megállapodásokat kötött, amelyek biztosítják, hogy a betétesek a hivatalosan elismert betétbiztosítási rendszerrel legalább azonos szintű és terjedelmű védelmet élvezzenek.

(5) Amennyiben egy hitelintézet, amelynek kizárására a (3) bekezdés szerint javaslatot tettek, nem képes a (4) bekezdésben előírt feltételeket teljesítő alternatív biztosítások megkötésére, az engedélyét kibocsátó, hatáskörrel rendelkező hatóságok az engedélyt azonnal visszavonják. [nem hivatalos fordítás]"

5 A 94/19 irányelv 7. cikke szerint:

„(1) A betétbiztosítási rendszerek előírják, hogy az egyes betétesek összevont betéteit 20000 ECU összegig biztosítsák abban az esetben, ha a betéteket befagyasztották.

[...]

(3) E cikk nem zárja ki azoknak a rendelkezéseknek a fenntartását vagy alkalmazását, amelyek magasabb szintű vagy átfogóbb betétfedezetet nyújtanak. A betétbiztosítási rendszerek, különösen szociális megfontolásokból, bizonyos fajta betétekre teljes fedezetet nyújthatnak.

[...]

(6) A tagállamok biztosítják, hogy a betétes kártalanítási joga a betétes által a betétbiztosítási rendszer ellen indított eljárás tárgyát képezhesse. [nem hivatalos fordítás]"

6 A 94/19 irányelv 14. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 1995. július 1-jéig megfeleljenek" [nem hivatalos fordítás].

A nemzeti szabályozás

7 A Gesetz über das Kreditwesen (a hitelnyújtásról szóló törvény, a továbbiakban: KWG) 6. §-a (3) és (4) bekezdéseinek az alapeljárásban alkalmazandó szövege (az 1998. szeptember 9-i módosítás szerint, BGBl. 1998. I., 2776. o.) előírja, hogy:

„(3) A Bundesaufsichtsamt a ráruházott feladatok körében a hitelintézettel és annak ügyvezetőivel szemben olyan intézkedéseket foganatosíthat, amelyek alkalmasak és szükségesek a hitelintézeten belüli olyan visszás állapotok megakadályozására vagy elhárítására, amelyek a hitelintézetre bízott vagyoni értékek biztonságát veszélyeztethetik vagy a banki ügyletek vagy pénzügyi szolgáltatások szabályos lebonyolítását hátrányosan befolyásolják.

(4) A Bundesaufsichtsamt a jelen és más törvények alapján ráruházott feladatokat kizárólag közérdekből teljesíti."

8 Ez utóbbi rendelkezés megegyezik a 2002. április 22-i Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (a pénzügyi szolgáltatások egységes felügyeletéről szóló törvény) 4. §-ának (4) bekezdésében foglaltakkal (BGBl. 2002. I., 1310. o.).

9 A Bürgerliches Gesetzbuch (polgári törvénykönyv, a továbbiakban: BGB) 839. §-a (1) bekezdésének első mondata az alábbiak szerint rendelkezik:

„Az a tisztviselő, aki szándékosan vagy gondatlanul megszegi harmadik személlyel szemben fennálló hivatali kötelezettségét, köteles a harmadik személynek az ebből keletkezett károkat megtéríteni."

10 A Grundgesetz (alaptörvény, a továbbiakban: GG) 34. cikkének első mondata előírja, hogy:

„Ha valaki a ráruházott közigazgatási hivatal gyakorlása során megszegi harmadik személlyel szemben fennálló hivatali kötelezettségét, a felelősség alapvetően az államra vagy arra a testületre hárul, amelynek szolgálatában ez a személy áll."

Az alapeljárás és előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11 P. Paul és társai a BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG (a továbbiakban: BVH Bank) ügyfelei voltak. Ez a bank 1987-ben működési engedélyt

kapott a Bundesaufsichtsamttól, azonban nem volt tagja egyik betétbiztosítási rendszernek sem. A BVH Bank 1987-től 1992-ig eredménytelenül kérelmezte a csatlakozását a Bundesverband deutscher Banken eV betétbiztosítási alapjához, azóta azonban nem kezdeményezte a csatlakozási eljárást, mivel nem felelt meg az elvárt követelményeknek.

12 A BVH Bank nehéz pénzügyi helyzete miatt a Bundesaufsichtsamt 1991-ben, 1995-ben és 1997-ben a bank tevékenységére irányuló vizsgálatot indított. A harmadik vizsgálatot követően, 1997. november 14-én a Bundesaufsichtsamt felszámolási eljárást kezdeményezett, és visszavonta a BVH Bank pénzügyi szolgáltatási tevékenység végzésére szóló engedélyét.

13 P. Paul és társai 1993. június 17-én, 1994. február 28-án és 1995. június 7-én nyitottak betétszámlát a BVH Banknál. Az 1997 decemberében kezdődő felszámolási eljárásban 131 455,80 DEM, 101662,51 DEM és 66976,20 DEM összegben jelentették be követeléseiket.

14 P. Paul és társai keresetet indítottak a Landgericht Bonn (Németország) előtt a Bundesrepublik Deutschland ellen a betéteiket ért károk megtérítésére. Úgy érveltek, hogy nem vesztették volna el betéteiket, amennyiben a 94/19 irányelv az ezen irányelv 14. cikkének (1) bekezdésében szabott határidőn belül, azaz 1995. július 1. előtt átültetésre került volna. Valójában a Bundesaufsichstamtnak bankfelügyeleti intézkedéseket kellett volna tennie a BVH Bankkal szemben, még mielőtt a felperesek teljesítették volna befizetéseiket.

15 Márpedig a 94/19 irányelv csak azzal a betétbiztosításról szóló EK-irányelvnek, illetve a befektetők kártalanításáról szóló EK-irányelvnek az átültetéséről szóló 1998. július 16-i törvénnyel (BGBl. 1998. I., 1842. o.) került átültetésre a német jogba, amely 1998. augusztus 1-jén lépett hatályba.

16 Első fokon a Landgericht Bonn úgy ítélte meg, hogy a 94/19 irányelv megkésett átültetése miatt a Bundesrepublik Deutschland egyértelműen megsértette a közösségi jogot, és a felperesek számára egyenként 39450 DEM, azaz a 94/19 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében meghatározott 20000 eurónak megfelelő összeg, valamint kamatai megfizetésére kötelezte az államot.

17 A Landgericht Bonn és az Oberlandesgericht Köln (Németország) P. Paul és társai kereseteit a további vagyoni károk tekintetében elutasította. E két bíróság szerint — a BGB 839. §-ának a GG 34. cikkével való együttes értelmezése alapján — a hivatali felelősség érvényesítése a „harmadik személlyel szemben fennálló hivatali kötelezettség" megszegését feltételezi, vagyis olyan kötelezettséget, amely a sérelmet szenvedett féllel szemben minden esetben fennáll. Úgy ítélték meg, hogy jelen esetben a Bundesaufsichtsamt vonatkozásában nincs erről szó, mivel az a ráruházott feladatokat a KWG 6. §-ának (4) bekezdése alapján kizárólag közérdekből teljesíti.

18 Ezek után P. Paul és társai felülvizsgálati eljárást kezdeményeztek a Bundesgerichtshof előtt, és kérték, hogy a Bundesrepublik Deutschlandot kötelezzék a károk és kamataik megfizetésére a közösségi jog megsértése miatt.

19 A Bundesgerichtshof megállapítása szerint egyfelől P. Paul és társai nem jelölték meg pontosan, hogy melyek azok a felügyeleti intézkedések, amelyek szükségesek lettek volna, de amelyeket a Bundesaufsichtsamt nem tett meg. Másfelől hangsúlyozza, hogy a Bundesrepublik Deutschland kifejezetten nem vitatta a Bundesaufsichtsamt mulasztásán alapuló kifogást, csupán tagadta felelősségét abból az okból, hogy ez a hatóság kizárólag közérdekből teljesíti feladatait. Ilyen körülmények között a Bundesgerichtshof szerint a felülvizsgálati kérelem vizsgálata során arra a premisszára kell támaszkodni, miszerint a Bundesaufsichtsamt nem tette meg a szükséges felügyeleti intézkedéseket, illetve azokat túl későn hajtotta végre, aminek

következtében P. Paul és társai olyan kárt szenvedtek, amelynek összege meghaladja az első fokú bíróság által nekik már megítélt összeget.

20 A Bundesgerichtshof számára az előtte folyamatban lévő eljárás jogi megítélése szempontjából annak van döntő jelentősége, hogy az olyan szabály, mint amely a KWG 6. §-ának (4) bekezdésében olvasható, a Bundesaufsichtsamt hivatali felelősségét vitathatatlanul korlátozhatja-e azáltal, hogy kizárólag közérdekből teljesítendő hivatali kötelezettségeket állapít meg számára, amely esetben a korábban eljáró bíróságok okkal utasították el a Bundesrepublik Deutschland felelősségét a BGB 839. §-ának a GG 34. cikkével való együttes értelmezése alapján, vagy ezt a rendelkezést a közösségi jog elsőbbsége miatt figyelmen kívül kell hagyni.

21 A Bundesgerichtshof magyarázata szerint, ha a Bíróság úgy ítélné meg, hogy a 94/19 irányelv vagy más, a hitelintézetekre vonatkozó irányelv megadja a betétesek számára az ahhoz fűződő jogot, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok prudenciális felügyeleti intézkedéseket foganatosítsanak e személyi kör érdekében, akkor a KWG 6. §-ának (4) bekezdése ellentmondásba kerülne a közösségi joggal.

22 A hivatkozott különböző banküqyi koordinációs irányelveket illetően a Bundesgerichtshof rámutatott arra, hogy P. Paul és társai a felülvizsgálati eljárás során fenntartották azt a véleményüket, miszerint az említett irányelvek összességéből az következik, hogy a prudenciális felügyeleti intézkedések célja a betétesek védelme. Ha ezek a prudenciális felügyeleti intézkedés szempontjából releváns irányelvek nem is tartalmaznak kifejezett hivatkozást a betétesek védelmére, akkor is olyan általános bankfelügyeleti szabályozási rendszer részét képezik, amelynek gyakorlati alkalmazhatósága P. Paul és társai szerint megszűnne, ha a Bundesaufsichtsamt a KWG 6. §-ának (4) bekezdése alapján kizárólag közérdekből gyakorolná tevékenységét.

23 Ebben a helyzetben a Bundesgerichtshof úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) a) Biztosítja-e a [...] 94/19 irányelv 3. és 7. cikke a betétesnek a betétje befagyasztása esetén a 7. cikk (1) bekezdésben meghatározott összeg erejéig számára nyújtott kártérítésre vonatkozó jogán túl azt a további jogot is, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságoktól a 3. cikk (2)-(5) bekezdései alapján prudenciális felügyeleti intézkedéseket, szükség esetén a hitelintézet engedélyének visszavonását követelje?

b) Amennyiben az irányelv biztosítja a betétesnek ezt a jogot, ez magába foglalja-e azt a lehetőséget is, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok mulasztásán alapuló károkért a betétes olyan mértékű kártérítést követeljen, amely meghaladja a [94/19] irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében meghatározott összeget?

2) a) Biztosítanak-e a bankfelügyeleti jog harmonizálásáról szóló irányelvek alábbiakban felsorolt rendelkezései — önmagukban, együttesen és adott esetben mely időponttól kezdődően — a betétesnek és a befektetőnek olyan jogokat, amelyek alapján a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságainak — ezen irányelv által rájuk ruházott — prudenciális felügyeleti intézkedéseket kell foganatosítaniuk e személyi kör érdekében, és esetleges mulasztásuk esetén ezért felelősséggel tartoznak,

vagy a [94/19] irányelv kimerítő különszabályozást tartalmaz a betétek befagyasztásának minden esetére vonatkozóan?

— A [...] 77/780/EGK első tanácsi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése, negyedik és tizenkettedik preambulumbekezdése;

— a [...] 89/646/EGK második tanácsi irányelv 3. cikke, 4–7. cikkei, 10–17. cikkei, tizenegyedik preambulumbekezdése;

— a [...] 89/299/EGK tanácsi irányelv 7. cikke, együttesen a 2–6. cikkekkel;

— a [hitelintézetek vonatkozásában a 77/780/EGK és a 89/646/EGK irányelvnek, a nem életbiztosítási tevékenység vonatkozásában a 73/239/EGK és a 92/49/EGK irányelvnek, az életbiztosítások vonatkozásában a 79/267/EGK és a 92/96/EGK irányelvnek, a befektetési vállalkozások vonatkozásában a 93/22/EGK irányelvnek, valamint az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozások (ÁÉKBV) vonatkozásában a 85/611/EGK irányelvnek a prudenciális felügyelet megerősítése érdekében történő módosításáról szóló,] 1995. június 29-i 95/26/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 168., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 269. o.) (15) preambulumbekezdése.

b) Nyújtanak-e értelmezési segítséget az alábbi irányelvek az előző kérdések megválaszolásához:

— a hitelintézetek összevont (konszolidált) alapon történő felügyeletéről szóló, 1992. április 6-i 92/30/EGK tanácsi irányelv (HL L 110., 52. o.) tizenegyedik preambulumbekezdése,

— a befektetési vállalkozások és hitelintézetek tőkemegfeleléséről szóló, 1993. március 15-i 93/6/EGK tanácsi irányelv (HL L 141., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 16. o.) nyolcadik preambulumbekezdése,

— az értékpapír befektetési szolgáltatásokról szóló, 1993. május 10-i 93/22/EGK tanácsi irányelv (HL L 141., 27. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet,

2. kötet, 43. o.) második, ötödik, huszonkilencedik, harminckettedik, negyvenegyedik és negyvenkettedik preambulumbekezdése

tekintet nélkül arra, hogy egyébként ezek a jelen ügyben alkalmazható jogot tartalmaznak-e vagy sem?

3) Amennyiben a Bíróság elismeri, hogy a felsorolt irányelvek vagy azok közül egyes irányelvek a betéteseknek és a befektetőknek olyan jogot biztosítanak, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak prudenciális felügyeleti intézkedéseket kell foganatosítaniuk e személyi kör érdekében, az alábbi további kérdések merülnek fel:

a) Közvetlen hatálya van-e a betétes és a befektető saját érdekében történő prudenciális felügyeleti intézkedések foganatosításához fűződő jogának a tagállam ellen indított eljárásban abban az értelemben, hogy az ezzel ellentétes nemzeti jogszabályokat nem kell figyelembe venni,

vagy

b) az a tagállam, amely a betétesek és a befektetők e jogát az irányelv átültetésekor nem vette figyelembe, csak az állammal szembeni kárfelelősségi igény közösségi jogi alapelvei szerint felel-e?

c) Utóbbi esetben a tagállam kellően súlyosan sértette-e meg a közösségi jogot akkor, amikor nem ismerte el a prudenciális felügyeleti intézkedések foganatosításához fűződő jogot?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

24 Bár az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságát illetően a Bíróság elé terjesztett egyes észrevételekben fenntartásokat fejeztek ki, megállapítható, hogy a jelen ítélet 19–22. pontjaiban hivatkozott részletes indokolásában a Bundesgerichtshof igazolta, miért látja szükségesnek a vizsgált közösségi szabályok értelmezését az alapeljárásbeli döntéshozatalhoz. Emellett kellőképpen ismertette a ténybeli és jogi kereteket, ami lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy érdemi választ adjon, valamint hogy az eljárásban részt vevő felek, a tagállamok és a Bizottság a Bíróság alapokmányának 23. cikke alapján észrevételeket tegyenek.

Az első kérdésről

25 Az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel a Bundesgerichtshof lényegében azt kívánja megtudni, hogy a 94/19 irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdései szerinti prudenciális felügyeleti intézkedés foganatosítása és a hitelintézetnek adott működési engedély visszavonásának kötelezettsége ellentétes-e azzal a nemzeti jogszabállyal, amely szerint a nemzeti bankfelügyeleti hatóság kizárólag közérdekből teljesíti feladatait, ami a nemzeti jog szerint kizárja azt, hogy a magánszemélyek kártérítési igényt érvényesíthessenek olyan károkért, amelyeket e hatóságok elégtelen felügyelete okozott.

26 Ebben a vonatkozásban szükséges arra emlékeztetni, hogy a 94/19 irányelv — a betételhelyezés Közösségen belüli helyétől függetlenül — a betétesek védelmét igyekszik megvalósítani abban az esetben, ha valamely, a betétbiztosítási rendszerhez tartozó hitelintézet befagyasztja a betéteket.

27 Ilyen esetben a betétesek kártalanításhoz való jogát az irányelv 7. cikkének (1) és (6) bekezdése szabályozza. E cikk (1) bekezdése meghatározza a kártérítés azon legmagasabb összegét, amelyre a betétes az irányelv alapján számíthat, amit e cikk (3) bekezdése úgy pontosít, hogy a tagállamok a betéteseknek magasabb szintű vagy átfogóbb betétfedezetet biztosíthatnak nemzeti szabályozásukban. A 94/19 irányelv 7. cikkének (6) bekezdése kötelezi a tagállamokat annak biztosítására, hogy a betétes (1) és (3) bekezdésben meghatározott kártalanítási joga a betétes által a betétbiztosítási rendszer ellen indított eljárás tárgyát képezhesse.

28 Ugyanezen irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdései előírják a hitelintézet engedélyét kibocsátó illetékes hatóság azon kötelezettségét, hogy a betétbiztosítási rendszerrel együttműködésben felügyelje, hogy az említett hitelintézetek — mint a betétbiztosítási rendszer tagjai — teljesítsék kötelezettségeiket, és az (5) bekezdésben előírt feltételek szerint szükség esetén határozzon a szóban forgó hitelintézet engedélyének visszavonásáról.

29 A 94/19 irányelv 3. cikke (2)–(5) bekezdéseinek célja, hogy biztosítsák a betétes számára, hogy a hitelintézet — amelyben betéteit tartja — olyan betétbiztosítási rendszerhez tartozzon, amely a betétek befagyasztása esetén az említett irányelv rendelkezései, és különösen 7. cikke alapján garantálja a betétes kártalanításhoz való jogát. Ezek a rendelkezések így kizárólag a 94/19 irányelvben előírt betétbiztosítási rendszer létrehozását és megfelelő működését biztosítják.

30 Ilyen feltételek mellett, és amint azt a Bíróság előtt észrevételt tett kormányok és a Bizottság is megállapították, amennyiben biztosított a betétek befagyasztása esetén a betéteseknek a 94/19 irányelv által előírt kártalanítása, ezen irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdései nem adnak a betétesek számára olyan jogot, hogy a saját érdekükben a hatáskörrel rendelkező hatóságoktól prudenciális felügyeleti intézkedések foganatosítását követeljék.

31 A 94/19 irányelv ilyen irányú értelmezését az irányelv huszonnegyedik preambulumbekezdése is megerősíti, amely kizárja, hogy a tagállamokat vagy hatáskörrel rendelkező hatóságaikat terhelje a felelősség a betétesekkel szemben, amennyiben az irányelvben leírt feltételek mellett biztosítják a betétesek kártalanítását vagy védelmét.

32 Az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre ezért azt a választ kell adni, hogy amennyiben biztosított a betéteseknek a 94/19 irányelv által előírt kártalanítása, ezen irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, amely szerint a nemzeti bankfelügyeleti hatóság kizárólag közérdekből teljesíti feladatait, ami a nemzeti jog szerint kizárja azt, hogy a magánszemélyek kártérítési igényt érvényesíthessenek olyan károkért, amelyeket e hatóságok elégtelen felügyelete okozott.

A második kérdésről

33 A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel a Bundesgerichtshof lényegében azt kívánja megtudni, hogy ellentétes-e a 77/780, a 89/299 és a 89/646 irányelveknek a hitelintézetek felügyeletére vonatkozó rendelkezéseivel az olyan nemzeti jogszabály, amely szerint a nemzeti bankfelügyeleti hatóság kizárólag közérdekből teljesíti feladatait, ami a nemzeti jog szerint kizárja azt, hogy a magánszemélyek kártérítési igényt érvényesíthessenek olyan károkért, amelyeket e hatóság elégtelen felügyelete okozott.

34 Ebben a vonatkozásban először azt szükséges megállapítani, hogy a 77/780, a 89/299 és a 89/646 irányelveket a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló, 2000. március 20-i 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 126., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 3. kötet, 272. o.) egyesítette, ily módon, tekintettel arra, hogy ezek az irányelvek korábban több alkalommal és lényegesen módosultak, a közösségi jogalkotó azokat egységes szerkezetbe foglalta.

35 Ez a három irányelv az EK-Szerződés 57. cikke (2) bekezdése (jelenleg, módosítást követően az EK 47. cikk (2) bekezdése) alapján került elfogadásra, miszerint a Tanács irányelveket bocsát ki a tagállamok önálló vállalkozói tevékenység megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek összehangolására.

36 A 89/646 irányelv első preambulumbekezdéséből — amint azt a 2000/12 irányelv (4) preambulumbekezdése megismétli — következik, hogy az irányelvvel létrehozott harmonizáció mind a letelepedés, mind a pénzügyi szolgáltatások nyújtásának szabadsága szempontjából nélkülözhetetlen eszközét képezi a belső piac megvalósításának a hitelintézeti tevékenység területén.

37 A 89/646 irányelv negyedik preambulumbekezdéséből — amint azt a 2000/12 irányelv (7) preambulumbekezdése megismétli — következik, hogy a hitelintézeti tevékenység területén a jogalkotó által elfogadott megközelítési mód értelmében csak azon elengedhetetlen mértékű harmonizáció megvalósítása a cél, amely szükséges és elégséges ahhoz, hogy biztosítsa az engedélyek és a prudenciális felügyeleti rendszerek kölcsönös elismerését, lehetővé téve egyetlen, a Közösség egész területén érvényes engedély kiadását, valamint a székhely szerinti tagállam prudenciális felügyelete elvének alkalmazását.

38 Az irányelvek azon egyes preambulumbekezdéseiben, amelyekre a második kérdés a) és b) pontja hivatkozik, általános jelleggel rögzítik, hogy a célzott harmonizáció többek között a betétesek védelmét célozza.

39 Emellett a 77/780, a 89/299 és a 89/646 irányelvek kötelezik a nemzeti hatóságokat bizonyos felügyeleti intézkedéseknek a hitelintézetekkel szembeni megtételére.

40 Ugyanakkor ellentétben azzal, amit P. Paul és társai hangsúlyoznak, sem az ilyen kötelezettségek fennállásából, sem abból a tényből, hogy az említett irányelvek célkitűzései között szerepel a betétesek védelme is, nem következik szükségszerűen, hogy ezek az irányelvek jogokat kívánnak biztosítani a betéteseknek arra az esetre, ha az illetékes nemzeti hatóságok elégtelen felügyelete következtében a betéteik befagyasztásra kerülnek.

41 Ebben a vonatkozásban először is azt szükséges megállapítani, hogy a 77/780, a 89/299 és a 89/646 irányelvek nem tartalmaznak egyetlen kifejezett rendelkezést sem, amely ilyen jogokat biztosítana a betéteseknek.

42 Továbbá a 77/780, a 89/299 és a 89/646 irányelvekben előirányzott harmonizáció — amelynek alapja a Szerződés 57. cikkének (2) bekezdése — csak arra korlátozódik, ami elengedhetetlen, szükséges és elégséges ahhoz, hogy biztosítsa az engedélyek és a prudenciális felügyeleti rendszerek kölcsönös elismerését, lehetővé téve egyetlen, a Közösség egész területén érvényes engedély kiadását, valamint a székhely szerinti tagállam prudenciális felügyelete elvének alkalmazását.

43 Azonban a nemzeti hatóságok elégtelen felügyelete esetén a betétesekkel szemben fennálló felelősségükre vonatkozó nemzeti jogszabályok összehangolása nem tűnik szükségesnek az előző pontban írt eredmény eléréséhez.

44 Másfelől a német joghoz hasonlóan számos tagállamban kizárt, hogy a nemzeti bankfelügyeleti hatóság elégtelen felügyelet esetén felelősséggel tartozzon a magánszemélyekkel szemben. Ez a rendelkezés a bankfelügyelet komplexitásának szempontján alapul, amelynek keretében a hatóságok az érdekek sokféleségét kötelesek védeni, többek között különösen a bankrendszer stabilitásához fűződő érdeket.

45 Végül a 94/19 irányelv elfogadásával a közösségi jogalkotó megteremtette a betétesek minimális védelmét betéteik befagyasztásának esetére, amit abban az esetben is biztosít, ha a betétek befagyasztásának oka az illetékes hatóságok elégtelen felügyeleti intézkedése.

46 Ilyen feltételek mellett meg kell állapítani, hogy — amint azt a tagállamok és a Bizottság is hangsúlyozta a Bíróság elé terjesztett észrevételeiben — a 77/780, a 89/299 és a 89/646 irányelvek nem értelmezhetők úgy, hogy azok jogokat biztosítanak a betéteseknek arra az esetre, ha betéteik az illetékes nemzeti hatóságok elégtelen felügyelete következtében befagyasztásra kerülnek.

47 Figyelemmel az előzőekre, a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy nem ellentétes a 77/780, a 89/299 és a 89/646 irányelvekkel az olyan nemzeti jogszabály, amely szerint a nemzeti bankfelügyeleti hatóság kizárólag közérdekből teljesíti feladatait, ami a nemzeti jog szerint kizárja azt, hogy a magánszemélyek kártérítési igényt érvényesíthessenek olyan károkért, amelyeket e hatóságok elégtelen felügyelete okozott.

A harmadik kérdésről

48 A harmadik kérdés, amelyet csak arra az esetre tettek fel, amennyiben az első két kérdésre igenlő, vagy részben igenlő választ ad a Bíróság, a közösségi jog alapelveiből következő esetleges állami felelősségből eredő kötelezettségekre vonatkozik az illetékes nemzeti hatóságok elégtelen felügyelete esetén.

49 Az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a valamely közösségi jogszabály megsértése okán keletkezett károkért való állami felelősség csak abban az esetben merül fel, ha a megsértett jogszabály célja az, hogy a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel (lásd a C-46/93. és C-48/93. sz., Brasserie du pêcheur és Factortame egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-1029. o.] 51. pontját, a C-178/94., C-179/94. és C-188/94-C-190/94. sz., Dillenkofer és társai egyesített ügyekben 1996. október 8-án hozott ítélet [EBHT 1996., I-4845. o.] 21. pontját és a C-63/01. sz. Evans-ügyben 2003. december 4-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-14447. o.] 83. pontját).

50 Azonban az első két kérdésre adott válaszból az következik, hogy a 94/19, a 77/7880, a 89/299 és a 89/646 irányelvek, amennyiben biztosított a betéteseknek a 94/19 irányelv által előírt kártalanítása, nem biztosítanak a betéteseknek jogokat arra az esetre, ha betéteik az illetékes nemzeti hatóságok elégtelen felügyelete következtében befagyasztásra kerülnek.

51 Ilyen feltételek mellett, és a már említett válaszok alapjául is szolgáló indokok alapján, az említett irányelveket nem lehet úgy tekinteni, mint amelyek a közösségi jogon alapuló állami felelősséget megalapozó jogokat biztosítanak a magánszemélyeknek arra az esetre, ha a betéteik befagyasztásra kerülnek az illetékes nemzeti hatóságok elégtelen felügyelete következtében.

A költségekről

52 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (teljes ülés) a következőképpen határozott:

1) **Amennyiben biztosított a betéteseknek a betétbiztosítási rendszerekről szóló, 1994. május 30-i 94/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv által előírt kártalanítása, ezen irányelv 3. cikkének (2)–(5) bekezdéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, amely szerint a nemzeti bankfelügyeleti hatóság kizárólag közérdekből teljesíti feladatait, ami a nemzeti jog szerint kizárja azt, hogy a magánszemélyek kártérítési igényt érvényesíthessenek olyan károkért, amelyeket e hatóságok elégtelen felügyelete okozott.**

2) **Nem ellentétes a hitelintézetek tevékenységének megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1977. december 12-i 77/780/EGK első tanácsi irányelvvel, a hitelintézetek szavatoló tőkéjéről szóló, 1989. április 17-i 89/299/EGK tanácsi irányelvvel és a hitelintézetek létesítésére, üzleti tevékenységének megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, valamint a 77/780/EGK irányelv módosításáról szóló, 1989. december 15-i 89/646/EGK második tanácsi irányelvvel az olyan nemzeti jogszabály, amely szerint a nemzeti bankfelügyeleti hatóság kizárólag közérdekből teljesíti feladatait, ami a nemzeti jog szerint kizárja azt, hogy a magánszemélyek kártérítési igényt érvényesíthessenek olyan károkért, amelyeket e hatóságok elégtelen felügyelete okozott.**

Aláírások