SODBA SODIŠČA (občna seja)
z dne 12. oktobra 2004*

V zadevi C-222/02,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES,

ki ga je vložilo Bundesgerichtshof (Nemčija) z odločbo z dne 16. maja 2002, ki je prispela na Sodišče 17. junija 2002, v postopku

Peter Paul,

Cornelia Sonnen-Lütte,

Christel Mörkens

proti

Zvezni republiki Nemčiji,

* Jezik postopka: nemščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, predsedniki senatov, C. Gulmann (poročevalec), J.-P. Puissochet in R. Schintgen, Sodniki, F. Macken in N. Colneric, sodnici, S. von Bahr in N. Cunha Rodrigues, sodnika,

generalna pravobranilka: C. Stix-Hackl,
sodna tajnica: M.-F. Contet, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka po obravnavi z dne 30. septembra 2003,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za P. Paul, C. Sonnen-Lütte C. in Mörkens K. Hasse, Rechtsanwalt,

— za nemško vlado W.-D. Plessing in A. Tiemann, zastopnika,

— za špansko vlado E. Braquehais Conesa, zastopnik,

— za irsko vlado D. J. O'Hagan, zastopnik, skupaj z A. M. Collins, BL,

— za italijansko vlado I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj s P. Palmieri, avvocatessa dello Stato,

— za portugalsko vlado L. I. Fernandes in L. Máximo dos Santos, zastopnika,

— za vlado Združenega kraljestva K. Manji, zastopnik, skupaj z M. Hoskins, barrister,

— za Komisijo evropskih skupnosti M. G. Zavvos, zastopnik, skupaj z B. Wägenbaur, Rechtsanwalt,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 25. novembra 2003

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 3 in 7 Direktive 94/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 o sistemih

zajamčenih vlog (UL L 135, str. 5) ter na več določb Prve direktive Sveta 77/780/EGS z dne 12. decembra 1977 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L 322, str. 30), Direktive Sveta 89/299/EGS z dne 17. aprila 1989 o lastnih sredstvih kreditnih institucij (UL L 124, str. 16) in Druge direktive Sveta 89/646/EGS z dne 15. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij, ki spreminja Direktivo 77/780 (UL L 386, str. 1).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med P. Paulom, C. Sonnen-Lütte in C. Mörkens (v nadaljevanju: P. Paul in drugi) proti Zvezni republiki Nemčiji, od katere zahtevajo odškodnino zaradi prepoznega prenosa Direktive 94/19 in zaradi nezadostnega nadzora banke s strani urada Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (zvezni urad za nadzor kreditnih institucij, v nadaljevanju: Bundesaufsichtsamt).

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

3 V štiriindvajseti uvodni izjavi Direktive 94/19 je določeno:

„[...] ker se od držav članic ali njihovih pristojnih organov na temelju te direktive ne more zahtevati odgovornosti do vlagateljev, če so poskrbele za ustanovitev in uradno

priznanje enega ali več sistemov, ki ščitijo vloge ali kreditne institucije same in zagotavljajo plačilo odškodnin ali zaščito vlagateljev pod pogoji iz te direktive".

4 V členu 3 Direktive 94/19 je določeno:

„1. Vsaka država članica na svojem ozemlju zagotovi ustanovitev in uradno priznanje enega ali več sistemov zajamčenih vlog. [...]

[...]

2. Če kreditna institucija ne izpolnjuje svojih obveznosti članice sistema zajamčenih vlog, so o tem obveščeni pristojni organi, ki so ji izdali dovoljenje; le-ti skupaj z jamstvenim sistemom storijo vse potrebno, skupaj z izrekom sankcij, da bi zagotovili izpolnjevanje obveznosti kreditne institucije.

3. Če kreditna institucija svojih obveznosti kljub tem ukrepom ne izpolnjuje, lahko sistem, če nacionalna zakonodaja to dopušča in z izrecnim dovoljenjem pristojnih organov, kreditno institucijo obvesti o svoji nameri, da ji z odpovednim rokom najmanj 12 mesecev odpove članstvo v sistemu. Vloge, ki so bile položene pred iztekom odpovednega roka, so še naprej zaščitene s popolnim jamstvom sistema. Če kreditna institucija po preteku odpovednega roka svojih obveznosti ne izpolni, lahko sistem jamstev izvede izključitev, potem ko je prejel ponovno izrecno dovoljenje pristojnih organov.

4. Če nacionalna zakonodaja dopušča, lahko kreditna institucija, ki je bila izključena iz sistema zajamčenih vlog, z izrecnim privoljenjem pristojnih organov, ki so izdali dovoljenje, nadaljuje sprejemanje vlog, če je pred svojo izključitvijo sprejela nadomestne jamstvene ukrepe, ki vlagateljem zagotavljajo zaščito, po višini in obsegu najmanj enakovredno zaščiti uradno priznanega sistema.

5. Če kreditna institucija, za katero je predlagana izključitev po odstavku 3, ni sposobna sprejeti nadomestnih jamstvenih ukrepov, ki izpolnjujejo zahteve iz odstavka 4, pristojni organi takoj prekličejo dovoljenje, ki so ga izdali."

5 V členu 7 Direktive 94/19 je določeno:

„1. Sistemi zajamčenih vloge predvidevajo v primeru nerazpoložljivosti vlog kritje celotnih vlog istega vlagatelja do 20.000 ekujev.

[...]

3. Ta člen ne izključuje ohranitve ali sprejetja določb, ki ponujajo višje ali obsežnejše jamstvo za vloge. Predvsem lahko sistemi zajamčenih vlog, ob upoštevanju socialnih vidikov, krijejo nekatere vrste vlog v polnem obsegu.

[...]

6. Države članice zagotovijo, da ima vlagatelj glede na pravico do odškodnine možnost ukrepati proti sistemu zajamčenih vlog."

6 V členu 14(1) Direktive 94/19 je določeno, da „[d]ržave članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 1. julija 1995".

Nacionalna ureditev

7 V členu 6(3) in (4) Gesetz über das Kreditwesen (zakon o kreditih, v nadaljevanju: KWG), v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (zaradi amandmaja z dne 9. septembra 1998, BGBl. 1998 I, str. 2776), je določeno:

„3. Bundesaufsichtsamt lahko v okviru nalog, ki so mu zaupane, proti podjetjem ali njihovim upraviteljem sprejme ukrepe, ki so primerni in potrebni za preprečitev in odpravo problemov znotraj podjetij, ki bi lahko ogrozili varnost sredstev, ki so jim zaupana, ali ovirali normalno izvajanje bančnih transakcij ali finančnih storitev.

4. Bundesaufsichtsamt izvaja naloge, ki so mu zaupane s tem in z drugimi zakoni, v splošnem interesu."

8 Tej zadnji določbi danes ustreza člen 4(4) Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleitungsaufsicht (zakon o celostnem nadzoru finančnih storitev) z dne 22. aprila 2002 (BGBl. 2002 I, str. 1310).

9 V členu 839(1), prvi stavek, Bürgerliches Gesetzbuch (nemški civilni zakonik, v nadaljevanju: BGB) je določeno:

„Vsak uslužbenec, ki namenoma ali iz malomarnosti krši dolžnosti, ki izvirajo iz delovnega mesta proti tretjemu, mu je dolžan povrniti škodo, ki iz tega izvira."

10 V členu 34, prvi stavek, Grundgesetz (temeljni zakon, v nadaljevanju: GG) je določeno:

„Če kdorkoli pri izvajanju javnega pooblastila, ki mu je zaupano, krši obveznosti, ki izvirajo iz tega pooblastila proti tretjemu, je za to odgovorna država ali organ, znotraj katerega ta deluje."

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

11 P. Paul in drugi so bili stranke BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG (v nadaljevanju: BVH Bank). Ta banka je v letu 1987 prejela odobritev Bundesauf-

sichtsamta, vendar ni bila del sistema zajamčenih vlog. Med 1987 in 1992 je zaman poskušala biti sprejeta v sklade zajamčenih vlog Bundesverband deutscher Banken eV, vendar ni izpeljala sprejemnega postopka, ker ni izpolnjevala zahtevanih pogojev.

12 V letih 1991, 1995 in 1997 je slaba finančna situacija BVH Bank privedla Bundesaufsichtsamt do tega, da je pričel izvajati preiskave o njenih dejavnostih. Po tretji od teh preiskav je Bundesaufsichtsamt 14. novembra 1997 zahteval uvedbo stečajnega postopka in BVH Bank odvzel dovoljenje za izvajanje bančnih dejavnosti.

13 P. Paul in drugi so pri BVH Bank odprli trajne hranilne račune, in sicer 7. junija 1995, 28. februarja 1994 in 17. junija 1993. V okviru stečajnega postopka, uvedenega v decembru 1997, so prijavili terjatve v višini 131.455,80 DEM, 101.662,51 DEM in 66.976,20 DEM.

14 P. Paul in drugi so pri Landgericht Bonn (Nemčija) proti Zvezni republiki Nemčiji vložili tožbo za plačilo odškodnine zaradi izgube svojih vlog. Uveljavljali so, da vlog ne bi izgubili, če bi bila Direktiva 94/19 prenesena v roku, določenem v njenem členu 14(1), torej pred 1. julijem 1995. V bistvu bi Bundesaufsichtsamt moral sprejeti nadzorne ukrepe zoper BVH Bank, še preden so tožniki izvajali nakazila pri njej.

15 Direktivo 94/19 je v nemško pravo prenesel zakon o prenosu Direktive ES o zajamčenih vlogah in Direktive ES o plačilu odškodnin investitorjev z dne 16. julija 1998 (BGBl. 1998 I, str. 1842), ki je pričel veljati 1. avgusta 1998.

16 Na prvi stopnji je Landgericht Bonn razsodilo, da je Zvezna republika Nemčija s prepoznim prenosom Direktive 94/19 kršila pravo Skupnosti, in jo obsodilo, da mora vsakemu od tožnikov plačati znesek 39.450 DEM, kar v protivrednosti znaša 20.000 evrov, torej znesek, ki je določen v členu 7(1) Direktive 94/19, in obresti.

17 Glede finančne škode, višje od tega zneska, sta Landgericht Bonn kot tudi Oberlandesgericht Köln (Nemčija) zavrnila zahtevke P. Paula in drugih. Po mnenju teh dveh sodišč odgovornost upravnih organov iz naslova 839 BGB ob upoštevanju člena 34 GG predstavlja kršitev „obveznosti ravnanja proti tretjim", torej obveznost, ki v vseh primerih obstaja proti stranki, ki je utrpela škodo. Ob uporabi člena 6(4) KWG sta razsodili, da je bil iz tega izključen Bundesaufsichtsamt, ki naloge, ki so mu zaupane, izvaja v javnem interesu.

18 P. Paul in drugi so zato vložili „Revision" pri Bundesgerichtshof in zahtevali, naj se Zvezno republiko Nemčijo obsodi na plačilo škode zaradi kršitve prava Skupnosti.

19 Po eni strani Bundesgerichtshof pripominja, da P. Paul in drugi niso natančno navedli nadzornih ukrepov, ki bi bili nujni, vendar jih Bundesaufsichtsamt ni izvajal. Po drugi strani poudarja, da Zvezna republika Nemčija ni izrecno izpodbijala očitka o nepravilnem ravnanju Bundesaufsichtsamta, temveč je le zanikala odgovornost, ker ta organ opravlja naloge le v splošnem interesu. V teh okoliščinah je Bundesgerichtshof ocenilo, da mora preizkus „Revision" temeljiti na predpostavki, po kateri Bundesaufsichtsamt ni izvrševal nadzornih ukrepov, ki bi jih moral, ali jih

je izvajal prepozno, zaradi česar so posledično P. Paul in drugi utrpeli škodo, ki presega znesek, ki jim je že bil prisojen na prvi stopnji.

20 Bundesgerichtshof ocenjuje, da je za pravno presojo v postopku, ki poteka pred njim, odločilno, ali lahko pravilo, kot je tisto iz člena 6(4) KWG, da ne bi bilo deležno kritike, omejuje uveljavljanje odgovornosti Bundesaufsichtsamta s tem, da mu priznava le upravne obveznosti v splošnem interesu – v primeru katerega bi sodišči, ki sta pred tem določali o sporu, upravičeno zavrnili odgovornost Zvezne republike Nemčije iz naslova člena 839 BGB ob upoštevanju člena 34 GG – oziroma ali mora ta določba ostati neuporabljena zaradi primarnosti prava Skupnosti.

21 Bundesgerichtshof pojasnjuje, da bi bil člen 6(4) KWG v nasprotju s pravom Skupnosti, če bi Sodišče moralo razsoditi, da Direktiva 94/19 ali druge direktive na področju kreditnih institucij vlagateljem priznavajo pravico, da pristojni organi v njihovem interesu zagotavljajo nadzorne ukrepe.

22 Glede različnih direktiv o usklajevanju na bančnem področju, na katere se sklicuje, Bundesgerichtshof navaja, da so P. Paul in drugi v okviru svojih „Revision" navajali, da iz celote navedenih direktiv izhaja, da je cilj bančnih nadzornih ukrepov varstvo vlagateljev. Če te direktive, upoštevne z vidika prava bančnega nadzora, ne bi vsebovale nobene izrecne navedbe o varstvu vlagateljev, bi bile del globalnega sistema nadzora bank, ki bi bil po mnenju P. Paula in drugih brez praktične uporabe, če bi Bundesaufsichtsamt na podlagi člena 6(4) KWG dejavnosti izvajal samo v splošnem interesu.

23 V teh okoliščinah je Bundesgerichtshof prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. a) Ali določbe členov 3 in 7 Direktive 94/19 [...] priznavajo vlagateljem poleg pravice, da jim v primeru nerazpoložljivosti njihove vloge sistem zajamčenih vlog plača odškodnino za celotno vlogo, navedeno v členu 7(1), dodatno pravico, da lahko pristojni organi izvajajo ukrepe, navedene v členu 3 (od 2 do 5), in odvzamejo dovoljenje, izdano kreditni instituciji, če je to potrebno?

b) Če je vlagatelju taka pravica priznana, ali ta pokriva tudi možnost zahtevati povračilo škode, ki izvira iz nepravilnega ravnanja pristojnih organov in presega znesek, določen v členu 7(1) Direktive [94/19]?

2. a) Ali v nadaljevanju navedene določbe direktive o uskladitvi prava o nadzoru bank – same ali skupaj in glede na posamični primer od kdaj – vlagatelju in investitorju priznavajo pravice, da morajo pristojni organi držav članic v njihovem interesu izvajati ukrepe nadzora, za katere jih pooblaščajo direktive, in so odgovorni v primeru nepravilnega ravnanja,

ali pa Direktiva [94/19] vsebuje posebno ureditev, izključno za vse primere nerazpoložljivosti vlog?

— Prva direktiva 77/780 [...], člen 6(1) četrta in dvanajsta uvodna izjava;

— Druga direktiva 89/646 [...], člen 3, členi od 4 do 7, členi od 10 do 17, enajsta uvodna izjava;

— Direktiva 89/299 [...], člen 7 v povezavi s členi od 2 do 6;

— Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/26/ES z dne 29. junija 1995 (o spremembah direktiv 77/780/EGS in 89/646/EGS na področju kreditnih institucij, direktiv 73/239/EGS in 92/49/EGS na področju premoženjskega zavarovanja, direktiv 79/267/EGS in 92/96/EGS na področju življenjskega zavarovanja, Direktive 93/22/EGS na področju investicijskih podjetij in Direktive 85/611/EGS na področju kolektivnih naložbenih podjemov za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP) za okrepitev nadzora varnega in skrbnega poslovanja, UL L 168, str. 7), petnajsta uvodna izjava.

b) Ali so direktive

— Sveta 92/30/EGS z dne 6. aprila 1992 o nadzoru kreditnih institucij na konsolidirani osnovi (UL L 110, str. 52), enajsta uvodna izjava;

— Sveta 93/6/EGS z dne 15. marca 1993 o kapitalski ustreznosti investicijskih družb in kreditnih institucij (UL L 141, str. 1), osma uvodna izjava;

— Sveta 93/22/EGS z dne 10. maja 1993 o investicijskih storitvah na področju vrednostnih papirjev (UL L 141, str. 27), druga, peta,

devetindvajseta, dvaintrideseta, enainštirideseta in dvainštirideseta uvodna izjava,

sredstvo razlage za odgovor na prejšnje vprašanje, neodvisno od dejstva, da v zadevnem primeru vsebujejo ali ne vsebujejo prava, ki se uporabi?

3. Če mora Sodišče priznati, da navedene direktive ali nekatere med njimi vlagateljem ali investitorjem priznavajo pravico, da pristojni organi v njihovem interesu zagotavljajo nadzorne ukrepe, senat postavlja še ta vprašanja:

a) ali ima pravica vlagatelja ali investitorja do izvajanja nadzornih ukrepov v njegovem interesu v postopku proti državi članici neposreden učinek, tako da se nacionalna pravila, ki mu nasprotujejo, ne smejo uporabiti;

oziroma

b) ali je država članica, ki med prenosom direktiv ni upoštevala te pravice vlagateljev in investitorjev, odgovorna le na podlagi načel Skupnosti o odgovornosti države?

c) Ali je država članica v zadnjem primeru kršila pravico Skupnosti na dovolj izrazit način, ko ni priznala pravice zahtevati izvajanje nadzornih ukrepov?"

Vprašanja za predhodno odločanje

24 Čeprav je bilo izraženih nekaj dvomov v nekaterih stališčih, predloženih Sodišču, glede dopustnosti predhodnih vprašanj, je treba ugotoviti, da je s poglobljeno obrazložitvijo, ki je ponovljena v točkah od 19 do 22 te sodbe, Bundesgerichtshof izkazalo, zakaj se mu zdi razlaga pravil Skupnosti, ki jih navaja, pomembna za odločitev o sporu o glavni stvari. Poleg tega je dovolj izpostavilo pravni in dejanski okvir, da je Sodišču omogočilo, da mu poda koristen odgovor in da strankam iz postopka v glavni stvari, državam članicam in Komisiji omogoči, da predstavijo stališča v skladu s členom 23 Statuta Sodišča.

Prvo vprašanje

25 S prvim vprašanjem Bundesgerichtshof sprašuje, ali Direktiva 94/19, če v členu 3 (od 2 do 5) določa sprejetje nadzornih ukrepov in obveznost odvzema dovoljenja kreditni instituciji, nasprotuje nacionalnemu pravilu, po katerem se naloge nacionalnega organa za nadzor kreditnih institucij izvajajo le v splošnem interesu, kar po nacionalnem pravu izključuje možnost, da bi lahko posamezniki zahtevali povrnitev škode, povzročene z nezadostnim nadzorom s strani tega organa.

26 Glede tega je treba spomniti, da je namen Direktive 94/19 vzpostaviti ne glede na to, kje v Skupnosti so vloge locirane, zaščito vlagateljev v primeru nerazpoložljivosti vlog pri kreditni instituciji, ki je del sistema zajamčenih vlog.

27 Pravico do odškodnine vlagateljev v enakem položaju urejajo določbe člena 7 (1 in 6) te direktive. Ta člen v odstavku 1 določa maksimalni znesek odškodnine, ki jo lahko zahteva vlagatelj na podlagi Direktive, pri čemer odstavek 3 istega člena določa, da lahko države članice v nacionalnem pravu določijo ureditev, ki vlagateljem ponuja višje ali obsežnejše jamstvo za vloge. Člen 7(6) Direktive 94/19 zavezuje države članice, da zagotovijo, da ima vlagatelj glede na pravico do odškodnine, kot je določena v odstavkih 1 in 3, možnost ukrepati proti sistemu zajamčenih vlog.

28 Člen 3 (od 2 do 5) te direktive določa obveznost za vse pristojne organe, ki so izdali dovoljenje kreditnim institucijam, da s sodelovanjem s sistemom zajamčenih vlog zagotovijo, da navedene kreditne institucije kot članice sistema zajamčenih vlog izpolnijo njihove obveznosti in glede na posamični primer ob pogojih, določenih v odstavku 5, sprejmejo odločitev o odvzemu dovoljenja zadevni kreditni instituciji.

29 Cilj člena 3 (od 2 do 5) Direktive 19/94 je vlagateljem zagotoviti, da kreditna institucija, v kateri imajo vloge, pripada sistemu zajamčenih vlog, tako da je varovana njihova pravica do odškodnine v primeru nerazpoložljivosti njihovih vlog v skladu s pravili, določenimi v navedeni direktivi in zlasti v njenem členu 7. Te določbe tako služijo le vzpostavitvi in dobremu delovanju sistema zajamčenih vlog, kot je določeno v Direktivi 94/19.

30 V teh okoliščinah in tistih, ki so jih navedle vlade, ki so Sodišču in Komisiji predložile stališča, zato ker je zagotovljena odškodnina vlagateljem v primeru nerazpoložljivosti vlog, kot to določa Direktiva 94/19, njen člen 3 (od 2 do 5) vlagateljem ne priznava pravice, da pristojni organi v njihovem interesu zagotavljajo ukrepe nadzora.

31 Ta razlaga Direktive 94/19 je podkrepljena s štiriindvajseto uvodno izjavo, ki izključuje, se bi se od držav članic ali njihovih pristojnih organov na temelju te direktive lahko uveljavljala odgovornosti do vlagateljev, če so zagotovili plačilo odškodnin ali zaščito vlagateljev pod pogoji iz te direktive.

32 Na prvo vprašanje je torej treba odgovoriti, da člena 3 (od 2 do 5), ker je vlagateljem zagotovljena odškodnina, določena z Direktivo 94/19, ni mogoče razlagati, kot da nasprotuje nacionalnemu pravilu, po katerem se naloge nacionalnega organa za nadzor kreditnih institucij izvajajo samo v splošnem interesu, kar po nacionalnem pravu izključuje možnost, da bi posamezniki lahko zahtevali povrnitev škode, povzročene z nezadostnim nadzorom s strani tega organa.

Drugo vprašanje

33 Z drugim vprašanjem Bundesgerichtshof želi vedeti, ali direktive 77/780, 89/299 in 89/646, če vsebujejo določbe o nadzoru kreditnih institucij, nasprotujejo nacionalnemu pravilu, po katerem se naloge nacionalnega organa za nadzor kreditnih institucij izvajajo samo v splošnem interesu, kar po nacionalnem pravu izključuje možnost, da bi lahko posamezniki zahtevali povrnitev škode, povzročene z nezadostnim nadzorom s strani tega organa.

34 Glede tega je najprej treba pripomniti, da so bile direktive 77/780, 89/299 in 89/646 prerazporejene v okviru Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L 126, str. 1) po tem, ko je zakonodajalec Skupnosti izvedel njihovo kodifikacijo, upoštevajoč dejstvo, da so bile večkrat bistveno spremenjene.

35 Te direktive so bile sprejete na podlagi člena 57(2) Pogodbe ES (ki je po preštevilčenju postal člen 47(2) ES), po katerem za olajšanje začetka in opravljanja neplačanih dejavnosti Svet sprejme direktive za uskladitev določb zakonov ali drugih predpisov v državah članicah, ki se nanašajo na njihov začetek in opravljanje.

36 Iz prve uvodne izjave Direktive 89/646, ki je ponovljena v četrti uvodni izjavi Direktive 2000/12, izhaja, da uskladitev, ki jo vpeljuje, z vidika svobode ustanavljanja in svobode opravljanja finančnih storitev na področju delovanja kreditnih institucij predstavlja osnovni instrument za vzpostavitev notranjega trga.

37 Iz četrte uvodne izjave Direktive 89/646, kot je ponovljena v sedmi uvodni izjavi Direktive 2000/12, izhaja, da je namen sprejetega pristopa zakonodajalca na področju kreditnih institucij doseči le osnovno uskladitev, ki je potrebna in zadostna za zagotavljanje medsebojnega priznavanja dovoljenj in sistemov bonitetnega nadzora, kar omogoča izdajo enotne licence, priznane na ozemlju Skupnosti, pa tudi uporabo načela bonitetnega nadzora matične države članice.

38 V določenih uvodnih izjavah direktiv, na katere se sklicuje v drugem vprašanju a) in b), je na splošno rečeno, da je cilj določene uskladitve med drugimi cilji zaščita vlagateljev.

39 Poleg tega direktive 77/780, 89/299 in 89/646 nacionalnim organom nalagajo določene obveznosti nadzora glede kreditnih institucij.

40 Vendarle, v nasprotju s tem, kar uveljavljajo P. Paul in drugi, iz obstoja teh obveznosti niti iz dejstva, da je med cilji navedenih direktiv prav tako navedena zaščita vlagateljev, nujno ne izhaja, da je namen teh direktiv vzpostaviti pravice v korist vlagateljev v primeru nerazpoložljivosti njihovih vlog, do katere je prišlo zaradi nezadostnega nadzora s strani pristojnih nacionalnih organov.

41 Glede tega je najprej treba pripomniti, da direktive 77/780, 89/299 in 89/646 ne vsebujejo nobenega izrecnega pravila, ki bi vlagateljem priznavalo te pravice.

42 Nadalje, usklajevanje, ki ga določajo direktive 77/780, 89/299 in 89/646, katerih temelj je člen 57(2) Pogodbe, se omejuje na to, kar je potrebno in zadostno za zagotavljanje medsebojnega priznavanja dovoljenj in sistemov bonitetnega nadzora, kar omogoča izdajo enotne licence, priznane na ozemlju Skupnosti, pa tudi uporabo načela bonitetnega nadzora matične države članice.

43 Vendar se usklajevanje nacionalnih pravil o odgovornosti nacionalnih organov glede vlagateljev v primeru nezadostnega nadzora ne zdi nujno za dosego rezultatov, navedenih v prejšnji točki.

44 Poleg tega je, kot v nemškem pravu, v določenem številu držav članic izključeno, da bi lahko bili nacionalni organi za nadzor kreditnih institucij v primeru nezadostnega nadzora odgovorni proti posameznikom. Zlasti je bilo poudarjeno, da ta ureditev temelji na stališčih v povezavi z zapletenostjo bančnega nadzora, v okviru katerega je dolžnost organov, da zaščitijo številne interese, med katerimi je zlasti interes stabilnost finančnega sistema.

45 Končno, s sprejetjem Direktive 94/19 je zakonodajalec Skupnosti vzpostavil minimalno zaščito vlagateljev v primeru nerazpoložljivosti njihovih vlog, ki je prav tako zagotovilo, če bi lahko bil razlog za nerazpoložljivost vlog nezadosten nadzor pristojnih organov.

46 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, kot so to navedle države članice in Komisija, ki so pri Sodišču predložile stališča, da direktiv 77/780, 89/299 in 89/646 ni mogoče razlagati tako, da vlagateljem priznavajo pravice v primeru nerazpoložljivosti njihovih vlog, zaradi katere je prišlo zaradi nezadostnega nadzora s strani pristojnih nacionalnih organov.

47 Upoštevajoč zgoraj navedeno je na drugo vprašanje treba odgovoriti, da direktive 77/780, 89/299 in 89/646 ne nasprotujejo nacionalnemu pravilu, po katerem se naloge nacionalnega organa za nadzor kreditnih institucij izvajajo le v splošnem interesu, kar po nacionalnem pravu izključuje možnost, da bi posamezniki lahko zahtevali povrnitev škode, povzročene zaradi nezadostnega nadzora s strani tega organa.

Tretje vprašanje

48 Tretje vprašanje, ki je bilo postavljeno samo v primeru pritrdilnega ali delno pritrdilnega odgovora na prvi dve vprašanji, se nanaša na morebitno odgovornost države na podlagi načel prava Skupnosti v primeru nezadostnega nadzora s strani pristojnih nacionalnih oblasti.

49 Iz sodne prakse izhaja, da se odgovornost države za kršitev pravila prava Skupnosti lahko uveljavlja samo, kadar je cilj kršenega pravnega pravila priznati pravice posameznikom (glej sodbe z dne 5. marca 1996 v zadevi Brasserie du pêcheur in Factortame, C-46/93 in C-48/93, Recueil, str. I-1029, točka 51; z dne 8. oktobra 1996 v zadevi Dillenkofer in drugi, C-178/94, C-179/94 in od C-188/94 do C-190/94, Recueil, str. I-4845, točka 21, in z dne 4. decembra 2003 v zadevi Evans, C-63/01, Recueil, 2003, str. I-14447, točka 83).

50 Iz odgovorov na prvi dve vprašanji izhaja, da direktive 94/19, 77/80, 89/299 in 89/646 vlagateljem ne priznavajo pravic v primeru nerazpoložljivosti njihovih vlog, do katere je prišlo zaradi nezadostnega nadzora s strani pristojnih nacionalnih organov, kadar je vlagateljem zagotovljena odškodnina, določena z Direktivo 94/19.

51 V teh okoliščinah in iz razlogov, na katerih temeljijo ti odgovori, zgoraj navedenih direktiv ni mogoče šteti za direktive, ki bi posameznikom v primeru nerazpoložljivosti njihovih vlog, do katere je prišlo zaradi nezadostnega nadzora s strani pristojnih nacionalnih organov, priznavale pravice, na podlagi katerih bi lahko uveljavljali odgovornost države na osnovi prava Skupnosti.

Stroški

52 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1) **Ker Direktiva 94/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 o sistemih zajamčenih vlog zagotavlja odškodnino vlagateljem, člena 3 (od 2 do 5) te direktive ni mogoče razlagati, kot da nasprotuje nacionalnemu pravilu, po katerem se naloge nacionalnega organa za nadzor kreditnih institucij izvajajo le v splošnem interesu, kar po nacionalnem pravu izključuje možnost, da bi posamezniki lahko zahtevali povrnitev škode, povzročene zaradi nezadostnega nadzora s strani tega organa.**

2) **Prva direktiva Sveta 77/780/EGS z dne 12. decembra 1977 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij, Direktiva Sveta 89/299/EGS z dne 17. aprila 1989 o lastnih sredstvih kreditnih institucij in Direktiva Sveta 89/646/EGS z dne 15. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij, ki spreminja Direktivo 77/780, ne nasprotujejo nacionalnemu pravilu, po katerem se naloge nacionalnega organa za nadzor kreditnih institucij izvajajo le v splošnem interesu, kar po nacionalnem pravu izključuje možnost, da bi posamezniki lahko zahtevali povrnitev škode, povzročene zaradi nezadostnega nadzora s strani tega organa.**

Podpisi