



Datum van inontvangstneming : 16/01/2017

Zaak C-571/16

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

14 november 2016

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Varna (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 november 2016

Verzoekende partij:

██████████

Verwerende partij:

Balgarska narodna banka

Andere partij in de procedure:

Okrazhna prokuratura - Varna

Voorwerp van het hoofdgeding

Door ██████████ (hierna: „verzoekende partij”), wonende te Varna, tegen de Balgarska Narodna Banka (de Centrale Bulgaarse bank, hierna: „BNB”) ingestelde rechtsvordering tot betaling van een schadevergoeding van 3 710,91 BGN (Bulgaarse lev) wegens te late uitbetaling van zijn gegarandeerde deposito bij de Korporativna Targovska Banka (coöperatieve handelsbank; hierna: „KTB”) in de periode van 30 juni 2014 tot 4 december 2014 – De verwijzende rechter kwalificeert de rechtsvordering als een vordering tot schadeloosstelling wegens schending van het Unierecht door de BNB in haar hoedanigheid van nationale autoriteit die toezicht houdt op de banken in de Republiek Bulgarije, welke vordering is gebaseerd op artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”). Volgens de verzoekende partij is het Unierecht geschonden, doordat de BNB heeft nagelaten artikel 1, lid 3, onder i), van richtlijn

94/19, die niet op juiste wijze in nationaal recht is omgezet en rechtstreekse werking heeft, toe te passen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van artikel 4, lid 3, VEU, de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid, en de bepalingen van richtlijn 94/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 inzake de depositogarantiestelsels en van richtlijn 2009/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 tot wijziging van richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels wat dekking en uitbetalingstermijn betreft.

Prejudiciële vragen

1. Moeten artikel 4, lid 3, VEU en de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid aldus worden uitgelegd, dat zij bij het ontbreken van een nationale wettelijke regeling toestaan dat de bevoegde rechterlijke instantie en de procedure voor een vordering tot schadevergoeding wegens schending van het Unierecht worden bepaald aan de hand van de autoriteit die zich aan de schending schuldig heeft gemaakt en de aard van het handelen of het nalaten waardoor deze schending plaatsvond, wanneer de toepassing van deze criteria ertoe leidt, dat de rechtsvorderingen door verschillende rechters – de algemene rechter en de bestuursrechter – volgens verschillende procesrechtelijke regelingen – het Graždansko-protsesualen kodeks [GPK, wetboek van burgerlijke rechtsvordering] en het Administrativno protsesualen kodeks [APK, wetboek voor bestuursprocesrecht] – worden behandeld, volgens welke verschillende, namelijk prorata en zuivere bedragen moeten worden betaald, en verschillende voorwaarden, ook met betrekking tot het bewijs van de schuld, moeten worden vervuld?

2. Moeten artikel 4, lid 3, VEU en de door het Hof in het arrest Frankovich neergelegde voorwaarden aldus worden uitgelegd dat deze eraan in de weg staan dat een vordering tot schadevergoeding wegens schending van het Unierecht [zou kunnen] worden behandeld overeenkomstig een procedure zoals neergelegd in de artikelen 45 en 49 van de Zakon za zadalzhniata i dogovorite [ZZD, Wet inzake verbintenissen en overeenkomsten], die de betaling van een prorata bedrag en het bewijs van een schuld verlangt, en ook overeenkomstig een procedure zoals neergelegd in artikel 1 van de Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi [ZODOV, Wet over de aansprakelijkheid van de overheid en gemeenten voor schade], die weliswaar in een objectieve aansprakelijkheid voorziet en bijzondere bepalingen bevat die de toegang tot de rechter gemakkelijker moeten maken, maar desalniettemin alleen geldt voor schade die is geleden wegens nietig verklaarde onrechtmatige rechtshandelingen en onrechtmatig overheidshandelen respectievelijk -nalaten, en niet in geval van schending van het Unierecht, waaraan andere overheidsinstanties zich schuldig hebben gemaakt door

██████████

rechtshandelingen/tekortkomingen die in de betrokken procedure niet nietig zijn verklaard?

3. Moeten de artikelen 1, lid 3, onder i), en 10, lid 1, van richtlijn 94/19 aldus worden uitgelegd, dat deze een wetgevende benadering toestaan zoals die welke is neergelegd in artikel 36, lid 3, van de Zakon za kreditnité institutsii [ZKI, Wet op de kredietinstellingen] en in artikel 23, lid 5, van de Zakon za garantirane na vlogovete v bankite [ZGVB, Wet betreffende de garantie van deposito's], volgens welke „*de veronderstelling dat de kredietinstelling, om redenen die rechtstreeks verband houden met haar financiële positie, momenteel niet in staat lijkt te zijn de deposito's terug te betalen en daartoe op afzienbare termijn niet in staat lijkt te zullen zijn*” dezelfde betekenis heeft als de vaststelling van de insolventie van de instelling en het intrekken van haar vergunning, en het depositogarantiestelsel wordt ingeschakeld vanaf het tijdstip dat de bankvergunning wordt ingetrokken?

4. Moet artikel 1, lid 3, van richtlijn 94/19 aldus worden uitgelegd dat voor de kwalificatie van een deposito als „niet-beschikbaar” is vereist dat de „daartoe aangewezen bevoegde autoriteit” uitdrukkelijk deze niet-beschikbaarheid vaststelt na de beoordeling te hebben verricht overeenkomstig het bepaalde onder i) van dit artikel, of mag bij een leemte in het nationale recht de beoordeling en de wil van de „daartoe aangewezen bevoegde autoriteit” worden afgeleid door uitlegging van andere rechtshandelingen van deze autoriteit – in het onderhavige geval bijvoorbeeld besluit nr. 73 van 20 juni 2014 van de upravitelén savet (raad van bestuur) van de BNB, waarmee de „KTB” AD onder bijzonder toezicht werd geplaatst – dan wel op grond van omstandigheden zoals die in het hoofdgeding worden verondersteld?

5. Moet onder omstandigheden als die in het hoofdgeding, wanneer bij besluit nr. 73 van de raad van bestuur van de BNB van 20 juni 2014 alle betalingen en handel zijn stopgezet en de depositohouders in de periode van 20 juni 2014 tot 6 november 2014 geen verzoek tot uitbetaling konden doen en evenmin toegang tot hun deposito's hadden, ervan worden uitgegaan dat alle gegarandeerde deposito's van onbepaalde duur (waarover zonder aankondiging beschikt kan worden en die op verzoek direct moeten worden uitbetaald) in de zin van artikel 1, lid 3 onder i), van richtlijn 94/19 niet-beschikbaar waren, of houdt de voorwaarde van een deposito „dat verschuldigd en betaalbaar is maar door een kredietinstelling niet [...] betaald is” in dat de depositohouders van de kredietinstelling betaling (door verzoek of sommatie) moeten hebben verlangd, zonder dat daaraan gevolg werd gegeven?

6. Moeten artikel 1, lid 3, onder i), van richtlijn 94/14 en overweging 8 van richtlijn 2009/14 aldus worden uitgelegd dat de discretionaire bevoegdheid van de „daartoe aangewezen bevoegde autoriteit” bij de beoordeling overeenkomstig artikel 1, lid 3, onder i), in elk geval wordt beperkt door de termijn van onder i), tweede volzin, van deze bepaling of staan zij in verband met het doel van het

bijzonder toezicht zoals dat overeenkomstig artikel 115 ZKI is neergelegd toe dat de deposito's langer dan in de richtlijn is voorzien, niet-beschikbaar blijven?

7. Hebben de artikelen 1, lid 3, onder i), en 10, lid 1, van richtlijn 94/19 rechtstreekse werking en geven zij de houders van deposito's bij een bank die bij een depositogarantiestelsel is aangesloten, behalve een recht op schadevergoeding op grond van dit stelsel tot het bedrag overeenkomstig artikel 7, lid 1, van richtlijn 94/19, ook het recht de staat wegens schending van het Unierecht aansprakelijk te stellen, doordat zij tegen de autoriteit die de niet-beschikbaarheid van de deposito's moest vaststellen een vordering instellen tot vergoeding van de schade, die is geleden door de te late uitbetaling van het gegarandeerde depositobedrag, wanneer het besluit overeenkomstig artikel 1, lid 3, onder i), na het verstrijken van de in de richtlijn neergelegde termijn van vijf dagen werd genomen en deze vertraging te wijten is aan een door deze autoriteit vastgestelde saneringsmaatregel die de bank moet beschermen tegen insolventie, of staan zij onder omstandigheden als die in het hoofdgeding een nationale regeling toe zoals neergelegd in artikel 79, lid 8, ZKI, volgens welke de BNB, haar organen, en de door haar gemachtigde personen alleen dan aansprakelijk zijn voor de bij de uitoefening van hun toezichthoudende werkzaamheden ontstane schade, wanneer deze opzettelijk is veroorzaakt?

8. Levert een schending van het Unierecht die erin bestaat dat „de daartoe aangewezen bevoegde autoriteit” geen besluit overeenkomstig artikel 1, lid 3, onder i), van richtlijn 94/19 heeft genomen, een „voldoende gekwalificeerde schending” op, die door instelling van een rechtsvordering tegen de toezichthoudende autoriteiten kan leiden tot de aansprakelijkheid van een lidstaat voor schade, en zo ja, welke voorwaarden gelden daarvoor en zijn daarbij de volgende omstandigheden van belang: a) dat het Fonds voor de Garantie van de Banken [FGVB, Garantiefonds voor deposito's] niet over voldoende middelen beschikte om alle gegarandeerde deposito's te kunnen dekken; b) dat in de periode waarin de betalingen waren stopgezet, de kredietinstelling onder bijzonder toezicht is geplaatst om haar tegen insolventie te beschermen; c) dat het deposito van verzoekende partij is uitbetaald, nadat de BNB de nutteloosheid van de saneringsmaatregelen had vastgesteld, en d) dat het deposito van de verzoekende partij met de renteopbrengst, berekend over de periode van 20 juni 2014 tot en met 6 november 2014, is uitbetaald?

Wettelijke bepalingen en rechtspraak van de Europese Unie

Verdrag betreffende de Europese Unie – artikel 4

Richtlijn 94/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 inzake de depositogarantiestelsels (PB 1994, L 135, blz. 5) – de tweede, de achtste, de negende, de elfde en de vierentwintigste overweging van de considerans en de artikelen 1, lid 3, en 10, lid 1.

██████████

Richtlijn 2009/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 tot wijziging van richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels wat dekking en uitbetalingstermijn betreft (PB 2009, L 68, blz. 3) – overwegingen 8, 11 en 12.

Arresten van het Hof van 15 september 1998, Edis, C-231/96, EU:C:1998:401, punt 36; 1 december 1998, Levez/J, C-326/96, EU:C:1998:577, punt 41; 16 mei 2000, Preston e.a., C-78/98, EU:C:2000:247, punt 55; 19 september 2006, i-21 Germany en Arcor, C-392/04 en C-422/04, EU:C:2006:586, punt 62; 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, punt 33; 19 november 1991, Francovich en Bonifaci, C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428; 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79; 27 januari 2007, Robins e.a., C-278/05, EU:C:2007:56, punten 76 en 77; 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:51; 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad, C-233/94, EU:C:1997:231; 12 oktober 2004, Paul e.a., C-222/02, EU:C:2004:606; 25 juni 2015, Indėlių ir investicijų draudimas en Nemaniūnas, C-671/13, EU:C:2015:418; 2 september 2015, Surmačs, C-127/14, EU:C:2015:522; 9 april 1987, Commissie/Italië, 363/85, EU:C:1987:196, en 15 maart 1990, Commissie/Nederland, 339/87, EU:C:1990:119.

Nationaal recht

Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (Wet inzake de aansprakelijkheid van de overheid en gemeenten voor schade; hierna: „ZODOV”) – artikelen 1, 7, 8, leden 1 en 3, en 9a.

Administrativno protsesualen kodeks (Wetboek voor bestuursrechtspraak; hierna: „APK”) – artikelen 203, 204 en 205, en § 1, nr. 1 van de dopalnitelni razporedbi (aanvullende bepalingen).

Zakon za zadalzheniata i dogovorite (Wet inzake verbintenissen en overeenkomsten; hierna: „ZZD”) – artikelen 45, 49 en 88.

Zakon za Balgarskata Narodna Banka (Wet op de Bulgaarse centrale bank; hierna: „ZBNB”) – artikelen 1, 2, leden 1, 2, 6 en 7, 10 en 16, nrs. 15 en 16.

Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (Wet betreffende de garantie van deposito's; hierna „ZGVB”) van 1998 (ingetrokken) – artikelen 23, leden 1, 2, 5, 6 en 8 tot en met 10 en 24, alsmede § 1a van de aanvullende bepalingen.

Zakon za kreditnite institutsii (Wet betreffende de kredietinstellingen; hierna: „ZKI”) – artikelen 1, lid 2, 36, leden 2, 3 en 7, 79, lid 8, 115, 116, leden 1 en 2, nrs 1, 2, 3, 6 en 7, alsmede 119, leden 1, 4 en 5.

Zakon za bankovata nesastoyatelnost (Wet betreffende de insolventie van banken; hierna: „ZBNS”) – artikelen 8, leden 1, 3, 4 en 5 alsmede 13.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Op 4 maart 2014 heeft de verzoekende partij met de KTB een raamovereenkomst gesloten over betalingsdiensten met een aanhangsel bij die overeenkomst over de inleg van een deposito van onbepaalde duur. Volgens het aanhangsel kunnen depositobedragen onbeperkt worden ingelegd en uitbetaald, terwijl de betaling van rente eenmaal per jaar geschiedt of bij de beëindiging [opzegging] van het deposito. Volgens het aanhangsel zijn de bedragen gegarandeerd door het Fond za garantirane na vlogovete v bankite (garantiefonds voor de deposito's; hierna: „FGVB”), en begint het FGVB uiterlijk twintig werkdagen na de dag waarop de BNB heeft besloten de banklicentie van de KTB in te trekken, met het uitbetalen van de gegarandeerde bedragen.
- 2 Op 20 juni 2014 hebben de vertegenwoordigers van de KTB de BNB verzocht de KTB onder bijzonder toezicht te plaatsen. Het verzoek werd onderbouwd met het ontstane verlies aan vertrouwen, de massale paniek onder de depositohouders en liquiditeitsproblemen, hetgeen tot moeilijkheden bij de nakoming van de betalingsverplichtingen ten aanzien van de depositohouders zou hebben geleid. Bij brief van dezelfde dag heeft de KTB de BNB ervan in kennis gesteld dat zij de betalingen en alle bankzaken had stopgezet.
- 3 Bij besluit nr. 73 van 20 juni 2014 van de raad van bestuur (upravitelni savet) van de BNB werd de KTB voor de duur van drie maanden wegens dreigende insolventie onder bijzonder toezicht geplaatst. Bij hetzelfde besluit werden met name toezichthouders benoemd en werd de nakoming van alle verplichtingen van KTB gestaakt. De toezichthouders kregen de opdracht de activa en passiva van het bankconcern (KTB en TB [targovska banka, handelsbank] „Viktoria” EAD) diepgaand door een onafhankelijke externe accountant te laten onderzoeken en waarderen.
- 4 In het kader van het door de externe accountants uitgevoerde deelonderzoek van de activa van de KTB werd vastgesteld dat essentiële gegevens over de financiële omstandigheden van een bepaalde categorie kredietnemers en/of het specifieke gebruik van het krediet ontbraken en er met betrekking tot de mogelijkheid van terugbetaling van deze kredietvorderingen belangrijke aanwijzingen waren voor een kredietrisico.
- 5 Tegelijkertijd heeft de raad van bestuur van de BNB bij besluit nr. 82 van 30 juni 2014 de rentepercentages voor deposito's bij de KTB verlaagd tot het gemiddelde marktconforme tarief in het bankstelsel teneinde de kosten van de bank voor deposito's te optimaliseren.



- 6 In juli 2014 kregen de accountants die het deelonderzoek hadden uitgevoerd, opdracht voor een algehele taxatie van alle activa van de KTB, op basis waarvan de waarde van de activa zou worden verminderd en het eigen vermogen zou worden verlaagd.
- 7 Op 14 juli 2014 vond een bijeenkomst plaats tussen vertegenwoordigers van de grootste politieke partijen in het parlement (Narodno sabranie), van de regering en de BNB bij de president van de Republiek Bulgarije. Op die bijeenkomst werd het vooraf door het directoraat-generaal „Mededinging” van de Europese Commissie goedgekeurde voorstel van de BNB en de regering tot vaststelling van de Zakon za prestrukturirane na KTB (Wet tot herstructurering van de KTB) afgewezen.
- 8 Bij besluit nr. 114 van 16 september 2014 heeft de raad van bestuur van de BNB vastgesteld dat de omstandigheden en voorwaarden op grond waarvan de KTB onder bijzonder toezicht stond, nog steeds aanwezig waren. Daarom bleven alle bij de besluiten over het bijzonder toezicht op de bank en de verlaging van de rentepercentages voor deposito's vastgestelde maatregelen, van kracht tot 20 november 2014.
- 9 Bij hetzelfde besluit werden de toezichthouders van de KTB gelast om aan de BNB uiterlijk op 20 oktober 2014 een algehele taxatie van de activa van de KTB over te leggen en uiterlijk op 31 oktober 2014 een op die taxatie gebaseerd rapport betreffende het eigen vermogen van de KTB, waarna een definitief besluit over de KTB moest worden genomen.
- 10 Op 20 oktober 2014 hebben de toezichthouders de rapporten van de externe accountants overgelegd, met daarin als conclusie dat de waarde van het vermogen van de KTB moest worden verlaagd met in totaal 4 222 miljoen BGN.
- 11 Op 4 november 2014 hebben de toezichthouders de jaarrekeningen en de toezichtsrapporten betreffende de KTB met de stand van zaken per 30 september 2014 overgelegd, op grond waarvan de raad van bestuur van de BNB heeft vastgesteld dat de negatieve waarde van het eigen vermogen van de KTB - 3 745 313 BGN bedroeg en de bank niet aan de eigenvermogensvereisten voldeed zoals neergelegd in verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012.
- 12 Bij besluit nr. 138 van 6 november 2014 heeft de BNB de vergunning [licentie] van de KTB ingetrokken. Krachtens dit besluit moet een verzoek tot inleiding van de faillissementsprocedure bij de bevoegde rechter worden ingediend en het FGVB worden geïnformeerd.
- 13 Bij besluit nr. 61 van 18 november 2014 heeft de raad van bestuur van het FGVB negen banken aangewezen die de gegarandeerde deposito's moesten uitbetalen en het tijdstip van aanvang van de betalingen bepaald op 4 december 2014.

- 14 Op 6 november 2014 is het FGVB geïnformeerd over het aan de verzoekende partij uit te betalen bedrag inclusief de rente die tot het tijdstip van het besluit van de BNB over de intrekking van de vergunning van de KTB was vervallen. Het deposito van de verzoekende partij is op 5 maart 2014 gestort en daarover is eenmalig rente uitbetaald op 6 november 2014, omdat de rekening ambtshalve is opgezegd [is gesloten]. Tot 1 juli 2014 werd het rentepercentage berekend volgens de overeengekomen voorwaarden, maar voor de periode van 1 juli 2014 tot 6 november 2014 volgens besluit nr. 82 van de raad van bestuur van de BNB van 30 juni 2014. Het totale rentebedrag is de som van de rente berekend naar het concrete aantal dagen waarop het depositobedrag op de depositorekening stond.
- 15 Op 4 december 2014 heeft de Allianz Bank Bulgarije 86 973,81 BGN aan de verzoekende partij betaald, waarvan 84 300 BGN voor de hoofdvordering en 2 673,81 BGN aan rente.
- 16 Bij beslissing nr. 664 van de Sofiyski gradski sad (rechter voor de stad Sofia, Bulgarije) van 22 april 2015 in zaak nr. 7549/2014 is de KTB met ingang van 6 november 2014 insolvent verklaard.
- 17 Deze beslissing is bij beslissing nr. 1443 van de Sofiyski apelativen sad (appelrechter voor de stad Sofia, Bulgarije) van 3 juli 2015 in zaak nr. 2216/2015 nietig verklaard wat betreft het tijdstip van aanvang van de insolventie, hetwelk is vastgesteld op 20 juni 2014, aangezien de situatie van het ontoereikende eigen kapitaal niet pas was ingetreden op het tijdstip waarop de in de rapporten van de toezichthouders aangegeven gecorrigeerde waarden waren vastgelegd, maar zich reeds daarvóór had voorgedaan.

Belangrijke argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 18 De verzoekende partij betoogt dat de BNB ongeacht het feit dat de (ingetrokken) ZGVB in het jaar 2014 van kracht was, artikel 1, lid 3, onder i), van richtlijn 94/19 had moeten toepassen en de deposito's niet-beschikbaar had moeten verklaren, en dat uiterlijk vijf dagen daarna met de terugbetaling van deze deposito's had moeten worden begonnen; op de intrekking van de vergunning van de KTB had niet moeten worden gewacht. Volgens haar heeft zij door deze schending van het Unierecht schade geleden ten bedrage van het wettelijke rentepercentage voor de duur van de vertraging.
- 19 De vordering moet worden behandeld volgens de in de ZODOV neergelegde procedure, die een objectieve aansprakelijkheid kent waardoor aan de verzoekende partij niet de regeling van de ZKI kan worden tegengeworpen, die erin voorziet dat de BNB en haar werknemers alleen voor opzettelijk veroorzaakte schade aansprakelijk zijn.
- 20 De BNB is de autoriteit die volgens artikel 1, lid 3, onder i), van richtlijn 94/19 bevoegd is tot vaststelling dat de deposito's om redenen die rechtstreeks verband

■■■■■

houden met de financiële positie van de KTB niet-beschikbaar waren, aangezien zij het toezicht op de kredietinstellingen in de Republiek Bulgarije uitoefent. Om die reden is de discretionaire bevoegdheid van de BNB beperkt door de termijnen en de doelstellingen van de richtlijn en de BNB had reeds ten tijde van haar besluit om de KTB onder bijzonder toezicht te plaatsen, moeten vaststellen dat de deposito's niet-beschikbaar waren, en op die wijze haar verplichting op grond van artikel 1, lid 3, onder i) van de richtlijn moeten nakomen. Doordat de BNB dit niet had gedaan, heeft zij het Unierecht geschonden.

- 21 Volgens de BNB is de ingediende vordering niet-ontvankelijk respectievelijk ongegrond.
- 22 De hoedanigheid van „deposithouder” rechtvaardigt geen rechtsbelang bij de instelling van een vordering, voor zover daarin een nalaten wordt aangevoerd die bestaat in de niet-verrichting van een administratieve handeling. De vordering tot schadeloosstelling voor de door een zodanige handeling geleden schade kan enkel worden ingesteld na nietigverklaring van deze handeling. Om die reden is de vordering niet-ontvankelijk, aangezien alle termijnen voor de indiening van een vordering tegen rechtshandelingen die de BNB in het kader van het onder bijzondere toezicht plaatsen van de KTB heeft vastgesteld, zijn verstreken. Bovendien bezit de BNB ten aanzien van de deposithouders van banken geen publieke bevoegdheden, zodat er van enig nalaten van de BNB bij de uitoefening van haar overheidstaak ten aanzien van een deposithouder geen sprake kan zijn.
- 23 Volgens het arrest van het Hof van 12 oktober 2004, Paul e a., C-222/02, heeft richtlijn 94/19 ten aanzien van deposithouders geen rechtstreekse werking en moet deze richtlijn niet in die zin worden uitgelegd, dat de deposithouders van de bevoegde autoriteiten mogen verlangen dat tegen de kredietinstelling toezichtsmaatregelen worden getroffen. Veeleer heeft het Hof vastgesteld dat richtlijn 94/19 niet aldus kan worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationaal voorschrift dat bepaalt dat dit toezicht in het algemeen belang plaatsvindt en de deposithouders van de nationale autoriteit die toezicht houdt op de kredietinstellingen geen vergoeding kunnen vorderen van de schade die zij wegens het gebrekkig toezicht van deze autoriteit hebben geleden.
- 24 Richtlijn 94/19 is op juiste wijze in nationaal recht omgezet door artikel 23, lid 1, van de (ingetrokken) ZGVB en artikel 36, lid 2, ZKI (in de versie die op de feiten van het hoofdgeding van toepassing is), waarbij de wetgever heeft bepaald dat de vaststelling van de niet-beschikbaarheid van de deposito's wordt geacht samen te vallen met de intrekking van de bankvergunning. Indien zou worden aangenomen dat richtlijn 94/19 niet op juiste wijze is omgezet, dan moet de aansprakelijkheidsvordering tegen de wetgever en niet tegen de BNB worden ingesteld.
- 25 Artikel 1, lid 3, onder i), van richtlijn 94/19 heeft geen rechtstreekse werking, aangezien deze richtlijn niet voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is en de

lidstaten een zodanig ruime discretionaire bevoegdheid toekent, dat hieraan volgens het arrest van het Hof van 15 juli 1964, *Costa/E.N.E.L.*, 6/64, EU:C:1964:66, geen rechtstreekse werking kan worden toegekend.

- 26 De verzoekende partij heeft geen schade geleden, aangezien gedurende de gehele periode waarin de KTB onder bijzonder toezicht heeft gestaan, rente over haar deposito is betaald. Bovendien heeft zij de deposito-overeenkomst bij de KTB niet opgezegd en deze bank niet gesommeerd tot betaling van de hoofdvordering en de rente. Daarentegen is ook de opeisbaarheid van haar vordering in de overeenkomst vastgelegd, en wel in het aanhangsel bij de raamovereenkomst, zodat de bank niet in gebreke is geweest.
- 27 De BNB is het niet eens met het verzoek om een prejudiciële beslissing. Zij is van mening dat de beantwoording van een aantal van de prejudiciële vragen reeds voortvloeit uit het arrest van 12 oktober 2004, *Paul e.a.*, C-222/02, de beantwoording door het Hof niet nuttig is voor de beslechting van het geding, en een aantal prejudiciële vragen de uitlegging van nationaal recht vereist waarvoor het Hof niet bevoegd is.
- 28 De vertegenwoordiger van het openbaar ministerie van het district Varna (*Okrazhna prokuratura Varna*) deelt de zienswijze van de BNB dat zij in de verhouding met de depositohouders geen bestuursinstantie is. Daarom kan zij niet krachtens artikel 1, ZODOV aansprakelijk zijn. Zijns inziens zijn de prejudiciële vragen noodzakelijk omdat duidelijkheid moet worden verkregen of richtlijn 94/19 op juiste wijze in nationaal recht is omgezet en of artikel 1, lid 3, onder i), rechtstreekse werking heeft.

Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek

A) Procedure, volgens welke de rechtsvordering moet worden behandeld

- 29 Krachtens het beginsel van procesautonomie zijn de regelingen ter bescherming van rechten die de bepalingen van het Unierecht aan particulieren verstrekken, in het nationale recht van iedere lidstaat neergelegd. In het Bulgaarse recht is weliswaar niet expliciet geregeld volgens welke procedure een rechtsvordering wegens overheidsaansprakelijkheid voor uit hoofde van schending van het Unierecht ontstane schade moet worden behandeld, maar deze vordering moet overeenkomstig de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in de procedure worden behandeld die ook voor de andere schadevorderingen tegen de staat geldt, namelijk volgens de in de ZODOV neergelegde procedure.
- 30 De rechtspraak van de Bulgaarse rechterlijke instanties betreffende deze kwestie is thans buitengewoon inconsequent. Dit leidt ertoe dat een aantal zaken door de civiele rechter in een algemene beroepsprocedure wordt behandeld, die (gelet op de leges en kosten, de bevoegdheid en het bewijs van de voorwaarden voor

██████████

aansprakelijkheid) ongunstiger is dan de procedure voor een bij de bestuursrechter te behandelen zaak overeenkomstig de ZODOV.

- 31 Om een juiste beslissing te kunnen geven over de vragen, of de procedure overeenkomstig de ZODOV van toepassing is en de bestuursrechter voor de beoordeling van het beroep bevoegd is, moeten de eerste en tweede prejudiciële vraag worden beantwoord.

B) Argument van de verzoekende partij betreffende het niet-tijdig inschakelen van het depositogarantiestelsel

- 32 Zoals het Hof in de arresten van 9 april 1987, Commissie/Italië, 363/85, en 15 maart 1990, Commissie/Nederland, C-339/87, heeft vastgesteld, is voor de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijs vereist, dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke, specifieke bepaling worden overgenomen. Daarvoor kan een algemene juridische context voldoende zijn, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn verzekert.

- 33 Daarom moet de verwijzende rechter om het geding tussen partijen te kunnen beslechten de vraag beantwoorden of richtlijn 94/19 op zodanige wijze in Bulgaars recht is omgezet, dat de volledige toepassing van de richtlijn is verzekerd. In het bijzonder moet worden vastgesteld of de in de ZGVB en ZKI neergelegde aanpak, dat de termijnen ingevolge de artikelen 1, lid 3, onder i), en 10, lid 1, van richtlijn 94/19 beginnen te lopen vanaf het tijdstip waarop de BNB besluit de vergunning van een kredietinstelling wegens insolventie in te trekken, een geoorloofd garantiestelsel voor niet-beschikbare deposito's is, dan wel of de richtlijn vereist dat de depositogarantiestelsels in staat moeten zijn de terdege getoetste aanspraken van depositohouders op uitkeringen in verband met niet-beschikbare deposito's te honoreren, ongeacht of aan de voorwaarden van nationaal recht voor de intrekking van de vergunning van een kredietinstelling is voldaan.

- 34 Een mogelijke uitlegging is dat richtlijn 94/19 niet vereist dat het depositogarantiestelsel pas wordt ingeschakeld, wanneer de centrale bank de vergunning van de betrokken kredietinstelling heeft ingetrokken, maar erin voorziet dat de depositogarantiestelsels direct moeten worden ingeschakeld, zodra de deposito's niet-beschikbaar worden, waarbij de richtlijn daarvoor enkel een procedure van drie fases vaststelt: 1. de bevoegde autoriteit heeft zich ervan vergewist dat een deposito dat opeisbaar is en door een kredietinstelling moet worden betaald, door die instelling niet wordt terugbetaald; 2. uiterlijk vijf werkdagen daarna stelt de bevoegde autoriteit vast dat naar haar oordeel de kredietinstelling, om redenen die rechtstreeks verband houden met haar financiële positie, momenteel niet in staat lijkt te zijn de deposito's terug te betalen en daartoe ook op afzienbare termijn niet in staat lijkt te zullen zijn; 3. het depositogarantiestelsel moet in staat zijn terdege getoetste aanspraken van

depositohouders op uitkeringen in verband met niet-beschikbare deposito's te kunnen honoreren binnen een termijn van twintig werkdagen, te rekenen vanaf de datum waarop de bevoegde autoriteit tot deze vaststelling is overgaan.

- 35 De verwijzende rechter heeft echter twijfels over de juistheid van deze uitlegging.
- 36 Blijkens de tweede overweging van de considerans van richtlijn 94/19 waarborgt de richtlijn een geharmoniseerd minimumniveau voor de bescherming van deposito's. Op grond van de achtste overweging van deze richtlijn moet de harmonisatie beperkt blijven tot de voornaamste elementen van de depositogarantiestelsels en waarborgen dat op zeer korte termijn een op basis van een geharmoniseerd minimumniveau berekende uitkering uit hoofde van de garantie plaatsvindt. De vaststelling van een „niet-beschikbaar deposito” overeenkomstig artikel 1, lid 3, onder i), van richtlijn 94/19 moet volgens de verwijzende rechter worden verricht door de „daartoe aangewezen bevoegde autoriteit”, die naar nationaal recht wordt bepaald en over de in de nationale regelgeving limitatief neergelegde bevoegdheden beschikt.
- 37 De beoordeling krachtens artikel 1, lid 3, onder i), van richtlijn 94/19 moet in elk geval worden verricht op grond van de omstandigheden die volgens objectieve criteria door de „daartoe aangewezen autoriteit” kunnen worden vastgesteld. In het onderhavige geval geschiedde dit pas op basis van de op 4 november 2014 door de toezichthouders en accountants overgelegde rapporten en conclusies, terwijl de BNB op 20 juni 2014 enkel op de hoogte was van het feit dat de KTB zich in een liquiditeitscrisis bevond. Met het besluit de vergunning van de KTB in te trekken heeft de BNB eigenlijk vastgesteld dat de saneringsmaatregelen hadden gefaald, in welk geval de deposito's overeenkomstig overweging twaalf van richtlijn 2009/14 als niet-beschikbaar mogen worden beschouwd.
- 38 Om te kunnen beoordelen of de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wetgeving daadwerkelijk de volledige toepassing van richtlijn 94/19 verzekert, heeft de verwijzende rechter dan ook een antwoord op de derde en vierde prejudiciële vraag nodig.
- 39 Aangezien de verzoekende partij de raamovereenkomst niet heeft opgezegd en evenmin uitdrukkelijk van de bank heeft verlangd haar deposito terug te betalen, maar haar vordering veeleer erop baseert dat haar deposito vanaf het tijdstip waarop besloten is de KTB onder bijzonder toezicht te plaatsen, niet-beschikbaar was, moet de vijfde prejudiciële vraag worden beantwoord.
- 40 In de gehele periode waarvoor schade wordt gevorderd, stond de KTB onder bijzonder toezicht. Indien een bank onder bijzonder toezicht wordt geplaatst en daarmee ophoudt aan haar verplichtingen te voldoen, gaat het om een nationale toezichtmaatregel die tot doel heeft de bank te beschermen tegen insolventie.
- 41 Volgens overweging 6 van richtlijn 2001/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende de sanering en de liquidatie van

██████████

kredietinstellingen, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014, moeten de administratieve of rechterlijke instanties van de lidstaat van herkomst, als enige bevoegd zijn tot het vaststellen en uitvoeren van saneringsmaatregelen overeenkomstig de in deze lidstaat geldende wetgeving en praktijken. Hoewel richtlijn 2014/59 niet ertoe strekt de betrokken nationale wetgeving te harmoniseren, maar enkel een stelsel van wederzijdse erkenning invoert, verplicht zij de lidstaten tot invoering van bepaalde saneringsmaatregelen voor banken op zodanige wijze, dat daarmee uitdrukkelijk de uniforme toepassing van de richtlijn wordt verzekerd.

- 42 De omschrijving van „saneringsmaatregelen” in artikel 2 van richtlijn 2001/24 bevat drie cumulatieve voorwaarden: a) de maatregel moet door de bevoegde administratieve of rechterlijk instantie van een lidstaat worden vastgesteld; b) de maatregel is bestemd om de financiële positie van een kredietinstelling in stand te houden of te herstellen, en c) de maatregel is van dien aard dat hij de bestaande rechten van derden kan aantasten.
- 43 In het onderhavige geval is het besluit om de KTB onder bijzonder toezicht te plaatsen door de bevoegde bestuursinstantie genomen, is het besluit bedoeld om de financiële positie van de kredietinstelling in stand te houden en worden daardoor de rechten van de depositohouders en andere crediteuren aangetast, aangezien gedurende het toezicht alle betalingen zijn stopgezet. Daarom kan redelijkerwijs worden aangenomen dat het bijzondere toezicht een „saneringsmaatregel” in de zin van artikel 2 van richtlijn 2001/24 is en ertoe strekt om de liquiditeit en de solventie van de kredietinstelling in stand te houden.
- 44 Volgens overweging 8 van richtlijn 2009/14 mogen systemen die de kredietinstelling zelf beschermen en in het bijzonder haar liquide middelen en solvabiliteit verzekeren, en daarmee een bescherming garanderen voor de depositohouders die ten minste equivalent is aan de bescherming die geboden wordt door een depositogarantiestelsel, en vrijwillige regelingen voor depositohouders-compensatie die niet door een lidstaat ingevoerd of officieel erkend zijn, in hun werking niet worden gehinderd door deze richtlijn.
- 45 In deze context lijkt het geoorloofd dat de deposito's niet-beschikbaar blijven, zolang de saneringsmaatregel van kracht is. Feitelijk wordt de saneringsmaatregel door de toezichthouder in het algemeen belang vastgesteld en verzekert deze de depositohouder van een bescherming die ten minste equivalent is aan de bescherming die geboden wordt in richtlijn 94/14. Een andere kwestie is echter in hoeverre en gedurende hoe lang de toegepaste saneringsmaatregel nog evenredig blijft en aan de door richtlijn 94/19 beschermde rechten van de depositohouder kan worden tegengeworpen, met name gelet op het feit dat de bank gedurende de duur van het bijzonder toezicht niet in gebreke is, niet met haar vermogen aansprakelijk is en er geen rente wegens te late betaling is verschuldigd.

- 46 Onduidelijk is hoe lang de deposito's in verband met het toezicht niet-beschikbaar mogen blijven en of de niet-verrichte vaststelling op grond van artikel 1, lid 3, onder i), van de richtlijn binnen de daarin gestelde termijn een „gebrekig toezicht” oplevert, waarvoor de toezichthouder slechts ingeval van opzettelijk handelen/nalaten aansprakelijk is, dan wel of het daarbij om schending van het Unierecht gaat, uit hoofde waarvan een depositohouder die schade heeft geleden, de staat middels het instellen van een rechtsvordering tegen de toezichthouder aansprakelijk kan houden.
- 47 In dit verband moet erop worden gewezen dat de financiële positie van de kredietinstelling geenszins slechter wordt door de uitbetaling van de gegarandeerde deposito's, aangezien deze door het FGVB, dat in de rechten van de depositohouder treedt, worden uitgekeerd. Dit betekent dat het tijdig inschakelen van het garantiestelsel geen belemmering is voor het nemen van de saneringsmaatregel.
- 48 Tevens dient erop te worden gewezen dat het oordeel van de BNB over de noodzaak van het bijzondere toezicht en de duur daarvan, in welke periode de depositohouders geen toegang tot hun deposito's konden hebben, niet het voorwerp van een rechterlijke toetsing was. Het lijkt evenwel geoorloofd dat de depositohouders een verzoek tot herziening van het oordeel van de bevoegde autoriteit mogen indienen wat betreft het tijdstip waarop de deposito's niet-beschikbaar zijn geworden, aangezien vanaf dat tijdstip de termijn voor betaling van artikel 10, lid 1, van richtlijn 94/19 loopt.
- 49 In het onderhavige geval zijn alle vorderingen, die in beroepen door depositohouders van de KTB zijn aangespannen tegen de besluiten van de BNB om de KTB onder bijzonder toezicht te plaatsen, de duur van het toezicht te verlengen en de banklicentie van de KTB in te trekken – [beroepen], waarin met een uitdrukkelijk beroep op richtlijn 94/19 is betoogd dat de deposito's reeds bij het nemen van het besluit om de KTB onder bijzonder toezicht te plaatsen, niet-beschikbaar zijn geworden – door de Varhoven administrativen sad (VAS; hoogste bestuursrechter) zonder onderzoek ten gronde niet-ontvankelijk verklaard, aangezien door deze besluiten niet de rechten en belangen van de depositohouders zijn geschonden, maar deze uitsluitend verplichtingen voor de bank inhielden.
- 50 Gelet hierop lijkt het geoorloofd dat depositohouders hun bezwaren tegen de genoemde besluiten pas in de procedure van de rechtsvordering tot schadevergoeding wegens schending van het Unierecht, waardoor zij hun deposito met vertraging hebben ontvangen, mogen inbrengen. Om deze reden en in verband met het bezwaar van de verzoekende partij dat de schade is ontstaan in de periode dat de KTB onder bijzonder toezicht stond, is het nodig de zesde prejudiciële vraag te beantwoorden.
- 51 Blijkens de arresten van het Hof van 19 november 1991, Francovich en Bonifaci, (C-6/90 en C-9/90), en 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame,



(C-46/93 en C-48/93), kan de staat voor schade aansprakelijk worden gehouden, wanneer aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan, te weten dat de geschonden rechtsregel van het Unierecht particulieren rechten toekent, dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending en dat er een direct causaal verband bestaat tussen de schending en de geleden schade. In het onderhavige geval zijn alle drie de voorwaarden tussen partijen in geschil, en daarom heeft de verwijzende rechter een antwoord nodig op de zevende en achtste prejudiciële vraag.