



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 7. juni 2018¹

Sag C-571/16

Nikolay Kantarev

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Administrativen sad – Varna (forvaltningsdomstol i Varna, Bulgarien))

»Direktiv 94/19/EF om indskudsgarantiordninger – konstatering af, at et indskud er indisponibelt – en medlemsstats ansvar for skader forårsaget af en tilsidesættelse af EU-retten – søgsmål«

I. Indledning

1. Mange indskydere er først i forbindelse med den bank- og finanskrisen, der har udviklet sig på verdensplan fra 2007, blevet klar over, at deres indskud i kreditinstitutter, der er meddelt tilladelse i EU-medlemsstaterne, er dækket med et beløb indtil 100 000 EUR. Denne indskudsgarantiordning blev imidlertid allerede indført på europæisk plan i 1994 ved direktiv 94/19/EF om indskudsgarantiordninger²: Med henblik på gennemførelsen af det indre marked for banktjenesteydelser den 1. januar 1993 har den europæiske lovgiver tilnærmet konkurrencevilkårene og bl.a. sørget for, at »der sikres et harmoniseret minimumsniveau for beskyttelse af indskud, uanset hvor i Fællesskabet indskuddet er foretaget«⁴.

2. Allerede i 1994 havde direktivet et dobbelt formål, nemlig beskyttelsen af indskyderne og stabiliteten i banksystemet, og begge formål er tæt forbundne. En høj risiko for banksystemet består i realiteten i, at alle indskydere – hvad enten det er på grundlag af rygter eller underbyggede oplysninger – hæver deres indskud på samme tid. For »[i]ngen banker [...] ligger inde med tilstrækkelige likvide midler til umiddelbart at kunne udbetale alle eller en væsentlig del af kundernes indskud«⁵. Det drejer sig altså om at forhindre såkaldte »stormløb mod banker«, ved at indskyderne anser deres indskud for at være sikre på grundlag af en garanti.

3. I den foreliggende sag er det beløb, som er dækket ved direktiv 94/19, blevet udbetalt fuldt ud fra indskudsgarantiordningen til sagsøgeren i hovedsagen som følge af en bulgarsk banks likviditetsproblemer. Sagsøgeren er imidlertid af den opfattelse, at betalingen blev foretaget for sent. Han kunne nemlig ikke disponere over sine indskud i ca. seks måneder. Sagsøgeren har derfor gjort en tilsidesættelse af EU-retten gældende for den forelæggende ret.

1 – Originalsprog: tysk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 30.5.1994 om indskudsgarantiordninger (EFT 1994, L 135, s. 5).

3 – Garantibeløbet var dog oprindeligt lavere. Fra 2009 er det gradvist blevet forhøjet fra 20 000 ECU til 100 000 EUR (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/14/EF af 11.3.2009 om ændring af direktiv 94/19/EF om indskudsgarantiordninger for så vidt angår dækningsniveau og udbetalingsfrist, EUT 2009, L 68, s. 3).

4 – Jf. anden betragtning til direktiv 94/19.

5 – Forslag af 12.7.2010 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indskudsgarantiordninger [omarbejdning], KOM(2010) 368 endelig udg.

4. Ifølge sagsøgeren er indskudsgarantidirektivet blevet gennemført og anvendt fejlagtigt i Bulgarien: Konstateringen af, at indskuddet var indisponibelt, som er en betingelse for at aktivere indskudsgarantiordningen, var blevet gjort betinget af, at banktilladelsen var tilbagekaldt, selv om direktivet fastsætter en bestemt frist for denne konstatering, uafhængigt af denne begivenhed.

5. Selv om både den relevante nationale ret – som ikke længere gør konstateringen af, at indskud er indisponible, betinget af, at banktilladelsen er tilbagekaldt – og EU-retten – som ikke længere fastsætter en bestemt frist for konstateringen af, at indskud er indisponible – i mellemtiden er blevet ændret, er de præjudicielle spørgsmål fortsat aktuelle, da der i EU-retten i dag stadig kræves en effektiv godtgørelse af indskyderne inden for en rimelig frist, hvilket ikke er blevet mindre vigtigt.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

6. De EU-retlige rammer i denne sag udgøres af princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU og direktiv 94/19⁶.

7. Indledningsvis henvises til 1., 4., 8., 9. og 24. betragtning til direktiv 94/19⁷:

»[1] I overensstemmelse med de i traktaten fastsatte mål bør der tilstræbes en harmonisk udvikling af kreditinstitutters virksomhed i hele Fællesskabet gennem ophævelse af enhver begrænsning af etableringsretten og den fri udveksling af tjenesteydelser, samtidig med at stabiliteten i banksystemet og beskyttelsen af opsparerne styrkes.

[...]

[4] [K]reditinstitutternes omkostninger i forbindelse med deltagelse i en garantiordning står ikke mål med de omkostninger, som ville blive resultatet af en massiv hævning af bankindskud ikke alene i et kriseramte institut, men også i sunde institutter, fordi indskyderne vil miste tilliden til banksystemets soliditet.

[...]

[8] [H]armoniseringen bør begrænses til hovedelementerne i indskudsgarantiordningerne og bør sikre, at der inden for en meget kort frist kan ske udbetaling under garantien, beregnet efter et harmoniseret minimumsniveau.

[9] [I]ndskudsgarantiordningerne bør træde i funktion, så snart indskuddene bliver indisponible.

[...]

[24] [D]ette direktiv kan ikke forpligte medlemsstaterne eller disses kompetente myndigheder i forhold til indskyderne, når de har sørget for, at en eller flere ordninger, der garanterer indskuddene eller kreditinstitutterne selv, og som sikrer skadeløsholdelse eller beskyttelse af indskyderne på de i dette direktiv fastlagte betingelser, er blevet indført eller officielt anerkendt.«

6 – Som affattet ved direktiv 2009/14. Direktiv 94/19 er i mellemtiden blev ophævet og erstattet af en ny udgave, dog først med virkning fra den 4.7.2019 (jf. artikel 21 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16.4.2014 om indskudsgarantiordninger, EUT 2014, L 173, s. 149), idet visse bestemmelser i den nye udgave allerede skulle gennemføres senest den 3.7.2015 (jf. artikel 20 i direktiv 2014/49). På tidspunktet for de faktiske omstændigheder fandt i den foreliggende sag alene direktiv 94/19 (som ændret ved direktiv 2009/14) anvendelse.

7 – Min nummerering.

8. Direktiv 2009/14 om ændring af direktiv 94/19 indeholder bl.a. følgende betragtninger:

»(1) Den 7. oktober 2008 erklærede Rådet, at der var enighed om, at genskabelse af tillid og en velfungerende finanssektor har højeste prioritet. Rådet forpligtede sig til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte den enkelte opsparers indskud [...]

[...]

(3) [...] For at bevare indskydernes tillid og opnå større stabilitet på de finansielle markeder bør minimumsbeløbet for dækning derfor forhøjes til 50 000 EUR. Senest den 31. december 2010 bør dækningen af den enkelte indskyders samlede indskud fastsættes til 100 000 EUR [...]

[...]

(12) Indskud kan anses for at være indisponible, når tidlig indgriben og reorganiseringsforanstaltninger ikke er lykkedes. Dette bør ikke hindre de kompetente myndigheder i at foretage yderligere omstrukturingsbestrebelse under udbetalingsfristen.«

9. I artikel 1, stk. 1, i direktiv 94/19 defineres begrebet indskud:

»*indskud*: indestående beløb, der hidrører fra indlån eller fra mellemtransaktioner foretaget som led i almindelige bankforretninger, og som skal tilbagebetales af et kreditinstitut på bestemte vilkår fastsat ved lov eller ved aftale, samt fordringer udstedt af kreditinstituttet i form af værdipapirer. [...]«

10. I artikel 1, stk. 3, defineres, hvad der i henhold til direktiv 94/19 skal forstås ved begrebet »indisponibelt indskud«:

»*indisponibelt indskud*: et indskud, som er forfaldet til udbetaling, men ikke er blevet udbetalt af et kreditinstitut på de ved lov eller ved aftale fastsatte vilkår, og hvis

i) de kompetente myndigheder har konstateret, at det berørte kreditinstitut efter deres opfattelse ikke for øjeblikket er i stand til at tilbagebetale indskuddet af årsager, der er direkte forbundet med dets finansielle situation, og ikke har umiddelbar udsigt til at blive i stand til det.

De kompetente myndigheder skal foretage denne konstatering hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest fem hverdage efter, at det for første gang er blevet godtgjort over for dem, at et kreditinstitut ikke har tilbagebetalt et indskud, der er forfaldet til udbetaling

ii) eller en domstol af årsager, der er direkte forbundet med kreditinstituttets finansielle situation, har afsagt en kendelse, som indebærer, at indskydernes mulighed for at fremsætte krav over for instituttet suspenderes, hvis kendelsen afsiges, inden nævnte afgørelse er blevet truffet«.

11. Artikel 7, stk. 1, og artikel 7, stk. 1a, første afsnit, i direktiv 94/19 regulerer sikringen af garantibeløbet til indskyderne:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at en given indskyders samlede indskud er dækket op til mindst 50 000 EUR, såfremt indskud bliver indisponible.

1a. Medlemsstaterne sikrer senest den 31. december 2010, at en given indskyders samlede indskud er dækket op til 100 000 EUR, såfremt indskud bliver indisponible.

[...]«

12. Artikel 10 i direktiv 94/19 fastsætter de nærmere vilkår for udbetalinger under garantiordningen:

»1. Indskudsgarantiordningerne skal være i stand til at opfylde behørigt efterprøvede krav fra indskyderne for så vidt angår indisponible indskud senest 20 hverdage efter den dato, hvor de kompetente myndigheder har foretaget en konstatering jf. artikel 1, nr. 3, i), eller en domstol har afsagt kendelse jf. artikel 1, nr. 3, ii).

Denne frist omfatter indsamling og overførsel af præcise oplysninger om indskydere og indskud, som er nødvendige for at efterprøve krav. Under helt særlige omstændigheder kan indskudsgarantiordningen anmode de kompetente myndigheder om en forlængelse af tidsfristen. En sådan forlængelse må ikke overstige ti hverdage.

[...]

3. Garantiordningen kan ikke under henvisning til den i stk. 1 og 2 nævnte frist afslå at udbetale et garantibeløb til en indskyder, som ikke har været i stand til i tide at påberåbe sig sin ret til at få udbetalt garantibeløbet.

[...]«

B. National ret

13. I forbindelse med den foreliggende præjudicielle anmodning er for det første de bulgarske bestemmelser, der kan anvendes som grundlag for et erstatningskrav, relevante. For det andet skal de bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af direktiv 94/19, tages i betragtning, samt yderligere bestemmelser om Balgarske Narodna Banka (den bulgarske centralbank, herefter »BNB«).

1. Ansvarsbestemmelser

14. Zakon za zadalzhniata i dogovorite (lov om forpligtelser og kontrakter, herefter også »ZZD«) fastsætter i sin artikel 45 en generel ret til erstatning. I henhold hertil er den, der på grund af sin culpøse adfærd har forvoldt en anden person skade, forpligtet til at afhjælpe denne skade. ZZD's artikel 49 regulerer ordregiverens ansvar for skader, som kontrahenten har forvoldt i forbindelse med kontraktens opfyldelse. Grazhdanski protsesualen kodeks (den civile retsplejelov) finder anvendelse på fremsættelse af erstatningskrav, der følger af ZZD. Denne foreskriver bl.a., at der skal betales et gebyr, der i henhold til den statslige skattetabel er fastsat til 4 procent af sagens genstand, dog mindst 50 BGN, og fastlægger sagsøgtens bopæl eller stedet for det ansvarspådragende forhold som værneting.

15. Artikel 1, stk. 1, i Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (lov om statens og kommunernes ansvar for skader, herefter også »ZODOV«) fastsætter betingelserne for erstatningskrav mod staten. I henhold hertil er staten og kommunerne ansvarlige for skader, der er opstået som følge af ulovlige retsakter og retsstridig handling eller undladelse fra deres organers eller ansattes side i forbindelse med udøvelsen af deres administrative aktiviteter over for fysiske og juridiske personer. Til fremsættelsen af dette krav kan i henhold til ZODOV's artikel 1, stk. 2, og artikel 8 – alternativ til den almindelige procedure efter den civile retsplejelov – Administrativnoprotsesualen kodeks (forvaltningsprocesloven) anvendes.

16. Med hensyn til administrative afgørelser gør forvaltningsproceslovens artikel 204, stk. 1, muligheden for at fremsætte erstatningskrav betinget af en forudgående ophævelse efter den relevante procedure. Den ret, for hvilken erstatningskravet er indbragt, træffer imidlertid selv afgørelse om ulovligheden, hvis den administrative afgørelse var ugyldig eller blev tilbagekaldt (stk. 3) samt principielt, hvis erstatningskravet (blot) beror på en handling eller undladelse fra de administrative myndigheders side (stk. 4).

17. Forvaltningsprocesloven foreskriver endvidere betaling af et gebyr, der i henhold til den statslige skattetabel er fastsat til henholdsvis 10 og 25 BGN, og ZODOV fastsætter muligheden for at fastsætte skadelidtes bopæl som værning.

2. Indskudsgaranti

18. Artikel 16 i Zakon za Balgarskata Narodna Banka (lov om den bulgarske centralbank) fastsætter navnlig centralbankens kompetence med hensyn til meddelelse af tilladelse til banker, tilbagekaldelse af denne tilladelse og særlige tilsynsforanstaltninger. I henhold til denne lovs artikel 2, stk. 6, udøver centralbanken sine kompetencer med henblik på at sikre banksystemets stabilitet samt beskytte indskydernes interesser.

19. Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (lov om dækning af bankindskud)⁸ gennemfører direktiv 94/19 i bulgarsk ret. Denne lovs artikel 23, stk. 1, fastsætter, at Fond za garantirane na vlogovete v bankite (fond til dækning af bankindskud, herefter indskudsgarantiordning eller »FGVB«) dækker den pågældende banks forpligtelser indtil garantibeløbet, hvis BNB har tilbagekaldt banktilladelsen. Denne artikels stk. 5 fastsætter, at fonden påbegynder udbetalingen senest den 20. arbejdsdag efter datoen for tilbagekaldelsen af tilladelsen.

20. Artikel 36, stk. 2, nr. 1, i Zakon za kreditnite institutsii (lov om kreditinstitutter, herefter også »ZKI«)⁹ fastsætter, at BNB obligatorisk tilbagekalder tilladelsen på grund af insolvens, hvis en bank i mere end syv arbejdsdage ikke har indfriet sine forfaldne forpligtelser, dette er direkte forbundet med denne banks finansielle situation, og BNB anser det for usandsynligt, at de forfaldne fordringer indfries inden for en rimelig frist. I henhold til ZKI's artikel 36, stk. 2, nr. 2, tilbagekaldes tilladelsen ligeledes obligatorisk, hvis bankens egenkapital har en negativ værdi. ZKI's artikel 36, stk. 3, bestemmer, at inddragelsen af banktilladelsen sker inden for fem arbejdsdage fra den dato, hvor banken er erklæret insolvent. I henhold til denne artikels stk. 7 efterfølges inddragelsen af tilladelsen af en tvungen likvidation. I henhold til ZKI's artikel 79, stk. 8, er BNB's ansvar begrænset til forsætlig adfærd. ZKI's artikel 115 regulerer betingelserne for, at BNB kan sætte en bank under skærpet tilsyn. I henhold til artikel 115, stk. 3, må det skærpede tilsyn ikke overstige en periode på seks måneder. ZKI's artikel 116, stk. 2, giver i et sådant tilfælde BNB bemyndigelse til at nedsætte rentesatserne for indskud i den pågældende bank til den gennemsnitlige markedsrente og indstille opfyldelsen af alle eller dele af bankens forpligtelser.

III. Hovedsagen og retsforhandlingerne for Domstolen

21. Den 4. marts 2014 åbnede Nikolay Kantarev en bankkonto hos Korporativna Targovska Banka (herefter »KTB«). Rentetilskrivningen i forbindelse med de indbetalte indskud skulle finde sted efter en fast rentesats én gang årligt eller ved opsigelse, og indskudsbeløbene var dækket af FGVB.

8 – I den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen.

9 – I den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen.

22. Den 20. juni 2014 anmodede KTB's repræsentanter BNB om at sætte KTB under skærpet tilsyn. Ved skrivelse af samme dato underrettede KTB BNB om, at banken havde indstillet alle bankforretninger. Ved BNB's afgørelse af samme dag blev KTB sat under skærpet tilsyn i henhold til ZKI's artikel 115 og 116 i en periode på i første omgang tre måneder på grund af insolvensrisiko, og opfyldelsen af alle KTB's forpligtelser blev indstillet. Ved afgørelse af 30. juni 2014 nedsatte BNB rentesatserne for indskud i KTB til den gennemsnitlige markedsrente i banksystemet. Disse foranstaltninger blev den 16. september 2014 forlænget til den 20. november 2014.

23. Den 4. november 2014 konstaterede BNB på grundlag af en ekstern revision, årsregnskaber og tilsynsrapporter for KTB, at KTB's egenkapital havde en negativ værdi på 3 745 313 BGN.

24. Ved afgørelse af 6. november 2014 inddrog BNB KTB's tilladelse og forpligtede banken til at fremsætte begæring om indledning af en insolvensbehandling og underrette indskudsgarantiordningen. Samme dag blev Nikolay Kantarevs indskudskonto opsagt ex officio.

25. Den 4. december 2014 udbetalte en af de banker, der var forpligtet i henhold til indskudsgarantiordningen, 86 973,81 BGN til Nikolay Kantarev, hvoraf 84 300 BGN udgjorde hovedstolen og 2 673,81 BGN renterne. Rentesatsen fulgte i perioden fra den 5. marts 2014 til den 1. juli 2014 de aftalte betingelser og i perioden fra den 1. juli 2014 til den 6. november 2014 BNB's afgørelse af 30. juni 2014.

26. Ved afgørelse afsagt af Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia, Bulgarien) nr. 664 af 22. april 2015 blev KTB erklæret insolvent med virkning fra den 6. november 2014. Den 3. juli 2015 ophævede Sofiyski apelativen sad (appeldomstolen i Sofia, Bulgarien) denne afgørelse og fastsatte som tidspunkt for insolvensens indtræden den 20. juni 2014, da tilstanden med utilstrækkelig egenkapital allerede forelå på dette tidspunkt.

27. I hovedsagen har Nikolay Kantarev anlagt sag mod BNB med påstand om betaling af en erstatning til 3 710,91 BGN (ca. 2 000 EUR) for forsinket udbetaling af sit indskud fra den 30. juni til den 4. december 2014. BNB havde tilsidesat EU-retten ved ikke at have anvendt artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19, som ikke er gennemført korrekt i national ret, men har direkte virkning, korrekt.

28. På denne baggrund har Administrativen sad - Varna (forvaltningsdomstol i Varna, Bulgarien) i henhold til artikel 267 TEUF forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

- »1) Skal artikel 4, stk. 3, TEU samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet fortolkes således, at de i mangel af en national bestemmelse tillader, at den kompetente domstol og proceduren for erstatningssøgsmål vedrørende tilsidesættelse af EU-retten fastlægges ud fra den myndighed, som har begået tilsidesættelsen, og ud fra arten af den handling/undladelse, hvorved tilsidesættelsen er begået, hvis anvendelsen af disse kriterier fører til, at søgsmålene behandles af forskellige domstole – de almindelige domstole og forvaltningsdomstolene, efter forskellige procesreglementer – den civile retsplejelov [...] og forvaltningsprocesloven [...], som kræver betaling af forskellige gebyrer, nemlig forholdsmæssige og faste gebyrer, og bevis for forskellige forudsætninger, herunder culpa?
- 2) Skal artikel 4, stk. 3, TEU og de krav, som Domstolen har opstillet i Frankovich-dommen, fortolkes således, at de er til hinder for, at erstatningssøgsmål på grund af tilsidesættelse af EU-retten kan behandles efter en procedure som den, der er omhandlet i artikel 45 og 49 i [...] lov om forpligtelser og kontrakter [...], som kræver betaling af et forholdsmæssigt gebyr og bevis for culpa, og også efter en procedure som den, der er omhandlet i artikel 1 i [lov om statens erstatningsansvar], som ganske vist fastsætter et objektivi ansvar og indeholder særlige regler, som skal lette adgangen til domstolene, men alligevel kun finder anvendelse på skader, som er opstået som følge af ophævede ulovlige retsakter og retsstridig handling/undladelse fra forvaltningens side, og ikke omfatter tilsidesættelser af EU-retten, som er begået af andre statslige organer ved retshandlinger/undladelser, som ikke er ophævet efter den pågældende procedure?

- 3) Skal artikel 1, stk. 3, litra i), og artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 fortolkes således, at de tillader en lovgivningsmæssig model som den, der er valgt i artikel 36, stk. 3, i [...] lov om kreditinstitutter [...] og artikel 23, stk. 5, i [...] lov om sikring af bankindskud [...], ifølge hvilken »betingelsen, at det berørte kreditinstitut ikke for øjeblikket er i stand til at tilbagebetale indskuddet af årsager, der er direkte forbundet med dets finansielle situation, og ikke har umiddelbar udsigt til at blive i stand til det«, er ensbetydende med, at instituttet er erklæret insolvent, og at dets tilladelse er tilbagekaldt, og at indskudsgarantiordningen træder i funktion fra tidspunktet for tilbagekaldelsen af banklicensen?
- 4) Skal artikel 1, stk. 3, i direktiv 94/19 fortolkes således, at det for at kvalificere et indskud som »indisponibelt« er nødvendigt, at det udtrykkeligt erklæres indisponibelt af »de kompetente myndigheder« efter en vurdering i henhold til denne bestemmelses litra i), eller tillader den, at »de kompetente myndigheders« vurdering og vilje i tilfælde af en lakune i national ret udledes ved fortolkning af andre retsakter fra den pågældende myndighed – i det foreliggende tilfælde eksempelvis BNB's forvaltningsråds (upravitelen savet [...]) afgørelse nr. 73 af 20. juni 2014, hvorved [KTB] blev sat under skærpet tilsyn – eller formodes på grundlag af omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende?
- 5) Skal det under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende, når alle betalinger og forretninger blev indstillet ved BNB's forvaltningsråds afgørelse nr. 73 af 20. juni 2014, og indskyderne i perioden fra den 20. juni 2014 til den 6. november 2014 hverken kunne anmode om udbetaling eller havde adgang til deres indskud, lægges til grund, at alle dækkede tidsubegrænsede indskud (over hvilke der kan disponeres uden forudgående anmeldelse, og som skal udbetales omgående ved anfordring) var blevet indisponible som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19, eller kræver betingelsen, at et indskud »er forfaldet til udbetaling, men ikke er blevet udbetalt af et kreditinstitut«, at indskyderne skal have forlangt udbetaling af kreditinstituttet (ved anmodning, anfordring), uden at dette er blevet efterkommet?
- 6) Skal artikel 1, stk. 3, litra i), artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 og ottende betragtning til direktiv 2009/14 fortolkes således, at »de kompetente myndigheders« skønsmargen ved vurderingen i henhold til artikel 1, stk. 3, litra i), i alle tilfælde er begrænset af fristen i henhold til litra i), andet punktum, eller tillader de med henblik på det skærpede tilsyn som omhandlet i ZKI's artikel 115, at indskuddene forbliver indisponible i længere tid end fastsat i direktivet?
- 7) Har artikel 1, stk. 3, litra i), og artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 direkte virkning, og giver de indehavere af indskud i en bank, som er tilsluttet indskudsgarantiordningen, ret til – foruden deres ret til erstatning gennem denne ordning op til det i artikel 7, stk. 1, i direktiv 94/19 omhandlede beløb – at holde staten ansvarlig for tilsidesættelse af EU-retten, idet de indstævner den myndighed, der er ansvarlig for at konstatere, at indskuddene er indisponible, med påstand om erstatning for den skade, som er opstået som følge af den forsinkede betaling af det dækkede indskudsbeløb, hvis afgørelsen i henhold til artikel 1, stk. 3, litra i), er truffet efter udløbet af den i direktivet fastsatte frist på fem dage, og denne forsinkelse skyldes virkningen af en saneringsforanstaltning, som skal beskytte banken mod insolvens, og som er anordnet af denne myndighed, eller tillader de under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende en national bestemmelse som bestemmelsen i ZKI's artikel 79, stk. 8, hvorefter BNB, dens organer og de af disse befuldmægtigede personer kun er ansvarlige for de skader, der opstår under varetagelsen af deres tilsynsopgaver, hvis disse er udvirket forsætligt?
- 8) Udgør en tilsidesættelse af EU-retten, som består i, at »de kompetente myndigheder« ikke har truffet en afgørelse efter artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19, en »tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse«, som kan udløse en medlemsstats ansvar for skader gennem et søgsmål mod tilsynsmyndigheden, og under hvilke forudsætninger er dette tilfældet, og er følgende omstændigheder af betydning i denne forbindelse: a) at [FGVB] ikke rådede over tilstrækkelige midler til at dække alle garanterede indskud; b) at kreditinstituttet i den periode, hvor betalingerne

forblev indstillet, blev sat under skærpet tilsyn for at beskytte mod insolvens; c) at sagsøgerens indskud blev udbetalt, efter at BNB havde konstateret, at saneringsbestræbelserne ikke havde udsigt til at lykkes; [d)] at sagsøgerens indskud med tillæg af afkastet af renterne, beregnet for perioden fra den 20. juni 2014 til og med den 6. november 2014, blev udbetalt?»

29. I sagen for Domstolen har Nikolay Kantarev, BNB og Europa-Kommissionen afgivet skriftlige indlæg.

IV. Bedømmelse

30. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af begrebet indisponibelt indskud, som det er defineret i artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19, samt borgernes mulighed for at fremsætte erstatningskrav for manglende overholdelse af denne bestemmelse.

31. Med de to første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten er til hinder for, at to forskellige procedurer med forskellige materielle betingelser, gebyrer og kompetencekriterier med henblik på fremsættelse af erstatningskrav mod staten for tilsidesættelse af EU-retten finder anvendelse i Bulgarien.

32. Det tredje til det sjette spørgsmål vedrører de betingelser, hvorunder der foreligger et indisponibelt indskud. Det skal afgøres, om indskuddene først bliver indisponible, når kreditinstituttet er erklæret insolvent, og dets tilladelse er tilbagekaldt, om det er nødvendigt, at indskuddene udtrykkeligt erklæres indisponible, om indskyderen skal have anmodet banken om udbetaling, og endelig, om de kompetente myndigheder har et skøn med hensyn til fristen for konstatering af indisponibilitet.

33. Det syvende og det ottende præjudicielle spørgsmål kredser endelig om, hvorvidt de relevante bestemmelser i direktiv 94/19 har direkte virkning, og hvorvidt en manglende eller ikke-rettidig afgørelse om, at indskud er indisponible, udgør en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af EU-retten, der kan medføre et ansvar for staten.

A. Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

34. Før jeg foretager en indholdsmæssig vurdering af de præjudicielle spørgsmål, er det på sin plads med nogle ord om den præjudicielle anmodnings formalitet, da BNB har udtrykt tvivl om de præjudicielle spørgsmåls relevans for afgørelsen af hovedsagen.

35. BNB har indledningsvis anført, at Domstolen i Paul-dommen¹⁰ allerede har fastslået, at borgerne ikke kan kræve erstatning som følge af et utilstrækkeligt tilsyn fra bankens side, såfremt den godtgørelse af indskyderne, der er fastsat i direktiv 94/19/EF, er sikret. Da genstanden for den foreliggende retstvist er et erstatningskrav på grund af manglende tilsyn fra BNB's side, og det garanterede indskud er blevet udbetalt til Nikolay Kantarev, er det på baggrund af Paul-dommen ikke (længere) nødvendigt at besvare de præjudicielle spørgsmål.

36. Af den omstændighed, at Domstolen allerede har besvaret et præjudicielt spørgsmål, kan det imidlertid ikke udledes, at dette spørgsmål er blevet uden relevans og derfor ikke kan antages til realitetsbehandling. Artikel 267 TEUF tillader altid en national ret på ny at forelægge Domstolen fortolkningsspørgsmål, hvis den finder det hensigtsmæssigt¹¹. Betydningen af Paul-dommen skal for så vidt undersøges inden for rammerne af den materielretlige vurdering og kan ikke påvirke formaliteten vedrørende den præjudicielle anmodning.

10 – Dom af 12.10.2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606).

11 – Dom af 12.10.2010, Rosenbladt (C-45/09, EU:C:2010:601, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

37. Efter BNB's opfattelse skal anmodningen om præjudiciel afgørelse ligeledes afvises fra realitetsbehandling, fordi det skal afgøres i hovedsagen, om Nikolay Kantarev faktisk har lidt skade. Det tilkommer den nationale ret og ikke Domstolen at afgøre dette, og de præjudicielle spørgsmål er uden betydning i denne forbindelse.

38. Denne indvending kan heller ikke tages til følge. For det første berører den ønskede fortolkning af EU-retten nemlig ikke den konkrete skadesvurdering, der skal foretages af den nationale ret som realitetsbehandlingsinstans. For det andet foreligger der i forbindelse med præjudicielle spørgsmål, der vedrører EU-retten, en formodning for, at de er relevante¹². I denne henseende har den forelæggende ret i øvrigt udførligt redegjort for, hvorfor besvarelsen af dens spørgsmål forekommer nødvendig for, at der kan træffes afgørelse om Nikolay Kantarevs erstatningskrav.

39. Endelig har BNB anført, at de præjudicielle spørgsmål heller ikke er relevante for afgørelsen i hovedsagen, da det er den bulgarske lovgiver og ikke BNB, der er ansvarlig for at gennemføre direktivet i bulgarsk ret.

40. Dette argument må imidlertid ligeledes forkastes. Det erstatningssøgsmaal, der verserer for den forelæggende ret, er nemlig rettet mod BNB, der som national myndighed efter sagsøgerens opfattelse ikke har anvendt direktivet korrekt.

41. Under disse omstændigheder fremgår det ikke klart, at den af den forelæggende ret ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med hovedsagens genstand. Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan derfor antages til realitetsbehandling.

B. Indholdsmæssig bedømmelse af de præjudicielle spørgsmål

42. Jeg finder det hensigtsmæssigt først at besvare de spørgsmål, som vedrører indholdet af den ved direktiv 94/19 pålagte forpligtelse til at konstatere, at indskud er indisponible, inden jeg behandler de eventuelle konsekvenser af en manglende opfyldelse af denne forpligtelse.

1. Det tredje til det sjette præjudicielle spørgsmål

43. Begrebet »indisponibelt indskud«, som udgør kernen i det tredje til det sjette præjudicielle spørgsmål, er af central betydning for direktiv 94/19. I tilfælde af, at indskud er indisponible, sikrer medlemsstaterne nemlig i henhold til dette direktivs artikel 10, stk. 1, at de af medlemsstaterne indførte indskudsgarantiordninger inden for 20 hverdage¹³ udbetaler indskydernes krav i stedet for de misligholdende kreditinstitutter. I henhold til samme direktivs artikel 7, stk. 1a, er en given indskyders samlede indskud dækket op til 100 000 EUR.

a) Besvarelse af det tredje og det sjette præjudicielle spørgsmål

44. Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national ordning som den bulgarske på tidspunktet for de omtvistede forhold, hvorefter der først foreligger et »indisponibelt indskud«, når kreditinstituttet er erklæret insolvent, og dets tilladelse er tilbagekaldt.

12 – Dom af 21.12.2016, Vervloet m.fl. (C-76/15, EU:C:2016:975, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

13 – I henhold til direktiv 2014/49 nedsættes denne frist til syv arbejdsdage – efter medlemsstaternes valg gradvist indtil den 31.12.2023 (artikel 8, stk. 1 og 2).

45. Det tredje præjudicielle spørgsmål er tæt forbundet med det sjette præjudicielle spørgsmål, der vedrører den kompetente myndigheds skønsmargen med hensyn til fristen for konstatering af, at indskud er indisponible. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om myndigheden kan fravige fristen for at foretage denne konstatering i henhold til artikel 1, stk. 3, litra i), andet punktum, i direktiv 94/19 med henblik på at sætte det pågældende finansieringsinstitut under skærpet tilsyn. De to spørgsmål skal besvares samlet.

46. Ifølge ordlyden af artikel 1, stk. 3, litra i), første punktum, er et forfaldent, men endnu ikke udbetalt indskud som omhandlet i direktiv 94/19 ikke disponibelt, hvis de kompetente myndigheder har konstateret, at kreditinstituttet »efter deres opfattelse« »ikke for øjeblikket er i stand til at tilbagebetale indskuddet [...] og ikke har umiddelbar udsigt til at blive i stand til det«. Anvendelsen af begreberne »opfattelse«, »for øjeblikket« og »umiddelbar« taler for, at den kompetente myndighed for det første har en vis skønsmargen hvad angår vurderingen af situationen, og at tilbagebetalingen af indskuddet for det andet endnu ikke skal være endegyldigt udelukket for at konstatere, at indskuddet er indisponibelt. Den kompetente myndighed skal derimod træffe en prognosebeslutning om, hvorvidt der på grundlag af de aktuelle omstændigheder er udsigt til, at indskuddene bliver tilbagebetalt i fremtiden¹⁴. Denne prognosebeslutning er samtidig en forudsætning og en tilstrækkelig betingelse for, at indskud som omhandlet i direktiv 94/19 er indisponible.

47. Konstateringen af, at kreditinstituttet er insolvent, eller tilbagekaldelsen af banklicensen er derimod ikke omstændigheder, som ordlyden af artikel 1, stk. 3, litra i), første punktum, i direktiv 94/19, er knyttet til. Disse to begreber omfatter ligeledes tilfælde, der ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med betingelserne i denne bestemmelse. I det konkrete tilfælde var tilbagekaldelsen af banklicensen ikke umiddelbart baseret på en vurdering af, om KTB »ikke har umiddelbar udsigt til at blive i stand til« at tilbagebetale indskuddet, men derimod på en underbalance.

48. Under alle omstændigheder fastsætter artikel 1, stk. 3, litra i), andet punktum, i direktiv 94/19 en klar tidsmæssig grænse for den kompetente myndigheds prognosebeslutning. Denne bestemmelse forpligter nemlig den pågældende myndighed til at foretage konstatering af indisponibilitet hurtigst muligt, dog senest fem hverdage efter, at det for første gang er blevet godtgjort over for den, at et kreditinstitut ikke har tilbagebetalt et indskud, der er forfaldet til udbetaling.

49. Det fremgår på grundlag af denne formulering, at en medlemsstat ikke kan udhule den kompetente myndigheds pligt til hurtigst muligt at konstatere, at indskuddet er indisponibelt, eller forlænge den herfor fastsatte frist ved at gøre denne konstatering betinget af, at kreditinstituttet er erklæret insolvent, og dets banktilladelse er tilbagekaldt. Medgår der i den forbindelse mere tid¹⁵, end myndigheden har i henhold til artikel 1, stk. 3, litra i), andet punktum, i direktiv 94/19, ville dette være i strid med denne bestemmelses entydige ordlyd.

50. Denne fortolkning underbygges af de formål, der forfølges med direktiv 94/19.

14 – I visse sprogversioner af denne bestemmelse er der mere præcist tale om den *umiddelbare* fremtid (fransk: »pas de perspective *rapprochée*«, italiensk: »non ha, *a breve*, la prospettiva«, nederlandsk: »op *afzienbare* termijn«).

15 – Ansvar for at inddrage kreditinstitutters tilladelse blev fra den 4.11.2014 overdraget til Den Europæiske Centralbank (Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15.10.2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter, EUT 2013, L 287, s. 63). Det fremgår af de i denne forordnings artikel 14, stk. 5 og 6, fastsatte foranstaltninger, at der kan gå længere tid, inden banklicensen inddrages.

51. Direktiv 94/19 har nemlig til formål at styrke både stabiliteten i banksystemet og beskyttelsen af opsparerne¹⁶. Disse to mål er tæt forbundet med hinanden: Beskyttelsen af opsparerne har til formål at skabe tillid hos dem til banksystemets stabilitet, og banksystemet er afhængigt af opsparernes tillid. Den beskyttelse af indskyderne, der er sikret ved indskudsgarantiordningen, skal skabe tilstrækkelig tillid for at undgå en massiv hævnning af indskud. En pludselig og massiv opsugning af likviditet kan nemlig ikke kun have væsentlige konsekvenser for et kriseramte kreditinstitut, men også for et sundt kreditinstitut¹⁷.

52. For at undgå denne smittevirkning bør indskyderne have vished for, at de i tilfælde af deres kreditinstitutters formentlig permanente sammenbrud får tilbagebetalt deres indskud i det garanterede omfang hurtigst muligt og inden for en forudsigelig tid, uafhængigt af, om et kreditinstitut er erklæret insolvent, og dets tilladelse er tilbagekaldt. Indskyderne må heller ikke miste tilliden til denne hurtige tilbagebetaling som følge af eventuelle forsinkelser på grund af tilsynsforanstaltninger. Derfor må navnlig foranstaltninger, som udsætter finansieringsinstituttets tilbagebetaling af de indskud i en længere periode, ikke forsinke tilbagebetalingen af indskud fra indskudsgarantiordningen. I dette tilfælde er betingelserne for at konstatere, at indskuddene er indisponible, jo netop opfyldt.

53. I øvrigt viser begrundelsen til Kommissionens direktivforslag, at definitionen af indisponibelt indskud bevidst ikke blev sammenkædet med iværksættelsen af en sanerings- eller likvidationsprocedure over for kreditinstituttet med det deraf følgende risikomoment¹⁸. I 12. betragtning til direktiv 2009/14 nævnes ligeledes muligheden for, at tilbagebetalingen fra indskudsgarantiordningen kan finde sted parallelt med reorganiseringsforanstaltninger.

54. Den omstændighed, at en meget hurtig udbetaling har været vigtig for den europæiske lovgiver, fremgår også af, at fristerne for henholdsvis konstateringen af indisponibilitet [artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19] og udbetalingen af garantibeløbet (artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19) på grundlag af ændringen af direktiv 94/19 ved direktiv 2009/14 blev nedsat henholdsvis fra 21 til 5 dage og fra tre måneder til 20 dage. I ottende og niende betragtning til direktiv 94/19 fremhæves det ligeledes, at indskudsgarantiordningerne bør træde i funktion, så snart indskuddene bliver indisponible, og at udbetaling skal ske inden for en meget kort frist.

55. Heraf følger, at artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at konstateringen af, at indskud er indisponible, skal foretages senest fem hverdage efter, at det for første gang er blevet godtgjort over for den kompetente myndighed, at et kreditinstitut ikke har tilbagebetalt indskud, der er forfaldne til udbetaling, uafhængigt af afgørelsen om at erklære kreditinstituttet insolvent og tilbagekaldelsen af dets tilladelse. Særlige tilsynsforanstaltninger må heller ikke have opsættende virkning for konstateringen af, at indskud er indisponible.

b) Besvarelse af det fjerde præjudicielle spørgsmål

56. Med det fjerde præjudicielle spørgsmål anmoder den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen om at få oplyst, om artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at indskud *udtrykkeligt* skal erklæres indisponible af den kompetente myndighed, eller om denne indisponibilitet ligeledes kan fremgå af andre omstændigheder, f.eks. i den foreliggende sag af BNB's afgørelse om at sætte KTB under skærpet tilsyn.

16 – Jf. første betragtning til direktiv 94/19 samt første og tredje betragtning til direktiv 2009/14.

17 – Jf. fjerde betragtning til direktiv 94/19.

18 – Forslag til Rådets direktiv om indskudsgarantiordninger, KOM(92) 188 endelig udg., s. 11.

57. Direktiv 94/19 foreskriver ingen form med hensyn til den kompetente myndigheds konstatering af indisponibilitet. Denne konstatering er imidlertid af stor betydning for de indskudsgarantiordninger, der er indført ved dette direktiv. Konstateringen af indisponibilitet er nemlig ikke kun en forudsætning for at aktivere indskudsgarantiordningen¹⁹, men markerer også begyndelsestidspunktet for fristen for godtgørelsen af indskyderne.

58. I henhold til artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 skal indskudsgarantiordningerne i realiteten opfylde krav fra indskyderne senest 20 hverdage efter datoen for konstatering af, at deres indskud er indisponibelt. Kun under »helt særlige omstændigheder« kan denne frist forlænges efter anmodning fra indskudsgarantiordningen, idet en sådan forlængelse ikke må overstige ti hverdage.

59. På grund af den bindende frist, som indskudsgarantiordningen skal overholde med hensyn til godtgørelsen af indskyderne, skal den entydigt og hurtigt kunne fastslå, hvornår denne frist begynder at løbe. Dette betyder, at konstateringen i henhold til artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19 klart vedrører denne bestemmelse, og at indskudsgarantiordningen straks skal underrettes herom. En konstatering, som indskudsgarantiordningen ville skulle udlede indirekte af andre omstændigheder, opfylder ikke disse betingelser.

60. Det følger heraf, at artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at konstateringen af, at indskud er indisponibelt, skal foretages på en måde, som klart viser indskudsgarantiordningen, at fristen i henhold til artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 er begyndt at løbe.

c) Besvarelse af det femte præjudicielle spørgsmål

61. Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret at få oplyst, om konstateringen af, at et indskud er indisponibelt i henhold til artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19, under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende først kan foretages, når indskyderen forgæves har anmodet kreditinstituttet²⁰ om udbetaling.

62. Denne opfattelse er i den foreliggende sag tilkendegivet af BNB, som har gjort gældende, at svaret på spørgsmålet om, hvornår et indskud er forfaldet til udbetaling, ifølge direktivets ordlyd afhænger af de relevante ved lov eller ved aftale fastsatte vilkår og dermed af national ret. I det konkrete tilfælde skulle der i henhold til såvel national ret som den mellem Nikolay Kantarev og KTB indgåede aftale inden udbetaling af indskuddene anmodes herom. Da spørgsmålet, om et indskud er forfaldet til udbetaling, afhænger af national ret, er svaret på det femte præjudicielle spørgsmål i øvrigt ikke omfattet af Domstolens kompetence.

63. Denne indvending må indledningsvis forkastes. Uanset henvisningen til de »ved lov eller ved aftale fastsatte vilkår«, der gælder for et indskud, indeholder artikel 1, stk. 3, i direktiv 94/19 nemlig en selvstændig og dermed EU-retlig definition af »indisponibelt indskud«. Dette illustreres også ved, at artikel 1 indledes med overskriften »[i] dette direktiv forstås ved«. Det tilkommer Domstolen i forbindelse med fortolkningen af denne EU-retlige definition at fastsætte rækkevidden af henvisningen til de »ved lov eller ved aftale fastsatte vilkår« for spørgsmålet, om et indskud er forfaldet til udbetaling.

19 – Jf. ovenfor, punkt 46 i dette forslag til afgørelse.

20 – Det fremgår af den forelæggende rets spørgsmål, at der i forbindelse med den anmodning, hvis nødvendighed der spørges om, er tale om en anmodning til det pågældende kreditinstitut og ikke om en anmodning til den ansvarlige indskudsgarantiordning. Jf. i denne henseende punkt 73 nedenfor.

64. I denne henseende kan BNB's opfattelse heller ikke godtages indholdsmæssigt, da det overses, at definitionen af indisponibelt indskud i artikel 1, stk. 3, i direktiv 94/19 har to funktioner: For det første anvendes definitionen af den kompetente myndighed eller en domstol til at fastslå, om der foreligger et tilfælde, hvor der ifaldes ansvar, hvilket udløser en aktivering af indskudsgarantiordningen; for det andet fastsætter den, hvilke indskud der som følge af dette ifald af ansvar skal udbetales fra indskudsgarantiordningen til indskyderne.

65. Disse to funktioner af definitionen af indisponible indskud fremgår af samspillet mellem artikel 1, stk. 3, artikel 7, stk. 1 og 1a, og artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19: Som det første sikrer medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 1 og 1a, i tilfælde af, at indskud bliver indisponible, at enhver indskyders indskud er dækket op til det i direktivet fastsatte beløb (første funktion). Dernæst skal indskudsgarantiordningerne i henhold til artikel 10, stk. 1, være i stand til i tilfælde af indisponibilitet at opfylde krav fra indskyderne for så vidt angår indisponible indskud inden for den i direktivet fastsatte frist (anden funktion).

66. Den omstændighed, at definitionen af indisponible indskud i sin første funktion først og fremmest anvendes af den kompetente myndighed eller en domstol til at fastslå, om der foreligger et tilfælde, hvor der ifaldes ansvar, bekræftes både af ordlyden af artikel 1, stk. 3, litra i) og ii), i direktiv 94/19 og af formålet med denne bestemmelse: Det følger nemlig heraf, at indisponibilitet indtræder, når indskud, der er *forfaldne til udbetaling*, ikke tilbagebetales *af årsager, der er forbundet med kreditinstituttets finansielle situation*. På dette tidspunkt foreligger der i realiteten insolvens, som indskudsgarantiordningerne er oprettet til, og hvor indskud er dækket op til det fastsatte beløb.

67. De ved lov eller ved aftale fastsatte vilkår, der gælder for et indskud, er derfor inden for rammerne af konstateringen af indisponibilitet kun relevant med henblik på at fastslå, om et kreditinstitut er insolvent. Således kan i realiteten kun den omstændighed, at et kreditinstitut ikke tilbagebetaler indskud, som ville være forfaldne til udbetaling i henhold til de ved aftale fastsatte vilkår, være et indicium for, at det ikke længere er solvent. Den omstændighed, at indskud, der i henhold til de gældende bestemmelser ikke er forfaldne til udbetaling, ikke tilbagebetales, ligger umiddelbart på samme måde i sagens natur som omvendt den omstændighed, at indskud, der er forfaldne til udbetaling, i forbindelse med en banks normale funktion ikke udbetales uopfordret.

68. Når der imidlertid er konstateret indisponibilitet, anses alle en indskyders indskud, der fortsat er på dennes konti og er omfattet af definitionen i direktiv 94/19²¹, op til det ved dette direktiv dækkede beløb for at være forfaldne til udbetaling, men endnu ikke udbetalt og derfor indisponible, således at de skal tilbagebetales af indskudsgarantiordningen i henhold til artikel 1, stk. 3, sammenholdt med artikel 10, stk. 1.

69. Består de indskud, der skal betales af indskudsgarantiordningen, således blot af det beløb, der er forblevet på indskyderens konto på det tidspunkt, hvor der er konstateret indisponibilitet, spiller spørgsmålet om, hvorvidt et berørt indskud på de ved lov eller ved aftale fastsatte vilkår er »forfaldet til udbetaling, men ikke er blevet udbetalt af et kreditinstitut«, ikke længere nogen rolle på dette stadium. Det er derfor sandsynligt, at det på tidspunktet for indisponibilitet ikke kun er anfordringsindskud som i den foreliggende sag, men også tidsindskud, som er indskudt i en bestemt periode og kun er disponible med opsigelsesvarsel, der som omhandlet i direktiv 94/19 er »forfaldet til udbetaling«²². Dette er imidlertid ikke genstand for det foreliggende spørgsmål og skal derfor ikke afklares endeligt i denne forbindelse.

21 – I henhold til artikel 7, stk. 2, i direktiv 94/19 kan kun de indskud, der findes i listen i bilag I til dette direktiv, udelukkes fra garantiordningen. Er et indskud ikke dækket, skal kreditinstituttet underrette indskyderne herom (jf. artikel 9, stk. 1).

22 – Herfor taler, at direktiv 2014/49, som ganske vist afløser direktiv 94/19, men bibeholder dets definition af »indisponibelt indskud«, udtrykkeligt også medtager tidsindskud i definitionen af indskud. Derudover foreskriver det, at påløbne renter af indskud, som endnu ikke er krediteret på datoen for konstatering af indisponibilitet, godtgøres af indskudsgarantiordningen; jf. artikel 2, stk. 1, nr. 3) og 8), samt artikel 7, stk. 7, i direktiv 2014/49 (fodnote 6 ovenfor).

70. Det fremgår under alle omstændigheder af det ovenstående, at indskyderen på tidspunktet for indskuds indisponibilitet ikke kan pålægges en sådan pligt til at indgive anmodning, som denne normalt skal indgive for at få tilbagebetalt sit indskud. I tilfælde af insolvens indeholder direktivet derimod den konstruktion, at indskydere ønsker at få deres indskud tilbage, og at de indskud, der fortsat er i banken, derfor skal betragtes således, at de »ikke er blevet udbetalt« som omhandlet i direktivet.

71. I øvrigt ville det – under omstændigheder som i hovedsagen, hvor den pågældende bank åbenlyst faktisk var lukket og havde indstillet sine forretninger – ikke være praktisk muligt at kræve, at indskyderne skulle anmode om udbetaling af deres indskud. Det er også et spørgsmål, hvordan indgivelsen af en sådan anmodning – som i forbindelse med indskud, der kan hæves på anfordring, jo ofte kommer til udtryk i forsøget på at hæve penge i en pengeautomat eller foretage en overførsel på internettet – kunne påvises. Det ville således også være problematisk for selve indskudsgarantiordningen, hvis den skulle sikre sig, at indskyderne har anmodet om udbetaling af deres indskud²³. Dette ville også medføre yderligere praktiske problemer: Hvis indskyderen blot havde forsøgt at hæve 500 EUR, ville denne så alligevel få tilbagebetalt det i direktivet fastsatte beløb på 100 000 EUR?

72. Endelig kan en pligt til at indgive anmodning heller ikke forenes med, at det jo netop er det erklærede mål med direktiv 94/19 at forhindre såkaldte »stormløb mod banker« og dermed indskydernes stormløb mod et kriseramt eller sundt kreditinstitut. Det ville være i strid med dette mål, hvis det blev forventet af indskyderne, at de først har henvendt sig til deres bank for at få deres indskud tilbagebetalt af indskudsgarantiordningen.

73. Den eneste anmodning, der er fastsat i direktiv 94/19, er anmodningen om tilbagebetaling, der skal indgives til selve indskudsgarantiordningen²⁴. Selv denne pligt til at indgive anmodning findes desuden ikke længere i direktiv 2014/49, da en handlepligt ikke er egnet til at skabe tillid hos indskyderne til en øjeblikkelig tilbagebetaling²⁵.

74. Det følger heraf, at artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at konstateringen af, at et indskud er indisponibelt, ikke må gøres betinget af, at indskyderen skal have anmodet kreditinstituttet om tilbagebetaling.

d) Foreløbig konklusion

75. Artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at konstateringen af, at indskud er indisponibelt, skal foretages senest fem hverdage efter, at det for første gang er blevet godtgjort over for den kompetente myndighed, at et kreditinstitut ikke har tilbagebetalt indskud, der er forfaldne til udbetaling, uafhængigt af afgørelsen om at erklære kreditinstituttet insolvent og tilbagekaldelsen af dets tilladelse. Særlige tilsynsforanstaltninger må heller ikke have opsættende virkning for konstateringen af, at indskud er indisponibelt. Denne konstatering skal endvidere foretages på en måde, som klart viser indskudsgarantiordningen, at fristen i artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 for godtgørelsen af indskyderne er begyndt at løbe. Endelig må konstateringen af indisponibilitet ikke gøres betinget af, at indskyderen skal have anmodet kreditinstituttet om tilbagebetaling.

23 – Især da tilbagebetalingen skal foretages hurtig: inden for tyve hverdage i henhold til artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 og endog inden for syv dage i henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 2014/49.

24 – Jf. artikel 9, stk. 1, andet afsnit, samt artikel 10, stk. 3, i direktiv 94/19.

25 – Jf. artikel 8, stk. 6, i direktiv 2014/49: »Det beløb, der kan tilbagebetales, stilles til rådighed, uden at det er nødvendigt at anmode en indskudsgarantiordning herom.«

2. Det syvende og det ottende præjudicielle spørgsmål

76. Med de to sidste præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at en manglende overholdelse af den deri fastsatte frist udløser en medlemsstats ansvar for tilsidesættelse af EU-retten. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om dette udgør en »tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse«, og om statens ansvar i denne henseende kan begrænses til skader, der er udvirket forsætligt.

77. BNB har heroverfor anført, at Paul-dommen²⁶ allerede har udelukket, at private kan holde den pågældende medlemsstat ansvarlig på grundlag af direktiv 94/19 ud over den fastsatte godtgørelse²⁷.

a) Afgrænsning i forhold til Paul-dommen

78. Denne indvending er ikke overbevisende af følgende grunde. I Paul-sagen havde den pågældende medlemsstat gennemført direktiv 94/19 forsinket. De indskydere, der havde lidt skade som følge af deres banks konkurs, fik *ikke* deres indskud tilbagebetalt af en indskudsgarantiordning. På grundlag af en kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten blev medlemsstaten derfor *af en national domstol* tilpligtet at betale det beløb, der er dækket i artikel 7, stk. 1, i direktiv 94/19.

79. Indskydernes finansielle tab oversteg imidlertid det ved direktivet dækkede beløb. Domstolen fik derfor forelagt det spørgsmål, om direktiv 94/19 *foruden* en ret til dækning af det i henhold til artikel 7, stk. 1, fastsatte beløb også giver indskyderen en mere vidtgående ret til at kræve, at den kompetente myndighed træffer visse tilsynsforanstaltninger i henhold til artikel 3, stk. 2-5 (f.eks. inddragelse af tilladelse). I denne forbindelse rejser der sig det spørgsmål, om skader, der ikke ville være opstået ved gennemførelse af en sådan tilsynsforanstaltning, også skal godtgøres ud over det dækkede beløb.

80. I Paul-sagen anså de indskydere, der havde lidt skade, således banktilsynsmyndigheden for at være medansvarlig for, at der overhovedet var opstået tab på deres indskud. Domstolen efterkom imidlertid ikke et krav fra indskyderne om, at de kompetente myndigheder træffer tilsynsforanstaltninger i deres interesse, og afviste et erstatningskrav for skader, der var opstået som følge af et utilstrækkeligt tilsyn.

81. I Paul-sagen drejede det sig netop »ikke [...] om, hvorvidt ukorrekt gennemførelse eller ukorrekt anvendelse af artikel 7 i direktiv 94/19«²⁸, dvs. en forkert funktion af godtgørelsesmekanismen, kunne udløse erstatningskrav mod staten. Den drejede sig derimod om erstatningskrav mod staten, der udsprang af, at visse tilsynsbestemmelser, der er fastsat i artikel 3 i direktiv 94/19, ikke var gennemført.

82. I den foreliggende sag er der derimod tale om spørgsmålet om, hvorvidt en ukorrekt gennemførelse og anvendelse af godtgørelsesmekanismen kan udløse erstatningskrav mod staten. Nikolay Kantarev holder ikke tilsynsmyndighederne ansvarlige for tabet af sit indskud, men for den manglende opfyldelse af de i direktiv 94/19 fastsatte nærmere vilkår for godtgørelse.

83. 24. betragtning til direktiv 94/19 udelukker kun medlemsstaternes ansvar, når disse har sørget for at indføre ordninger, som sikrer skadesløsholdelse eller beskyttelse af indskyderne *på de i dette direktiv fastlagte betingelser*. Nikolay Kantarev er imidlertid af den opfattelse, at garantibeløbet ikke blev udbetalt til ham på de i direktivets artikel 1, stk. 3, fastlagte betingelser, men derimod forsinket.

26 – Dom af 12.10.2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606).

27 – Jf. allerede ovenfor under punkt 35 og 36 i dette forslag til afgørelse.

28 – Generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2003:637, punkt 87).

84. Som allerede nævnt er formålet med direktiv 94/19 imidlertid netop en hurtig godtgørelse. Statens ansvar for ukorrekt gennemførelse eller ukorrekt anvendelse af artikel 1, stk. 3, litra i), som betinger godtgørelsen i henhold til artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19, er således principielt ikke udelukket – hverken på grundlag af Paul-dommen eller 24. betragtning til direktivet.

85. Der foreligger imidlertid kun et krav, når betingelserne for statens ansvar er opfyldt.

b) Betingelser for statens ansvar

86. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at borgerne har ret til erstatning for skader, der er påført dem ved tilsidesættelser af EU-retten, som kan tilregnes staten, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den EU-retlige bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at tilsidesættelsen af denne bestemmelse er tilstrækkeligt kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og borgernes tab²⁹. Det tilkommer principielt de nationale domstole at afgøre, om de nævnte betingelser er opfyldt, og staten ifalder erstatningsansvar for skaden³⁰. I den foreliggende sag er parterne i hovedsagen derfor uenige om, hvorvidt de tre kumulative betingelser for, at staten kan holdes ansvarlig for tilsidesættelse af EU-retten, foreligger.

87. Det bemærkes indledningsvis, at disse tre betingelser er tilstrækkelige til at give borgerne ret til erstatning³¹. Det følger heraf, at EU-retten ikke udelukker, at en stat kan ifalde ansvar efter mindre restriktive betingelser i henhold til national ret. Den er derimod til hinder for, at staten fastsætter yderligere betingelser derfor³². Domstolen har fastslået, at erstatningen af tabet inden for rammerne af den nationale lovgivning ikke kan gøres betinget af, at der hos det statslige organ foreligger culpa (forsæt eller uagtsomhed), som går videre end begrebet tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af EU-retten, selv om dette omfatter visse objektive og subjektive momenter, som i et nationalt retssystem kan være knyttet til culpabegrebet³³.

88. Endvidere bemærkes indledningsvis, at den direkte virkning af en bestemmelse – som Kommissionen med rette har fremhævet – ikke er en betingelse for statens ansvar³⁴.

89. Med hensyn til statens ansvar skal det snarere undersøges, om den bestemmelse, som hævdes tilsidesat, tillægger borgerne rettigheder.

90. I den foreliggende sag tillægger artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19 ikke borgerne nogen ret til, at den kompetente myndighed automatisk konstaterer, at deres indskud er indisponible, når denne indisponibilitet reelt omfatter en vis periode³⁵. Som nævnt ovenfor har den kompetente myndighed derimod en vis skønsmargen hvad angår denne konstatering, da der først og fremmest er tale om en prognosebeslutning³⁶.

29 – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51), af 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 20), af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 30), og af 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 47).

30 – Jf. dom af 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 62), og af 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl. (C-160/14, EU:C:2015:565, præmis 50).

31 – Jf. dom af 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

32 – Jf. dom af 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

33 – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 78-80), af 4.7.2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, præmis 39), og af 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 67).

34 – Jf. dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 21 og 22).

35 – Her adskiller direktivet sig fra Kommissionens oprindelige forslag til Rådets direktiv om indskudsgarantiordninger, hvor det ikke var nødvendigt, at en administrativ myndighed konstaterer suspensionen af betalinger; ifølge udkastet var det derimod tilstrækkeligt, at »tilbagebetalingen reelt har været suspenderet i 10 på hinanden følgende dage« (KOM(92) 188 endelig udg., s. 29).

36 – Jf. ovenfor punkt 46 i dette forslag til afgørelse.

91. Det følger dog af artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19, at *hvis* den kompetente myndighed er af den opfattelse, at kreditinstituttet ikke for øjeblikket er i stand til at tilbagebetale indskuddet på grund af sin finansielle situation og ikke har umiddelbar udsigt til at blive i stand til det, *skal* denne myndighed foretage denne konstatering senest fem dage efter, at det for første gang er blevet godtgjort over for den, at et kreditinstitut ikke har tilbagebetalt indskuddet.

92. Dette betyder, at denne bestemmelse ganske vist ikke tillægger borgerne nogen ret til, at det konstateres, at deres indskud er indisponible, men en ret til, at myndigheden – *hvis* den konstaterer indisponibilitet – gør dette inden for fem dage.

93. Bestemmelsen er klar og præcis hvad angår fristen³⁷.

94. På grundlag af de tilsynsforanstaltninger, som blev gennemført af BNB i den foreliggende sag, kan det antages, at denne myndighed var af den opfattelse, at kreditinstituttet ikke i øjeblikket var i stand til at tilbagebetale indskud på grund af sin finansielle situation. Samme dag som BNB havde fået oplyst af KTB, at denne havde indstillet betalingerne, satte BNB KTB under skærpet tilsyn på grund af insolvensrisiko. Den omstændighed, at der på daværende tidspunkt heller ikke var udsigt til en senere tilbagebetaling, blev endog fastsat ved BNB's egen afgørelse om at indstille opfyldelsen af alle KTB's forpligtelser.

95. Selv om BNB var af den opfattelse, at der var risiko for, at KTB blev insolvent, og BNB i en længere periode forhindrede tilbagebetalingen af det pågældende indskud på grundlag af sin egen afgørelse, foretog den ikke inden for fristen på fem dage den konstatering i henhold til artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19, der ville have udløst godtgørelsen af de pågældende indskydere i henhold til artikel 7, stk. 1, og artikel 10, stk. 1. Dette udgør en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af direktivets artikel 1, stk. 3, litra i).

96. Det påhviler den forelæggende ret at undersøge, om der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne overtrædelse og den påståede skade.

97. Det følger heraf, at en ukorrekt anvendelse af artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19 under omstændigheder som de foreliggende udgør en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af EU-retten, som kan udløse den pågældende medlemsstats ansvar. De yderligere omstændigheder, som den forelæggende ret har anført i sit ottende spørgsmål, fører ikke til nogen anden konklusion.

3. Det første og det andet præjudicielle spørgsmål

98. Med de to første spørgsmål ønsker den forelæggende ret endelig oplyst, om EU-retten er til hinder for, at to forskellige procedurer med forskellige betingelser med henblik på fremsættelse af erstatningskrav mod staten for tilsidesættelse af EU-retten kan finde anvendelse i Bulgarien.

99. I Bulgarien kan på den ene side den civile retsplejelov anvendes på grundlag af ZZD, der fastsætter en generel ret til erstatning. På den anden side kan forvaltningsprocesloven være relevant på grundlag af ZODOV, der fastsætter statens og kommunernes ansvar for skader opstået som følge af ulovlige retsakter og retsstridig handling eller undladelse fra deres organers og ansattes side i forbindelse med udførelsen af deres opgaver³⁸.

37 – Hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, hører blandt de momenter, som i givet fald kan tages i betragtning i forbindelse med undersøgelsen af, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af EU-retten, jf. dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 55 og 56).

38 – Jf. betragtningerne vedrørende national ret i punkt 14-17 i dette forslag til afgørelse.

100. Ifølge den forelæggende rets oplysninger adskiller de to procedurer sig på følgende måde: Den administrative procedure har den fordel, at ansvaret ikke er baseret på culpa, at sagsgebyrerne er lavere, og at skadelidtes bopæl også kan fastsættes som værning. Denne procedure kan dog kun anvendes, når en skade er opstået som følge af ophævede ulovlige retsakter og retsstridig handling eller undladelse fra forvaltningens side. Derudover er det omtvistet, om en sådan procedure kan rettes mod BNB, da der ganske vist er tale om en statslig, men ikke om en administrativ myndighed.

101. Ifølge fast retspraksis tilkommer det medlemsstaterne i deres retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte procesreglerne for søgsmål med henblik på at sikre den fulde beskyttelse af borgernes rettigheder efter EU-retten³⁹. Dette betyder, at medlemsstaterne ganske vist skal erstatte et af staten forvoldt tab efter nationale erstatningsregler, men at udpegelsen af de kompetente retter og fastsættelsen af proceduren for fremsættelse af det EU-retlige erstatningskrav mod staten principielt henhører under medlemsstaternes procesautonomi.

102. EU-retten skal derfor ikke fastsætte, hvilken procedure – hvis flere kan anvendes – der skal anvendes. EU-retten indeholder dog principper, der skal overholdes i forbindelse med udvælgelsen af den egnede procedure.

103. EU-retten er således til hinder for, at der i national ret fastsættes mere restriktive betingelser for statens ansvar i henhold til EU-retten end dem, som Domstolen har fastlagt i sin praksis. Ansvar baseret på culpa, som det i den foreliggende sag kræves i ZDD inden for rammerne af den civile retsplejelov, går imidlertid videre end de tre betingelser, der er fastsat for statens ansvar i henhold til EU-retten (en bestemmelse, der tillægger borgerne rettigheder, en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse og en direkte årsagsforbindelse mellem denne overtrædelse og den opståede skade)^{40 41}.

104. EU-retten foreskriver ligeledes, at forpligtelsen til erstatning gælder i alle tilfælde, hvor en medlemsstat har overtrådt EU-retten. Dette gælder, uanset hvilken myndighed der er skyld i denne tilsidesættelse, og uanset hvem der i princippet er forpligtet til at betale erstatningen i henhold til den pågældende medlemsstats ret⁴².

105. Det følger heraf, at erstatningspligten som helhed – set ud fra et EU-retligt synspunkt – principielt ligger hos medlemsstaterne og ikke hos den pågældende offentlige myndighed, der er ansvarlig for en tilsidesættelse af EU-retten. National ret må således ganske vist foreskrive, at den offentlige myndighed, der er ansvarlig for den opståede skade, pålægges ansvar, og at dette i givet fald medfører en bestemt procedure. Dette må imidlertid ikke føre til, at borgernes retsbeskyttelse svækkes.

106. I den foreliggende sag foreskriver national ret med hensyn til statens ansvar, men ikke BNB's ansvar, at ZODOV skal anvendes inden for rammerne af forvaltningsprocesloven. Da det er ubestridt, at BNB er en offentlig myndighed i henhold til EU-retten, påhviler det den nationale domstol at undersøge, om ansvarsordningen for BNB – i forhold til den statslige ansvarsordning for andre offentlige myndigheder – svækker borgernes stilling i et sådant omfang, at gennemførelsen af det EU-retlige erstatningskrav mod staten berøres.

39 – Jf. dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis), af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 50), og af 14.9.2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, præmis 58).

40 – Jf. punkt 86 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

41 – Jf. punkt 87 i dette forslag til afgørelse.

42 – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 32), og af 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

107. Derudover skal medlemsstaten inden for rammerne af sin procesautonomi overholde ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet: De materielle og formelle betingelser i medlemsstaternes lovgivning for erstatning af tab med hensyn til angivelige tilsidesættelser af EU-retten må ikke være mindre fordelagtige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål efter national ret (ækvivalensprincippet), og må ikke være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (effektivitetsprincippet)⁴³.

108. Hvad angår ækvivalensprincippet bemærkes i den foreliggende sag, at ingen af de bestemmelser, som den forelæggende ret har nævnt, efter deres ordlyd sondrer mellem, om statens ansvar er baseret på en tilsidesættelse af EU-retten eller af national ret. Det fremgår heller ikke af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at EU-retlige situationer behandles mindre fordelagtigt end nationale situationer⁴⁴.

109. I den foreliggende sag begrundes derimod allerede usikkerheden med hensyn til den procedure, der skal anvendes ved fremsættelsen af erstatningskrav mod staten for tilsidesættelse af EU-retten, en tilsidesættelse af effektivitetsprincippet. Denne usikkerhed gør det nemlig uforholdsmæssigt vanskeligt for borgerne at anlægge søgsmål med henblik på at opnå erstatning, begyndende med identificeringen af, ved hvilken retsinstans – forvaltningsdomstol eller civil domstol – sagen skal anlægges.

110. Det er derudover spørgsmålet, om effektivitetsprincippet er til hinder for en national ordning som i den foreliggende sag den bulgarske forvaltningsproceslov, hvorefter den ulovlige retsakt, der ligger til grund for tilsidesættelsen af EU-retten, skal være ophævet, eller retsstridigheden af den handling eller undladelse, der har ført til tilsidesættelsen, skal være fastslået.

111. I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at den nationale ret kan undersøge, om den skadelidte på passende måde har søgt at undgå skaden eller begrænse dens omfang, og navnlig om skadelidte i rette tid har gjort brug af alle de retsmidler, der stod til hans rådighed⁴⁵.

112. Det ville imidlertid være i strid med effektivitetsprincippet at pålægge de skadelidte systematisk at anvende alle de retsmidler, som står til rådighed⁴⁶. Det tilkommer den forelæggende ret på baggrund af alle de i hovedsagen foreliggende omstændigheder at vurdere, om det var rimeligt at kræve af Nikolay Kantarev, at han inden sit retsmiddel med henblik på at opnå erstatning skulle anvende yderligere retsmidler med henblik på ophævelse af BNB's retsakter eller konstatering af retsstridigheden af denne banks handling eller undladelse⁴⁷.

113. Det er endelig tvivlsomt, om den omstændighed, at fremsættelsen af det EU-retlige erstatningskrav mod staten efter bulgarsk ret er betinget af betaling af et – også forholdsmæssigt – forskud på sagsomkostningerne i form af et gebyr, er i strid med effektivitetsprincippet. Den omstændighed, at den nationale ret fastsætter et – også forholdsmæssigt – forskud på sagsomkostningerne, er almindeligt i mange medlemsstater og er i sig selv ikke i strid med effektivitetsprincippet. Den kompetente ret skal alligevel undersøge, om dette eventuelt udgør en uoverstigelig hindring for adgangen til domstolsprøvelse⁴⁸, og om der i dette tilfælde er mulighed for at blive fritaget for betalingen heraf.

43 – Jf. dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 43), af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 58), af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis), og af 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito e.a. (C-160/14, EU:C:2015:565, præmis 50).

44 – Jf. med hensyn til en lignende sag dom af 15.3.2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, præmis 50 og 51).

45 – Dom af 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 75); jf. tillige dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 84), af 13.3.2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, præmis 124), og af 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 60).

46 – Dom af 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 77), og af 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 62).

47 – Dom af 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 64).

48 – Dom af 22.12.2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, præmis 61).

114. På baggrund af ovenstående betragtninger skal det fastslås, at EU-retten ikke er til hinder for, at to forskellige procedurer – alt efter hvilken offentlig myndighed der handler – til fremsættelse af erstatningskrav mod staten for tilsidesættelse af EU-retten kan finde anvendelse i Bulgarien, så længe det klart fremgår for borgerne, hvilken procedure de skal anvende i det enkelte tilfælde, og denne procedure muliggør en effektiv gennemførelse af det EU-retlige erstatningskrav. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om den procedure, der finder anvendelse med henblik på fremsættelse af erstatningskrav mod BNB, opfylder disse betingelser.

V. Forslag til afgørelse

115. På baggrund af de ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer den anmodning om præjudiciel afgørelse, der er blevet forelagt af Administrativen sad – Varna (forvaltningsdomstol i Varna, Bulgarien), som følger:

- »1) Artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at konstateringen af, at indskud er indisponible, skal foretages senest fem hverdage efter, at det for første gang er blevet godtgjort over for den kompetente myndighed, at et kreditinstitut ikke har tilbagebetalt indskud, der er forfaldne til udbetaling, uafhængigt af afgørelsen om at erklære kreditinstituttet insolvent og tilbagekaldelsen af dets tilladelse. Særlige tilsynsforanstaltninger må heller ikke have opsættende virkning for konstateringen af, at indskud er indisponible. Denne konstatering skal endvidere foretages på en måde, som klart viser indskudsgarantiordningen, at fristen i artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 for godtgørelsen af indskyderne er begyndt at løbe. Endelig må konstateringen af indisponibilitet ikke gøres betinget af, at indskyderen skal have anmodet kreditinstituttet om tilbagebetaling.
- 2) Under omstændigheder som de foreliggende udgør en ukorrekt anvendelse af artikel 1, stk. 3, litra i), i direktiv 94/19 en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af EU-retten til at udløse den pågældende medlemsstats ansvar.
- 3) EU-retten er ikke til hinder for, at to forskellige procedurer – alt efter hvilken offentlig myndighed der handler – med henblik på fremsættelse af erstatningskrav mod staten for tilsidesættelse af EU-retten kan finde anvendelse i Bulgarien, så længe det klart fremgår for borgerne, hvilken procedure de skal anvende i det enkelte tilfælde, og denne procedure muliggør en effektiv gennemførelse af det EU-retlige erstatningskrav. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om den procedure, der finder anvendelse med henblik på fremsættelse af erstatningskrav mod BNB, opfylder disse betingelser.«