



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

4. oktober 2018<sup>\*i</sup>

»Præjudiciel forelæggelse – indskudsgarantiordninger – direktiv 94/19/EF – artikel 1, nr. 3), nr. i) – artikel 10, stk. 1 – begrebet »indisponibelt indskud« – en medlemsstats ansvar i forbindelse med skader, der er forvoldt borgerne som følge af tilsidesættelser af EU-retten – tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten – medlemsstaternes procesautonomi – princippet om loyalt samarbejde – artikel 4, stk. 3, TEU – ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet«

I sag C-571/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Administrativen sad Varna (forvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien) ved afgørelse af 4. november 2016, indgået til Domstolen den 14. november 2016, i sagen

**Nikolay Kantarev**

mod

**Balgarska Narodna Banka,**

procesdeltager:

**Okrazhna prokuratura – Varna,**

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça (refererende dommer), og dommerne E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger og F. Biltgen,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Nikolay Kantarev ved advokati K. Boncheva og M. Ekimdzhiev,
- Balgarska Narodna Banka ved advokati A. Kalaydzhiev, R. Georgiev og M. Kalaydzhieva,

\* Processprog: bulgarsk.

– Europa-Kommissionen ved P. Mihaylova, A. Steiblyté og H. Krämer, som befuldmægtigede,  
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. juni 2018,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, nr. 3), nr. i), og artikel 10, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger (EFT 1994, L 135, s. 5), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/14/EF af 11. marts 2009 (EUT 2009, L 68, s. 3) (herefter »direktiv 94/19«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Nikolay Kantarev og Balgarska Narodna Banka (den bulgarske nationalbank, herefter »BNB«) vedrørende det tab, som Nikolay Kantarev angiveligt har lidt som følge af den hævdede forsinkede udbetaling af indskudsgarantien for midler, der var indsat på en løbende konto hos Korporativna Targovska Banka (herefter »KTB«), og som blev indisponible.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

##### *Direktiv 94/19*

- 3 1., 2., 4., 8., 9., 11., 21. og 24. betragtning til direktiv 94/19 har følgende ordlyd:

»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 frie udveksling af tjenesteydelser, samtidig med at stabiliteten i banksystemet og beskyttelsen af opsparerne styrkes.

[S]amtidig med ophævelsen af begrænsningerne af kreditinstitutternes virksomhed bør der tages højde for den situation, der kan opstå, hvis indskud i et kreditinstitut, som har filialer i andre medlemsstater, bliver indisponible; det er nødvendigt, at der sikres et harmoniseret minimumsniveau for beskyttelse af indskud, uanset hvor i Fællesskabet indskuddet er foretaget; en sådan beskyttelse af indskud er lige så vigtig for gennemførelsen af et fælles marked på bankområdet som tilsynsreglerne.

[...]

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

[...]

[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.

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

[...]

[E]n harmonisering af indskudsgarantiordningerne i Fællesskabet anfægter ikke i sig selv eksistensen af allerede fungerende ordninger, som tager sigte på at beskytte kreditinstitutterne ved navnlig at garantere deres solvens og likviditet for at undgå, at indskud i de pågældende institutter, herunder i filialer, som de har etableret i en anden medlemsstat, bliver indisponible; disse alternative ordninger, som sigter mod en anden form for beskyttelse, kan, på visse betingelser, af de kompetente myndigheder anses for at opfylde dette direktivs mål; det vil være de kompetente myndigheders opgave at kontrollere, at disse betingelser overholdes.

[...]

[O]plysningspligt over for indskyderne er et væsentligt element i beskyttelsen af disse og bør derfor også reguleres af et minimum af bindende bestemmelser [...] [...]

[...]

[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 [...]«

4 Direktivets artikel 1, nr. 1), første afsnit, og artikel 1, nr. 3), fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

1) indskud: [i]ndestående 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

[...]

3) 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, eller

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.«

5 Direktivets artikel 7, stk. 1 og 1a, bestemmer:

»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.

[...]«

- 6 Direktivets artikel 10, stk. 1, har følgende ordlyd:

»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[]), [litra] i), eller en domstol har afsagt kendelse jf. artikel 1, nr. 3[]), [litra] 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.

[...]«

*Direktiv 2009/14*

- 7 Følgende fremgår af 11. og 12. betragtning til direktiv 2009/14:

»(11) I tilfælde, hvor udbetalingen [af indskud] udløses af de kompetente myndigheders konstatering, bør den nuværende frist for afgørelse på 21 dage endvidere reduceres til fem hverdage for ikke at forhindre hurtig udbetaling. Det bør dog først godtgøres over for de kompetente myndigheder, at et kreditinstitut ikke har tilbagebetalt et indskud, der er forfaldet til udbetaling. Denne vurdering bør foretages med forbehold af de retlige eller administrative procedurer i medlemsstaterne.

(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.«

### ***Bulgarsk ret***

- 8 Artikel 1, stk. 1 og 2, i Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (lov om statens og kommunernes ansvar for forvoldte skader) (DV nr. 60 af 5.8.1988, herefter »lov om statens ansvar«), fastsætter følgende:

»1. Staten og kommunerne er ansvarlige for de skader, som borgere og juridiske personer har lidt som følge af ulovlige retsakter og retsstridig handling eller undladelse fra deres organers eller ansattes side i forbindelse med udøvelsen af deres administrative aktiviteter.

2. De søgsmål, der anlægges i henhold til stk. 1, behandles i overensstemmelse med den procedure, som er fastsat i Administrativnoprotsesualen kodeks [(forvaltningsprocesloven)] [...]«

- 9 Den nævnte lovs artikel 8, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Erstatning for skader, der er forårsaget under de betingelser, som er fastsat i artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1 og 2, artikel 2a og artikel 2b, stk. 1, kan kræves i henhold til den procedure, der er fastsat i nærværende lov, og ikke i henhold til den almindelige procedure.

[...]

3. Når der ved lov eller dekret er fastsat en specifik fremgangsmåde for erstatning, finder nærværende lov ikke anvendelse.«
- 10 Artikel 45 i Zakon za zadalzhniata i dogovorite (lov om forpligtelser og kontrakter) (DV nr. 275 af 22.11.1950) fastsætter:
- »Den, der på grund af sin culpøse adfærd har forvoldt en anden person skade, er forpligtet til at afhjælpe denne skade. I alle de tilfælde, hvor skader opstår som følge af en ulovlig handling, er der formodning om culpøs adfærd, indtil det modsatte er bevist.«
- 11 Artikel 49 i lov om forpligtelser og kontrakter har følgende ordlyd:
- »Den, der har givet en opgave til en anden person, er ansvarlig for de skader, som denne har forvoldt i forbindelse med udførelsen af opgaven.«
- 12 Zakona za garantirane na vlogovete v bankite (lov om dækning af bankindsud) (DV nr. 49 af 29.4.1998) indeholder bestemmelser om oprettelse af en fond til dækning af bankindsud (herefter »fonden«) og om fondens opgaver og aktiviteter. I overensstemmelse med artikel 1a i de supplerende bestemmelser af 2009 (DV nr. 44 af 12.6.2009) gennemfører denne lov de i direktiv 94/19 og 2009/14 fastsatte bestemmelser.
- 13 Lovens artikel 23, stk. 1, 2, 5 og 6, er sålydende:
- »1. Fonden dækker den pågældende banks forpligtelser over for indskyderne indtil garantibeløbet, når [BNB] har tilbagekaldt forretningsbankens banktilladelse.
2. Fonden udbetaler indskudsgarantibeløbet gennem en eller flere forretningsbanker, der er udpeget af bestyrelsen.
- [...]
5. Fonden påbegynder udbetalingen senest den 20. hverdag efter den dato, hvor [BNB] har truffet den i stk. 1 omhandlede beslutning.
6. Under særlige omstændigheder kan fonden forlænge den i stk. 5 fastsatte frist med højst ti hverdage.«
- 14 Den nævnte lovs artikel 24, stk. 1, bestemmer:
- »1. Fra den dato, hvor [BNB] har truffet den i artikel 23, stk. 1, omhandlede beslutning, indtræder fonden i indskydernes rettigheder mod banken indtil garantibeløbet, uanset beløbet herpå og uanset det tidspunkt, hvor fonden har foretaget betalinger i henhold til hver enkelt indskyders garanti.«
- 15 Zakona za Bulgarskata narodna banka (lov om den bulgarske nationalbank) (DV nr. 46 af 10.6.1997) indeholder bestemmelser om BNB's vedtægter, mål og beføjelser.
- 16 Denne lovs artikel 1, stk. 1, fastsætter:
- »1. [BNB] er centralbanken i Republikken Bulgarien. Den er en juridisk person.«

17 Den nævnte lovs artikel 2, stk. 6, fastsætter:

»[BNB] har kompetence til at regulere og gennemføre tilsynet med den virksomhed, der udøves af de øvrige banker med hjemsted i indlandet, med henblik på at sikre banksystemets stabilitet og beskytte indskydernes interesser.«

18 I henhold til lovens artikel 16 skal BNB's bestyrelse bl.a. »udstede tilladelser, give afslag på tildeling af tilladelser og tilbagekalde tilladelser givet til banker, operatører af betalingssystemer, betalingsinstitutter og udstedere af elektroniske penge på de betingelser og efter de fremgangsmåder, som er fastsat ved lov; [...] sætte banker under skærpet tilsyn på de betingelser og efter de fremgangsmåder, som er fastsat ved lov om kreditinstitutter«.

19 Zakona za kreditnite institutsii (lov om kreditinstitutter) (DV nr. 59 af 21.7.2006) regulerer betingelserne for og proceduren med tilladelse, udøvelsen af virksomheden, kontrollen med overholdelsen af tilsynsmæssige krav og kreditinstitutters virksomhedsophør med det formål for øje at garantere et stabilt, pålideligt og sikkert banksystem og beskytte indskydernes interesser samt BNB's oplysningsforpligtelser i forbindelse med regulering af og tilsyn med banker.

20 I henhold til artikel 1, stk. 2, i lov om kreditinstitutter er BNB »den myndighed, der i Republikken Bulgarien har kompetence til at føre tilsyn med bankerne som omhandlet i artikel 4, stk. 1, nr. 40), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT 2013, L 176, s. 1)«.

21 Lovens artikel 36, stk. 2 og 3, bestemmer:

»2. [BNB] tilbagekalder en tilladelse, der er udstedt til en bank, på grund af bankens insolvens, hvis:

1) banken i mere end syv hverdage ikke har indfriet sine forfaldne pengeforpligtelser, når dette er direkte forbundet med bankens finansielle situation, og [BNB] anser det for usandsynligt, at de forfaldne pengeforpligtelser indfries inden for en rimelig frist, eller

2) bankens egenkapital har en negativ værdi.

3. [BNB] træffer den i stk. 2 omhandlede beslutning inden for fem hverdage fra den dato, hvor banken er erklæret insolvent.«

22 Lovens artikel 79, stk. 8, fastsætter:

»[BNB], dennes organer og de af disse befuldmægtigede personer er ikke ansvarlige for de skader, der er forvoldt under udøvelsen af deres tilsynsopgaver, medmindre de har handlet forsætligt.«

23 Artikel 115 i lov om kreditinstitutter er sålydende:

»1. Med henblik på saneringen af en bank, der er udsat for en risiko for insolvens, kan [BNB] sætte denne bank under skærpet tilsyn.

2. En bank er udsat for en risiko for insolvens:

1) når bankens samlede kapitalprocent er lavere end det fastsatte minimumsniveau, eller

2) når [BNB] finder, at bankens likvide aktiver ikke er tilstrækkelige til, at banken kan opfylde sine forpligtelser, når disse forfalder, eller

3) når banken ikke inden for den fastsatte frist har opfyldt en eller flere forpligtelser, der er forfaldet i forhold til dens kreditorer.

[...]«

24 Lovens artikel 116 har følgende ordlyd:

»1. I de tilfælde, der er omhandlet i artikel 115, stk. 1, sætter [BNB] den pågældende bank under skærpet tilsyn og:

- 1) udpeger kuratorer, såfremt der ikke tidligere er blevet udpeget kuratorer, og fastsætter deres kompetencer
- 2) fastsætter varigheden af og fremgangsmåden for det skærpede tilsyn.

2. I de i stk. 1 nævnte tilfælde kan [BNB]:

- 1) sætte renterne på bankens forpligtelser ned på den gennemsnitlige markedsværdi
- 2) i en fastlagt periode helt eller delvist afbryde opfyldelsen af samtlige eller visse af bankens forpligtelser
- 3) helt eller delvist begrænse bankens virksomhed

[...]«

25 Den nævnte lovs artikel 119, stk. 5, bestemmer:

»5. I de tilfælde, der er omhandlet i artikel 116, stk. 2, nr. 2), er banken ikke økonomisk ansvarlig for den manglende opfyldelse af de forpligtelser, hvis opfyldelse er blevet afbrudt som følge af det skærpede tilsyn. Mens banken er sat under skærpet tilsyn, påløber der hverken morarenter eller renter for den manglende opfyldelse af bankens pengeforpligtelser, hvis opfyldelse er blevet afbrudt, men de kontraktbestemte renter på sådanne forpligtelser påløber dog, idet de imidlertid først skal betales efter, at det skærpede tilsyn er blevet hævet.«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

26 Den 4. marts 2014 indgik Nikolay Kantarev en rammekontrakt med KTB om betalingstjenesteydelser og en tillægsaftale til den nævnte kontrakt vedrørende åbning af en konto. Det fremgik bl.a. af denne tillægsaftale, at de beløb, der blev indsat på den pågældende konto, var dækket af fonden. Desuden ville de på denne konto indsatte beløb give anledning til faste rentebetalinger, der skulle udbetales på kontoen én gang årligt eller på tidspunktet for lukningen af samme konto, og de var ligeledes dækket af fonden.

27 Idet KTB stod over for en likviditetskrise som følge af en massiv hævning af de indskud, som kreditinstituttet rådede over, anmodede dets repræsentanter den 20. juni 2014 BNB om at sætte kreditinstituttet under skærpet tilsyn. De underrettede ligeledes BNB om, at indbetalingerne og samtlige bankforretninger i det nævnte institut var blevet indstillet. Ved beslutning af samme dag satte BNB's bestyrelse KTB under skærpet tilsyn i tre måneder. Opfyldelsen af dette kreditinstituts forpligtelser blev suspenderet, og dets aktiviteter blev begrænset. Der blev udpeget kuratorer, og BNB gav disse til opgave at få en ekstern revisor til at vurdere instituttets aktiver og gæld.

- 28 Det fremgik af denne vurdering, at KTB's økonomiske resultat var negativt, og at banken ikke opfyldte de krav om egne midler, som var fastsat i EU-retten. Ved beslutning af 6. november 2014 inddrog BNB som følge heraf for det første KTB's banktilladelse, slog for det andet fast, at der skulle træffes foranstaltninger med henblik på indledningen af en insolvensbehandling af banken, og besluttede for det tredje, at fonden skulle underrettes herom.
- 29 Sagsøgeren i hovedsagens konto blev lukket ex officio på denne dato, hvilket i medfør af bulgarsk ret udløste tilbagebetalingen af Nikolay Kantarevs indskud i henhold til indskudsgarantiordningen.
- 30 Den 4. december 2014 udbetalte et bulgarsk kreditinstitut, der af fonden havde fået til opgave at tilbagebetale de indskud, der var indestående i af KTB, 86 973,81 BGN (ca. 44 465 EUR) til Nikolay Kantarev, idet dette beløb omfattede de renter, som var forfaldet den 6. november 2014 – datoen for tilbagekaldelsen af KTB's tilladelse – nemlig 2 673,81 BGN. I denne forbindelse fulgte den rentesats, der blev anvendt på sagsøgeren i hovedsagens indskud, frem til den 1. juli 2014 de aftalte betingelser, mens den anvendte rentesats fra denne dato og frem til den 6. november 2014 var den, der var blevet fastsat ved beslutning af 30. juni 2014 fra BNB's bestyrelse, som nedsatte den rentesats, der skulle finde anvendelse på indskuddene i KTB.
- 31 Ved dom af 22. april 2015 fastslog Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia, Bulgarien) efterfølgende, at KTB's insolvens var indtrådt den 6. november 2014. BNB iværksatte appel til prøvelse af denne del af dommen for Sofiyski apelativen sad (appeldomstolen i Sofia, Bulgarien), som ophævede den i første instans afsagte dom, idet den fastslog, at den dato, der skulle lægges til grund, var den 20. juni 2014, nemlig den dato, hvor KTB's egenkapital blev negativ.
- 32 I starten af 2016 anlagde Nikolay Kantarev sag i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU ved Administrativen sad Varna (forvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien) mod BNB, idet han gjorde gældende, at denne institution uanset lov om dækning af bankindskud skulle have konstateret indskuddenes indisponibilitet i overensstemmelse med artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19, dvs. inden for fem hverdage efter vedtagelsen af beslutningen om at sætte KTB under skærpet tilsyn. Følgelig har BNB gjort sig skyldig i en tilsidesættelse af EU-retten, der giver ham ret til erstatning. I denne henseende har Nikolay Kantarev gjort gældende, at den sene tilbagebetaling af hans indskud havde påført ham et tab svarende til morarenterne.
- 33 Ved kendelse af 12. marts 2016 afbrød den forelæggende ret hovedsagen med den begrundelse, at de i artikel 1, stk. 1, i lov om statens ansvar fastsatte betingelser for anvendelse ikke var opfyldt. Denne kendelse blev imidlertid ophævet af Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol, Bulgarien) ved kendelse af 18. juli 2016. I denne kendelse gav den nævnte domstol anvisninger til den forelæggende ret om flere forhold, der skulle bedømmes med henblik på afgørelsen af tvisten.
- 34 Henset til disse anvisninger er den forelæggende ret af den opfattelse, at udfaldet af Nikolay Kantarevs søgsmål for det første afhænger af spørgsmålet om, hvorvidt BNB skal gøres ansvarlig i overensstemmelse med de i artikel 1, stk. 1, i lov om statens ansvar fastsatte betingelser eller i overensstemmelse med de betingelser, som er fastsat i lov om forpligtelser og kontrakter. Den har i denne henseende anført, at de bulgarske retters praksis er selvmodsigende for så vidt angår kompetencen for domstole – civile eller forvaltningsretlige – til at efterprøve søgsmål med påstand om erstatning for skader, der følger af en tilsidesættelse af EU-retten. Den har tilføjet, at Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol) har fastlagt en selvmodsigende praksis ved i visse tilfælde at fastslå, at lov om statens ansvar ikke finder anvendelse på BNB, idet denne hverken er et organ henhørende under den udøvende magt eller et organ, der finansieres af statsbudgettet, mens den i andre tilfælde har fastslået, at BNB skal anses for et organ, som har en offentlig myndighedsbeføjelser, og derved fastslået, at den nævnte lov finder anvendelse.



- 35 Den forelæggende ret har ligeledes anført, at der foreligger væsentlige forskelle mellem den procedure og de betingelser for ansvarspådragelse, der er fastsat i lov om statens ansvar, og dem, som er fastsat i lov om forpligtelser og kontrakter. Ved lov om statens ansvar, der kun finder anvendelse, når en skade er opstået som følge af annullerede ulovlige retsakter eller retsstridige handlinger eller unkladelser fra forvaltningens side, er der indført en ordning med objektivt ansvar. I henhold til denne lov skal sagsøgeren betale et simpelt gebyr på tidspunktet for sagsanlægget, og den pågældende kan indbringe sagen for retterne på det sted, hvor vedkommende har sin bopæl. Inden for rammerne af et søgsmål støttet på lov om forpligtelser og kontrakter er sagsøgeren derimod forpligtet til at betale staten et gebyr, der svarer til en vis procentdel af tvistens værdi, og sagsøgeren skal indbringe sagen for retterne på det sted, hvor den sagsøgte er beliggende, eller på det sted, hvor skadetilføjelsen er foregået. Som materiel betingelse for et søgsmål som det i hovedsagen omhandlede kræves det endvidere, at sagsøgeren beviser, at der er begået en fejl af BNB, eller at der foreligger en bevidst adfærd fra denne institutions side.
- 36 Med hensyn til realiteten tilkommer det for det andet den forelæggende ret at efterprøve, om BNB var forpligtet til at træffe den i artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 fastsatte beslutning, hvorfor det med henblik på afgørelsen af tvisten vil være nødvendigt at fastlægge, om denne bestemmelse er blevet gennemført korrekt i bulgarsk ret. I denne forbindelse har den forelæggende ret rejst spørgsmål om de betingelser for at erklære indskuddene indisponible, der er fastsat i dette direktiv, med henblik på at undersøge, hvornår disse var opfyldt. I denne sammenhæng har den forelæggende ret anført dels, at BNB med henblik på at udløse gennemførelsen af indskudsgarantien alene kunne tilbagekalde et kreditinstituts tilladelse, dels at BNB forud for tilbagekaldelsen af KTB's tilladelse havde besluttet at sætte sidstnævnte under skærpet tilsyn for at beskytte banken mod insolvens. I denne henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at fondens tilbagebetaling i henhold til indskudsgarantiordningen ikke er til hinder for, at en enhed sættes under skærpet tilsyn.
- 37 For det tredje ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, nr. 3), nr. i), og artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 giver indskyderne ret til at kræve erstatning af medlemsstaten for den kompetente myndigheds tilsidesættelse af fristen for at konstatere, at et kreditinstituts indskud er indisponible.
- 38 I denne henseende er den nationale retspraksis ligeledes selvmodsigende. I nogle sager har indskydere fået medhold i de sager, de havde anlagt mod BNB, med den begrundelse, at denne havde tilsidesat nogle bestemmelser i EU-retten, der har direkte virkning, mens BNB er blevet frifundet i andre sager med den begrundelse, at forsinkelsen i udbetalingen skyldtes fonden og ikke BNB, at tilbagebetaling var umulig, så længe det pågældende instituts banktilladelse ikke var blevet tilbagekaldt, eller at bestemmelserne i direktiv 94/19 ikke havde direkte virkning, og at det, såfremt der blev konstateret en mangel i gennemførelsen af direktivet, ikke ville medføre et ansvar for BNB, men for staten selv.
- 39 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at BNB har tilsidesat EU-retten, men ønsker oplyst, om der er tale om »en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse« i EU-rettens forstand. Den har i denne henseende fastslået, at den pågældende saneringsforanstaltning er blevet truffet af BNB i almenhedens interesse, idet indskyderne herved er blevet ydet en beskyttelse, der svarer til den, der er fastsat i direktiv 94/19, og at indskuddene er blevet pålagt renter i løbet af denne periode.
- 40 På denne baggrund har Administrativen sad Varna (forvaltningsdomstolen i Varna) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »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 [er skyld i] tilsidesættelsen, og ud fra arten af den handling/unkladelse, hvorved tilsidesættelsen er [fremkommet], 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 [følger af Domstolens dom af 19. november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428)], fortolkes således, at de er til hinder for, at erstatningssøgsmål på grund af tilsidesættelse af EU-retten 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 [andre statslige organer har gjort sig skyldige i] ved retshandlinger/undladelser, som ikke er ophævet efter den pågældende procedure?
- 3) Skal artikel 1, [nr. 3), nr. 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 bankindsud], 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, [nr. 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 bestemmelse [nr.] 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 [...] 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, [nr. 3), nr. 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, [nr. 3), nr. i)], [og] artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 [samt] ottende betragtning til direktiv 2009/14 fortolkes således, at »de kompetente myndigheders« skønsmargen ved vurderingen i henhold til artikel 1, [nr. 3), nr. i)], i alle tilfælde er begrænset af fristen i henhold til [nr.] i), andet punktum, [i artikel 1, nr. 3), i direktiv 94/19,] eller tillader de med henblik på det skærpede tilsyn som omhandlet i [...] artikel 115[ i lov om kreditinstitutter], at indskuddene forbliver indisponible i længere tid end fastsat i direktiv[ 94/19]?
- 7) Har artikel 1, [nr. 3), nr. 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 indskudsbetrag, hvis afgørelsen i henhold til artikel 1, [nr. 3), nr. 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 [...] artikel 79, stk. 8, [ i lov om kreditinstitutter,] 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, [nr. 3), nr. i)], i direktiv 94/19, en »tilstrækkeligt kvalificeret« tilsidesættelse], 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 [fonden] 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?«

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Formaliteten*

- 41 BNB har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, og har til støtte herfor for det første gjort gældende, at de forelagte spørgsmål er irrelevante og ikke har nogen tilknytning til de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Det tilkommer desuden den nationale ret, og ikke Domstolen, at afgøre, om Nikolay Kantarev faktisk har lidt en skade, og for det tilfælde, at det fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af direktiv 94/19, er den bulgarske lovgiver, som er den eneste, der har kompetence til at gennemføre direktivet i national ret, den eneste ansvarlige herfor. For det andet har BNB gjort gældende, at det følger af dom af 12. oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606), at en borger ikke kan kræve erstatning for tab, som skyldes et utilstrækkeligt tilsyn fra den nationale myndighed, der fører tilsyn med kreditinstitutter, for så vidt som den ved direktiv 94/19 fastsatte tilbagebetaling til indskyderne er sikret.
- 42 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at den i artikel 267 TEUF foreskrevne procedure udgør et instrument i samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter. Heraf følger, at det alene tilkommer de nationale retter, som behandler tvisten, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, at vurdere – under hensyn til hver enkelt sags særegenheder – både nødvendigheden af en præjudiciel afgørelse for at kunne afsige dom og relevansen af de spørgsmål, som de forelægger Domstolen (dom af 2.3.2017, Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Når de af de nationale retter forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (dom af 2.3.2017, Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Domstolen kan imidlertid afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller

såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 2.3.2017, Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

- 45 Ingen af disse situationer foreligger imidlertid i denne sag. Den forelæggende ret har nemlig anført, at sagsøgeren i hovedsagen til støtte for sit erstatningssørgsmål har påberåbt sig en fejlagtig anvendelse af direktiv 94/19 og anført grundene til, at besvarelsen af de forelagte præjudicielle spørgsmål forekommer ham nødvendig for at afgøre tvisten i hovedsagen.
- 46 Hvad for det andet angår det argument, der er støttet på dom af 12. oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606), tillader artikel 267 TEUF altid en national ret at forelægge Domstolen fortolkningsspørgsmål, hvis den finder det hensigtsmæssigt (dom af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl., C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis). Relevansen og rækkevidden af den nævnte dom skal derfor behandles under vurderingen af realiteten af de forelagte spørgsmål.
- 47 Følgelig skal det fastslås, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal antages til realitetsbehandling.

### ***Realiteten***

#### *Om det tredje og det sjette spørgsmål*

- 48 Med det tredje og det sjette spørgsmål, som skal behandles samlet og først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, nr. 3), og artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at de er til hinder for dels en national lovgivning, hvorefter konstateringen af indskuddenes indisponibilitet afhænger af kreditinstituttets insolvens og af tilbagekaldelsen af dette instituts banktilladelse, dels at de i disse bestemmelser fastsatte frister til at fastslå indskuddenes indisponibilitet og til at tilbagebetale disse indskud fraviges med den begrundelse, at det er en forudsætning, at kreditinstituttet er sat under skærpet tilsyn.
- 49 I denne henseende skal det bemærkes, at det af ordlyden af artikel 1, nr. 3), nr. i), første afsnit, i direktiv 94/19 udtrykkeligt fremgår, at den betingelse, der er nødvendig og tilstrækkelig til at konstatere, at et indskud, som er forfaldet til udbetaling, er indisponibelt, er, at et kreditinstitut efter den kompetente myndigheds opfattelse ikke i 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.
- 50 Desuden bliver det i artikel 1, nr. 3), nr. i), andet afsnit, i direktiv 94/19 præciseret, at de nævnte kompetente myndigheder skal foretage denne konstatering »hurtigst muligt« og »senest fem hverdage efter, at det for første gang er blevet godtgjort over for dem, at [det pågældende] kreditinstitut ikke har tilbagebetalt et indskud, der er forfaldet til udbetaling«.
- 51 Det følger af disse bestemmelser, at konstateringen af indisponibiliteten af et kreditinstituts indskud ikke kan gøres afhængig af det pågældende kreditinstituts insolvens eller af tilbagekaldelsen af dets banktilladelse.
- 52 For det første skal disse indskuds indisponibilitet nemlig konstateres meget hurtigt, uden at der skal ventes på, at de betingelser, som er nødvendige for at indlede en insolvensbehandling eller for tilbagekaldelsen af banktilladelsen, er opfyldt.

- 53 For det andet adskiller kreditinstituttets insolvens og tilbagekaldelsen af banktilladelsen sig fra de omstændigheder, som er omhandlet i artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19. Således kan tilbagekaldelsen af et kreditinstituts banktilladelse bl.a. være en følge af en manglende indtrædelse i en indskudsgarantifond, uden at dette betyder, at instituttets indskud er indisponible.
- 54 Et kreditinstituts insolvens og tilbagekaldelsen af banktilladelsen er desuden af en sådan art, at de kan være indikationer på, at kreditinstituttet oplever varige vanskeligheder. For så vidt som artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 gør konstateringen af et indskuds indisponibilitet betinget af den omstændighed, at kreditinstituttet »ikke i øjeblikket« synes at være i stand til at tilbagebetale indskuddet, og af, at kreditinstituttet ikke har »umiddelbar« udsigt til at blive i stand til det, kan denne indisponibilitet derimod være midlertidig.
- 55 Det følger heraf, at konstateringen af indskuddenes indisponibilitet også skal foretages i tilfælde af midlertidige vanskeligheder, for så vidt som det pågældende kreditinstitut ikke er i stand til at tilbagebetale de skyldige indskud, der er forfaldet til betaling, og ikke har umiddelbar udsigt til at blive i stand til det.
- 56 Denne fortolkning bekræftes af det dobbelte formål, der forfølges med direktiv 94/19. I denne henseende skal det bemærkes, at direktivet, således som det fremgår af første og fjerde betragtning hertil, tilsigter både at beskytte indskyderne og sikre stabiliteten i banksystemet ved at forhindre fænomenet med massive hævnninger af indskud ikke alene i et kriseramt kreditinstitut, men også i sunde institutter, fordi offentligheden mister tilliden til det nævnte systems soliditet (dom af 22.3.2018, Anisimoviené m.fl., C-688/15 og C-109/16, EU:C:2018:209, præmis 83).
- 57 I lyset af dette dobbelte formål er det absolut nødvendigt, at indskudsgarantien, således som det fremgår af ottende og niende betragtning til direktivet, træder i funktion inden for »en meget kort frist« efter, at et kreditinstituts indskud er blevet indisponible.
- 58 For det første kræver beskyttelsen af indskyderne nemlig, at deres indskud tilbagebetales så hurtigt som muligt efter, at de er blevet indisponible, således at disse indskydere ikke mister deres penge og ikke som følge heraf havner i en situation, hvor det er umuligt for dem bl.a. at dække deres daglige behov. For det andet er det for banksystemets stabilitet også nødvendigt med en hurtig tilbagebetaling af indskyderne med henblik på at undgå, at de økonomiske vanskeligheder, som et kreditinstitut oplever, selv hvis de er midlertidige, medfører fænomenet med en massiv hævning af indskud, og at disse vanskeligheder således breder sig til resten af banksystemet.
- 59 Det forholder sig ganske vist således, at den kompetente myndighed, henset til ordlyden af artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 og navnlig til den omstændighed, at denne bestemmelse præciserer, at den nævnte myndighed skal konstatere indskuddenes indisponibilitet, når de herfor nødvendige betingelser »efter [dens] opfattelse« er opfyldt, råder over et vist skøn. Dette skøn vedrører imidlertid bedømmelsen af, om de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, er opfyldt, og ikke disse betingelser som sådan eller det tidspunkt, hvor en sådan konstatering skal foretages.
- 60 Hvad angår muligheden for at fravige fristen for at konstatere, at indskuddene er indisponible, med henblik på at sætte kreditinstituttet under skærpet tilsyn skal det bemærkes, at den i artikel 1, nr. 3), nr. i), andet afsnit, i direktiv 94/19 fastsatte frist i henhold til selve ordlyden af bestemmelsen er en ufravigelig frist, og at der ikke er fastsat nogen fravigelse af denne frist i nogen anden bestemmelse i direktivet.
- 61 Det ville desuden være i strid med det krav om hurtig behandling, der følger af direktiv 94/19, såfremt det blev tilladt for de kompetente myndigheder at fravige den i direktivet fastsatte frist for at konstatere indskuddenes indisponibilitet med henblik på at sætte kreditinstituttet under skærpet tilsyn. Det

fremgår nemlig såvel af det med direktivet tilsigtede dobbelte formål, således som dette er anført i nærværende doms præmis 56, som af den nedsættelse af denne frist fra 21 dage til 5 dage, som er indført ved direktiv 2009/14, at en sådan konstatering skal foretages i løbet af meget kort tid.

- 62 Det fremgår desuden netop af begrundelsen til forslaget til Rådets direktiv om indskudsgarantiordninger af 4. juni 1992 (KOM(92) 188 endelig, EFT 1992, C 163, s. 6), som førte til vedtagelsen af direktiv 94/19, at udbetalingen af indskudsgarantien skal basere sig på en objektiv konstatering af, at en indskyder har været afskåret fra at disponere over de midler, som kreditinstituttet ellers havde pligt til at udbetale den pågældende for »at fremskynde udbetalingen af garanterede beløb« og for, »at udbetalingen ikke skal sammenkædes med iværksættelsen af en sanerings- eller likvidationsprocedure over for kreditinstituttet«.
- 63 Det fremgår ganske vist af 12. betragtning til direktiv 2009/14, at »[i]ndskud kan anses for at være indisponible, når tidlig indgriben og reorganiseringsforanstaltninger [med hensyn til det pågældende kreditinstitut] ikke er lykkedes«.
- 64 Det forholder sig imidlertid således, at denne 12. betragtning for det første kun henviser til muligheden for, at indskud kan anses for at være indisponible i tilfælde af, at tidlig indgriben og reorganiseringsforanstaltninger ikke er lykkedes, uden at gøre konstateringen af indisponibiliteten betinget af den omstændighed, at sådanne forebyggende foranstaltninger ikke er lykkedes.
- 65 For det andet skal det bemærkes, at det af det andet punktum i den nævnte betragtning fremgår, at denne mulighed »ikke [bør] hindre de kompetente myndigheder i at foretage yderligere omstruktureringsbestrebelse under udbetalingsfristen« og følgelig indebærer, at sådanne foranstaltninger hverken berører konstateringen af, at indskud er indisponible, eller tilbagebetalingen heraf.
- 66 Hvad angår den frist for tilbagebetaling af indskud, som er fastsat i artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19, fremgår det af selve ordlyden af denne bestemmelse, at en forlængelse af denne frist kun er mulig, når der foreligger »helt særlige omstændigheder«, og at denne forlængelse »ikke [må] overstige ti hverdage«.
- 67 Hvad angår et nødlidende kreditinstitut udgør den omstændighed, at instituttet sættes under skærpet tilsyn med henblik på at forhindre, at det bliver insolvent, ikke en helt særlig omstændighed, men tværtimod en omstændighed, der er uløseligt forbundet med situationen for et sådant institut og med de foranstaltninger, der kan vedtages for at afhjælpe denne situation.
- 68 Under alle omstændigheder viser den omstændighed, at forlængelsen af fristen for tilbagebetaling af indskuddene er begrænset til ti hverdage, at denne forlængelse ikke vedrører de foranstaltninger, der kan vedtages for at forhindre instituttets insolvens, for så vidt som sådanne foranstaltninger kræver mere end ti dage for at udfolde deres virkninger fuldt ud.
- 69 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje og det sjette spørgsmål besvares med, at artikel 1, nr. 3), og artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at de er til hinder for dels en national lovgivning, hvorefter konstateringen af indskuddenes indisponibilitet afhænger af kreditinstituttets insolvens og af tilbagekaldelsen af dette instituts banktilladelse, dels, at de i disse bestemmelser fastsatte frister for at fastslå indskuddenes indisponibilitet og for at tilbagebetale disse indskud fraviges med den begrundelse, at det er en forudsætning, at kreditinstituttet er sat under skærpet tilsyn.

*Om det fjerde spørgsmål*

- 70 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at de kompetente myndigheder ved en udtrykkelig vedtagelse skal konstatere, at indskud, der indehaves af et kreditinstitut, er indisponible, eller om denne indisponibilitet ligeledes kan udledes af andre handlinger foretaget af disse myndigheder, såsom BNB's beslutning om at sætte KTB under skærpet tilsyn, eller lægges til grund på grundlag af omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede.
- 71 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 begrænser sig til at anføre de omstændigheder, hvorunder de kompetente myndigheder skal foretage en konstatering af, at et kreditinstituts indskud er indisponible, uden at angive den form, som en sådan konstatering skal have.
- 72 Når dette er sagt, skal det bemærkes dels, at det i ordningen i direktiv 94/19 forholder sig således, at konstateringen af indisponibiliteten af et kreditinstituts indskud er afgørende for tilbagebetalingen af disse indskud gennem garantiordningerne, dels at denne konstatering i overensstemmelse med direktivets artikel 10, stk. 1, udgør starttidspunktet for den frist, inden for hvilken denne tilbagebetaling skal ske.
- 73 Henset til disse forhold skal indisponibiliteten af et kreditinstituts indskud som omhandlet i artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 således nødvendigvis konstateres ved en udtrykkelig beslutning fra de kompetente myndigheder, hvorved det tilsigtes at fastslå denne indisponibilitet, for så vidt som enhver anden fortolkning ville skabe en usikker situation, hvilket direktivet netop har til formål at afhjælpe.
- 74 Det fremgår nemlig af 21. betragtning til direktiv 94/19, at oplysningspligten over for indskyderne er et væsentligt element i beskyttelsen af dem. Som anført i nærværende doms præmis 56, tilsigter direktivet endvidere at opfylde to formål, der er nært forbundne, nemlig banksystemets stabilitet og beskyttelsen af indskyderne. Disse formål forudsætter, at indskyderne med sikkerhed kan fastslå, at deres indskud er indisponible, og det tidspunkt, fra hvilket de vil blive tilbagebetalt, med henblik på at forhindre enhver form for panik, der kan bringe banksystemets stabilitet i fare.
- 75 Desuden bemærkes, at eftersom konstateringen af indisponibiliteten er afgørende for tilbagebetalingen af indskuddene og for starttidspunktet for den frist, inden for hvilken tilbagebetalingen skal ske, skal indskyderne og indskudsgarantifondene råde over en udtrykkelig, klar og præcis beslutning, der gør det muligt for dem hurtigt og med vished at vide, at indskuddene er blevet erklæret indisponible efter udfaldet af den i artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 fastsatte vurdering. En sådan beslutning sikrer dels, at indskudsgarantifonden er i stand til at indlede en tilbagebetalingsproces og godtgøre, at den i artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 fastsatte frist er begyndt at løbe, dels at indskyderne kan påberåbe sig de rettigheder, som de er tillagt ved direktivet.
- 76 Det følger heraf, at der skal træffes en udtrykkelig beslutning for at konstatere indskuddenes indisponibilitet, og at indskudsgarantifonden straks efter vedtagelsen af beslutningen skal underrettes herom.
- 77 Desuden kan indskuddenes indisponibilitet ikke udledes af andre handlinger fra den kompetente nationale myndigheds side, såsom at en bank sættes under skærpet tilsyn, eller blot lægges til grund med henvisning til omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, som ikke er en følge af en vurdering af indskuddenes indisponibilitet som den, der er fastsat i artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19.
- 78 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at den kompetente nationale myndighed ved en udtrykkelig vedtagelse skal konstatere, at indskuddene er indisponible i denne bestemmelses forstand, og denne indisponibilitet kan hverken

udledes af andre handlinger foretaget af nationale myndigheder, såsom BNB's beslutning om at sætte KTB under skærpet tilsyn, eller lægges til grund med henvisning til omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede.

*Om det femte spørgsmål*

- 79 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, nr. 3), i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at konstateringen af et bankinskuds indisponibilitet i denne bestemmelses forstand er betinget af, at indehaveren af dette indskud forinden forgæves har anmodet om at hæve midlerne hos det pågældende kreditinstitut.
- 80 I denne henseende fremgår det af artikel 1, nr. 1), i direktiv 94/19, sammenholdt med direktivets artikel 1, nr. 3), nr. i), at selv om indskuddene skal tilbagebetales på de ved lov eller ved aftale fastsatte vilkår, som finder anvendelse på disse, skal vurderingen af, om de er indisponible, derimod udelukkende afgøres på grundlag af de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 1, nr. 3), nr. i).
- 81 Denne bestemmelse fastsætter imidlertid ikke, at konstateringen af indskuddenes indisponibilitet skal være betinget af, at en forudgående anmodning om hævning af midler har været forgæves.
- 82 Således som Europa-Kommissionen med rette har anført, er denne konstatering nemlig knyttet til kreditinstitutets objektive finansielle situation og vedrører generelt samtlige indskud, der indehaves af dette institut, og ikke hvert enkelt indskud, som instituttet indehaver. For at det kan erklæres, at samtlige indskud, der indehaves af det nævnte kreditinstitut, er indisponible, er det således tilstrækkeligt, at det konstateres, at kreditinstitutet ikke har tilbagebetalt visse indskud, og at de i artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 fastsatte betingelser er opfyldt.
- 83 Det dobbelte formål, der forfølges med direktiv 94/19, og således som dette fremgår af nærværende doms præmis 56, ville endvidere ikke kunne opfyldes, såfremt der blev opstillet et krav om, at indehaveren af et indskud forgæves skal have anmodet det pågældende kreditinstitut om en hævning af midlerne, for at dette indskud skal kunne anses for »indisponibelt«.
- 84 For det første vil et sådant krav nemlig kunne undergrave indskydernes tillid til indskudsgarantiordningen og give anledning til fænomenet med massive anmodninger om hævning af indskuddene.
- 85 For det andet ville følgen af et sådant krav være, at proceduren med konstatering af indskuddenes indisponibilitet kompliceres, og at det med direktiv 94/19 forfulgte mål om en hurtig behandling bringes i fare.
- 86 Under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede skal det desuden bemærkes, at en sådan betingelse, når samtlige kreditinstitutets forretninger og betalinger er blevet indstillet, i endnu mindre grad er berettiget, idet den ikke er nødvendig, og idet den i praksis vil være meget vanskelig, om ikke umulig, at opfylde, eftersom indehaveren af indskuddet ikke nødvendigvis er i stand til at føre bevis for, at vedkommende forinden har anmodet om tilbagebetaling, og at denne anmodning var forgæves.
- 87 Det femte spørgsmål skal derfor fortolkes således, at artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at konstateringen af et bankinskuds indisponibilitet i denne bestemmelses forstand ikke må gøres betinget af, at indehaveren af dette indskud forinden forgæves har anmodet om at hæve midlerne hos det pågældende kreditinstitut.



*Om det syvende og det ottende spørgsmål*

- 88 Med det syvende og det ottende spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, nr. 3), nr. i), og artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at de har direkte virkning og tillægger indskyderne en ret til under henvisning til statens ansvar for en tilsidesættelse af EU-retten at anlægge sag mod den offentlige myndighed, der er forpligtet til at konstatere, at indskuddene i et kreditinstitut såsom BNB er indisponible, med påstand om erstatning for det tab, som angiveligt er blevet forvoldt på grund af den sene tilbagebetaling af indskuddene. I tilfælde af et bekræftende svar ønsker den forelæggende ret yderligere oplysninger om begrebet »tilstrækkeligt kvalificeret« tilsidesættelse i EU-rettens forstand og oplyst, om bestemte faktiske omstændigheder i den foreliggende sag er relevante med henblik på denne bedømmelse.
- 89 Indledningsvis skal det bemærkes, at i modsætning til det, som BNB har gjort gældende, og således som generaladvokaten har anført i punkt 78-82 i forslaget til afgørelse, adskiller de omstændigheder, der har givet anledning til tvisten i hovedsagen, sig fra dem, der gav anledning til dom af 12. oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606), og svarene på den forelæggende rets spørgsmål kan derfor ikke udledes af den nævnte dom.
- 90 Det fremgår af dom af 12. oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606), at når der i national ret er blevet indført en indskudsgarantiordning, er direktiv 94/19 ikke til hinder for en national bestemmelse, der udelukker, at borgere kan kræve erstatning for skader, som er forvoldt ved et utilstrækkeligt eller mangelfuldt tilsyn fra den nationale myndighed, der fører tilsyn med kreditinstitutter, eller at de på grundlag af EU-retten kan drage staten til ansvar med den begrundelse, at disse tilsynsopgaver udføres i det offentlige interesse.
- 91 I den foreliggende sag ønsker den forelæggende ret oplyst, om en medlemsstat kan drages til ansvar for en ukorrekt gennemførelse af direktiv 94/19 og en ukorrekt gennemførelse af den indskudsgarantiordning, der er fastsat ved dette direktiv.
- 92 I denne henseende bemærkes, at princippet om, at staten er ansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, efter fast retspraksis udgør en væsentlig del af systemet i traktaterne, som Unionen er baseret på (dom af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 93 Det påhviler således enhver medlemsstat at sikre, at borgerne opnår erstatning for den skade, de tilføjes ved manglende overholdelse af EU-retten, uanset hvilken offentlig 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 ret (dom af 25.11.2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 94 Hvad angår betingelserne for statens erstatningsansvar for skader, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, har Domstolen endvidere gentagne gange fastslået, at skadelidte borgere har en ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den EU-retlige bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge dem rettigheder, at tilsidesættelsen af denne bestemmelse er tilstrækkeligt kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og den af disse borgere lidte skade (dom af 28.7.2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 95 Det følger ligeledes af fast retspraksis, at det principielt er de nationale retsinstanser, der skal anvende betingelserne for, at medlemsstaterne ifalder ansvar for de skader, som borgerne er blevet forvoldt på grund af tilsidesættelser af EU-retten, i overensstemmelse med de anvisninger, som Domstolen har givet herfor (dom af 25.11.2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 48, og af 19.6.2014, Specht m.fl., C-501/12 – C-506/12, C-540/12 og C-541/12, EU:C:2014:2005, præmis 100).

- 96 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 1, nr. 3), nr. i), og artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 har direkte virkning og tillægger en ret til at anlægge et søgsmål med påstand om erstatning for det tab, som den sene tilbagebetaling af indskuddene har forårsaget, skal det indledningsvis bemærkes, at eftersom sagsøgeren ved den forelæggende ret har påberåbt sig et tab forårsaget af BNB's tilsidesættelse af artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19, er det ufornuddent for Domstolen at udtale sig om direktivets artikel 10, stk. 1.
- 97 Hvad angår den direkte virkning af artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 forholder det sig således, at retspraksis ganske vist ikke opstiller et krav om, at en sådan betingelse skal være opfyldt for, at en medlemsstat kan pålægges ansvar for tilsidesættelse af EU-retten (jf. analogt 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), men den forelæggende ret har imidlertid præciseret, at såfremt den nævnte bestemmelse har direkte virkning, har BNB tilsidesat EU-retten ved at undlade at anvende bestemmelsen i stedet for de nationale bestemmelser til gennemførelsen af direktiv 94/19.
- 98 I denne henseende skal det bemærkes, at borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale retter kan påberåbe sig disse bestemmelser over for medlemsstaten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt (dom af 25.6.2015, *Indėlių ir investicijų draudimas og Nemaniūnas*, C-671/13, EU:C:2015:418, præmis 57).
- 99 Artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 overlader ganske vist et skøn til medlemsstaterne med henblik på at udpege den myndighed, der har kompetence til at konstatere indskuddenes indisponibilitet, og et skøn til denne myndighed med hensyn til vurderingen af det pågældende kreditinstituts finansielle situation.
- 100 Ved at angive, at den kompetente myndighed skal konstatere indskuddenes indisponibilitet hurtigst muligt og 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, fastsætter den nævnte bestemmelse imidlertid en ubetinget og tilstrækkeligt præcis forpligtelse, hvis iagttagelse det tilkom BNB – som er den myndighed, der er udpeget til at konstatere indskuddenes indisponibilitet – at sikre inden for rammerne af sin kompetence.
- 101 En sådan fortolkning berører ikke det forhold, at de nationale domstole skal fastslå, hvilken offentlig myndighed der har tilsidesat EU-retten, i henhold til den pågældende medlemsstats ret.
- 102 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 er en EU-retlig bestemmelse, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder, skal det bemærkes, at det med direktiv 94/19 bl.a. tilsigtes at beskytte indskyderne.
- 103 Desuden har konstateringen af indskuddenes indisponibilitet en direkte indvirkning på indskydernes retlige situation, for så vidt som denne konstatering udløser indskudsgarantimekanismen og følgelig udbetalingen til indskyderne.
- 104 På denne baggrund er det åbenbart, at artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 er en EU-retlig bestemmelse, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder.
- 105 Hvad angår betingelsen om, at der skal foreligge en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, skal det bemærkes, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at en sådan tilsidesættelse indebærer, at en medlemsstat åbenbart og groft har overskredet grænserne for sit skøn. De forhold, som kan tages i betragtning i den forbindelse, er bl.a., hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, hvor vidt et skøn den tilsidesatte bestemmelse overlader de nationale myndigheder, om en eventuel retsvildfarelse er undskyldelig eller ej, om tilsidesættelsen er sket, eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt, og den omstændighed, at en EU-institutions holdning kan have været medvirkende til

undladelsen, vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med EU-retten (jf. i denne retning dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 56).

- 106 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at selv om BNB i medfør af artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 råder over et vist skøn med hensyn til at foretage en konstatering af, at et kreditinstituts indskud er indisponibelt, er dette skøn imidlertid afgrænset.
- 107 Artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 præciserer nemlig klart de betingelser, som konstateringen af indskuddenes indisponibilitet er undergivet, og den frist, inden for hvilken en sådan konstatering skal foretages.
- 108 Såfremt de i artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 fastsatte betingelser er opfyldt, skal den kompetente nationale myndighed følgelig konstatere indskuddenes indisponibilitet inden for den ufravigelige frist på fem dage.
- 109 Det fremgår af analysen af de faktiske omstændigheder i hovedsagen, at BNB som følge af de oplysninger, som KTB havde fremlagt vedrørende sine økonomiske vanskeligheder og likviditetsproblemer, havde sat sidstnævnte under skærpet tilsyn på grund af risikoen for insolvens og besluttet at indstille samtlige KTB's betalinger og forretninger. Foranstaltningerne med tilsyn af banken er således et tegn på den tvivl, som BNB – henset til KTB's finansielle situation – havde med hensyn til bankens evne til at tilbagebetale indskuddene inden for kort tid. De af BNB truffene foranstaltninger med indstilling af KTB's betalinger og forretninger forhindrede endvidere KTB i at tilbagebetale indskuddene.
- 110 Foruden disse forhold skal den forelæggende ret med henblik på bedømmelsen af, om BNB's adfærd var ulovlig, tage hensyn til den forsætlige eller uagtsomme karakter af det forårsagede tab.
- 111 Endelig skal det bemærkes, at de øvrige omstændigheder, som den forelæggende ret har anført, ikke er relevante for fastlæggelsen af, om BNB under de i hovedsagen omhandlede omstændigheder har gjort sig skyldig i en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse i EU-rettens forstand ved ikke at konstatere indskuddenes indisponibilitet inden for den frist på fem hverdage, der er fastsat i artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19.
- 112 For det første er den omstændighed, at fonden ikke rådede over tilstrækkelige midler til at dække samtlige garanterede indskud, nemlig ikke relevant, for så vidt som en sådan omstændighed ikke henhører under de omstændigheder, som den kompetente nationale myndighed skal tage hensyn til med henblik på at fastslå, om det skal konstateres, at indskuddene er indisponibelt.
- 113 For det andet er den omstændighed, at kreditinstituttet under hele den periode, hvor betalingerne var indstillet, var blevet sat under skærpet tilsyn med henblik på at beskytte det mod insolvens, og den omstændighed, at sagsøgeren i hovedsagens indskud blev udbetalt efter BNB's konstatering af, at saneringsforanstaltningerne ikke var lykkedes, heller ikke relevante. Som fastslået af Domstolen i besvarelsen af det tredje præjudicielle spørgsmål, gør direktiv 94/19 nemlig for det første ikke konstateringen af indskuddenes indisponibilitet betinget af kreditinstituttets insolvens. For det andet tilsigter direktiv 94/19 at beskytte indskyderne ved at opstille et krav om, at de indskud, som de er indehavere af, skal dækkes og tilbagebetales inden for en meget kort frist.
- 114 For det tredje vedrører den omstændighed, at sagsøgeren i hovedsagens indskud er blevet tilbagebetalt med tillæg af renter, herunder for perioden fra den 20. juni 2014 til den 6. november 2014, den af Nikolay Kantarev påberåbte skade, og ikke spørgsmålet, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19.

- 115 Henset til de ovenstående betragtninger og med forbehold af den efterprøvelse, som skal foretages af den forelæggende ret, kan den omstændighed, at der ikke blev foretaget nogen konstatering af indskuddenes indisponibilitet inden for den i artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19 fastsatte frist på fem dage til trods for, at de i denne bestemmelse klart fastsatte betingelser var opfyldt, under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse i EU-retten forstand, og de øvrige omstændigheder, som den forelæggende ret har anført, er ikke relevante i denne henseende.
- 116 Hvad angår den tredje betingelse, der skal være opfyldt, for at staten ifalder ansvar for tilsidesættelse af EU-retten, tilkommer det den forelæggende ret efterprøve, om der, således som det synes at fremgå af de for Domstolen fremlagte sagsakter, består en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19 og den skade, som Nikolay Kantarev har lidt.
- 117 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det syvende og det ottende spørgsmål besvares med, at artikel 1, nr. 3, nr. i), i direktiv 94/19 har direkte virkning, og at bestemmelsen udgør en retsregel, hvorved det tilsigtes at give borgerne rettigheder, der gør det muligt for indskydere at anlægge søgsmål med påstand om erstatning for det tab, der er blevet forvoldt som følge af den sene tilbagebetaling af indskuddene. Det tilkommer den forelæggende ret dels at efterprøve, om den manglende konstatering af indskuddenes indisponibilitet inden for den i bestemmelsen fastsatte frist på fem hverdage til trods for, at de i denne bestemmelse klart fastsatte betingelser var opfyldt, under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse i EU-retten forstand, dels om der foreligger en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og den skade, som en indskyder såsom Nikolay Kantarev har lidt.

#### *Om det første og det andet spørgsmål*

- 118 Med det første og det andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 3, TEU samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de i mangel på en specifik procedure i Bulgarien til at drage denne medlemsstat til ansvar for skader, som følger af en national myndigheds tilsidesættelse af EU-retten, er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der dels fastsætter to forskellige retsmidler, der vedrører forskellige domstoles kompetence, og som er ledsaget af forskellige betingelser, dels gør borgernes ret til at opnå erstatning betinget af, at den pågældende nationale myndighed har forvoldt skaden forsætligt, at borgeren har pligt til at føre bevis for, at der foreligger culpa, at der skal betales simple gebyrer eller gebyrer, som står i forhold til tvistens værdi, eller at den forvaltningshandling, der ligger til grund for skaden, er blevet annulleret forinden.
- 119 I denne henseende har den forelæggende ret præciseret, at der foreligger en divergerende retspraksis for så vidt angår den retlige ordning, som finder anvendelse på søgsmål, der er anlagt mod BNB, og som er støttet på en tilsidesættelse af EU-retten, idet nogle domstole har fastslået, at sådanne søgsmål er omfattet af lov om statens ansvar, mens andre domstole har fastslået, at de henhører under de almindelige ansvarsregler, der er fastsat ved lov om forpligtelser og kontrakter. Desuden begrænser lov om den bulgarske nationalbank det ansvar, som denne har i forbindelse med udøvelsen af sine tilsynsopgaver, til kun at gælde for de skader, der forvoldes ved forsætlige handlinger.
- 120 Det bemærkes indledningsvis, at ifølge Domstolens praksis er de tre betingelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 94, tilstrækkelige til, at borgerne har ret til erstatning (dom af 25.11.2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 121 Det følger heraf, at selv om EU-retten på ingen måde udelukker, at staten kan ifalde ansvar for tilsidesættelse af denne ret efter mindre restriktive betingelser i henhold til national ret, er den derimod til hinder for, at staten fastsætter yderligere betingelser derfor (dom af 25.11.2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

- 122 Det skal ligeledes bemærkes, at når der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte procesreglerne for søgsmål med henblik på at sikre beskyttelse af borgernes rettigheder efter EU-retten (dom af 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 123 Domstolen har imidlertid ligeledes fastslået, at det – bortset fra selve retten til erstatning, der følger direkte af EU-retten, når de med henblik herpå nødvendige betingelser er opfyldt – er inden for rammerne af de nationale erstatningsregler, at staten skal erstatte det forvoldte tab, idet betingelserne i de nationale lovgivninger for erstatning af skader dog ikke må være mindre fordelagtige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål efter national ret (ækvivalensprincippet), og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (effektivitetsprincippet) (dom af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 124 Ækvivalensprincippet kræver, at alle de bestemmelser, der finder anvendelse på søgsmål, finder anvendelse uden forskel på søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af EU-retten, og lignende søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af national ret (dom af 15.3.2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 125 I henhold til effektivitetsprincippet må de nationale processuelle regler ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (dom af 15.3.2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 126 Hvad i det foreliggende tilfælde angår de materielle betingelser, som et søgsmål såsom sagsøgeren i hovedsagens skal opfylde, undergiver lov om den bulgarske nationalbank retten til erstatning en betingelse, der går ud over den tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelse af EU-retten, idet den gør denne ret betinget af, at den skade, som den nævnte nationalbank har forvoldt, var forsætlig.
- 127 Hvad angår den betingelse, der følger af lov om forpligtelser og kontrakter, og hvorefter sagsøgeren i hovedsagen pålægges at føre bevis for, at der foreligger culpa, har Domstolen allerede udtalt, at selv om visse objektive og subjektive forhold, som i et nationalt retssystem kan være knyttet til culpabegrebet, henset til retspraksis som nævnt i nærværende doms præmis 105, kan være relevante for bedømmelsen af, om en tilsidesættelse af EU-retten er tilstrækkeligt kvalificeret eller ej, kan forpligtelsen til at erstatte den skade, der er forvoldt borgerne, ikke undergives en betingelse støttet på et culpabegreb, som går videre end den tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelse af EU-retten (dom af 25.11.2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 128 Som følge heraf er EU-retten for det første til hinder for, at retten til erstatning i forbindelse med et søgsmål som det i hovedsagen omhandlede gøres betinget af, at den pågældende nationale myndighed har forvoldt skaden forsætligt. BNB's ansvar i en tvist som den i hovedsagen kan derfor ikke bedømmes i lyset af de betingelser, der er fastsat i lov om den bulgarske nationalbank. For det andet tilkommer det den forelæggende ret at fastlægge, om culpabegrebet som omhandlet i lov om forpligtelser og kontrakter går videre end den tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelse af EU-retten.
- 129 Hvad angår de nationale processuelle regler skal det bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt den nationale domstols kompetence og proceduren til afgørelse af tvisten skal afhænge af egenskaben af den offentlige myndighed, som skal drages til ansvar for tilsidesættelsen, og af kendetegnene for den hævdede handling eller undladelse, henhører under medlemsstaternes procesautonomi (jf. i denne retning dom af 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 47).

- 130 Som anført af generaladvokaten i punkt 102 i forslaget til afgørelse, skal EU-retten, når flere procedurer kan tages i betragtning, således ikke fastsætte den procedure, der skal anvendes. Valget af den passende procedure og dermed af ansvarsordningen skal imidlertid ske under iagttagelse af såvel de i Domstolens praksis fastsatte betingelser for, at staten kan ifalde ansvar for skader, der er forvoldt borgerne gennem tilsidesættelser af EU-retten, som af effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet.
- 131 Hvad angår ækvivalensprincippet råder Domstolen ikke over nogen oplysning, der gør det muligt at rejse tvivl om, at de regler, som er fastsat i lov om statens ansvar eller i lov om forpligtelser og kontrakter, er i overensstemmelse med dette princip.
- 132 Hvad angår effektivitetsprincippet ønsker den forelæggende ret for det første oplyst, om det gebyr, der skal erlægges i henhold til lov om statens ansvar og lov om forpligtelser og kontrakter, er i overensstemmelse med dette princip.
- 133 I denne henseende skal det bemærkes, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, som tillægges borgerne i henhold til Unionens retsorden, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling den pågældende bestemmelse indtager i den samlede procedure, forløbet heraf og bestemmelsens særlige kendetegn, for de forskellige nationale instanser (jf. i denne retning dom af 6.10.2015, Tårşia, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 36).
- 134 Med henblik herpå skal det fastslås, om den nationale lovgivning gør anlæg af et erstatningssøgsmål betinget af betalingen af gebyret, og om der er mulighed for fritagelse herfor.
- 135 Der skal ligeledes tages hensyn til gebyrets størrelse og til spørgsmålet om, hvorvidt den hindring, som gebyret eventuelt udgør med hensyn til adgangen til domstolsprøvelse, er uoverstigelig eller ej (jf. analogt dom af 22.12.2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, præmis 61).
- 136 Det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at i en tvist som den i hovedsagen omhandlede skal en fysisk person såsom Nikolay Kantarev for et søgsmål i henhold til lov om statens ansvar betale et fast gebyr på 10 BGN (ca. 5 EUR) og for et søgsmål i henhold til lov om forpligtelser og kontrakter et forholdsmæssigt gebyr, der er fastsat til 4% af tvistens værdi.
- 137 Henset til de oplysninger, som Domstolen råder over, synes et fast gebyr på 10 BGN (ca. 5 EUR) ikke at udgøre en uoverstigelig hindring for adgangen til domstolsprøvelse, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 138 Det kan derimod ikke udelukkes, at et forholdsmæssigt gebyr, der er fastsat til 4% af tvistens værdi, kan udgøre en uoverstigelig hindring for retten til erstatning, bl.a. når der ikke foreligger nogen mulighed for fritagelse for at betale dette gebyr, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 139 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om den omstændighed, at lov om statens ansvar begrænser retten til erstatning til kun at finde anvendelse i de tilfælde, hvor en skade er opstået som følge af annullerede ulovlige retsakter eller retsstridige handlinger eller undladelser fra forvaltningens side, er i overensstemmelse med effektivitetsprincippet.
- 140 Herved bemærkes, at hvad angår anvendelsen af de tilgængelige retsmidler vedrørende en medlemsstats erstatningsansvar for tilsidesættelse af EU-retten har Domstolen allerede fastslået, at den nationale ret kan undersøge, om den skadelidte på passende måde har søgt at undgå tabet eller begrænse dets omfang, og navnlig om skadelidte i rette tid har gjort brug af alle de retsmidler, der stod til den pågældendes rådighed (dom af 25.11.2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

- 141 Ifølge en almindelig retsgrundsætning, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, skal skadelidte nemlig på passende måde søge at begrænse tabets omfang, idet vedkommende ellers selv må bære tabet (dom af 25.11.2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 142 Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at det ville være i strid med effektivitetsprincippet at pålægge de skadelidte systematisk at anvende alle de retsmidler, som står til rådighed, dvs. når dette vil føre til uforholdsmæssige vanskeligheder eller ikke med rimelighed kan kræves af dem (dom af 25.11.2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 143 Forpligtelsen til forudgående at få konstateret annullationen af den forvaltningsretlige handling, der ligger til grund for skaden, er således ikke i sig selv i strid med effektivitetsprincippet. En sådan forpligtelse kan imidlertid gøre det urimeligt vanskeligt at opnå erstatning for skader, der er forvoldt ved en tilsidesættelse af EU-retten, såfremt muligheden for denne annullation i praksis er udelukket (jf. i denne retning dom af 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl., C-160/14, EU:C:2015:565, præmis 51) eller stærkt begrænset.
- 144 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at det krav, der vedrører ulovligheden af den administrative myndigheds handling eller retsstridigheden af dennes handling eller undladelse, ikke udgør et processuelt krav, men en betingelse for statens ifaldelse af ansvar, der minder om begrebet om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse i EU-rettens forstand.
- 145 Derimod udgør den omstændighed at gøre statens ifaldelse af ansvar og dermed retten til erstatning betinget af, at den forvaltningsretlige handling, der ligger til grund for skaden, annulleres forudgående og i henhold til den herfor fastsatte procedure, et processuelt krav.
- 146 Med henblik på at afgøre, om dette krav i en situation som den i hovedsagen omhandlede er i strid med effektivitetsprincippet, påhviler det den forelæggende ret i lyset af samtlige omstændigheder i hovedsagen, den bulgarske lovgivning og navnlig de processuelle fremgangsmåder for søgsmål med påstand om annullation af administrative handlinger samt de betingelser, som en sådan annullation er undergivet, at efterprøve, om muligheden for annullation af den forvaltningsretlige handling, der ligger til grund for den pågældende skade, i praksis er udelukket eller stærkt begrænset.
- 147 Artikel 4, stk. 3, TEU samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at når der ikke foreligger nogen specifik procedure i Bulgarien til at drage denne medlemsstat til ansvar for skader, som følger af en national myndigheds tilsidesættelse af EU-retten:
- er de ikke til hinder for en national lovgivning, der fastsætter to forskellige retsmidler, der vedrører forskellige domstoles kompetence, og som er ledsaget af forskellige betingelser, forudsat at den forelæggende ret fastslår, om en national myndighed såsom BNB i lyset af national ret skal ifalde ansvar på grundlag af lov om statens ansvar eller lov om forpligtelser og kontrakter, og forudsat at begge disse retsmidler iagttager ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet
  - er de til hinder for en national lovgivning, der undergiver borgernes ret til at opnå erstatning den yderligere betingelse, at den pågældende nationale myndighed skal have forvoldt skaden forsætligt
  - er de ikke til hinder for en national lovgivning, der undergiver borgernes ret til at opnå erstatning en betingelse om, at borgerne fører bevis for, at der foreligger culpa, forudsat at culpabegrebet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, ikke går videre end begrebet »tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse«
  - er de ikke til hinder for en national lovgivning, der fastsætter betaling af et simpelt gebyr eller et gebyr, der står i forhold til tvistens værdi, forudsat at betalingen af et simpelt gebyr eller et gebyr, der står i forhold til tvistens værdi, ikke er i strid med effektivitetsprincippet, henset til gebyrets størrelse og betydning, henset til spørgsmålet om, hvorvidt den hindring, som gebyret eventuelt

udgør med hensyn til adgangen til domstolsprøvelse, er uoverstigelig eller ej, henset til dens obligatoriske karakter og henset til mulighederne for fritagelse, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, og

- er de ikke til hinder for en national lovgivning, der undergiver borgernes ret til at opnå erstatning en betingelse om, at den forvaltningsretlige handling, der ligger til grund for skaden, annulleres forudgående, forudsat at dette med rimelighed kan kræves af den skadelidte, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

### Sagsomkostninger

<sup>148</sup> Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 1, nr. 3), og artikel 10, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/14/EF af 11. marts 2009, skal fortolkes således, at de er til hinder for dels en national lovgivning, hvorefter konstateringen af indskuddenes indisponibilitet afhænger af kreditinstituttets insolvens og af tilbagekaldelsen af dette instituts banktilladelse, dels, at de i disse bestemmelser fastsatte frister til at fastslå indskuddenes indisponibilitet og til at tilbagebetale disse indskud fraviges med den begrundelse, at det er nødvendigt, at kreditinstituttet er sat under skærpet tilsyn.
- 2) Artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19, som ændret ved direktiv 2009/14, skal fortolkes således, at den kompetente nationale myndighed ved en udtrykkelig vedtagelse skal konstatere, at indskuddene er indisponible i denne bestemmelses forstand, og denne indisponibilitet kan hverken udledes af andre handlinger, såsom den af Balgarska Narodna Banka (den bulgarske nationalbank) truffne beslutning om at sætte Korporativna Targovska Banka under skærpet tilsyn, eller lægges til grund med henvisning til omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede.
- 3) Artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19, som ændret ved direktiv 2009/14, skal fortolkes således, at konstateringen af et bankindskuds indisponibilitet i denne bestemmelses forstand ikke må gøres betinget af, at indehaveren af dette indskud forinden forgæves har anmodet om at hæve midlerne hos det pågældende kreditinstitut.
- 4) Artikel 1, nr. 3), nr. i), i direktiv 94/19, som ændret ved direktiv 2009/14, har direkte virkning, og bestemmelsen udgør en retsregel, hvorved det tilsigtes at give borgerne rettigheder, der gør det muligt for indskydere at anlægge søgsmål med påstand om erstatning for det tab, der er blevet forvoldt som følge af den sene tilbagebetaling af indskuddene. Det tilkommer den forelæggende ret dels at efterprøve, om den manglende konstatering af indskuddenes indisponibilitet inden for den i bestemmelsen fastsatte frist på fem hverdage til trods for, at de i denne bestemmelse klart fastsatte betingelser var opfyldt, under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse i EU-rettens forstand, dels om der foreligger en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og den skade, som en indskyder såsom Nikolay Kantarev har lidt.



5) Artikel 4, stk. 3, TEU samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at når der ikke foreligger nogen specifik procedure i Bulgarien til at drage denne medlemsstat til ansvar for skader, som følger af en national myndigheds tilsidesættelse af EU-retten:

- er de ikke til hinder for en national lovgivning, der fastsætter to forskellige retsmidler, der vedrører forskellige domstoles kompetence, og som er ledsaget af forskellige betingelser, forudsat at den forelæggende ret fastslår, om en national myndighed såsom den bulgarske nationalbank i lyset af national ret skal ifalde ansvar på grundlag af Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (lov om statens og kommunernes ansvar for forvoldte skader) eller Zakon za zadalzhniata i dogovorite (lov om forpligtelser og kontrakter), og forudsat at begge disse retsmidler iagttager ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet
- er de til hinder for en national lovgivning, der undergiver borgernes ret til at opnå erstatning den yderligere betingelse, at den pågældende nationale myndighed skal have forvoldt skaden forsætligt
- er de ikke til hinder for en national lovgivning, der undergiver borgernes ret til at opnå erstatning en betingelse om, at borgerne fører bevis for, at der foreligger culpa, forudsat at culpabegrebet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, ikke går videre end begrebet »tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse«
- er de ikke til hinder for en national lovgivning, der fastsætter betaling af et simpelt gebyr eller et gebyr, der står i forhold til tvistens værdi, forudsat at betalingen af et simpelt gebyr eller et gebyr, der står i forhold til tvistens værdi, ikke er i strid med effektivitetsprincippet, henset til gebyrets størrelse og betydning, henset til spørgsmålet om, hvorvidt den hindring, som gebyret eventuelt udgør med hensyn til adgangen til domstolsprøvelse, er uoverstigelig eller ej, henset til dens obligatoriske karakter og henset til mulighederne for fritagelse, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, og
- er de ikke til hinder for en national lovgivning, der undergiver borgernes ret til at opnå erstatning en betingelse om, at den forvaltningsretlige handling, der ligger til grund for skaden, annulleres forudgående, forudsat at dette med rimelighed kan kræves af den skadelidte, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter

i — Der er efter tekstens offentliggørelse foretaget typografiske rettelser i teksten.