



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

25. marts 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – indskudsgarantiordninger – direktiv 94/19/EF – artikel 1, nr. 3), litra i) – artikel 7, stk. 6 – artikel 10, stk. 1 – begrebet »indisponibelt indskud« – konstatering af et indskuds indisponibilitet – den kompetente myndighed – indskyderes ret til godtgørelse – kontraktvilkår, der er i strid med direktiv 94/19 – princippet om EU-rettens forrang – europæisk finanstilsynssystem – Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) – forordning (EU) nr. 1093/2010 – artikel 1, stk. 2 – artikel 4, nr. 2), litra iii) – artikel 17, stk. 3 – henstilling fra EBA til en national banktilsynsmyndighed om de skridt, der er nødvendige for at efterleve direktiv 94/19 – retsvirkninger – gyldighed – sanering og likvidation af kreditinstitutter – direktiv 2001/24/EF – artikel 2, syvende led – begrebet »saneringsforanstaltninger« – forenelighed med artikel 17, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – medlemsstaternes ansvar ved tilsidesættelse af EU-retten – betingelser – tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten – medlemsstaternes procesautonomi – princippet om loyalt samarbejde – artikel 4, stk. 3, TEU – ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet«

I sag C-501/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) ved afgørelse af 17. juli 2018, indgået til Domstolen den 30. juli 2018, i sagen:

BT

mod

Balgarska narodna banka

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras, og dommerne N. Piçarra (refererende dommer), D. Šváby, S. Rodin og K. Jürimäe,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: bulgarsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Balgarska Narodna Banka ved advokat A. Kalaydzhiev,
- Europa-Kommissionen først ved H. Krämer, Y. Marinova og A. Steiblyté, derefter ved Y. Marinova og A. Steiblyté, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. september 2020, afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af:

- artikel 1, nr. 3), litra i), artikel 7, stk. 6, 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«)
- artikel 4, stk. 2, litra iii), artikel 17, stk. 3, og artikel 26, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/78/EF (EUT 2010, L 331, s. 12)
- artikel 2, syvende led, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF af 4. april 2001 om sanering og likvidation af kreditinstitutter (EFT 2001, L 125, s. 15), sammenholdt med artikel 17, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)
- princippet om medlemsstaternes ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved tilsidesættelse af EU-retten
- artikel 4, stk. 3, TEU, sammenholdt med princippet om medlemsstaternes procesautonomi, ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

Gyldigheden af Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA) henstilling EBA/REC/2014/02 af 17. oktober 2014 til Balgarska Narodna Banka (den bulgarske nationalbank, herefter »BNB«) og Fond za garantirane na vlogovete v bankite (fonden til dækning af bankindsud, herefter »FGVB«) om de skridt, der er nødvendige for at efterleve direktiv 94/19/EF.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem BT og BNB vedrørende et krav om erstatning for det tab, som BT mener at have lidt som følge af flere handlinger og undladelser fra BNB's side i forbindelse med de tilsynsforanstaltninger, der blev truffet over for Korporativna targovska banka AD (herefter »KTB«).

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 94/19

3 Direktiv 94/19 blev ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT 2014, L 173, s. 149). Da denne ophævelse trådte i kraft den 4. juli 2015, finder direktiv 94/19 fortsat anvendelse i hovedsagen.

4 1., 2., 8., 9., 24. og 25. 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.

[...]

[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.

[...]

[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.

[I]ndskudsgaranti er et vigtigt element i gennemførelsen af det indre marked og et nødvendigt supplement til tilsynet med kreditinstitutter som følge af den solidaritet, som den skaber mellem alle institutter på et givet finansielt marked, dersom et af institutterne ikke kan indfri sine forpligtelser«.

5 Direktivets artikel 1 foreskriver:

»I dette direktiv forstås ved:

1) 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.

[...]

- 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 [...]

[...]«

- 6 Direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, første punktum, og artikel 3, stk. 2, bestemmer:

»1. Hver medlemsstat sikrer, at der på dens område indføres en eller flere indskudsgarantiordninger, som bliver officielt anerkendt. [...]

[...]

2. Hvis et kreditinstitut undlader at opfylde de forpligtelser, der påhviler det som medlem af en indskudsgarantiordning, underrettes de kompetente myndigheder, der meddelte det tilladelse, og disse træffer i samarbejde med garantiordningen alle passende foranstaltninger, herunder pålæggelse af sanktioner, for at sikre, at kreditinstituttet opfylder sine forpligtelser.«

- 7 Samme direktivs artikel 7, stk. 1a, 2 og 6, foreskriver:

»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.

[...]

2. Medlemsstaterne kan bestemme, at visse indskydere eller visse former for indskud udelukkes fra garantiordningen eller dækkes med et lavere beløb. [...]

[...]

6. Medlemsstaterne sørger for, at indskyderens ret til godtgørelse indebærer, at indskyderen har klagemulighed mod indskudsgarantiordningen.«

- 8 Artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 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, i) [...]«

Forordning nr. 1093/2010

- 9 27.-29. betragtning til forordning nr. 1093/2010 har følgende ordlyd:

»(27) Korrekt og fyldestgørende anvendelse af EU-retten er en fundamental forudsætning for de finansielle markeders integritet, gennemsigtighed, effektivitet og ordnede funktion, for det finansielle systems stabilitet og for neutrale konkurrencevilkår for finansielle institutioner i Unionen. Der bør derfor etableres en mekanisme, som [EBA] kan benytte i tilfælde af

manglende eller ukorrekt anvendelse af EU-retten, som udgør et brud herpå. Denne mekanisme bør finde anvendelse på områder, hvor der i EU-retten er fastsat klare og ubetingede forpligtelser.

(28) For at sikre en forholdsmæssigt afpasset reaktion i tilfælde, hvor der er tale om ukorrekt eller utilstrækkelig anvendelse af EU-retten, bør en tretrinnsmekanisme finde anvendelse. For det første bør [EBA] have beføjelse til at foretage en undersøgelse af de nationale myndigheders påståede ukorrekte eller utilstrækkelige anvendelse af EU-retten i forbindelse med tilsyn, hvilket afsluttes med en henstilling. Hvis den kompetente nationale myndighed ikke følger henstillingen, bør Kommissionen for det andet have beføjelse til at afgive en formel udtalelse under hensyn til [EBA's] henstilling, hvori den kræver, at den kompetente myndighed gennemfører de tiltag, der er nødvendige for at sikre overholdelse af EU-retten.

(29) I ekstraordinære tilfælde, hvor den berørte kompetente myndighed vedholdende undlader at gennemføre tiltag, bør [EBA] for det tredje have beføjelse til som sidste udvej at vedtage afgørelser, der rettes til individuelle finansielle institutioner. Denne beføjelse bør begrænses til ekstraordinære tilfælde, hvor en kompetent myndighed ikke efterlever den formelle udtalelse, der er rettet til den, og hvor EU-retten finder umiddelbar anvendelse på finansielle institutioner i henhold til gældende eller kommende EU-forordninger.«

10 I henhold til forordningens artikel 1, stk. 2, handler EBA inden for de beføjelser, som den får tildelt med forordningen og inden for rammerne af bl.a. direktiv 94/19, i det omfang disse retsakter finder anvendelse på kreditinstitutter og finansielle institutioner og de kompetente myndigheder, der fører tilsyn med dem.

11 Følgende fastsættes i den nævnte forordnings artikel 4:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

2. »kompetente myndigheder«:

[...]

iii) i forbindelse med indskudsgarantiordninger, de organer, der forvalter indskudsgarantiordninger i medfør af direktiv [94/19], eller, hvis driften af indskudsgarantiordningen forestås af en privat virksomhed, den offentlige myndighed, der fører tilsyn med disse ordninger i medfør af nævnte direktiv.«

12 Artikel 17 i forordning nr. 1093/2010 med overskriften »Overtrædelse af EU-retten« fastsætter:

»1. Har en kompetent myndighed ikke anvendt de i artikel 1, stk. 2, nævnte retsakter, eller har den anvendt dem på en måde, som synes at være i strid med EU-retten, herunder de reguleringsmæssige og gennemførelsesmæssige tekniske standarder, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 10-15, navnlig ved ikke at påse, at en finansiell institution opfylder kravene i disse retsakter, anvender [EBA] de i nærværende artikels stk. 2, 3 og 6 fastsatte beføjelser.

2. [EBA] kan efter anmodning fra en eller flere kompetente myndigheder, Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen eller interessentgruppen for banker eller på eget initiativ og efter at have underrettet den berørte kompetente myndighed foretage en undersøgelse af den påståede overtrædelse eller manglende anvendelse af EU-retten.

[...]

3. [EBA] kan senest to måneder efter indledningen af undersøgelsen rette en henstilling til den berørte kompetente myndighed om de skridt, der er nødvendige for at efterleve EU-retten.

[...]

6. Efterkommer en kompetent myndighed ikke den i stk. 4 omhandlede formelle udtalelse inden for den heri fastsatte frist, og er det nødvendigt at afhjælpe en sådan misligholdelse rettidigt for at opretholde eller genoprette neutrale konkurrencevilkår på markedet eller sikre det finansielle systems ordnede funktion og integritet, kan [EBA], hvis de relevante krav i de i artikel 1, stk. 2, nævnte retsakter finder umiddelbar anvendelse på finansielle institutioner, vedtage en individuel afgørelse rettet til en finansiell institution, hvorved den kræver, at denne tager de nødvendige skridt til at opfylde sine forpligtelser i henhold til EU-retten, herunder til at ophøre med en given praksis, uden at dette i øvrigt indskrænker Kommissionens beføjelser i henhold til artikel 258 i TEUF.

[...]

7. Afgørelser, der vedtages i medfør af stk. 6, har forrang for tidligere afgørelser, som de kompetente myndigheder har vedtaget i samme sag.

[...]«

Direktiv 2001/24

13 Anden, femte og sjette betragtning til direktiv 2001/24 har følgende ordlyd:

»(2) Sideløbende med afskaffelsen af [enhver hindring for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser i Unionen] bør der tages højde for den situation, der kan opstå, når et kreditinstitut kommer i vanskeligheder, navnlig når det pågældende kreditinstitut har filialer i andre medlemsstater.

[...]

(5) Vedtagelsen af [direktiv 94/19], der indførte princippet om kreditinstitutters obligatoriske tilslutning til en garantiordning i hjemlandet, understreger yderligere behovet for en gensidig anerkendelse af saneringsforanstaltninger og likvidationsprocedurer.

(6) De administrative eller retslige myndigheder i hjemlandet bør have enekompetence til at træffe beslutning om samt anvende saneringsforanstaltninger i henhold til denne medlemsstats lovgivning og gældende praksis. På grund af vanskelighederne ved at harmonisere medlemsstaternes lovgivning og gældende praksis bør det være sådan, at medlemsstaterne gensidigt anerkender de foranstaltninger, som hver enkelt af dem træffer for at genskabe et sundt forretningsgrundlag for de institutter, som de har godkendt.«

14 I henhold til dette direktivs artikel 1, stk. 1, »[finder dette] anvendelse på kreditinstitutter og deres filialer, der er oprettet i en anden medlemsstat end den, hvor kreditinstituttet har sit vedtægtsmæssige hjemsted, som defineret i artikel 1, nr. [1] og [3]), i [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2000/12/EF [af 20. marts 2000 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EFT 2000, L 126, s. 1)], med forbehold af de betingelser og undtagelser, der er fastsat i [sidstnævnte] direktivs artikel 2, stk. 3«.

- 15 Ifølge artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24 defineres saneringsforanstaltninger som »foranstaltninger, der har til formål at bevare eller genoprette et kreditinstituts finansielle situation, og som vil kunne berøre tredjemands bestående rettigheder, herunder foranstaltninger, der indebærer mulighed for betalingsstandsning, udsættelse af tvangsfuldbyrdsforanstaltninger eller nedbringelse af fordringer«.
- 16 Direktivets artikel 3 med overskriften »Vedtagelse af saneringsforanstaltninger – Anvendelig lovgivning« foreskriver:

»1. Kun de administrative eller retslige myndigheder i hjemlandet har kompetence til at træffe afgørelse om iværksættelse af en eller flere saneringsforanstaltninger i et kreditinstitut, herunder i filialer i andre medlemsstater.

2. Saneringsforanstaltningerne anvendes i overensstemmelse med bestemmelserne i hjemlandets love og administrative bestemmelser og procedurer, medmindre andet er fastsat i nærværende direktiv.

[...]

Saneringsforanstaltningerne har retsvirkning i hele [Unionen], så snart de har retsvirkning i den medlemsstat, hvor de er truffet.«

Henstilling EBA/REC/2014/02

- 17 I 25. betragtning til henstilling EBA/REC/2014/02 fastslog EBA, at BNB havde tilsidesat EU-retten ved at undlade at konstatere, at indskuddene hos KTB var indisponible i overensstemmelse med artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19, og ved at udsætte opfyldelsen af alle KTB's forpligtelser med den følge, at indskyderne blev forhindret i at få adgang til indskud, der var dækket ved den ordning, der er fastsat i dette direktiv.
- 18 Det fremgår af 27. betragtning til denne henstilling, at selv om det ikke i nogen udtrykkelig retsakt blev fastslået, at KTB's indskud var indisponible som omhandlet i denne bestemmelse, var en sådan konstatering en nødvendig følge af BNB's afgørelse af 20. juni 2014 om at sætte KTB under skærpet tilsyn og udsætte opfyldelsen af bankens forpligtelser.
- 19 I henstillingens punkt 1 anmodede EBA BNB og FGVB om i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, TEU at træffe alle passende foranstaltninger for at sikre overholdelsen af deres forpligtelser i henhold til artikel 1, nr. 3), litra i), og artikel 10, stk. 2 og 3, i direktiv 94/19, herunder ved så vidt muligt at fortolke den nationale lovgivning i overensstemmelse med disse bestemmelser.
- 20 I samme henstillings punkt 2 og 3 anmodede EBA i øvrigt BNB om at sørge for, at indskyderne senest den 21. oktober 2014 fik adgang til i deres dækkede indskudsbeløb i KTB, enten ved at ophæve eller indskrænke den begrænsning af adgangen til indskud, der fulgte af tilsynsforanstaltningerne, eller ved at foretage den i artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19 omhandlede konstatering. Hvis BNB ikke traf nogen af disse foranstaltninger inden for den fastsatte frist, anmodede EBA FGVB om at kontrollere indskydernes fordringer i KTB og tilbagebetale de dækkede indskudsbeløb i overensstemmelse med artikel 10 i direktiv 94/19, idet afgørelsen om de foranstaltninger med skærpet tilsyn, der blev truffet over for KTB ved den i denne doms præmis 18 nævnte afgørelse, kunne sidestilles med en konstatering af de nævnte indskuds indisponibilitet som omhandlet i artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19.

Bulgarsk ret

Lov om dækning af bankindsud

21 I henhold til artikel 1 i Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (lov om dækning af bankindsud) (DV nr. 49 af 29.4.1998), som gennemførte direktiv 94/19 og 2009/14 i den bulgarske retsorden, regulerer denne lov »oprettelsen af [FGVB's], opgaver og aktiviteter samt proceduren for tilbagebetaling af indskud inden for grænserne af det dækkede niveau«.

22 Den nævnte lovs artikel 4, stk. 1 og 2, er affattet således:

»1. [FGVB] dækker fuld tilbagebetaling af beløb svarende til en persons indskud i en bank, uanset antal og størrelse, op til højst 196 000 [bulgarske leva (BGN) (ca. 100 000 EUR)].

2. Det nævnte beløb skal også omfatte de renter, der er påløbet på datoen for [BNB's] afgørelse i henhold til artikel 23, stk. 1.«

23 Samme lovs artikel 23 har følgende ordlyd:

»1. [FGVB] dækker den pågældende banks forpligtelser over for indskyderne indtil garantibeløbet, når [BNB] har tilbagekaldt forretningsbankens banktilladelse.

[...]

3. Senest tre arbejdsdage efter [BNB's] afgørelse i henhold til stk. 1 skal den udpegede kurator fremlægge oplysninger om indskuddene i banken for [FGVB's] bestyrelse.

[...]

10. Indskyderne gør i henhold til gældende lovgivning deres fordringer – som overstiger det beløb, som de har modtaget fra [FGVB] – gældende i bankens aktiver.

[...]«

Lov om kreditinstitutter

24 Artikel 36 i Zakon za kreditnite institutsii (lov om kreditinstitutter) (DV nr. 59 af 21.7.2006) bestemmer:

»[...]

2. [BNB] tilbagekalder obligatorisk 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 afgørelse inden for fem hverdage fra den dato, hvor banken er erklæret insolvent.

[...]

7. Bankens virksomhed ophører ved tilbagekaldelsen af tilladelsen, og den afvikles tvangsmæssigt.

[...]«

25 Den nævnte lovs artikel 79, stk. 8, foreskriver:

»[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.«

26 Artikel 115 i lov om kreditinstitutter har følgende ordlyd:

»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:

[...]

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.

[...]«

27 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 [...]:

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

1) sætte renterne på bankens forpligtelser ned til den gennemsnitlige markedsværdi

2) i en fastlagt periode helt eller delvist udsætte opfyldelsen af samtlige eller visse af bankens forpligtelser

3) helt eller delvist begrænse bankens virksomhed

[...]«

28 Den nævnte lovs artikel 119, stk. 4 og 5, foreskriver følgende:

»4. I de tilfælde, der er omhandlet i artikel 116, stk. 2, nr. 2), og i den periode, hvor [BNB] har udøvet denne beføjelse, anses banken ikke for at være forsinket med opfyldelsen af de pengeforpligtelser, hvis opfyldelse er blevet udsat.

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 udsat som følge af det skærpede tilsyn. Mens banken er sat under skærpet tilsyn, påløber der hverken morarenter eller på forhånd

fastsatte renter for den manglende opfyldelse af bankens pengeforpligtelser, hvis opfyldelse er blevet udsat, men de kontraktbestemte renter på sådanne forpligtelser påløber dog, idet de imidlertid først skal betales efter, at det skærpede tilsyn er blevet hævet.«

Lov om bankers konkurs

- 29 Artikel 94, stk. 1, i Zakon za bankovata nesastoyatelnost (lov om bankers konkurs) (DV nr. 92 af 27.9.2002) bestemmer:

»Ved fordelingen af aktiver skal fordringerne betales i følgende rækkefølge:

[...]

4) [...] indskydernes fordringer, der ikke er dækket af indskudsgarantiordningen.

[...]«

Lov om statens og kommunernes ansvar for forvoldte skader

- 30 Artikel 1 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), foreskriver følgende:

»1. Staten og kommunerne er ansvarlige for de skader, som borgere og juridiske personer har lidt som følge af retsstridige handlinger, undladelser eller ulovlige retsakter 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)] [...]«

- 31 Denne lovs artikel 4 foreskriver:

»Staten og kommunerne er forpligtet til at erstatte alle økonomiske og ikke-økonomiske skader, der er en direkte og umiddelbar følge af den skadevoldende begivenhed, uanset om disse skader er forvoldt af en ansats fejl.«

- 32 Den nævnte lovs artikel 8, stk. 3, fastsætter:

»Når der ved lov eller dekret er fastsat en specifik fremgangsmåde for erstatning, finder nærværende lov ikke anvendelse.«

APK

- 33 Artikel 204, stk. 1, i Administrativnoprotsesualen kodeks (forvaltningsprocesloven) (DV n° 30, du 11 avril 2006, herefter »APK«) fastsætter:

»Der kan anlægges [erstatnings]søgsmål, efter at forvaltningsakten er blevet annulleret i henhold til de gældende regler.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 34 I 2008, 2010 og 2011 indgik BT tre aftaler med KTB om indskud i euro og bulgarske leva på særligt gunstige vilkår. Indeståenderne blev samlet dækket af FGVB med et beløb på 196 000 BGN (ca. 100 000 EUR).
- 35 Ved skrivelser af 20. juni 2014 meddelte KTB BNB, at banken suspendede betalinger til sine kunder på grund af manglende likviditet som følge af en massiv hævning af indskud i banken. Ved afgørelse af samme dato, suppleret ved en afgørelse af 22. juni 2014, som begge blev vedtaget på grundlag af lov om kreditinstitutter, satte BNB på grund af en risiko for KTB's insolvens KTB under skærpet tilsyn i en periode på tre måneder, udpegede kuratorer, udsatte opfyldelsen af alle KTB's forpligtelser og forbød KTB at udøve alle de aktiviteter, der var omfattet af bankens tilladelse til bankvirksomhed. BNB erklærede ved en pressemeddelelse af 22. juni 2014, at formålet med disse afgørelser var at bevare landets finansielle stabilitet.
- 36 Som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, fastsatte Sofiyski apelativen sad (appeldomstolen i Sofia, Bulgarien) startdatoen for KTB's insolvens til den 20. juni 2014, eftersom KTB's egenkapital på denne dato var negativ som omhandlet i artikel 36, stk. 2, nr. 2), i lov om kreditinstitutter.
- 37 Ved afgørelse af 30. juni 2014 nedsatte BNB på grundlag af samme lov rentesatserne for indskud i KTB med virkning fra den 1. juli 2014 til den gennemsnitlige markedrente, og der blev fastsat en skala for standardrentesatser. I henhold til denne skala blev renterne af BT's indskud beregnet som kontraktbestemte renter for perioden frem til den 6. november 2014.
- 38 Ved afgørelse af 16. september 2014 forlængede BNB foranstaltningerne om skærpet tilsyn indtil den 20. november 2014, henset til, at de grunde, som oprindeligt havde begrundet afgørelserne af 20. og 22. juni 2014, stadig bestod.
- 39 Den 25. september 2014 sendte Kommissionen en åbningskrivelse til finansministeren (Bulgarien) og BNB på grundlag af artikel 258 TEUF som følge af en ukorrekt gennemførelse af artikel 1, nr. 3), og artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 samt den manglende overholdelse af princippet om kapitalens frie bevægelighed som fastsat i artikel 63 TEUF. Ved en pressemeddelelse af samme dato meddelte Kommissionen, at den indledte en traktatbrudsprocedure. Denne procedure blev afsluttet den 10. december 2015.
- 40 Som følge af henstilling EBA/REC/2014/02 tilbagekaldte BNB ved afgørelse af 6. november 2014 tilladelsen til at forhøje KTB's egenkapital ved hjælp af midler, der blev stillet til rådighed i henhold til en låneaftale med den begrundelse, at idet KTB finansierede långiveren, blev disse midler leveret af KTB selv. Ved afgørelse af samme dato tilbagekaldte BNB desuden KTB's banktilladelse på grundlag af artikel 36, stk. 2, nr. 2), i lov om kreditinstitutter.
- 41 I henhold til sidstnævnte afgørelse fik BT den 4. december 2014 gennem FGVB tilbagebetalt et beløb på 196 000 BGN (ca. 100 000 EUR) samt kontraktbestemte og ordinære renter for perioden fra den 30. juni 2014 til den 6. november 2014. De resterende creditsaldi på 44 070,90 BGN (ca. 22 500 EUR) blev opført på den liste over anerkendte fordringer, der blev udarbejdet inden for rammerne af konkursbehandlingen efter den rækkefølge, der er fastsat i artikel 94, stk. 1, nr. 4), i lov om bankers konkurs.
- 42 BT har på grundlag af artikel 1, stk. 1, i lov om statens og kommunernes ansvar for forvoldte skader og APK's artikel 204, stk. 1, anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om erstatning for den samlede skade, der direkte og umiddelbart er forårsaget af BNB's handlinger og undladelser, der er begået i strid med EU-retten.

- 43 BT har for det første nedlagt påstand om, at BNB tilpligtes at betale ham et beløb på 8 627,96 BGN (ca. 4 400 EUR), svarende til lovbestemte renter af det dækkede indskudsbeløb i KTB for perioden fra den 30. juni til den 4. december 2014. BT har til støtte for denne påstand gjort gældende, at BNB i sin egenskab af kompetent myndighed inden for den frist, der er fastsat i artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19, burde have konstateret, at disse indskud var blevet indisponible som omhandlet i dette direktivs artikel 10, stk. 1. BNB's undladelse af at foretage en sådan konstatering bevirkede, at FGVB's tilbagebetaling af de dækkede indskud blev forsinket indtil den 4. december 2014. Kommissionens pressemeddelelse, der er nævnt i denne doms præmis 39, og 25. betragtning til henstilling EBA/REC/2014/02 bekræfter ulovligheden af BNB's passivitet.
- 44 BT har for det andet nedlagt påstand om, at den forelæggende ret tilpligter BNB at betale ham et beløb på 44 070,90 BGN (ca. 22 500 EUR), svarende til det beløb, der oversteg loftet for det dækkede indskudsbeløb. BT har til støtte for denne påstand bl.a. gjort gældende, at de foranstaltninger om skærpet tilsyn, som BNB traf over for KTB, var ubegrundede og uforholdsmæssige i forhold til denne banks situation den 20. juni 2014. Disse foranstaltninger tilsidesatte ligeledes artikel 63 TEUF – 65 TEUF og tilsigtede ikke en sanering af banken, idet denne udelukkende havde behov for likviditetsstøtte. Subsidiært skal de skader, der er omfattet af den anden påstand, erstattes på grundlag af BNB's ansvar som følge af en retsstridig passivitet bestående i, at BNB førte utilstrækkeligt tilsyn, hvilket forværrede KTB's situation, og som i øvrigt blev fastslået af Smetna palata (revisionsret, Bulgarien) i en rapport vedrørende perioden fra den 1. januar 2012 til den 31. december 2014.
- 45 Hvad angår den første påstand er den forelæggende ret af den opfattelse, at det er afgørende at fastlægge den ansvarsordning, der finder anvendelse i den foreliggende sag. I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om indskyderens ret til godtgørelse som omhandlet i artikel 7, stk. 6, i direktiv 94/19 dækker alle de skader, der følger af en undladelse af at tilbagebetale indskuddene inden for de fastsatte frister, herunder tab som følge af et utilstrækkeligt tilsyn med det kreditinstitut, der forvalter indskuddene, eller om dette begreb kun omfatter retten til tilbagebetaling af dækkede indskudsbeløb i henhold til dette direktivs artikel 7, stk. 1a.
- 46 På denne baggrund har Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Følger det af EU-rettens ækvivalensprincip og effektivitetsprincip, at en national ret er forpligtet til ex officio at kvalificere et søgsmål som anlagt på grund af en medlemsstats manglende opfyldelse af en forpligtelse i henhold til artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), såfremt søgsmålet vedrører medlemsstatens ansvar uden for kontraktforhold for skader hidrørende fra en tilsidesættelse af EU-retten, som en myndighed i en medlemsstat angiveligt har forårsaget, og
- artikel 4, stk. 3, TEU ikke udtrykkeligt er anført som retsgrundlag i stævningen, men det fremgår af anbringenderne, at skaden gøres gældende på grund af tilsidesættelse af EU-retlige bestemmelser
 - erstatningskravet støttes på en national bestemmelse om statens ansvar for skader, der er opstået i forbindelse med udøvelsen af administrative aktiviteter, idet dette ansvar ikke afhænger af culpa og udløses under følgende betingelser: en ulovlig retsakt, en myndigheds eller en ansats retsstridige handling eller undladelse i forbindelse med eller i anledning af udøvelsen af administrative aktiviteter, opstået økonomisk eller ikke-økonomisk skade, og direkte og umiddelbar årsagsforbindelse mellem skaden og myndighedens retsstridige adfærd
 - retten i henhold til medlemsstatens lovgivning ex officio skal fastlægge retsgrundlaget for statens ansvar for de retslige myndigheders aktiviteter på grundlag af de omstændigheder, hvorpå søgsmålet støttes?

- 2) Følger det af 27. betragtning til [forordning nr. 1093/2010], at en henstilling, der er udstedt på grundlag af forordningens artikel 17, stk. 3, hvori det konstateres, at en medlemsstats centralbank har overtrådt EU-retten i forbindelse med fristerne for udbetalingen af de garanterede indskud til indskyderne i det pågældende kreditinstitut, under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede:
- giver indskyderne i dette kreditinstitut ret til at påberåbe sig henstillingen ved en national ret med henblik på at begrunde et erstatningssøgsmål vedrørende den pågældende tilsidesættelse af EU-retten, når man tager hensyn til [EBA's] udtrykkelige beføjelse til at fastslå, at EU-retten er blevet overtrådt, og når man tager i betragtning, at indskyderne ikke er adressater for henstillingen og heller ikke kan være det, og at henstillingen ikke har direkte retsvirkninger for dem
 - det med hensyn til betingelsen gælder, at den overtrådte bestemmelse skal fastsætte klare og ubetingede forpligtelser, når man tager i betragtning, at artikel 1, nr. [3], [litra] i), i [direktiv 94/19], når den fortolkes sammenholdt med 12. og 13. betragtning til dette direktiv, ikke indeholder alle elementer, der er nødvendige for at fastsætte en klar og ubetinget forpligtelse for medlemsstaterne, og ikke giver indskyderne umiddelbare rettigheder, samt under hensyntagen til det forhold, at dette direktiv blot fastsætter en minimumsharmonisering, der ikke omfatter de holdepunkter, på grundlag af hvilke det skal konstateres, at disses indskud er indisponible, og at henstillingen ikke er begrundet med andre klare og ubetingede EU-retlige bestemmelser, herunder bl.a. vurderingen af den manglende likviditet og den umiddelbart manglende udsigt til udbetaling, en eksisterende forpligtelse til at træffe foranstaltninger til tidlig indgriben og til at videreføre driften af kreditinstituttet
 - henset til genstanden, indskudsgarantien og [EBA's] beføjelse til at udstede henstillinger vedrørende indskudsgarantiordningen i henhold til artikel 26, stk. 2, i [forordning nr. 1093/2010], er gyldig i forhold til den nationale centralbank, der ikke har nogen forbindelse til den nationale indskudsgarantiordning og ikke er en kompetent myndighed i henhold til denne forordnings artikel 4, [nr. 2), litra iii)]?
- 3) Følger det af Den Europæiske Unions Domstols dom af 12. oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606, præmis 38, 39, 43 og 49-51), af 5. marts 1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 42 og 51), af 15. juni 2000, Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen (C-237/98 P, EU:C:2000:321, præmis 19), og af 2. december 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet (5/71, [EU:C:1971:116,] præmis 11), også under hensyntagen til det nuværende udviklingstrin for den EU-lovgivning, der er relevant for hovedsagen, at:
- a) bestemmelserne i [direktiv 94/19], navnlig direktivets artikel 7, stk. 6, giver indskyderne ret til at rejse erstatningskrav mod en medlemsstat på grund af utilstrækkeligt tilsyn med det kreditinstitut, der forvalter deres indskud, og er disse rettigheder begrænset til de sikrede indskudsbeløb, eller skal begrebet »ret til godtgørelse« i denne bestemmelse fortolkes bredt?
 - b) de tilsynsforanstaltninger, som en medlemsstats centralbank har fastsat med henblik på sanering af et kreditinstitut, som de i hovedsagen omhandlede, herunder betalingsstandsning, der navnlig er fastsat i artikel 2, syvende led, i [direktiv 2001/24], udgør et ubegrundet og uforholdsmæssigt indgreb i indskydernes ejendomsret, der medfører et ansvar uden for kontraktforhold for skader hidrørende fra en tilsidesættelse af EU-retten, når lovgivningen i den pågældende medlemsstat, henset til artikel 116, stk. 5, i Zakona za kreditnite institutsii (lov om kreditinstitutter) og artikel 4, stk. 2, nr. 1, og artikel 94, stk. 1, nr. 4, i Zakona za bankovata nesastoyatelnost (lov om bankinsolvens), fastsætter, at der, mens foranstaltningerne pågår, beregnes renter fastsat ved aftale, og at de fordringer, der overstiger de dækkede indskudsbeløb, fyldestgøres i den almindelige insolvensprocedure, samt at der kan betales renter?

- c) de i en medlemsstats nationale ret fastsatte betingelser for ansvar uden for kontraktforhold for skader, der er opstået som følge af en medlemsstats centralbanks handlinger og undladelser i forbindelse med udøvelsen af de tilsynsbeføjelser, der hører ind under anvendelsesområdet for artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF, ikke må være i strid med de i henhold til EU-retten gældende betingelser og principper for et sådant ansvar, nærmere betegnet: princippet om, at et erstatningssøgsmål er uafhængigt af et annullationssøgsmål og en fastslået ulovlighed af en betingelse i national ret, at en retlig handling eller en undladelse, der giver anledning til et erstatningskrav, først skal ophæves; ulovligheden af en betingelse i national ret vedrørende culpa hos myndigheder eller ansatte, hvis adfærd er genstand for et erstatningskrav; betingelsen for søgsmål om erstatning af økonomisk skade, hvorefter sagsøgeren skal have lidt en faktisk og reel skade på det tidspunkt, hvor sagen blev anlagt?
- d) betingelsen om, at myndighedens adfærd skal være ulovlig – på grund af det EU-retlige princip om, at erstatningssøgsmål er uafhængige af annullationssøgsmål – skal være opfyldt, idet denne betingelse svarer til en betingelse i medlemsstatens nationale ret, hvorefter den retlige handling eller undladelse, der har givet anledning til erstatningskravet, nærmere betegnet foranstaltningerne til sanering af et kreditinstitut, skal ophæves, når man tager hensyn til omstændighederne i hovedsagen og til følgende:
- at disse foranstaltninger ikke er rettet mod sagsøgeren, der er indskyder i et kreditinstitut, og at sagsøgeren i henhold til national ret og national retspraksis ikke har ret til at nedlægge påstand om ophævelse af de enkelte afgørelser, hvorved disse foranstaltninger blev fastsat, og at disse afgørelser er blevet endelige
 - at EU-retten, på dette område konkret [direktiv 2001/24], ikke pålægger medlemsstaterne en udtrykkelig forpligtelse til at fastsætte bestemmelser, hvorefter alle kreditorer kan anfægte tilsynsforanstaltninger med henblik på at få fastslået, om foranstaltningerne er gyldige,
 - at en medlemsstats ret ikke indeholder bestemmelser om ansvar uden for kontraktforhold for skader, der er opstået som følge af myndigheders eller ansattes lovlige adfærd?
- e) at såfremt fortolkningen er således, at betingelsen for, at myndighedens adfærd er ulovlig, under de i hovedsagen omhandlede omstændigheder ikke finder anvendelse, finder de betingelser for erstatningsansvar uden for kontraktforhold, som Den Europæiske Unions Domstol har fastsat, da anvendelse på erstatningssøgsmål anlagt af indskydere i et kreditinstitut vedrørende en medlemsstats centralbanks handlinger og undladelser og navnlig på betaling af renter af dækkede indskud, der ikke udbetales inden for den fastsatte frist, samt på udbetaling af de indskud, der overstiger de dækkede indskudsbeløb, for hvilke der rejses krav om godtgørelse på grund af overtrædelse af artikel 63 [TEUF] – 65 [TEUF] og artikel 120 TEUF, artikel 3 TEU og [chartrets] artikel 17, for så vidt angår skader:
- der er opstået som følge af en myndigheds lovlige adfærd, nærmere betegnet de tre kumulative betingelser, hvorefter der skal være tale om en reel skade, en årsagsforbindelse mellem denne skade og den pågældende handling samt om en usædvanlig og særlig form for skade, navnlig i forbindelse med søgsmål vedrørende betaling af renter som følge af manglende udbetaling af de dækkede indskud inden for den fastsatte frist, eller
 - inden for den økonomiske politik navnlig betingelsen »kun såfremt der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private« særligt i forbindelse med indskyderes søgsmål vedrørende udbetaling af de indskud, der overstiger de dækkede indskudsbeløb, og som er blevet gjort gældende som skade, og for hvilke den i national ret fastsatte procedure gælder, når man tager hensyn til den vide skønsmæssige betingelse, som tilkommer medlemsstaterne i forbindelse med artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF og foranstaltningerne i henhold til [direktiv 2001/24], og når de forhold, der vedrører

kreditinstituttet og den person, der kræver erstatning, kun har forbindelse til én medlemsstat, men der for alle indskydere gælder de samme bestemmelser og det forfatningsmæssige princip om lighed for loven?

- 4) Følger det af fortolkningen af artikel 10, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, nr. [3], litra i), og artikel 7, stk. 6, i [direktiv 94/19] samt af de retlige betragtninger i Den Europæiske Unions Domstols dom af 21. december 2016, Vervloet m.fl. (C-76/15, EU:C:2016:975, præmis 82-84), at anvendelsesområdet for direktivets bestemmelser omfatter indskydere,
- hvis indskud ikke var forfaldet til udbetaling i henhold til aftaler og lovbestemmelser i perioden fra kreditinstituttets betalingsstandsning til inddragelsen af dets tilladelse til bankvirksomhed, og hvor den enkelte indskyder ikke har givet udtryk for, at han ønsker en udbetaling
 - som har accepteret et aftalevilkår, hvorefter udbetalingen af dækkede indskudsbeløb skal ske i henhold til den i national ret fastsatte procedure, også konkret efter inddragelse af tilladelsen for det kreditinstitut, der forvalter indskuddene, og hvor denne betingelse er opfyldt, samt
 - når det nævnte vilkår i indskudsaftalen ifølge medlemsstatens ret har lovkraft mellem aftaleparterne?

Følger det af dette direktivs bestemmelser eller af andre EU-retlige bestemmelser, at den nationale ret ikke må tage hensyn til et sådant vilkår i indskudsaftalen og ikke må undersøge sagsøgerens søgsmål om betaling af renter på grund af ikke-rettidig udbetaling af dækkede indskudsbeløb i henhold til denne aftale på grundlag af betingelserne for ansvar uden for kontraktforhold for skader hidrørende fra en tilsidesættelse af EU-retten og på grundlag af artikel 7, stk. 6, i direktiv 94/19?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

- 47 Ved Domstolens præsidents afgørelse af 18. september 2018 blev nærværende sag udsat, indtil der var afsagt dom i sag C-571/16. Efter afsigelsen af dom af 4. oktober 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), adspurgte Domstolen den forelæggende ret, om den havde til hensigt at fastholde nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse.
- 48 Ved kendelse af 9. november 2018 meddelte den forelæggende ret Domstolen, at den fastholdt sin anmodning om præjudiciel afgørelse, idet dom af 4. oktober 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), efter dens opfattelse ikke besvarede alle de spørgsmål, der var rejst i den foreliggende sag.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det tredje spørgsmål, litra a)

- 49 Med det tredje spørgsmål, litra a), som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7, stk. 6, i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at den ret til godtgørelse for indskyderen, som denne bestemmelse fastsætter, udelukkende dækker tilbagebetaling gennem indskudsgarantiordningen af indskyderens indisponible indskud svarende til det beløb, der er fastsat i dette direktivs artikel 7, stk. 1a, eller om direktivets artikel 7, stk. 6, også danner grundlag for en ret til fordel for den nævnte indskyder til erstatning for tab, der er forårsaget af den forsinkede tilbagebetaling af det dækkede beløb af alle dennes indskud eller af de kompetente nationale myndigheders utilstrækkelige tilsyn med det kreditinstitut, hvis indskud er blevet indisponible.

- 50 Det skal indledningsvis fastslås, at ordlyden af artikel 7, stk. 6, i direktiv 94/19, der pålægger medlemsstaterne at sørge for, at »indskyderens ret til godtgørelse« indebærer, at den pågældende har klagemulighed mod indskudsgarantiordningen, ikke i sig selv gør det muligt at besvare den forelæggende rets spørgsmål, således at det er nødvendigt ligeledes at tage hensyn til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de formål, der forfølges med det nævnte direktiv.
- 51 Direktiv 94/19 sigter mod at indføre en beskyttelse af indskyderne, såfremt indskud i et kreditinstitut, der omfattes af en indskydergarantiordning, bliver indisponible (dom af 12.10.2004, Paul m.fl., C-222/02, EU:C:2004:606, præmis 26). Det tilsigter samtidig at sikre stabiliteten i banksystemet ved at forhindre fænomenet med massive hævnings af indskud ikke alene i et kriseramte kreditinstitut, men også i sunde institutter, fordi offentligheden mister tilliden til det nævnte systems soliditet (dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis). Direktiv 94/19 fastsætter dog, som det navnlig fremgår af ottende betragtning hertil, kun en harmonisering af minimumsniveauet for indskudsgarantier (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Vervloet m.fl., C-76/15, EU:C:2016:975, præmis 82).
- 52 I denne sammenhæng forpligter artikel 3 i direktiv 94/19 medlemsstaterne til at sikre, at der på deres område indføres en eller flere indskudsgarantiordninger, og bestemmelsen fastsætter, at de kompetente myndigheder, der har meddelt tilladelse til kreditinstitutter, er forpligtede til i samarbejde med garantiordningen at påse, at de nævnte kreditinstitutter opfylder deres forpligtelser som medlemmer af indskudsgarantiordningen. Det drejer sig om at sikre indskyderne, at det kreditinstitut, hvori de har foretaget indskud, tilhører en indskudsgarantiordning, således at deres ret til godtgørelse, såfremt deres indskud bliver indisponible, bevares i overensstemmelse med reglerne i navnlig artikel 7 i nævnte direktiv (jf. i denne retning dom af 12.10.2004, Paul m.fl., C-222/02, EU:C:2004:606, præmis 27-29).
- 53 I et sådant tilfælde skal indskudsgarantiordningerne i henhold til artikel 7, stk. 1a, i direktiv 94/19 sikre en minimumsdækning på 100 000 EUR for hver indskyder, forudsat at de pågældende indskud hverken er udelukket fra garantiordningen i henhold til dette direktivs artikel 2 eller dækket med et lavere beløb i den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 7, stk. 2.
- 54 I henhold til artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19 skal indskudsgarantiordningerne desuden 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 af denne indisponibilitet, jf. direktivets artikel 1, nr. 3).
- 55 Det fremgår således af de formål, der forfølges med direktiv 94/19, og af den sammenhæng, hvori dette direktivs artikel 7, stk. 6, indgår, at den »ret til godtgørelse«, der er fastsat i denne bestemmelse, hvis størrelse er fastsat i artikel 7, stk. 1a, og de nærmere regler, der er fastsat i dette direktivs artikel 10, stk. 1, udelukkende vedrører tilbagebetaling gennem indskudsgarantiordningen af behørigt efterprøvede krav fra indskyderne, når de kompetente myndigheder i overensstemmelse med artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19 har konstateret, at de indskud, der indestår i det pågældende kreditinstitut, er indisponible.
- 56 Denne strenge fortolkning af artikel 7, stk. 6, i direktiv 94/19 understøttes af 24. betragtning hertil, der præciserer, at dette direktiv ikke kan 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 skadesløsholdelse eller beskyttelse af indskyderne på de i nævnte direktiv fastlagte betingelser, er blevet indført eller officielt anerkendt.

- 57 I denne sammenhæng har Domstolen allerede i dom af 12. oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606, præmis 50 og 51), præciseret, at idet indskyderne i henhold til direktiv 94/19 er sikret godtgørelse, såfremt deres indskud bliver indisponible, tillægger direktivet ikke indskyderne rettigheder, der kan medføre et ansvar for staten på grundlag af EU-retten, når indskydernes indskud bliver indisponible som følge af de kompetente nationale myndigheders utilstrækkelige tilsyn.
- 58 Den omstændighed, som sagsøgeren i hovedsagen har henvist til – nemlig at det kreditinstitut, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til den i foregående præmis nævnte dom, i modsætning til det kreditinstitut, der er omhandlet i nærværende sag, ikke deltog i indskudsgarantiordningen – kan ikke begrunde en anderledes vurdering.
- 59 Som Domstolen allerede har fastslået, kan det i øvrigt ikke udelukkes, at den ved direktiv 94/19 pålagte indskudsgarantiordnings praktiske virkning bringes i fare, hvis en national indskudsgarantiordning pålægges risici, som ikke direkte vedrører denne ordnings formål, såsom risici, der er forbundet med et utilstrækkeligt tilsyn med kreditinstitutter fra de kompetente myndigheders side. Jo større risici, der skal dækkes, desto mere udvandes indskudsgarantiordningen, og desto mindre kan indskudsgarantiordningen – med stort set uændrede midler – bidrage til at gennemføre den dobbelte målsætning, der forfølges med dette direktiv, således som anført i nærværende doms præmis 51 (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Vervloet m.fl., C-76/15, EU:C:2016:975, præmis 84).
- 60 Henset til de ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål, litra a), besvares med, at artikel 7, stk. 6, i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at den ret til godtgørelse for indskyderen, som den fastsætter, udelukkende dækker tilbagebetaling gennem indskudsgarantiordningen af indskyderens indisponible indskud svarende til det beløb, der er fastsat i dette direktivs artikel 7, stk. 1a, efter at den kompetente nationale myndighed har konstateret, at de indskud, der indestår i det pågældende kreditinstitut, er indisponible i overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 1, nr. 3), litra i), således at samme direktivs artikel 7, stk. 6, ikke danner grundlag for en ret til fordel for indskyderen til erstatning for tab, der er forårsaget af den forsinkede tilbagebetaling af det dækkede beløb af alle den pågældendes indskud eller de kompetente nationale myndigheders utilstrækkelige tilsyn med et kreditinstitut, hvis indskud er blevet indisponible.

Det fjerde spørgsmål

- 61 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, nr. 3), litra i), sammenholdt med artikel 7, stk. 6, og artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning eller et kontraktvilkår, hvorefter et indskud i et kreditinstitut, hvis betalinger er blevet standset, først forfalder til udbetaling efter, at den kompetente myndighed har tilbagekaldt den til dette kreditinstitut udstedte banktilladelse, og på den betingelse, at indskyderen udtrykkeligt har anmodet om tilbagebetaling af dette indskud. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret oplyst, om disse eller andre EU-retlige bestemmelser pålægger den at undlade at anvende denne nationale lovgivning eller dette kontraktvilkår med henblik på at træffe afgørelse i et søgsmål med påstand om erstatning for det tab, der angiveligt er forårsaget af tilbagebetalingen af det dækkede beløb af et sådant indskud efter udløbet af den i direktivet fastsatte frist.
- 62 Det bemærkes for det første, at i henhold til artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19 betegner begrebet »indisponibelt indskud« som omhandlet i dette direktiv »et indskud, som er forfaldet til udbetaling, men ikke er blevet udbetalt af et kreditinstitut på de ved lov eller ved aftale fastsatte vilkår«, hvis de kompetente myndigheder – senest fem hverdage efter for første gang at have fastslået, at det nævnte kreditinstitut ikke har tilbagebetalt de indskud, som er forfaldet til udbetaling – har konstateret, 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«.

- 63 Det fremgår således udtrykkeligt af ordlyden af artikel 1, nr. 3), litra i), første afsnit, i direktiv 94/19, 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 (dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 49). I øvrigt er den maksimale frist på fem dage, der er fastsat for den kompetente myndighed til at opfylde den ubetingede og tilstrækkeligt præcise forpligtelse til at foretage en sådan konstatering, i henhold til selve ordlyden af dette direktivs artikel 1, nr. 3), litra i), andet afsnit, en ufravigelig frist, og der er ikke fastsat nogen fravigelse heraf i nogen anden bestemmelse i nævnte direktiv (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 60 og 100). Det følger således af ordlyden af artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19, at denne indeholder en ubetinget og tilstrækkeligt præcis forpligtelse, der tillægger borgerne rettigheder, og at den således fastsætter en regel med direkte virkning (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 98-104).
- 64 For det andet bemærkes først, at det i ordningen i direktiv 94/19 forholder sig således, at konstateringen af indisponibiliteten af et kreditinstituts indskud – der udløser den procedure, der fører til de nationale indskudsgarantiordningers indgriben – er afgørende for tilbagebetalingen af disse dækkede indskud gennem garantiordningerne i henhold til direktivets artikel 7. Dernæst udgør denne konstatering i henhold til direktivets artikel 10, stk. 1, starttidspunktet for den frist, inden for hvilken denne tilbagebetaling skal ske, dvs. 20 arbejdsdage (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 72).
- 65 Idet denne konstatering er knyttet til kreditinstitutets objektive finansielle situation og generelt vedrører samtlige indskud, der indehaves af dette institut, og ikke hvert enkelt indskud, som instituttet indehaver, er det tilstrækkeligt, at det konstateres, at det nævnte kreditinstitut ikke har tilbagebetalt visse indskud, og at de i artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19 fastsatte betingelser er opfyldt, for at det kan erklæres, at samtlige indskud, der indehaves af samme kreditinstitut, er indisponible (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 82), herunder indskud, der på tidspunktet for denne konstatering ikke var forfaldet til udbetaling på de ved lov eller ved aftale fastsatte vilkår, og som det derfor ikke tilkommer kreditinstituttet at tilbagebetale.
- 66 Som generaladvokaten har anført i punkt 71 i forslaget til afgørelse, forholder det sig således, at selv om den kompetente myndighed ikke kan tage hensyn til et indskud, som ikke er forfaldet til udbetaling på de ved lov eller ved aftale fastsatte vilkår, med henblik på konstateringen af indskuddenes indisponibilitet som omhandlet i artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19, skal et sådant indskud derimod kvalificeres som et indskud, der kan tilbagebetales i henhold til samme bestemmelse fra det tidspunkt, hvor den kompetente myndighed har konstateret, at de indskud, der indestår i det pågældende kreditinstitut, er indisponible.
- 67 Denne fortolkning underbygges af det dobbelte formål, der forfølges med direktiv 94/19, således som det fremgår af denne doms præmis 51. Som generaladvokaten har anført i punkt 58 i forslaget til afgørelse, ville de pågældende indskydere – såfremt de indskud, som ikke var forfaldet til udbetaling på det tidspunkt, hvor den kompetente myndighed i overensstemmelse med dette direktivs artikel 1, nr. 3), litra i), konstaterede, at visse indskud, der indestod i et kreditinstitut, ikke var dækket af den indskudsgaranti, der er fastsat i dette direktiv – nemlig risikere ikke at kunne genvinde deres indskud, og stabiliteten i banksystemet ville blive sat under pres på grund af offentlighedens mistede tillid til, at deres indskud var dækket.
- 68 Under disse omstændigheder kan det ikke af den omstændighed, at en indskudsgarantiordning har tilbagebetalt en indskyder beløb svarende til indskud, der endnu ikke er forfaldet til udbetaling, som omhandlet i artikel 1, nr. 3), i direktiv 94/19, udledes, at denne ordning har fraveget den forpligtelse, der er fastsat i dette direktivs artikel 10, stk. 1.

- 69 Det følger heraf, at artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19, sammenholdt med dette direktivs artikel 7, stk. 6, og artikel 10, stk. 1, skal fortolkes således, at indehaveren af et indskud, som ikke er forfaldet til udbetaling på de ved lov eller ved aftale fastsatte vilkår, der gælder for vedkommende, kan gøre sin ret til tilbagebetaling af det dækkede indskudsbeløb gældende, når den kompetente myndighed har konstateret, at de indskud, der indestår i det pågældende kreditinstitut, er indisponible.
- 70 For det tredje kan konstateringen af, at et kreditinstituts indskud er indisponible, eftersom denne udelukkende fastslås efter betingelserne i artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19, således som anført i denne doms præmis 62, hverken afhænge af tilbagekaldelsen af det pågældende kreditinstituts banktilladelse, eller gøres betinget af, at indehaveren af dette indskud forinden forgæves har anmodet om at hæve dette indskud hos det pågældende kreditinstitut (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 69 og 87 samt punkt 1 og 3 i domskonklusionen). Disse bestemmelser i direktiv 94/19 skal derfor fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der pålægger sådanne krav eller tillader, at sådanne krav fastsættes i kontraktvilkår.
- 71 Det bemærkes i denne sammenhæng, at borgerne ifølge Domstolens faste praksis i alle tilfælde, hvor bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole kan påberåbe sig disse bestemmelser over for staten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt. Borgerne kan støtte ret på et direktivs ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser ikke alene over for en medlemsstat og alle dens administrative organer, men ligeledes over for organer eller enheder, der adskiller sig fra private, og som skal sidestilles med staten, enten fordi de er offentligtretlige juridiske personer, som udgør en del af staten i vid forstand, eller fordi de er undergivet en offentlig myndigheds myndighed eller kontrol, eller fordi de af en sådan myndighed er blevet tildelt udførelsen af en opgave af almen interesse og med henblik herpå er blevet tillagt særlige beføjelser (jf. i denne retning dom af 10.10.2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 32-34, og af 22.3.2018, Anisimoviené m.fl., C-688/15 og C-109/16, EU:C:2018:209, præmis 109).
- 72 I øvrigt har enhver national ret pligt til under en sag, der henhører under dens kompetence, at undlade at anvende enhver national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, som har direkte virkning i den sag, som den skal påkende, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel (jf. i denne retning dom af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 35, og af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 160 og 161 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 Eftersom artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19, som anført i denne doms præmis 63, har direkte virkning, skal en national domstol, der skal træffe afgørelse i et søgsmål anlagt af indehaveren af et indskud, der er blevet indisponibelt som omhandlet i denne bestemmelse, med henblik på at opnå erstatning for det tab, der er forårsaget af den forsinkede tilbagebetaling af det dækkede beløb, derfor i medfør af princippet om EU-rettens forrang undlade at anvende en bestemmelse i den nationale lovgivning, der undergiver tilbagebetalingen af det nævnte beløb de i denne doms præmis 70 nævnte betingelser.
- 74 Inden for rammerne af et sådant søgsmål skal den nationale domstol også se bort fra et kontraktvilkår, der begrænser sig til at afspejle en bestemmelse i den nationale lovgivning, som er uforenelig med artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19. Som generaladvokaten har anført i punkt 69 i forslaget til afgørelse, skal den nationale domstol, når dette kontraktvilkår gentager indholdet af en med EU-retten uforenelig bestemmelse i den nationale lovgivning, udvide følgerne af denne uforenelighed med EU-retten til også at gælde for dette kontraktvilkår.

75 Henset til de ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 1, nr. 3), litra i), sammenholdt med artikel 7, stk. 6, og artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/19, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning eller et kontraktvilkår, hvorefter et indskud i et kreditinstitut, hvis betalinger er blevet udsat, først forfalder til udbetaling efter, at den kompetente myndighed har tilbagekaldt den til dette kreditinstitut udstedte banktilladelse, og på den betingelse, at indskyderen udtrykkeligt har anmodet om tilbagebetaling af dette indskud. I henhold til princippet om EU-rettens forrang er enhver national domstol, for hvilken der er indbragt et søgsmål med påstand om erstatning for det tab, der angiveligt er forårsaget af tilbagebetalingen af det dækkede beløb af et sådant indskud efter udløbet af den frist, der er fastsat i direktivets artikel 10, stk. 1, forpligtet til at undlade at anvende denne nationale lovgivning eller dette kontraktvilkår med henblik på at træffe afgørelse i sagen.

Det andet spørgsmål

76 Med det andet spørgsmåls første del ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 17, stk. 3, i forordning nr. 1093/2010, sammenholdt med 27. betragtning hertil, skal fortolkes således, at en henstilling fra EBA, der er vedtaget på grundlag af denne bestemmelse, og hvori der konstateres en tilsidesættelse af artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19, såsom henstilling EBA/REC/2014/02, kan påberåbes af en indskyder til støtte for et søgsmål med påstand om erstatning for skader, der er forårsaget af den nævnte tilsidesættelse af EU-retten, selv om en sådan indskyder ikke er adressat for denne henstilling.

77 Med spørgsmålets anden del ønsker den forelæggende ret oplyst, om henstilling EBA/REC/2014/02 er gyldig, for så vidt som den dels fastslår en tilsidesættelse af en EU-retlig bestemmelse, som ifølge denne ret ikke definerer en klar og ubetinget forpligtelse som omhandlet i 27. betragtning til denne forordning, dels er rettet til BNB, der ifølge den forelæggende ret ikke har nogen forbindelse med den nationale indskudsgarantiordning og ikke er en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 4, nr. 2), litra iii), i forordning nr. 1093/2010.

Fortolkningen af artikel 17, stk. 3, i forordning nr. 1093/2010

78 Artikel 17, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1093/2010 bestemmer, at EBA senest to måneder efter indledningen af den i denne artikels stk. 2 omhandlede undersøgelse kan rette en henstilling til den berørte kompetente myndighed om de skridt, der er nødvendige for at efterleve EU-retten. En sådan henstilling vedtages efter en undersøgelse indledt af EBA i det tilfælde, hvor de nationale myndigheder i forbindelse med deres tilsynspraksis foreholdes en angiveligt manglende, ukorrekt eller utilstrækkelig anvendelse af EU-retten, herunder de retsakter, der er omhandlet i denne forordnings artikel 1, stk. 2, herunder direktiv 94/19.

79 Som generaladvokaten har anført i punkt 76 i forslaget til afgørelse, henhører en henstilling fra EBA, der er baseret på artikel 17, stk. 3, i forordning nr. 1093/2010, under den kategori af EU-retsakter, der er fastsat i artikel 288, stk. 5, TEUF, idet sidstnævnte bestemmelse tildeler de institutioner, der har beføjelse til at vedtage sådanne retsakter, en tilskyndelses- og overbevisningsbeføjelse, som er forskellig fra beføjelsen til at vedtage retsakter, der har bindende virkning (jf. i denne retning dom af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 26).

80 Når dette er sagt, fremgår det af Domstolens praksis, at selv om henstillinger ikke tilsigter at være bindende, skal de nationale retsinstanser tage hensyn til dem med henblik på at løse de tvister, der indbringes for dem, navnlig når henstillingerne har til formål at udfylde bindende EU-retlige bestemmelser (jf. i denne retning dom af 13.12.1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, præmis 18, af 11.9.2003, Altair Chimica, C-207/01, EU:C:2003:451, præmis 41, og af 15.9.2016, Koninklijke KPN m.fl., C-28/15, EU:C:2016:692, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

81 Henset til de ovenstående betragtninger skal det andet præjudicielle spørgsmåls første del besvares med, at artikel 17, stk. 3, i forordning nr. 1093/2010, sammenholdt med 27. betragtning hertil, skal fortolkes således, at en national domstol skal tage hensyn til en henstilling fra EBA, der er vedtaget på grundlag af denne bestemmelse med henblik på at afgøre den tvist, der verserer for den, navnlig i forbindelse med et søgsmål med påstand om, at en medlemsstat ifalder ansvar for skader, der især er forårsaget af den manglende, ukorrekte eller utilstrækkelige anvendelse af de EU-retlige forskrifter, der ligger til grund for den undersøgelse, der førte til vedtagelsen af denne henstilling. Borgere, der har lidt et tab på grund af den tilsidesættelse af EU-retten, som er fastslået i en sådan henstilling, skal, selv om de ikke er adressater for henstillingen, kunne påberåbe sig denne henstilling med henblik på ved de kompetente nationale domstole at få fastslået, at den pågældende medlemsstat er ansvarlig for den nævnte tilsidesættelse af EU-retten.

Gyldigheden af henstilling EBA/REC/2014/02

82 Indledningsvis bemærkes, at selv om artikel 263 TEUF, hvorefter Domstolen ikke kan efterprøve lovligheden af henstillinger i forbindelse med et annullationssøgsmål, følger det af artikel 19, stk. 3, litra b), TEU og artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF, at Domstolen er tillagt en kompetence til uden undtagelse at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra EU's institutioner (jf. i denne retning dom af 13.12.1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, præmis 8, af 13.6.2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 71, af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 44, og af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus), C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

83 Det følger heraf, at Domstolen har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om gyldigheden af henstilling EBA/REC/2014/02, hvorved EBA anmodede BNB og FGVB om at tage de skridt, der var nødvendige for at efterleve direktiv 94/19, navnlig med henblik på at bringe tilsidesættelsen af dets artikel 1, nr. 3), litra i), til ophør.

84 Ifølge den forelæggende ret kan det i henstilling EBA/REC/2014/02 ikke findes, at denne bestemmelse – eftersom den i modsætning til 27. betragtning til forordning nr. 1093/2010 ikke fastsætter klare og ubetingede forpligtelser for medlemsstaterne og heller ikke direkte skaber rettigheder for indskyderne – var blevet tilsidesat.

85 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at direktiv 94/19 er blandt de EU-retsakter, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1093/2010, og at EBA derfor i overensstemmelse med denne forordnings artikel 17, stk. 1, og artikel 17, stk. 2, første afsnit, kan undersøge, om en kompetent myndighed angiveligt har undladt at anvende dette direktivs bestemmelser eller har anvendt dem ukorrekt eller utilstrækkeligt.

86 I øvrigt pålægger artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19, således som det er fastslået i denne doms præmis 63, ud over at den har direkte virkning og udgør en retsregel, der har til formål at tillægge indskyderne rettigheder, der gør det muligt for indskyderne at anlægge et søgsmål med påstand om erstatning for det tab, der er forårsaget af den forsinkede tilbagebetaling af deres indskud, en ubetinget og tilstrækkeligt præcis forpligtelse for den kompetente myndighed som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra iii), i forordning nr. 1093/2010.

87 Under disse omstændigheder, og således som generaladvokaten har anført i punkt 116 i forslaget til afgørelse, er den forelæggende rets tvivl med hensyn til gyldigheden af henstilling EBA/REC/2014/02, for så vidt som artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19 ikke fastsætter klare og ubetingede forpligtelser, ugrundet.

- 88 Det skal tilføjes, at 27. betragtning til forordning nr. 1093/2010, for så vidt som det heri anføres, at mekanismen i forordningens artikel 17 »bør finde anvendelse på områder, hvor der i EU-retten er fastsat klare og ubetingede forpligtelser«, ikke skal forstås således, at den gør vedtagelsen af en henstilling på grundlag af forordningens artikel 17, stk. 3, betinget af, at denne henstilling nødvendigvis vedrører en EU-retlig regel, der fastsætter klare og ubetingede forpligtelser.
- 89 Det er således kun artikel 17, stk. 6, i forordning nr. 1093/2010, der – ligesom 29. betragtning til denne forordning – gør EBA's vedtagelse af en individuel afgørelse rettet til en finansiel institution betinget af, at denne afgørelse er baseret på en bestemmelse i en retsakt som omhandlet i denne forordnings artikel 1, stk. 2, som »finder umiddelbar anvendelse på finansielle institutioner«. En sådan betingelse er derimod hverken gentaget i den nævnte forordnings artikel 17, stk. 1 og 2, som vedrører indledningen af undersøgelsesproceduren, eller samme forordnings artikel 17, stk. 3, der vedrører EBA's vedtagelse af en henstilling. En begrænsning af udøvelsen af de kompetencer, som EBA er tillagt i henhold til artikel 17, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1093/2010, til alene at omfatte de tilfælde, hvor der rejses tvivl om klare og ubetingede EU-retlige bestemmelser, ville svare til at fastsætte en yderligere betingelse, som ikke er fastsat i disse bestemmelser.
- 90 Selv om præambelen til en EU-retsakt kan præcisere indholdet af denne retsakts bestemmelser og give vigtige fortolkningslementer, som kan oplyse om den nævnte retsakts udsteders hensigter, er den derimod ikke retligt bindende og kan hverken påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt eller til støtte for en fortolkning af bestemmelserne, der er i strid med deres ordlyd (jf. i denne retning dom af 19.12.2019, Puppincq m.fl. mod Kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 75 og 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 Den forelæggende rets tvivl med hensyn til gyldigheden af henstilling EBA/REC/2014/02 vedrører i øvrigt den omstændighed, at denne henstilling var rettet til FGVB og BNB, selv om BNB ifølge denne ret på tidspunktet for denne henstilling ikke havde nogen forbindelse til den nationale indskudsgarantiordning og ikke var en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 4, nr. 2), litra iii), i forordning nr. 1093/2010.
- 92 Det fremgår af denne bestemmelse, at begrebet »kompetente myndigheder« som omhandlet i denne forordning »i forbindelse med indskudsgarantiordninger, [betegner] de organer, der forvalter indskudsgarantiordninger i medfør af direktiv [94/19], eller, hvis driften af indskudsgarantiordningen forestås af en privat virksomhed, den offentlige myndighed, der fører tilsyn med disse ordninger i medfør af nævnte direktiv«.
- 93 Den nævnte bestemmelse skal i øvrigt sammenholdes med artikel 3, stk. 1, i direktiv 94/19, der pålægger hver medlemsstat at sikre, at der på hver deres område indføres en eller flere indskudsgarantiordninger, som bliver officielt anerkendt, samt med dette direktivs artikel 1, nr. 3), litra i), som overlader medlemsstaterne et skøn med henblik på at udpege den myndighed, der har kompetence til at konstatere indskuddenes indisponibilitet (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 99).
- 94 Som generaladvokaten har anført i punkt 107 i forslaget til afgørelse, er det i forbindelse med den sag, der gav anledning til dom af 4. oktober 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), blevet fastslået, at BNB var den myndighed, der havde kompetence til at konstatere indskuddenes indisponibilitet i henhold til artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19.
- 95 Det tilkommer derfor den forelæggende ret i lyset af den bulgarske lovgivning, der fandt anvendelse den 17. oktober 2014, hvor EBA rettede henstilling EBA/REC/2014/02 til BNB, at efterprøve, om BNB var det organ, der havde til opgave at forvalte eller i givet fald føre tilsyn med den nationale indskudsgarantiordning i henhold til direktiv 94/19, og navnlig om BNB var den myndighed, der havde kompetence til at konstatere indskuddenes indisponibilitet i henhold til dette direktivs artikel 1, nr. 3), litra i).

- 96 Med henblik herpå påhviler det navnlig den forelæggende ret at efterprøve, om det er muligt i overensstemmelse med denne bestemmelse at fortolke artikel 36 i lov om kreditinstitutter, som giver BNB kompetence til obligatorisk at tilbagekalde en tilladelse, der er udstedt til en bank, når banken ikke har indfriet sine forfaldne pengeforpligtelser i mere end syv hverdage, såfremt denne manglende indfrielse hænger direkte sammen med bankens finansielle situation, og når BNB anser det for usandsynligt, at de forfaldne pengeforpligtelser indfries inden for en rimelig frist, idet denne afgørelse om tilbagekaldelse skal træffes inden for fem hverdage fra den dato, hvor indskuddenes indisponibilitet konstateres.
- 97 Under alle omstændigheder kan den omstændighed, at der ikke blev foretaget nogen konstatering af indskuddenes indisponibilitet, som omhandlet i artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19 udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, som kan medføre, at en medlemsstat ifalder ansvar for tilsidesættelse af EU-retten (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 115).
- 98 Det er korrekt, at EBA i henstilling EBA/REC/2014/02 fastslog, at i mangel af en udtrykkelig retsakt, der fastslår, at KTB's indskud er indisponible som omhandlet i artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19, kunne BNB's afgørelse om at sætte KTB under skærpet tilsyn og udsætte opfyldelsen af dennes forpligtelser sidestilles med en sådan konstatering.
- 99 Som Domstolen allerede har fastslået, skal indskuddenes indisponibilitet imidlertid konstateres ved en udtrykkelig retsakt fra den kompetente nationale myndighed og kan ikke udledes af andre handlinger fra den kompetente nationale myndigheds side, såsom at en bank, hvis indskud er blevet indisponible, sættes under skærpet tilsyn (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 73 og 77).
- 100 Det følger heraf, at den forelæggende ret med henblik på at træffe afgørelse i tvisten i hovedsagen ikke kan støtte sig på den forudsætning, der er i strid med artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19, som fortolket af Domstolen, hvorefter BNB's afgørelse om at sætte KTB under skærpet tilsyn og om at udsætte opfyldelsen af bankens forpligtelser kan sidestilles med en konstatering af, at KTB's indskud var indisponible.
- 101 Henset til de ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmåls anden del besvares med, at henstilling EBA/REC/2014/02 er ugyldig, for så vidt som den sidestiller BNB's afgørelse om at sætte KTB under skærpet tilsyn og om at udsætte opfyldelsen KTB's forpligtelser med en konstatering af indskuddenes indisponibilitet som omhandlet i artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19.

Det tredje spørgsmål, litra b)

- 102 Med det tredje spørgsmål, litra b), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24, sammenholdt med chartrets artikel 17, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at en foranstaltning om betalingsstandsning, som en national centralbank har anvendt over for et kreditinstitut som saneringsforanstaltning med henblik på at bevare eller genoprette den finansielle situation i dette institut, udgør et ubegrundet og uforholdsmæssigt indgreb i indskyderne i kreditinstitutets udøvelse af deres ejendomsret, som kan begrunde et krav om erstatning for skader forårsaget af en sådan tilsidesættelse af EU-retten med hensyn til disse indskydere, selv om der er tilfaldet kontraktbestemte renter i den af denne foranstaltning omfattede periode, og de indskud, der oversteg det dækkede beløb, har kunnet genvindes med tillæg af renter inden for rammerne af en almindelig konkursbehandling som fastsat i den nationale lovgivning.
- 103 I denne henseende bemærkes, at direktiv 2001/24, således som det fremgår af sjette betragtning hertil, indfører en ordning med gensidig anerkendelse af de foranstaltninger, som hver medlemsstat træffer for at genskabe et sundt forretningsgrundlag for de kreditinstitutter, som de har godkendt, uden at det

herved er tilsigtet at harmonisere den nationale lovgivning på området (jf. i denne retning dom af 24.10.2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, præmis 22, og af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 104).

- 104 I modsætning til, hvad BNB har gjort gældende, kan direktiv 2001/24 desuden finde anvendelse på en rent national situation i en medlemsstat. Som det fremgår af selve ordlyden af direktivets artikel 1, stk. 1, sammenholdt med anden betragtning hertil, finder dette nemlig anvendelse på kreditinstitutter, bl.a. når de har filialer i en anden medlemsstat end den, hvor kreditinstituttet har sit vedtægtsmæssige hjemsted, samt på disse filialer. Selv om direktiv 2001/24 har til formål specifikt at regulere en situation, der kan opstå i tilfælde af vanskeligheder i et kreditinstitut, der har filialer i andre medlemsstater, er der i øvrigt intet, der tyder på, at de saneringsforanstaltninger, som det fastsætter, udelukkende finder anvendelse på en sådan grænseoverskridende situation.
- 105 I henhold til artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24 skal saneringsforanstaltninger som omhandlet i dette direktiv anses for at være foranstaltninger, som dels har til formål at bevare eller genoprette et kreditinstituts finansielle situation, dels vil kunne berøre tredjemands bestående rettigheder. Blandt disse saneringsforanstaltninger er navnlig foranstaltninger om betalingsstandsning, navnlig på betingelse af, at de, som det bl.a. fremgår af sjette betragtning til og artikel 3, stk. 1, i dette direktiv, skal være vedtaget af en administrativ eller retslig myndighed (jf. i denne retning dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 110).
- 106 Eftersom sådanne foranstaltninger om betalingsstandsning som omhandlet i artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24 derudover skal anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, skal de overholde de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i sidstnævnte, og navnlig ejendomsretten, som er sikret i chartrets artikel 17, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 17-19, og af 13.6.2019, Moro, C-646/17, EU:C:2019:489, præmis 66 og 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 107 Ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, stk. 1, er imidlertid ikke et absolut prærogativ, og udøvelsen heraf kan underlægges begrænsninger, forudsat at disse i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, er fastlagt i lovgivningen, respekterer det væsentligste indhold af denne ret, og at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (jf. i denne retning dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 69 og 70 samt den deri nævnte retspraksis).
- 108 Eftersom foranstaltninger om betalingsstandsning som de i hovedsagen omhandlede har til formål at bevare eller genoprette et kreditinstituts finansielle situation, skal de anses for faktisk at svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen. Således har finansielle tjenester en central funktion i Unionens økonomi, idet banker og kreditinstitutter er en væsentlig finansieringskilde for de virksomheder, som er aktive på forskellige markeder. Endvidere er bankerne ofte indbyrdes forbundet, og mange af dem opererer på internationalt plan. Dette er årsagen til, at kriser, der rammer en eller flere banker, risikerer hurtigt at sprede sig til andre banker, både i hjemlandet og i andre medlemsstater. Dette kan igen få negative afsmittende virkninger for andre erhvervssektorer (jf. i denne retning dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 50, og af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 72).
- 109 Det tilkommer den forelæggende ret under hensyntagen til samtlige de omstændigheder, der kendetegner hovedsagen, at afgøre, om de omhandlede tilsynsforanstaltninger, henset til de formål, der forfølges, udgør et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af sagsøgeren i hovedsagens ejendomsret, og navnlig om andre, mindre indgribende foranstaltninger, såsom en delvis

standsning af KTB's betalinger eller en delvis begrænsning af bankens aktiviteter – under hensyntagen til den overhængende risiko for finansielle tab, som indskyderne i KTB ville være blevet udsat for, hvis kreditinstituttet var gået konkurs – kunne have gjort det muligt at opnå samme resultat.

- 110 Det fremgår imidlertid af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at de i hovedsagen omhandlede tilsynsforanstaltninger havde en begrænset varighed, og at der i denne periode i overensstemmelse med national lovgivning påløb kontraktbestemte renter af de udsatte pengeforpligtelser. Ud over at det dækkede indskud hos KTB blev tilbagebetalt til sagsøgeren i hovedsagen gennem FGVB, kan de af sagsøgerens indskud, der oversteg det dækkede beløb, i øvrigt fortsat inddrives inden for rammerne af den konkursbehandling, der er indledt over for banken.
- 111 Henset til de ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål, litra b), besvares med, at artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24, sammenholdt med chartrets artikel 17, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at en foranstaltning om betalingsstandsning, som en national centralbank har anvendt over for et kreditinstitut som saneringsforanstaltning med henblik på at bevare eller genoprette den finansielle situation i dette institut, udgør et ubegrundet og uforholdsmæssigt indgreb i indskyderne i det nævnte instituts udøvelse af deres ejendomsret, såfremt foranstaltningen ikke respekterer det væsentligste indhold af denne ret, og såfremt andre, mindre indgribende foranstaltninger – under hensyntagen til den overhængende risiko for finansielle tab, som indskyderne ville være blevet udsat for, hvis kreditinstituttet var gået konkurs – kunne have gjort det muligt at opnå samme resultat, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Det tredje spørgsmål, litra c)-e)

- 112 Med det tredje spørgsmål, litra c), d) og e), som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de af Domstolen opstillede principper om en medlemsstats erstatningsansvar for skader, der er forvoldt borgerne på grund af en tilsidesættelse af EU-retten, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter borgernes ret til at opnå erstatning for den skade, der er forårsaget af den pågældende nationale myndighed, for det første er betinget af den forudgående annullation af den handling eller undladelse, der har ført til skaden, for det andet, at skaden er forvoldt forsætligt, og for det tredje, at den pågældende borger skal bevise, at der foreligger et faktisk og reelt økonomisk tab på det tidspunkt, hvor erstatningssøgsmålet anlægges.
- 113 Indledningsvis bemærkes, at princippet om, at staten er ansvarlig for skader, 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. 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 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 92 og 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 114 Selv om EU-retten ikke udelukker, at staten kan ifalde ansvar for tilsidesættelse af EU-retten efter mindre restriktive betingelser i henhold til national ret, er den derimod til hinder for, at staten fastsætter yderligere betingelser derfor (dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 120 og 121 og den deri nævnte retspraksis).
- 115 Som anført i denne doms præmis 63, udgør artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19 en retsregel, hvorved det tilsigtes at give borgerne rettigheder, og 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, idet det overlades til den nationale domstol, der skal træffe afgørelse i sagen, for det første 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 omhandlede omstændigheder udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse i EU-rettens forstand, og for det andet, om der foreligger en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og den skade, som en indskyder har lidt (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 117).

- 116 Det skal i øvrigt bemærkes, at det i overensstemmelse med princippet om procesautonomi, når der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte reglerne for søgsmål med henblik på at sikre beskyttelse af borgernes rettigheder efter EU-retten. Når betingelserne for, at staten ifalder ansvar, således er opfyldt – hvilket det tilkommer de nationale domstole at afgøre – er det således inden for rammerne af de nationale erstatningsregler, at staten skal erstatte det tab, der er forvoldt borgeren ved den omhandlede tilsidesættelse af EU-retten, forudsat at betingelserne i de nationale lovgivninger, der finder anvendelse i denne forbindelse, ikke må være mindre fordelagtige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af den nationale lovgivning (ækvivalensprincippet), og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (effektivitetsprincippet) (dom af 4.10.2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 122 og 123 samt den deri nævnte retspraksis). Overholdelsen af disse to principper skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling de omhandlede regler indtager i den samlede procedure, denne procedures forløb og disse reglers særlige kendetegn for de forskellige nationale instanser (jf. i denne retning dom af 11.9.2019, *Călin*, C-676/17, EU:C:2019:700, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 117 Hvad angår effektivitetsprincippet bemærkes, at der, hver gang der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges enkeltpersoner i henhold til Unionens retsorden, i givet fald skal tages hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retspleje, såsom beskyttelsen af retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig gennemførelse af proceduren (jf. i denne retning dom af 14.12.1995, *Peterbroeck*, C-312/93, EU:C:1995:437, præmis 14, af 14.12.1995, *van Schijndel og van Veen*, C-430/93 og C-431/93, EU:C:1995:441, præmis 19, af 15.3.2017, *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209, præmis 53, og af 11.9.2019, *Călin*, C-676/17, EU:C:2019:700, præmis 42).
- 118 Det er i lyset af disse betragtninger, at de forelagte spørgsmål skal undersøges.
- 119 Hvad angår den første processuelle betingelse, der er fastsat i den nationale lovgivning, hvorefter en borgers anlæggelse af et søgsmål med påstand om erstatning for skade, der angiveligt er forårsaget af en tilsidesættelse af EU-retten, er betinget af en forudgående annullation af den handling eller undladelse, der ligger til grund for skaden, har den forelæggende ret præciseret, at en sådan betingelse ikke kan være opfyldt i hovedsagen, eftersom de tilsyns- og saneringsforanstaltninger, som BNB har truffet over for KTB, ikke er rettet mod borgerne – navnlig indskyderne i dette kreditinstitut – og at disse derfor ikke kan anlægge et søgsmål med påstand om annullation af sådanne foranstaltninger.
- 120 Idet en sådan betingelse imidlertid kan gøre det urimeligt vanskeligt at opnå erstatning for skader, der er forvoldt ved en tilsidesættelse af EU-retten, når muligheden for annullation af den forvaltningsretlige handling eller undladelse, der ligger til grund for skaderne, i praksis er udelukket eller stærkt begrænset, kan den skadelidte ikke med rimelighed pålægges en sådan betingelse (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 143, 146 og 147).
- 121 Hvad angår den anden betingelse i den nationale lovgivning om, at den offentlige myndighed eller ansatte, der har forårsaget skaden, skal have handlet forsætligt, er EU-retten til hinder for en national lovgivning, der underlægger borgernes ret til at opnå erstatning en yderligere betingelse, som går videre end den tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelse af EU-retten, om, at denne adfærd skal være forsætlig, såsom den, der følger af artikel 79, stk. 8, i lov om kreditinstitutter (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 126-128 og domskonklusionens punkt 5, andet led).

- 122 Hvad angår den tredje betingelse, der er fastsat i den nationale lovgivning, og som kræver, at sagsøgeren fører bevis for, at denne har lidt en faktisk og reel skade på tidspunktet for anlæggelsen af erstatningssøgsmålet, bemærkes, at forpligtelsen for de skadelidte borgere til i tilstrækkelig grad at godtgøre omfanget af den skade, der er lidt på grund af en tilsidesættelse af EU-retten, principielt udgør en betingelse for, at staten ifalder erstatningsansvar for disse tab.
- 123 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at sagsøgeren i hovedsagen klart har opgjort de tab, som den pågældende hævder at have lidt på grund af de tilsidesættelser af EU-retten, som denne tilskriver BNB. Sagsøgeren har således inden for rammerne af sin første påstand vurderet sit tab til 8 627,96 BGN (ca. 4 400 EUR) i lovbestemte renter af det dækkede beløb for den pågældendes indskud i KTB for perioden fra det tidspunkt, hvor bankens insolvens begyndte, til det tidspunkt, hvor sagsøgeren fik sine dækkede indskudsbeløb tilbagebetalt. Sagsøgeren i hovedsagen har i forbindelse med sin anden påstand anslået sit tab til 44 070,90 BGN (ca. 22 500 EUR) for de indskud, der oversteg loftet for det dækkede beløb.
- 124 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den anden påstand, som sagsøgeren i hovedsagen har nedlagt, ikke vedrører et faktisk og reelt tab, men et tab, som endnu ikke er indtrådt, eftersom konkursbehandlingen, i forbindelse med hvilken sagsøgeren i hovedsagen kan få tilbagebetalt beløb, der overstiger det dækkede beløb, endnu ikke er afsluttet. Selv om en sådan omstændighed skal tages i betragtning i forbindelse med realitetsbehandlingen af hovedsagen, er den imidlertid uden relevans for spørgsmålet om, hvorvidt dette søgsmål kan antages til realitetsbehandling.
- 125 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at erstatning for skader, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af EU-retten, skal stå i passende forhold til det lidte tab, således at der sikres en effektiv beskyttelse af deres rettigheder (dom af 5.3.1996, *Brasserie du pêcheur og Factortame*, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 82, og af 29.7.2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, præmis 46), idet de nationale domstole med føje kan påse, at beskyttelsen af de rettigheder, som Unionens retsorden tilsikrer, ikke indebærer en ugrundet berigelse (jf. i denne retning dom af 13.7.2006, *Manfredi m.fl.*, C-295/04 – C-298/04, EU:C:2006:461, præmis 94).
- 126 Det skal imidlertid ligeledes bemærkes, at den effektive beskyttelse af retten til erstatning for skade, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, skal gøre det muligt at anlægge et erstatningssøgsmål støttet på umiddelbart forestående og med tilstrækkelig sikkerhed påregnelige skader, selv om tabet endnu ikke kan opgøres nøjagtigt (jf. analogt dom af 2.6.1976, *Kampfmeier m.fl. mod EØF*, 56/74-60/74, EU:C:1976:78, præmis 6).
- 127 Henset til de ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål, litra c)-e), besvares med, at EU-retten, og navnlig princippet om medlemsstaternes ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved tilsidesættelse af EU-retten, samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at:
- den ikke er til hinder for en national lovgivning, som gør borgernes ret til at opnå erstatning for en skade, der er lidt på grund af en tilsidesættelse af EU-retten, betinget af den forudgående annullation af den administrative afgørelse eller undladelse, der ligger til grund for skaden, for så vidt som denne annullation, selv om den er påkrævet for tilsvarende krav på grundlag af en tilsidesættelse af national ret, ikke i praksis er udelukket eller meget begrænset
 - den er til hinder for en national lovgivning, der undergiver borgernes ret til at opnå erstatning for en skade, der er lidt på grund af en tilsidesættelse af EU-retten, en betingelse om, at den pågældende nationale myndighed skal have forvoldt skaden forsætligt
 - den ikke er til hinder for en national lovgivning, der underlægger borgernes ret til at opnå erstatning for skade, der er lidt på grund af en tilsidesættelse af EU-retten, en betingelse om, at der føres bevis for en faktisk og reel skade på tidspunktet for anlæggelsen af søgsmålet, forudsat at

denne betingelse dels ikke er mindre gunstig end de betingelser, der gælder for tilsvarende krav, der støttes på en tilsidesættelse af national lovgivning, dels ikke er udformet således, at den under hensyn til de konkrete omstændigheder i sagen gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for borgerne at udøve denne ret.

Det første spørgsmål

- 128 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke forpligter en domstol – for hvilken der er anlagt et erstatningssøgsmål, der formelt er støttet på en bestemmelse i den nationale lovgivning om statens ansvar for skader, der er forårsaget af en administrativ aktivitet, men til støtte for hvilket der fremføres anbringender om tilsidesættelse af EU-retten på grund af denne aktivitet – til af egen drift at kvalificere søgsmålet som værende støttet på en tilsidesættelse af de forpligtelser for medlemsstaterne, der følger af artikel 4, stk. 3, TEU.
- 129 Den forelæggende ret har i denne henseende præciseret, at inden for rammerne af et erstatningssøgsmål mod staten som følge af retslig virksomhed, der er anlagt på grundlag af Graždanski protsesualen kodeks (den civile retsplejelov), er den kompetente domstol forpligtet til af egen drift at kvalificere et sådant søgsmål under hensyntagen til de omstændigheder, som søgsmålet støttes på. I forbindelse med et erstatningssøgsmål, der er anlagt på grundlag af APK, såsom det i hovedsagen omhandlede, kan den kompetente domstol derimod ikke af egen drift kvalificere et sådant søgsmål og således i givet fald af egen drift anvende EU-retten.
- 130 Det bemærkes indledningsvis, at retssubjekter skal have adgang til retsmidler, der gør det muligt for dem at forsvare de rettigheder, som de er sikret ved EU-retten (jf. i denne retning dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 142-144), herunder navnlig retten til erstatning, der, når betingelserne for, at en stat ifalder ansvar, således som anført i denne doms præmis 113, er opfyldt, følger direkte af EU-retten.
- 131 Som anført i denne doms præmis 116, henhører spørgsmålet om den retlige kvalificering af et søgsmål, når der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, i henhold til princippet om procesautonomi under hver enkelt medlemsstats nationale lovgivning, under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.
- 132 Hvad for det første angår ækvivalensprincippet er det ikke relevant, at det i henhold til den nationale lovgivning er fastsat, at den domstol, for hvilken der er anlagt sag i medfør af APK, med påstand om, at staten ifalder ansvar for skader, der er forårsaget af en administrativ aktivitet, ikke har mulighed for af egen drift at kvalificere dette søgsmål under hensyntagen til de omstændigheder, som søgsmålet støttes på, mens en domstol, for hvilken der er anlagt sag i henhold til den civile retsplejelov, med påstand om, at staten ifalder ansvar for skader som følge af retslig virksomhed, skal foretage en sådan kvalificering.
- 133 Ækvivalensprincippet indebærer nemlig en ligebehandling mellem de søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af national ret, og de tilsvarende søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af EU-retten, og ikke ækvivalens mellem de nationale processuelle regler, der finder anvendelse på sager af forskellig art, såsom på den ene side civile retlige sager og på den anden side forvaltningsretlige sager, ligesom det er tilfældet i hovedsagen (jf. i denne retning dom af 6.10.2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 34).
- 134 For det andet forpligter effektivitetsprincippet, der er nævnt i denne doms præmis 117, ikke den domstol – ved hvilken der i henhold til den nationale lovgivning er anlagt et erstatningssøgsmål mod staten for skade, der er forvoldt borgerne på grund af en tilsidesættelse af EU-retten – til af egen drift

at kvalificere dette søgsmål som værende støttet på artikel 4, stk. 3, TEU, for så vidt som ingen bestemmelse i den nationale lovgivning er til hinder for, at denne domstol kan undersøge de anbringender om tilsidesættelse af EU-retten, der er gjort gældende til støtte for søgsmålet. En modsat løsning ville nemlig gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for de skadelidte at udøve deres ret til erstatning på grundlag af EU-retten.

- 135 Denne fortolkning ændres ikke af Domstolens praksis, ifølge hvilken effektivitetsprincippet principielt ikke stiller krav om, at de nationale domstole af egen drift tager et anbringende om, at EU-retlige bestemmelser er overtrådt, under påkendelse, når en stillingtagen til et sådant anbringende ville tvinge dem til at se bort fra princippet om, at de ikke aktivt griber ind i procesførelsen, ved at gå ud over den afgrænsning af sagen, som parterne har foretaget, og ved at lægge andre faktiske forhold og omstændigheder til grund end dem, som den part i sagen, der har interesse i, at EU-bestemmelserne anvendes, har fremført til støtte for sin påstand (dom af 14.12.1995, van Schijndel og van Veen, C-430/93 og C-431/93, EU:C:1995:441, præmis 22, af 7.6.2007, van der Weerd m.fl., C-222/05 – C-225/05, EU:C:2007:318, præmis 36 og 41, samt af 26.4.2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, præmis 32).
- 136 Når sagsøgeren faktisk har fremsat et anbringende om tilsidesættelse af EU-retten med henblik på at fastslå statens ansvar, vil den kompetente nationale domstols stillingtagen til et sådant anbringende almindeligvis ikke tvinge den til at gå ud over den afgrænsning af sagen, som denne parter har foretaget.
- 137 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke forpligter en domstol – ved hvilken der er anlagt et erstatningssøgsmål, der formelt er støttet på en bestemmelse i den nationale lovgivning om statens ansvar for skader, der er forårsaget af en administrativ aktivitet, men til støtte for hvilket der fremføres anbringender om tilsidesættelse af EU-retten på grund af denne aktivitet – til af egen drift at kvalificere søgsmålet som værende støttet på artikel 4, stk. 3, TEU, for så vidt som de bestemmelser i den nationale lovgivning, der finder anvendelse, ikke forhindrer denne nationale domstol i at undersøge de anbringender om tilsidesættelse af EU-retten, der er gjort gældende til støtte for søgsmålet.

Sagsomkostninger

- 138 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 7, stk. 6, 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 den ret til godtgørelse for indskyderen, som den fastsætter, udelukkende dækker tilbagebetaling gennem indskudsgarantiordningen af indskyderens indisponible indskud svarende til det beløb, der er fastsat i dette direktivs artikel 7, stk. 1a, som ændret ved direktiv 2009/14, efter at den kompetente nationale myndighed har konstateret, at de indskud, der indestår i det pågældende kreditinstitut, er indisponible i overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 1, nr. 3), litra i), som ændret ved direktiv 2009/14, således at samme direktivs artikel 7, stk. 6, som ændret ved direktiv 2009/14, ikke danner grundlag for en ret til fordel**

for indskyderen til erstatning for tab, der er forårsaget af den forsinkede tilbagebetaling af det dækkede beløb af alle den pågældendes indskud eller de kompetente nationale myndigheders utilstrækkelige tilsyn med et kreditinstitut, hvis indskud er blevet indisponible.

- 2) Artikel 1, nr. 3), litra i), sammenholdt med artikel 7, stk. 6, og artikel 10, stk. 1, i direktiv 94/14, som ændret ved direktiv 2009/14, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning eller et kontraktvilkår, hvorefter et indskud i et kreditinstitut, hvis betalinger er blevet udsat, først forfalder til udbetaling efter, at den kompetente myndighed har tilbagekaldt den til dette kreditinstitut udstedte banktilladelse, og på den betingelse, at indskyderen udtrykkeligt har anmodet om tilbagebetaling af dette indskud. I henhold til princippet om EU-rettens forrang er enhver national domstol, for hvilken der er indbragt et søgsmål med påstand om erstatning for det tab, der angiveligt er forårsaget af tilbagebetalingen af det dækkede beløb af et sådant indskud efter udløbet af den frist, der er fastsat i direktivets artikel 10, stk. 1, som ændret ved direktiv 2009/14, forpligtet til at undlade at anvende denne nationale lovgivning eller dette kontraktvilkår med henblik på at træffe afgørelse i sagen.
- 3) Artikel 17, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/78/EF, sammenholdt med 27. betragtning til denne forordning, skal fortolkes således, at en national domstol skal tage hensyn til en henstilling fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, der er vedtaget på grundlag af denne bestemmelse med henblik på at afgøre den tvist, der verserer for den, navnlig i forbindelse med et søgsmål med påstand om, at en medlemsstat ifalder ansvar for skader, der især er forårsaget af den manglende, ukorrekte eller utilstrækkelige anvendelse af de EU-retlige forskrifter, der ligger til grund for den undersøgelse, der førte til vedtagelsen af denne henstilling. Borgere, der har lidt et tab på grund af den tilsidesættelse af EU-retten, som er fastslået i en sådan henstilling, skal, selv om de ikke er adressater for henstillingen, kunne påberåbe sig denne henstilling med henblik på ved de kompetente nationale domstole at få fastslået, at den pågældende medlemsstat er ansvarlig for den nævnte tilsidesættelse af EU-retten.

Henstilling EBA/REC/2014/02 af 17. oktober 2014 til Balgarska Narodna Banka (den bulgarske nationalbank) og Fond za garantirane na vlogovete v bankite (fonden til dækning af bankindskud) om de skridt, der er nødvendige for at efterleve direktiv 94/19/EF, er ugyldig, for så vidt som den sidestiller afgørelsen fra Balgarska Narodna Banka (den bulgarske nationalbank) om at sætte Korporativna targovska banka AD under skærpet tilsyn og om at udsætte opfyldelsen af dennes forpligtelser med en konstatering af indskuddenes indisponibilitet som omhandlet i artikel 1, nr. 3), litra i), i direktiv 94/19, som ændret ved direktiv 2009/14.

- 4) Artikel 2, syvende led, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF af 4. april 2001 om sanering og likvidation af kreditinstitutter, sammenholdt med artikel 17, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at en foranstaltning om betalingsstandsning, som en national centralbank har anvendt over for et kreditinstitut som saneringsforanstaltning med henblik på at bevare eller genoprette den finansielle situation i dette institut, udgør et ubegrundet og uforholdsmæssigt indgreb i indskyderne i det nævnte instituts udøvelse af deres ejendomsret, såfremt foranstaltningen ikke respekterer det væsentligste indhold af denne ret, og såfremt andre, mindre indgribende foranstaltninger – under hensyntagen til den

overhængende risiko for finansielle tab, som indskyderne ville være blevet udsat for, hvis kreditinstituttet var gået konkurs – kunne have gjort det muligt at opnå samme resultat, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

- 5) EU-retten, og navnlig princippet om medlemsstaternes ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved tilsidesættelse af EU-retten, samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at:
- den ikke er til hinder for en national lovgivning, som gør borgernes ret til at opnå erstatning for en skade, der er lidt på grund af en tilsidesættelse af EU-retten, betinget af den forudgående annullation af den administrative afgørelse eller undladelse, der ligger til grund for skaden, for så vidt som denne annullation, selv om den er påkrævet for tilsvarende krav på grundlag af en tilsidesættelse af national ret, ikke i praksis er udelukket eller meget begrænset
 - den er til hinder for en national lovgivning, der undergiver borgernes ret til at opnå erstatning for en skade, der er lidt på grund af en tilsidesættelse af EU-retten, en betingelse om, at den pågældende nationale myndighed skal have forvoldt skaden forsætligt
 - den ikke er til hinder for en national lovgivning, der underlægger borgernes ret til at opnå erstatning for skade, der er lidt på grund af en tilsidesættelse af EU-retten, en betingelse om, at der føres bevis for en faktisk og reel skade på tidspunktet for anlæggelsen af søgsmålet, forudsat at denne betingelse dels ikke er mindre gunstig end de betingelser, der gælder for tilsvarende krav, der støttes på en tilsidesættelse af national lovgivning, dels ikke er udformet således, at den under hensyn til de konkrete omstændigheder i sagen gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for borgerne at udøve denne ret.
- 6) Ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke forpligter en domstol – ved hvilken der er anlagt et erstatningssøgsmål, der formelt er støttet på en bestemmelse i den nationale lovgivning om statens ansvar for skader, der er forårsaget af en administrativ aktivitet, men til støtte for hvilket der fremføres anbringender om tilsidesættelse af EU-retten på grund af denne aktivitet – til af egen drift at kvalificere søgsmålet som værende støttet på artikel 4, stk. 3, TEU, for så vidt som de bestemmelser i den nationale lovgivning, der finder anvendelse, ikke forhindrer denne nationale domstol i at undersøge de anbringender om tilsidesættelse af EU-retten, der er gjort gældende til støtte for søgsmålet.

Underskrifter