



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 4 oktober 2018\*

”Begäran om förhandsavgörande – System för garanti av insättningar – Direktiv 94/19/EG – Artikel 1.3 i – Artikel 10.1 – Begreppet ’indisponibel insättning’ – En medlemsstats skadeståndsansvar för skada som har vållats enskilda genom överträdelser av unionsrätten – Tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten – Medlemsstaternas processuella autonomi – Principen om lojalt samarbete – Artikel 4.3 FEU – Principerna om likvärdighet och effektivitet”

I mål C-571/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Administrativen sad Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien) genom beslut av den 4 november 2016, som inkom till domstolen den 14 november 2016, i målet

**Nikolay Kantarev**

mot

**Balgarska Narodna banka,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Okrazhna prokuratura – Varna,**

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. L. da Cruz Vilaça (referent) samt domarna E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger och F. Biltgen,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

\* Rättegångsspråk: bulgariska.

– Europeiska kommissionen, genom P. Mihaylova, A. Steiblyté och H. Krämer, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 7 juni 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 1.3 i och artikel 10.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar (EGT L 135, 1994, s. 5; svensk specialutgåva, område 6, volym 4, s. 227), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/14/EG av den 11 mars 2009 (EUT L 68, 2009, s. 3) (nedan kallat direktiv 94/19).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Nikolay Kantarev och Bulgarska Narodna banka (Bulgariens centralbank, nedan kallad BNB) om att den skada som Nikolay Kantarev säger sig ha lidit på grund av den påstått sena utbetalningen av garantin av insättningarna på ett avistakonto hos Korporativna Targovska Banka (nedan kallad KTB) vilka blivit indisponibla.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

#### *Direktiv 94/19*

- 3 I första, andra, fjärde, åttonde, nionde, elfte, tjugoförsta och tjugofjärde skälen i direktiv 94/19 anges följande:

”I enlighet med fördragets mål bör den harmoniska utvecklingen av kreditinstituts verksamhet inom hela gemenskapen främjas genom upphävande av alla begränsningar i etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster, under det att banksystemet görs mer stabilt och skyddet för insättarna ökas.

När begränsningarna för kreditinstituts verksamhet upphävs bör den situation övervägas som kan uppstå om insättningar hos ett kreditinstitut som har filialer i andra medlemsstater blir indisponibla. Det är nödvändigt att säkerställa en gemensam lägsta nivå för insättarskydd oavsett var i gemenskapen insättningen är gjord. Ett sådant insättarskydd är lika nödvändigt som sundhetsregler vid genomförandet av den gemensamma bankmarknaden.

...

Kreditinstitutens kostnad för deltagande i ett system för garanti av insättningar står inte i relation till den kostnad som skulle bli följd av mycket stora uttag av insättningar, inte bara från kreditinstitut i svårigheter utan också från institut med god ekonomisk ställning, på grund av att insättarna förlorat förtroendet för banksystemets soliditet.

...

Harmoniseringen måste begränsas till de huvudsakliga beståndsdelarna i ett system för garanti av insättningar och, inom en mycket kort tid, säkerställa betalningar enligt en garanti som är beräknad utifrån en gemensam lägsta nivå.

Systemen för garanti av insättningar bör träda i funktion så snart insättningarna blir indisponibla.

...

En harmonisering av systemen för garanti av insättningar inom gemenskapen leder i och för sig inte till ett ifrågasättande av de system som redan används och som är utformade för att skydda kreditinstitut, särskilt genom att garantera deras solvens och likviditet, så att insättningar hos sådana kreditinstitut, inklusive deras filialer i andra medlemsstater, inte blir indisponibla. Alternativa system som avser att ge en annan form av skydd kan, under vissa förutsättningar, av de behöriga myndigheterna anses uppfylla detta direktivs mål. Det är de behöriga myndigheternas uppgift att kontrollera att dessa villkor är uppfyllda.

...

Information är en betydande del av insättarskyddet och måste därför också vara föremål för ett grundantal av bindande bestämmelser. ...

...

Om ett eller flera system, som garanterar insättningar eller kreditinstituten som sådana och säkerställer kompensation eller skydd för insättningar enligt de villkor som föreskrivs i detta direktiv, har införts och officiellt erkänts, medför inte detta direktiv att medlemsstaterna eller deras behöriga myndigheter blir ansvariga gentemot insättare.”

4 I artikel 1.1 första stycket och 1.3 i direktiv 94/19 föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelse som här anges:

1) *insättning*: ett tillgodohavande i form av inlåning eller som ett tillfälligt led i normala banktransaktioner och som ett kreditinstitut måste betala tillbaka enligt de lagliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga, och alla fordringar i form av värdepapper som har ställts ut av kreditinstitut.

...

3) *indisponibel insättning*: en insättning som har förfallit till betalning men som inte har betalats ut av ett kreditinstitut enligt de rättsliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga, och om endera av följande två alternativ är tillämpligt:

i) De behöriga myndigheterna i fråga har konstaterat att, enligt deras uppfattning, kreditinstitutet i fråga för närvarande och av skäl direkt förknippade med dess finansiella ställning, verkar sakna förmåga att kunna återbetala insättningen och att denna oförmåga inte endast är tillfällig.

De behöriga myndigheterna ska göra detta konstaterande så snart som möjligt och i varje fall senast fem arbetsdagar efter det att de först har blivit förvissade om att ett kreditinstitut inte har återbetalat insättningar som utgör vederbörligen styrkta och förfallna fordringar, eller

ii) En rättslig myndighet har av orsaker som är direkt förknippade med kreditinstitutets finansiella ställning meddelat ett avgörande som innebär att insättarnas möjlighet att framställa krav mot institutet tillfälligt upphävs om avgörandet meddelas innan det ovannämnda konstaterandet har gjorts.”

5 I artikel 7.1 och 7.1a i direktiv 94/19 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att täckningen för varje insättares sammanlagda insättningar ska vara minst 50 000 [euro] den händelse insättningarna blir indisponibla.

1a Senast den 31 december 2010 ska medlemsstaterna se till att täckningen för varje insättares sammanlagda insättningar är fastställd till 100 000 [euro] i den händelse insättningarna blir indisponibla.

...”

6 Enligt artikel 10.1 i direktiv 94/19 gäller följande:

”Insättningsgarantisystem ska kunna betala ut vederbörligen styrkta fordringar som insättare gör gällande vad avser indisponibla insättningar inom 20 arbetsdagar från den dag då de behöriga myndigheterna gör ett konstaterande som avses i artikel 1.3 i eller den rättsliga myndigheten meddelar ett avgörande som avses i artikel 1.3 ii. Denna tidsfrist inkluderar insamling och översändande av korrekta uppgifter om insättare och insättningar, vilka är nödvändiga för att kunna kontrollera fordringarna.

Under helt exceptionella omständigheter får ett insättningsgarantisystem hos den behöriga myndigheten ansöka om en förlängning av tidsfristen. En sådan förlängning får inte överskrida tio arbetsdagar.

...”

*Direktiv 2009/14*

7 I skälen 11 och 12 i direktiv 2009/14 anges följande:

”(11) Dessutom bör, i de fall där utbetalningen [av insättningarna] utlöses av ett beslut av de för beslutet behöriga myndigheterna, den nu gällande tidsfristen på 21 dagar för att fatta beslut minskas till fem arbetsdagar i syfte att inte förhindra en snabb utbetalning. De behöriga myndigheterna bör dock först ha förvässat sig om att kreditinstitutet har underlåtit att återbetala insättningar som har förfallit till betalning. Denna bedömning bör omfattas av de rättsliga eller administrativa förfarandena i medlemsstaterna.

(12) Insättningar kan anses vara indisponibla då tidiga interventions- eller omorganisationsåtgärder inte varit framgångsrika. Detta bör inte hindra de behöriga myndigheterna från att genomföra ytterligare omstruktureringsinsatser under utbetalningsperioden.”

### ***Bulgarisk rätt***

8 I artikel 1.1 och 1.2 i Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (lagen om statens och kommunernas skadeståndsansvar) (DV nr 60 av den 5 augusti 1988, nedan kallad lagen om statens skadeståndsansvar), föreskrivs följande:

”1. Staten och kommunerna ansvarar för skador som åsamkas fysiska eller juridiska personer till följd av deras organs eller anställdas rättsstridiga agerande eller passivitet när de utövar förvaltningsverksamhet.

2. Överklagande enligt punkt 1 ska prövas i enlighet med de förfaranden som fastställs i Administrativnoprotsesualen kodeks [förvaltningsprocesslagen] ...”

9 I artikel 8.1 och 8.3 i samma lag föreskrivs följande:

”1. Ersättning för skador som åsamkas under sådana omständigheter som avses i artiklarna 1.1, 2.1, 2.2, 2a och 2b kan yrkas i enlighet med det förfarande som föreskrivs i denna lag och inte enligt det allmänna tvistemålsförfarandet.

...

3. Om en lag eller en förordning innehåller en särskild metod för ersättning ska förevarande lag inte tillämpas.”

10 I artikel 45 i Zakon za zadalzhniata i dogovorite (lagen om skyldigheter och avtal) (DV nr 275, av den 22 november 1950), föreskrivs följande:

”En person som skadar en annan person till följd av ett fel som begåtts av honom är skyldig att ersätta denna skada. I samtliga fall av skada till följd av en rättsstridig rättsakt presumeras culpa föreligga till dess att motsatsen bevisas.”

11 I artikel 49 i lagen om skyldigheter och avtal anges följande:

”Den som gett en annan person ett uppdrag ansvarar för de skador som orsakas av den sistnämnde inom ramen för eller i samband med genomförandet av detta uppdrag.”

12 I Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (lagen om garanti av banksättningar) (DV nr 49 av den 29 april 1998) regleras skapandet av fonden för garanti av banksättningar (nedan kallad Insättningsgarantifonden) och dess funktion och verksamhet. Enligt artikel 1a i de kompletterande bestämmelserna från år 2009 (DV nr 44, av den 12 juni 2009) införlivas bestämmelserna i direktiven 94/19 och 2009/14 med bulgarisk rätt genom denna lag.

13 Artikel 23 punkterna 1, 2, 5 och 6 i denna lag har följande lydelse:

”1. Insättningsgarantifonden ska återbetala den berörda bankens skulder till insättarna upp till garantibeloppet om [BNB] har återkallat affärsbankens banktillstånd.

2. Insättningsgarantifonden ska återbetala de garanterade insättningar via en eller flera affärsbanker som utses av styrelsen.

...

5. Återbetalning av belopp från fonden påbörjas senast 20 arbetsdagar från den dag då [BNB] har fattat det beslut som avses i punkt 1.

6. I undantagsfall kan insättningsgarantifonden förlänga den period som avses i punkt 5 med högst tio arbetsdagar.”

14 I artikel 24.1 i samma lag föreskrivs följande:

”1. Från och med den dag då [BNB] har fattat det beslut som avses i artikel 23.1 ska insättningsgarantifonden överta insättarens rättigheter gentemot banken upp till garantinivån, oavsett belopp och oavsett när insättningsgarantifonden har gjort utbetalningar i anledning av garantin till varje insättare.”

15 I Zakona za Bulgarskata banka (lagen om Bulgariens centralbank) (DV nr 46, av den 10 juni 1997) regleras BNB:s ställning, mål och befogenheter.

16 I artikel 1.1 i samma lag föreskrivs följande:

”1. [BNB] är Republiken Bulgariens centralbank. Den är en juridisk person.”

17 I artikel 2.6 i denna lag föreskrivs följande:

”I syfte att säkerställa banksystemets stabilitet och för att skydda insättarnas intressen ansvarar [BNB] för reglering och övervakning av den verksamhet som utövas av övriga banker som är etablerade i Bulgarien.”

18 Enligt artikel 16 i denna lag ska styrelsen i BNB bland annat ”utfärda tillstånd, avslå ansökningar om tillstånd och återkalla tillstånd för banker, operatörer av betalningssystem, betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar i enlighet med de villkor och förfaranden som fastställs i lag. ... besluta om att banker ska stå under särskild tillsyn i enlighet med de villkor och förfaranden som fastställs i lagen om kreditinstitut”.

19 I Zakona za kreditnite institutsii (lag om kreditinstitut) (DV nr 59, av den 21 juli 2006) regleras villkor och förfarande för tillstånd, utövande av denna verksamhet, kontroll av efterlevnaden av stabilitetskraven och avveckling av kreditinstituts verksamhet i syfte att säkerställa banksystemets stabilitet, tillförlitlighet och säkerhet samt för att skydda insättarnas intressen. I lagen regleras även de informationskrav som åligger BNB vad gäller reglering och tillsyn av bankerna.

20 Enligt artikel 1.2 i lagen om kreditinstitut är BNB ”den behöriga myndigheten i Republiken Bulgarien för att övervaka banker i den mening som avses i artikel 4.1 punkt 40 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 2013, s. 1)”.

21 I artikel 36.2 och 36.3 i denna lag anges följande:

”2. [BNB] ska återkalla ett godkännande på grund av en banks insolvens om:

1) en bank inte betalar skulder som förfallit till betalning under sju dagar i följd, om denna omständighet har ett direkt samband med bankens ekonomiska ställning och [BNB] anser att det är osannolikt att de förfallna skulderna kommer att betalas inom skälig tid, eller

2) bankens egna kapital är negativt.

3. [BNB] ska fatta det beslut som avses i punkt 2 inom fem arbetsdagar från att det konstaterats att banken är insolvent.”

22 I artikel 79.8 i nämnda lag föreskrivs följande:

”[BNB], dess organ och de personer som BNB anlitar ansvarar för de skador som orsakas vid utövandet av deras tillsynsverksamhet endast om de agerat uppsåtligt.”

23 Artikel 115 i lagen om kreditinstitut har följande lydelse:

”1. För rekonstruktion av en bank som riskerar att bli insolvent kan [BNB] besluta att banken ska ställas under särskild tillsyn.

2. En bank riskerar att bli insolvent:

- 1) om bankens totala kapitalrelation understiger den lägsta nivå som fastställts, eller
  - 2) om [BNB] anser att bankens likvida tillgångar inte räcker för att ge banken möjlighet att betala sina skulder den dag då de förfaller till betalning, eller
  - 3) om banken inte i tid har betalat en eller flera skulder som förfallit till betalning till borgenärerna.
- ...”

24 Artikel 116 i denna lag har följande lydelse:

”1. I de fall som avses i artikel 115.1 ska [BNB] sätta den berörda banken under särskild tillsyn och

- 1) utse förvaltare, om sådana inte har utsetts tidigare, och fastställa deras befogenheter.
- 2) fastställa giltighetstiden och villkoren för den särskilda tillsynen.

2. I de fall som avses i punkt 1, kan [BNB]

- 1) sänka den berörda bankens räntesatser för insättningar till genomsnittliga marknadsräntor,
  - 2) helt eller delvis, för en bestämd period, ställa in fullgörelsen av alla eller en del av den berörda bankens förpliktelser,
  - 3) helt eller delvis begränsa den berörda bankens verksamhet,
- ...”

25 I artikel 119.5 i lagen föreskrivs följande:

”5. I de fall som avses i artikel 116.2 led 2 är banken inte ekonomiskt ansvarig för underlåtenhet att fullgöra åtaganden som ställts in efter särskild tillsyn. Under den särskilda tillsynen uppkommer ingen dröjsmålsränta eller ränta för underlåtenhet att fullgöra bankens finansiella åtaganden vilkas fullgörande har ställts in. Avtalsenlig ränta för sådana åtaganden fortsätter emellertid att löpa, men den utbetalas först efter avslutandet av den särskilda tillsynen.”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 26 Den 4 mars 2014 ingick Nikolay Kantarev ett ramavtal med KTB angående betaltjänster samt ett tillägg till detta avtal om öppnande av ett avistakonto. I detta tillägg angavs bland annat att de belopp som sätts in på kontot i fråga omfattas av insättningsgarantifonden. Dessutom skulle de belopp som sattes in på detta konto ge ränta med en fast procentsats som skulle betalas in på detta konto en gång om året eller vid tidpunkten för avslutandet av kontot, och även denna ränta omfattades av insättningsgarantifonden.
- 27 Efter det att en likviditetskris uppkommit för KTB efter massuttag från banken ansökte dess företrädare den 20 juni 2014 om att BNB skulle besluta om att detta kreditinstitut skulle ställas under särskild tillsyn. De informerade också BNB om att KTB ställt in betalningarna och samtliga transaktioner. Genom beslut samma dag, beslutade BNB:s styrelse att KTB skulle ställas under särskild tillsyn under

en period av tre månader. Genomförandet av KTB:s åtaganden ställdes in och dess verksamhet begränsades. Förvaltare utsågs vilka av BNB fick i uppdrag att låta en extern revisor göra en värdering av KTB:s tillgångar och skulder.

- 28 Av denna värdering framkom att KTB:s finansiella resultat var negativt och att banken inte uppfyllde de kapitalkrav som föreskrivs i unionslagstiftningen. Som en följd av detta beslutade BNB den 6 november 2014 för det första att återkalla KTB:s banktillstånd, för det andra att åtgärder skulle vidtas för att inleda ett konkursförfarande avseende KTB och, för det tredje, att det var nödvändigt att informera insättningsgarantifonden om detta.
- 29 Nikolay Kantarevs konto avslutades automatiskt detta datum, vilket enligt bulgarisk rätt gav denne rätt till ersättning enligt insättningsgarantin.
- 30 Den 4 december 2014 betalade ett bulgariskt kreditinstitut, som insättningsgarantifonden hade gett i uppdrag att återbetala insättningar som innehades av KTB Nikolay Kantarev ett belopp på 86 973,81 BGN (cirka 44 465 euro). Detta belopp inbegrep ränta per den 6 november 2014, dagen för återkallelsen av KTB:s banktillstånd, närmare bestämt 2 673,81 BGN. Härvidlag var till den 1 juli 2014 den ränta som tillämpades på Nikolay Kantarevs konto i enlighet med avtalsvillkoren. Från och med detta datum fram till den 6 november 2014 var emellertid den räntesats som tillämpades den som fastställdes genom beslut av BNB:s styrelse den 30 juni 2014, i vilket de räntesatser som tillämpades för insättningar hos KTB sänktes.
- 31 Därefter fann Sofiyski gradski sad (Stadsdomstolen i Sofia, Bulgarien), genom dom av den 22 april 2015, att KTB:s insolvens hade uppstått den 6 november 2014. BNB överklagade domen i denna del till Sofiyski apelativen sad (appellationsdomstolen i Sofia, Bulgarien), som upphävde domen i första instans eftersom den fann att det relevanta datumet var den 20 juni 2014, då KTB:s egna kapital blev negativt.
- 32 I början av år 2016 väckte Nikolay Kantarev talan mot BNB vid Administrativen sad Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien), med hänvisning till artikel 4.3 FEU och gjorde gällande att oaktat lagen om insättningsgaranti borde BNB ha fastställt att insättningar var indisponibla i enlighet med artikel 1.3 led i) i direktiv 94/19, det vill säga inom fem arbetsdagar efter antagandet av beslutet att ställa KTB under särskild tillsyn. Enligt Nikolay Kantarev har BNB därmed åsidosatt unionsrätten, vilket ger honom rätt till ersättning. Nikolay Kantarev har härvidlag gjort gällande att den försenade återbetalningen av hans insättning har medfört en skada motsvarande dröjsmålsränta.
- 33 Genom beslut av den 12 mars 2016 avbröt den hänskjutande domstolen handläggningen av det nationella målet med motiveringen att villkoren i artikel 1.1 i lagen om statens skadeståndsansvar inte var uppfyllda. Detta beslut upphävdes emellertid av Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien) genom beslut av den 18 juli 2016. Nämnda domstol gav i detta beslut den hänskjutande domstolen vägledning avseende flera faktorer som ska bedömas för att avgöra tvisten.
- 34 Mot bakgrund av dessa uppgifter anser den hänskjutande domstolen att utgången i det mål som anhängiggjorts av Nikolay Kantarev i första hand beror på huruvida BNB kan hållas ansvarig i enlighet med villkoren i artikel 1.1 i lagen om statens skadeståndsansvar eller i enlighet med de villkor som fastställs i lagen om skyldigheter och avtal. Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende understrukit att rättspraxis från bulgariska domstolar är motsägelsefull vad avser behörigheten för domstolar – allmänna domstolar eller förvaltningsdomstolar – att pröva en talan om ersättning för en skada som följer av ett åsidosättande av unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har tillagt att rättspraxis från Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen) är motstridig. Nämnda domstol har nämligen i vissa fall funnit att eftersom BNB inte är vare sig ett organ inom den



verkställande makten eller ett organ som finansieras genom statens budget så är lagen om statens skadeståndsansvar inte tillämplig på BNB, och i andra fall har samma domstol funnit att BNB ska betraktas som ett organ som utövar offentliga maktbefogenheter varför denna lag är tillämplig.

- 35 Den hänskjutande domstolen har även påpekat att det föreligger väsentliga skillnader mellan förfaranden och villkor för ansvar enligt lagen om statens skadeståndsansvar och enligt lagen om skyldigheter och avtal. Genom lagen om statens skadeståndsansvar, som endast är tillämplig om skadan beror på en rättsstridig rättsakt som ogiltigförklaras eller administrationens rättsstridiga agerande eller passivitet, har det införts ett system med strikt ansvar. Enligt denna lag ska käranden betala en fast avgift vid den tidpunkt talan väcks och han kan väcka talan vid den domstol där han har sin hemvist. När det gäller en talan som grundar sig på lagen om skyldigheter och avtal ska däremot käranden betala en avgift till staten som motsvarar en viss procentsats av tvisteföremålets värde och käranden måste väcka talan vid en domstol där svaranden har sin hemvist eller på den ort där skadan inträffade. Ett ytterligare materiellt villkor för en sådan talan som i det nationella målet är att käranden visar att BNB begått ett fel eller att BNB agerat uppsåtligt.
- 36 Vad gäller sakprövningen ankommer det för det andra på den hänskjutande domstolen att undersöka huruvida BNB var skyldig att fatta det beslut som avses i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, så att det för att avgöra målet är nödvändigt att veta om denna bestämmelse har införlivats med bulgarisk rätt på ett korrekt sätt. Härvidlag har den hänskjutande domstolen frågor om de i direktivet angivna villkoren för att förklara insättningar är indisponibla, för att undersöka på vilket datum dessa villkor var uppfyllda. I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen påpekat att BNB för att aktivera insättningsgarantin endast kunde återkalla tillståndet för kreditinstitut och BNB beslutade före återkallandet av godkännandet av KTB:s banktillstånd att ställa denna bank under särskild tillsyn i syfte att skydda den från insolvens. I detta avseende anser den hänskjutande domstolen att ersättning enligt insättningsgarantin från insättningsgarantifonden inte hindrar att banken ställs under särskild tillsyn.
- 37 För det tredje vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida artikel 1.3 i och artikel 10.1 i direktiv 94/19 ger insättarna rätt att begära ersättning från medlemsstaten för att den behöriga myndigheten inte iakttagit tidsfristen för att fastställa att ett kreditinstituts insättningar är indisponibla.
- 38 Även i detta avseende uppges nationell rättspraxis vara motstridig. I ett antal fall har en insättares talan mot BNB bifallits på den grunden att BNB åsidosatt bestämmelser i unionsrätten med direkt effekt. I andra fall har talan ogillats med motiveringen att förseningen i återbetalningen berodde på insättningsgarantifonden och inte på BNB, att ersättningen inte kunde genomföras så länge banktillståndet för det berörda institutet inte hade återkallats, eller att bestämmelserna i direktiv 94/19 inte har direkt effekt och att om det skulle fastställas att det föreligger ett fel i införlivandet av detta direktiv skulle detta inte medföra ett ansvar för BNB, utan för staten själv.
- 39 Den hänskjutande domstolen anser att BNB har överträtt unionslagstiftningen, men den frågar sig huruvida detta är en "tillräckligt klar överträdelse", i den mening som avses i unionsrätten. I detta avseende noterar den hänskjutande domstolen att BNB har beslutat om den aktuella rekonstruktionsåtgärden i det allmännas intresse och därmed gett insättare ett skydd som motsvarar direktiv 94/19 och att ränta har påförts insättningarna under denna period.
- 40 Mot denna bakgrund beslutade Administrativen sad Sofia-grad (Förvaltningsdomstolen i Sofia) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

"1) Ska artikel 4.3 FEU samt likvärdighets- och effektivitetsprinciperna tolkas så, att det i avsaknad av ett nationellt regelverk är tillåtet att fastställa behörig domstol samt förfarande för skadeståndstalan på grund av överträdelse av unionsrätten utifrån den myndighet som begått överträdelsen och den typ av agerande/passivitet som har föranlett överträdelsen, när

tillämpningen av dessa kriterier leder till att talan behandlas vid olika domstolar, det vill säga allmän domstol och förvaltningsdomstol, som regleras genom olika processlagar – civilprocesslagen och förvaltningsprocesslagen – vilket kräver betalning av olika avgifter, nämligen en proportionerlig respektive fast avgift, samt styrkande av olika rekvisit, även vad gäller culpa?

- 2) Ska artikel 4.3 FEU och de villkor som ställts i EU-domstolens dom av den 19 november 1991, Frankovich (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428) tolkas så, att de utgör hinder för att skadeståndstalan på grund av överträdelse av unionsrätten kan regleras enligt förfarandet i artiklarna 45 och 49 i lagen om obligationsrättsliga förhållanden och avtal, som inbegriper en skyldighet om betalning av en proportionerlig avgift och styrkande av culpa, respektive enligt förfarandet i artikel 1 i lagen om skyldigheter och avtal, som visserligen föreskriver ett strikt ansvar och omfattar särskilda bestämmelser som ska underlätta domstolsprövning men som endast är tillämpligt på skador som har uppkommit genom upphävda rättsstridiga rättsakter och myndighetens rättsstridiga agerande/passivitet och som inte omfattar andra statliga organs överträdelser av unionsrätten vilka har uppkommit till följd av begångna rättshandlingar/passivitet som inte har upphävts enligt respektive förfarande?
- 3) Ska artiklarna 1.3 i och 10.1 i direktiv 94/19 tolkas så, att de medger den lagstiftningsmetod som har valts i artikel 36.3 i lagen om kreditinstitut och artikel 23.5 i lagen om banksättningsgaranti (upphävd), vilket skulle innebära att 'förutsättningen att kreditinstitutet i fråga för närvarande och av skäl direkt förknippade med dess finansiella ställning, verkar sakna förmåga att kunna återbetala insättningen och att denna oförmåga hos institutet inte endast är tillfällig' är liktydigt med att institutet är på obestånd, att dess tillstånd ska återkallas och att sättningsgarantisystemet ska träda i kraft från och med den tidpunkt då banktillståndet återkallas?
- 4) Ska artikel 1.3 i direktiv 94/19 tolkas så, att ett villkor för att en insättning ska klassificeras som 'indisponibel' är att 'de behöriga myndigheterna' uttryckligen måste ha konstaterat dess 'indisponibilitet' efter sin bedömning enligt punkt i) i samma bestämmelse eller kan detta vid en lucka i den nationella lagstiftningen utläsas utifrån 'de behöriga myndigheternas' bedömning och intention genom en tolkning av myndighetens övriga rättshandlingar – i förevarande fall exempelvis BNB-styrelsens (upravitelen savet, nedan kallad US) beslut nr 73 av den 20 juni 2014, varigenom KTB ställdes under särskild tillsyn – eller på grundval av omständigheterna i målet vid den nationella domstolen?
- 5) Kan samtliga garanterade insättningar utan avtalad löptid (som är tillgängliga utan förhandsavisering och utbetalas omgående på begäran) anses ha blivit indisponibla i den mening som avses i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 under de omständigheter som föreligger i målet vid den nationella domstolen, då [BNB-styrelsens] beslut nr 73 av den 20 juni 2014 resulterade i att samtliga betalningar och all handel ställdes in och insättarna under perioden 20 juni–6 november 2014 varken kunde begära utbetalningar eller få tillgång till sina insättningar, eller medför villkoret att en insättning 'har förfallit till betalning men inte har betalats ut av ett kreditinstitut' att insättarna måste ha krävt utbetalning från kreditinstitutet (genom anmodan eller begäran) och att denna utbetalning sedan inte har verkställts?
- 6) Ska artiklarna 1.3 i och 10.1 i direktiv 94/19 och skäl 8 i direktiv 2009/14 tolkas så, att 'de behöriga myndigheternas' utrymme för eget skön när de genomför sin bedömning enligt artikel 1.3 i begränsas genom den frist som fastställs i punkt i andra meningen [i artikel 1.3 i direktiv 94/19] eller medger dessa bestämmelser att insättningar är indisponibla längre än vad som anges i direktiv 94/19 när det gäller ändamål såsom särskild tillsyn enligt artikel 115 i lagen om kreditinstitut?
- 7) Har artiklarna 1.3 i och 10.1 i direktiv 94/19 direkt effekt och medför de att insättare i en bank som är ansluten till ett sättningsgarantisystem har rätt att via detta system inte bara få ersättning för skada upp till det belopp som anges i artikel 7.1 i direktiv 94/19 utan även att ställa staten till

ansvar för överträdelse av unionsrätten, genom att från den myndighet som har till uppgift att konstatera att insättningarna är indisponibla kräva ersättning för försenad utbetalning av det garanterade insättningsbeloppet, när beslutet enligt artikel 1.3 i har fattats fem dagar efter utgången av den frist som fastställs i direktivet och denna försening är ett resultat av en rekonstruktionsåtgärd som ska skydda banken mot obestånd och som har beslutats av samma myndighet, eller ger dessa bestämmelser, under de omständigheter som föreligger i målet vid den nationella domstolen, utrymme för en nationell bestämmelse såsom artikel 79.8 i lagen om kreditinstitut, där det fastställs att [BNB], dess organ och deras bemyndigade personer endast är ansvariga för uppsåtliga skador?

- 8) Utgör en överträdelse av unionsrätten, som består i att 'den behöriga myndigheten' inte fattat något beslut enligt artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 en 'överträdelse som är tillräckligt klar' för att kunna utlösa en medlemsstats ansvar för skador genom en talan mot tillsynsmyndigheten, under vilka omständigheter är så fallet och är i detta sammanhang följande omständigheter av betydelse: a) att insättningsgarantifonden saknade medel för att täcka samtliga garanterade insättningar, b) att kreditinstitutet under samma period som betalningarna ställdes in ställdes under särskild tillsyn som ett skydd mot obestånd, c) att klagandens insättning betalades ut sedan BNB konstaterat att rekonstruktionsåtgärderna inte gett något resultat, [d)] att klagandens insättning plus ränteintäkter betalats ut för perioden 20 juni–6 november 2014?"

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning*

- 41 BNB har ifrågasatt att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning och har därvidlag gjort gällande att tolkningsfrågorna saknar relevans och inte har något samband med omständigheterna i det nationella målet. Det ankommer på den nationella domstolen och inte på EU-domstolen att fastställa huruvida Nikolay Kantarev faktiskt har lidit skada och, för det fall det fastställs att bestämmelserna i direktiv 94/19 har åsidosatts, är den bulgariska lagstiftaren, som har exklusiv befogenhet att införliva detta direktiv med nationell lagstiftning, den enda som är ansvarig. Vidare har BNB anfört att det följer av domen av den 12 oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606) att en enskild inte kan kräva skadestånd för förluster som orsakas av nationella myndigheters bristfälliga tillsyn över kreditinstitut när den återbetalning av insättningar som föreskrivs i direktiv 94/19 säkerställs.
- 42 Domstolen erinrar härvidlag om att det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna. Det ankommer nämligen uteslutande på de nationella domstolarna, vid vilka målet anhängiggjorts och vilka har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen (dom av den 2 mars 2017, Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, punkt 20 och där angiven rättspraxis).
- 43 EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av de nationella domstolarna avser tolkningen av en unionsbestämmelse (dom av den 2 mars 2017, Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, punkt 21 och där angiven rättspraxis).
- 44 En begäran från en nationell domstol kan emellertid avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 2 mars 2017, Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

- 45 Inget av dessa fall är dock för handen i förevarande mål. Den hänskjutande domstolen har påpekat att käranden i det nationella målet till stöd för sin skadeståndstalan har gjort gällande en felaktig tillämpning av direktiv 94/19 samt angett varför käranden anser att svaren på de hänskjutna tolkningsfrågorna är nödvändiga för att avgöra det nationella målet.
- 46 Vad vidare gäller de argument som bygger på domen av den 12 oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606), tillåter artikel 267 FEUF alltid en nationell domstol att hänskjuta tolkningsfrågor till EU-domstolen om den nationella domstolen så önskar (dom av den 26 maj 2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl., C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 52 och där angiven rättspraxis). Följaktligen måste nämnda doms betydelse och räckvidd beaktas i samband med bedömningen i sak av de hänskjutna tolkningsfrågorna.
- 47 Begäran om förhandsavgörande kan således tas upp till sakprövning.

### **Prövning i sak**

#### *Den tredje och den sjätte frågan*

- 48 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den sjätte frågan, vilka ska provas först och tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 1.3 och artikel 10.1 i direktiv 94/19 ska tolkas så, att de utgör hinder för, för det första, en nationell lagstiftning enligt vilken fastställandet av att insättningar blivit indisponibla beror på kreditinstitutets insolvens och återkallandet av banktillståndet för detta institut, och för det andra att det görs undantag från de frister som föreskrivs i dessa bestämmelser för att fastställa att insättningarna är indisponibla och för att återbetala dessa insättningar, med motiveringen att det är nödvändigt att kreditinstitutet ställs under särskild tillsyn.
- 49 I detta avseende bör det noteras att det uttryckligen framgår av ordalydelsen i artikel 1.3 i första stycket i direktiv 94/19 att det nödvändiga och tillräckliga villkoret för att konstatera att insättningar som förfallit till betalning är indisponibla är att, enligt de behöriga myndigheternas uppfattning, ett kreditinstitut för närvarande och av skäl direkt kopplade till dess finansiella ställning, verkar sakna förmåga att återbetala insättningen och att denna oförmåga inte endast är tillfällig.
- 50 Vidare föreskrivs i artikel 1.3 i andra stycket i direktiv 94/19 att de behöriga myndigheterna ska göra detta konstaterande ”så snart som möjligt” och ”senast fem arbetsdagar efter det att de först har blivit förvissade om att [det berörda kreditinstitutet] inte har återbetalat insättningar som utgör klara och förfallna fordringar”.
- 51 Av dessa bestämmelser följer att fastställandet att insättningar hos ett kreditinstitut är indisponibla inte kan vara beroende av det berörda kreditinstitutets insolvens eller återkallandet av dess banktillstånd.
- 52 För det första måste omständigheten att insättningarna är indisponibla fastställas inom mycket kort tid, utan att vänta på att de nödvändiga villkoren för att inleda ett insolvensförfarande eller för att återkalla banktillståndet är uppfyllda.
- 53 För det andra skiljer sig kreditinstitutets insolvens och återkallelsen av banktillståndet från de omständigheter som omnämns i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19. Återkallelsen av ett kreditinstituts banktillstånd kan således bland annat vara följderna av att inte ha deltagit i en fond för insättningsgaranti, utan att insättningarna hos detta institut för den skull blivit indisponibla.

- 54 Vidare kan ett kreditinstituts insolvens, och återkallandet av banktillståndet, visa att kreditinstitutet har varaktiga svårigheter. Eftersom det emellertid i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 för att fastställa att insättningar är indisponibla uppställs som krav att kreditinstitutet "för närvarande" verkar sakna förmåga att återbetala insättningen och att denna oförmåga inte endast är "tillfällig", kan denna indisponibilitet vara tillfällig.
- 55 Härav följer att konstaterandet att insättningar blivit indisponibla ska ske även i händelse av tillfälliga problem, förutsatt att det berörda kreditinstitutet inte kan återbetala insättningar som har förfallit till betalning och att denna oförmåga inte endast är tillfällig.
- 56 Denna tolkning stöds av de dubbla syften som eftersträvas med direktiv 94/19. Såsom anges i dess första och fjärde skäl syftar direktiv 94/19 både till att skydda insättarna och till att säkra stabiliteten i banksystemet genom att undvika mycket stora uttag av insättningar, inte bara från kreditinstitut i svårigheter utan även från kreditinstitut med god ekonomisk ställning på grund av att allmänheten förlorat förtroende för banksystemets soliditet (dom av den 22 mars 2018, Anisimoviené m.fl., C-688/15 och C-109/16 EU:C:2018:209, punkt 83).
- 57 Med tanke på detta dubbla syfte är det absolut nödvändigt att, såsom anges i åttonde och nionde skälen i direktivet, insättningsgarantin träder i funktion "inom en mycket kort tid" från det att insättningarna hos ett kreditinstitut blir indisponibla.
- 58 För det första kräver nämligen skyddet av insättarna att deras insättningar återbetalas så snart som möjligt efter att insättningarna blivit indisponibla för att insättare inte ska förlora tillgången till sina besparingar och därmed inte kan betala för bland annat sina levnadsomkostnader. För det andra kräver banksystemets stabilitet också en snabb återbetalning till insättare i syfte att undvika att de finansiella svårigheter, även tillfälliga, som ett kreditinstitut kan befinna sig i, inte leder till mycket stora uttag av insättningar och att dessa svårigheter inte sprids till resten av banksystemet.
- 59 Mot bakgrund av ordalydelsen i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, och i synnerhet att det i bestämmelsen föreskrivs att den behöriga myndigheten ska fastställa att insättningar blivit indisponibla när "enligt [dess] uppfattning", förutsättningarna för ett sådant fastställande är uppfyllda, har förvisso myndigheten ett visst utrymme för skönsässig bedömning. Detta utrymme för skönsässig bedömning gäller emellertid bedömningen utifrån villkoren i denna bestämmelse och inte villkoren som sådana eller den tidpunkt då ett sådant fastställande ska göras.
- 60 När det gäller möjligheten att göra undantag från tidsfristen för att fastställa att insättningar är indisponibla så att kreditinstitutet kan ställas under särskild tillsyn, konstaterar domstolen att den frist som föreskrivs i artikel 1.3 i) andra stycket i direktiv 94/19 enligt ordalydelsen i denna bestämmelse är en tvingande frist och något undantag från denna tidsfrist föreskrivs inte i någon annan bestämmelse i detta direktiv.
- 61 Att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att avvika från den tidsfrist som föreskrivs i direktiv 94/19 i för att fastställa att insättningar blivit indisponibla i syfte att kreditinstitutet ska ställas under särskild tillsyn skulle dessutom strida mot det krav på skyndsamhet som följer av direktivet. Det framgår nämligen såväl av det dubbla syftet med detta direktiv, såsom konstaterats i punkt 56 ovan, som av minskningen av denna frist från 21 till 5 dagar, som infördes genom direktiv 2009/14, att ett sådant fastställande måste göras inom en mycket kort tidsperiod.
- 62 I motiveringen till förslaget till rådets direktiv om insättningsgarantisystemen av den 4 juni 1992, (COM(92) 188 final, EGT C 163, 1992, s. 6), vilket utmynnade i direktiv 94/19, anges dessutom att det är lämpligt att basera utbetalningen av insättningsgarantin på ett objektiva konstaterande av att en insättare berövats tillgången till medel som kreditinstitutet skulle ha utbetalat till insättaren för att "påskynda utbetalningen av det garanterade beloppet" och "att inte koppla denna betalning till nyckfulla rekonstruktions- och likvidationsförfaranden avseende det berörda institutet".

- 63 Det är förvisso riktigt att det i skäl 12 i direktiv 2009/14 anges att "[i]nsättningar kan anses vara indisponibla då tidiga interventions- eller omorganisationsåtgärder [avseende det berörda kreditinstitutet] inte har varit framgångsrika".
- 64 För det första avser emellertid detta skäl 12 endast möjligheten att insättningar anses indisponibla om tidiga interventions- eller omorganisationsåtgärder inte har varit framgångsrika, och fastställandet av att insättningar är indisponibla villkoras inte med att dessa förebyggande åtgärder ska ha misslyckats.
- 65 För det andra bör det noteras att det i den andra meningen i detta skäl anges att denna möjlighet "inte [bör] hindra de behöriga myndigheterna från att genomföra ytterligare omstruktureringsinsatser under utbetalningsperioden" vilket följaktligen innebär att dessa åtgärder inte påverkar vare sig fastställandet av att insättningar blivit indisponibla eller återbetalningen av dessa insättningar.
- 66 När det gäller återbetalning av insättningar som föreskrivs i artikel 10.1 i direktiv 94/19, framgår av själva ordalydelsen i denna bestämmelse att en förlängning av tidsfristen är möjlig endast under "helt extraordinära omständigheter" och att denna förlängning "[inte] får ... överskrida tio arbetsdagar".
- 67 Att ett kreditinstitut i svårigheter ställs under särskild tillsyn för att förhindra att institutet blir insolvent utgör inte en helt exceptionell omständighet, utan är tvärtom en omständighet som hänger ihop med ett sådant instituts natur och de åtgärder som kan vidtas för att avhjälpa denna situation.
- 68 Under alla omständigheter visar det förhållandet att förlängningen av tidsfristen för att återbetala insättningarna begränsas till tio arbetsdagar att denna förlängning inte omfattar åtgärder som skulle kunna vidtas för att förhindra detta instituts insolvens, eftersom sådana åtgärder kräver mer än tio dagar för att nå sin fulla verkan.
- 69 Mot bakgrund av dessa överväganden ska den tredje och den sjätte frågan besvaras enligt följande: Artikel 1.3 och artikel 10.1 i direktiv 94/19 ska tolkas så att de utgör hinder för, för det första, en nationell lagstiftning enligt vilken fastställandet av att insättningar blivit indisponibla beror på kreditinstitutets insolvens och återkallandet av banktillståndet för detta institut, och för det andra, att det görs undantag från de frister som föreskrivs i dessa bestämmelser för att fastställa att insättningarna är indisponibla och för att återbetala dessa insättningar, med motiveringen att det är nödvändigt att kreditinstitutet ställs under särskild tillsyn.

#### *Den fjärde frågan*

- 70 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 ska tolkas så, att omständigheten att insättningar som innehas av ett kreditinstitut är indisponibla ska fastställas genom en uttrycklig rättsakt från de behöriga myndigheternas sida eller om denna omständighet kan härledas från andra rättsakter som antagits av dessa myndigheter, såsom BNB:s beslut att ställa KTB under särskild tillsyn, eller kan presumeras på grundval av sådana omständigheter som dem i det nationella målet.
- 71 I detta hänseende bör det påpekas att artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 endast anger de omständigheter under vilka behöriga myndigheter ska konstatera att insättningar är indisponibla hos ett kreditinstitut, utan att ange vilken form ett sådant konstaterande ska ha.
- 72 Det bör dock påpekas att i det system som införs genom direktiv 94/19 är konstaterandet att insättningarna i ett kreditinstitut är indisponibla avgörande för återbetalningen av dessa insättningar genom garantisystemet. Enligt artikel 10.1 i direktivet är detta konstaterande dessutom utgångspunkten för den tidsfrist inom vilken dessa utbetalningar ska ske.

- 73 Mot bakgrund av ovanstående överväganden måste konstaterandet att insättningarna hos ett kreditinstitut är indisponibla i den mening som avses i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 med nödvändighet fastställas genom ett uttryckligt beslut av behöriga myndigheter som syftar till att redovisa denna indisponibilitet, eftersom varje annan tolkning skulle medföra en sådan ovisshet som direktivet uttryckligen syftar till att motverka.
- 74 Det framgår nämligen av det tjugoförsta skälet i direktiv 94/19 att information är en betydande del av insättarskyddet. Såsom det erinras om i punkt 56 ovan syftar dessutom direktivet till att uppnå två nära sammanhängande mål, nämligen banksystemets stabilitet och skyddet för insättarna. Dessa mål förutsätter att insättare med säkerhet kan avgöra att deras insättningar är indisponibla och från vilken tidpunkt de kommer att omfattas av ett återbetalningsförfarande, för att undvika all eventuell panik som kan äventyra banksystemets stabilitet.
- 75 Eftersom dessutom konstaterandet att insättningarna är indisponibla är avgörande för återbetalningen av insättningar och utgångspunkten för den tidsfrist inom vilken denna utbetalning ska ske, måste insättare och insättningsgarantifonden ha tillgång till ett uttryckligt, klart och precist beslut som gör det möjligt för dem att snabbt och säkert få kännedom om att insättningarna förklarats vara indisponibla till följd av den bedömning som avses i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19. Ett sådant beslut säkerställer dels att insättningsgarantifonden har möjlighet att inleda ett förfarande för återbetalning och att den tidsfrist som föreskrivs i artikel 10.1 i direktiv 94/19 har börjat löpa, dels att insättarna kan göra gällande de rättigheter som de ges genom detta direktiv.
- 76 Härav följer att ett uttryckligt beslut måste antas för att konstatera att insättningar är indisponibla och att insättningsgarantifonden ska underrättas om detta beslut så snart det har antagits.
- 77 Vidare kan insättningarnas indisponibilitet inte härledas från andra rättsakter som antagits av den behöriga nationella myndigheten, såsom att ställa en bank under särskild tillsyn, eller presumeras på grundval av sådana omständigheter som dem i det nationella målet, som inte är resultatet av en bedömning av insättningarnas indisponibilitet såsom föreskrivs i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19.
- 78 Mot denna bakgrund ska den fjärde frågan besvaras enligt följande: Artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 ska tolkas så, att omständigheten att insättningar i ett kreditinstitut är indisponibla ska fastställas genom en uttrycklig rättsakt från de behöriga myndigheternas sida och den kan inte härledas från andra rättsakter som antagits av dessa myndigheter, såsom BNB:s beslut att ställa KTB under särskild tillsyn, eller presumeras på grundval av sådana omständigheter som dem i det nationella målet.

#### *Den femte frågan*

- 79 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 1.3 i direktiv 94/19 ska tolkas så, att konstaterandet att en banksättning är indisponibel, i den mening som avses i den nämnda bestämmelsen, är beroende av att innehavaren av denna insättning tidigare har lämnat in en begäran om uttag av dessa medel till det berörda kreditinstitutet, vilken inte gett någon resultat.
- 80 Det följer härvidlag av artikel 1.1 jämförd med artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, att även om insättningar måste betalas tillbaka enligt de rättsliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga, bygger däremot bedömningen av deras indisponibilitet uteslutande på villkoren i artikel 1.3 i) i detta direktiv.
- 81 I denna bestämmelse föreskrivs dock inte att fastställandet av att insättningar är indisponibla kräver en föregående begäran om uttag av insättningarna som varit resultatlös.

- 82 Sålösom Europeiska kommissionen har påpekats är detta konstaterande kopplat till kreditinstitutets objektiva finansiella situation och gäller generellt för alla insättningar som innehas av institutet och inte för var och en av insättningarna som institutet innehar. Det är således tillräckligt att det konstateras att kreditinstitutet har underlåtit att återbetala vissa insättningar och att villkoren i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 är uppfyllda för att det ska slås fast att alla insättningar som innehas av detta institut är indisponibla.
- 83 Dessutom skulle det dubbla syftet med direktiv 94/19, såsom framgår av punkt 56 ovan, inte kunna uppnås om det krävdes att innehavaren av en insättning har begärt utbetalning från det berörda kreditinstitutet och denna begäran inte gett något resultat, för att insättningen ska kvalificeras som "indisponibel".
- 84 Ett sådant krav skulle kunna undergräva insätternas förtroende för systemet med insättningsgaranti och ge upphov till massuttag av insättningar.
- 85 Dessutom skulle ett sådant krav försvåra förfarandet för att konstatera att insättningen är indisponibel och äventyra målet om skyndsamt i direktiv 94/19.
- 86 Under sådana omständigheter som dem i det nationella målet, där kreditinstitutets samtliga transaktioner och betalningar har ställts in är för övrigt ett sådant villkor än mindre berättigat eftersom det är inte nödvändigt och det skulle i praktiken vara mycket svårt om inte omöjligt att uppfylla, eftersom innehavaren av insättningen inte nödvändigtvis kan visa att vederbörande har gjort en föregående begäran om uttag och att denna inte gett något resultat.
- 87 Mot denna bakgrund ska den femte frågan besvaras enligt följande: Artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 ska tolkas så, att konstaterandet att en bankinsättning är indisponibel, i den mening som avses i den nämnda bestämmelsen, inte kan vara beroende av att innehavaren av denna insättning dessförinnan har lämnat in en begäran om uttag av dessa medel till det berörda kreditinstitutet, och att denna begäran inte gett något resultat.

#### *Prövning av den sjunde och den åttonde frågan*

- 88 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjunde och den åttonde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 1.3 i) och artikel 10.1 i direktiv 94/19 ska tolkas så, att de har direkt effekt och ger insätternas rätt att med hänvisning till statens ansvar för ett åsidosättande av unionsrätten, väcka talan mot den myndighet, såsom BNB, som ansvarar för att fastställa att insättningar hos ett kreditinstitut är indisponibla, med yrkande om ersättning för den skada som påstås ha orsakats av den försenade återbetalningen av insättningarna. Om denna fråga besvaras jakande vill den hänskjutande domstolen få ytterligare förtydliganden angående begreppet "tillräckligt klar" överträdelse i den mening som avses i unionsrätten, och frågar sig hur relevanta vissa faktiska omständigheter i förevarande mål är för denna bedömning.
- 89 Domstolen konstaterar inledningsvis att såsom generaladvokaten har påpekats i punkterna 78–82 i sitt förslag till avgörande, och i motsats till vad BNB har gjort gällande, skiljer sig de omständigheter som gett upphov till tvisten i det nationella målet från dem som gav upphov till domen av den 12 oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606), varför de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen inte kan besvaras på grundval av nämnda dom.
- 90 Av domen av den 12 oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606) framgår att när det genom den nationella lagstiftningen införs ett insättningsgarantisystem, utgör direktiv 94/19 inte hinder för en nationell bestämmelse som medför att enskilda inte kan begära ersättning för skada som orsakats



av att den nationella myndighet som utövar tillsyn över kreditinstitut har brustit i sin tillsyn, och inte kan ställa staten till ansvar med hänvisning till unionsrätten, eftersom dessa tillsynsuppgifter utförs i det allmännas intresse.

- 91 I förevarande mål vill emellertid den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en medlemsstat kan bli skadeståndsskyldig på grund av ett felaktigt införlivande av direktiv 94/19 och felaktig tillämpning av den insättningsgaranti som föreskrivs i det direktivet.
- 92 Härvidlag erinrar domstolen om att enligt fast rättspraxis utgör principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas staten en väsentlig del av det system av fördrag som unionen grundar sig på (dom av den 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 93 Det ankommer således på varje medlemsstat att försäkra sig om att enskilda får ersättning för skada som de vållas genom att unionsrätten inte iakttas, oavsett vilken myndighet som har gjort sig skyldig till denna överträdelse och oavsett vilken myndighet som, enligt den berörda medlemsstatens rätt, i princip är skyldig att utge ersättningen (dom av den 25 november 2010, *Fuß*, C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 94 Vidare har domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast att när det gäller de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en stat ska ansvara för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas staten, har enskilda som lidit skada rätt till skadestånd när tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen att syftet med den unionsbestämmelse som har överträtts är att ge enskilda rättigheter, att överträdelsen av denna bestämmelse är tillräckligt klar och att det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som de enskilda har lidit (dom av den 28 juli 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 95 Det följer även av fast rättspraxis att det i princip är de nationella domstolarna som ska tillämpa de kriterier som gör det möjligt att fastställa medlemsstaternas ansvar för skada som har vållats enskilda genom överträdelse av unionsrätten i enlighet med de riktlinjer som domstolen har angett för denna tillämpning (dom av den 25 november 2010, *Fuß*, C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 48, och dom av den 19 juni 2014, *Specht m.fl.*, C-501/12 – C-506/12, C-540/12 och C-541/12, EU:C:2014:2005, punkt 100).
- 96 När det gäller frågan huruvida artikel 1.3 i), och artikel 10.1 i direktiv 94/19 har direkt effekt och ger rätt att väcka talan om skadestånd för försenad återbetalning av insättningar bör det inledningsvis betonas att käranden vid den nationella domstolen har åberopat den skada som orsakats av BNB:s överträdelse av artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, varför det saknas anledning för domstolen att uttala sig om artikel 10.1 i direktivet.
- 97 När det gäller den direkta effekten av artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 krävs förvisso enligt rättspraxis inte en sådan effekt för att en medlemsstat ska hållas ansvarig för överträdelse av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur och Factortame*, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkterna 21 och 22). Den nationella domstolen har dock förtydligat att om denna bestämmelse har direkt effekt har BNB överträtt unionsrätten genom att underlåta att tillämpa denna bestämmelse i stället för de nationella bestämmelser genom vilka direktiv 94/19 införlivats.
- 98 Det ska härvidlag påpekas att i den mån en sådan direktivkonform tolkning inte är möjlig, har enskilda, i alla de fall då bestämmelserna i ett direktiv med avseende på innehållet framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, rätt att åberopa dem inför den nationella domstolen gentemot medlemsstaten, när

denna inte har införlivat direktivet med nationell rätt eller inte har införlivat direktivet på ett korrekt sätt (dom av den 25 juni 2015, Indėlių ir investicijų draudimas och Nemaniūnas, C-671/13, EU:C:2015:418, punkt 57).

- 99 Det är riktigt att artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 lämnar medlemsstaterna utrymme för skönsmässig bedömning när de utser den myndighet som är behörig att konstatera att insättningar är indisponibla och ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller bedömningen av den ekonomiska situationen för det berörda kreditinstitutet.
- 100 Eftersom det emellertid i denna bestämmelse föreskrivs att den behöriga myndigheten ska konstatera att insättningar är indisponibla så snart som möjligt och senast fem arbetsdagar efter det att den först har blivit förvissad om att ett kreditinstitut inte har återbetalat insättningar som utgör vederbörligen styrkta och förfallna fordringar, föreskrivs en ovillkorlig och tillräckligt precis skyldighet som ankom på BNB – som är den myndighet som utsetts att konstatera att insättningar är indisponibla – att säkerställa att den iaktogs inom ramen för BNB:s befogenheter.
- 101 En sådan tolkning påverkar inte omständigheten att en myndighets överträdelse av unionsrätten ska fastställas av nationella domstolar i enlighet med lagstiftningen i den berörda medlemsstaten.
- 102 När det gäller frågan huruvida artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 utgör en unionsrättslig bestämmelse vars syfte är att tillerkänna enskilda rättigheter ska det påpekas att syftet med direktiv 94/19 bland annat är att skydda insättarna.
- 103 Vidare påverkar fastställandet av att insättningar är indisponibla direkt en insättares rättsliga situation, eftersom detta konstaterande medför att insättningsgarantisystemets mekanism aktiveras och, följaktligen, leder till återbetalning till insättarna.
- 104 Under dessa omständigheter är det uppenbart att artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 utgör en unionsrättslig bestämmelse vars syfte är att ge rättigheter åt enskilda.
- 105 Vad gäller villkoret att det ska föreligga en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten, ska det erinras om att, enligt domstolens praxis, en sådan överträdelse kräver att medlemsstaten uppenbart och allvarligt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Till de omständigheter som ska beaktas i detta avseende hör bland annat graden av klarhet och precision hos den regel som överträts, omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som de nationella myndigheterna tillerkänns enligt samma regel, huruvida en eventuell felaktig rättstillämpning är ursäktlig eller inte, överträdelsens eller den vållade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär, samt den omständigheten att en av en unionsinstitution intagen ståndpunkt har kunnat bidra till underlåtenheten att införa bestämmelser i enlighet med unionsrätten samt antagandet eller bibehållandet av bestämmelser eller nationell praxis som strider mot unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 56).
- 106 I förevarande fall bör det understrykas att även om BNB enligt artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller konstaterandet att insättningar hos ett kreditinstitut är indisponibla, är dock detta utrymme begränsat.
- 107 I artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 anges nämligen tydligt villkoren för att konstatera att insättningar är indisponibla och den tidsfrist inom vilken ett sådant konstaterande måste göras.
- 108 Om de villkor som anges i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 är uppfyllda ska följaktligen den behöriga nationella myndigheten inom en tvingande tidsfrist på fem dagar konstatera att insättningar är indisponibla.

- 109 Det framgår av analysen av omständigheterna i det nationella målet att, till följd av uppgifter från KTB angående bankens ekonomiska svårigheter och likviditetsproblem, BNB ställde KTB under särskild tillsyn på grund av en risk för insolvens och beslutade att tillfälligt avbryta KTB:s samtliga betalningar och transaktioner. Tillsynsåtgärderna avseende KTB visar således på de tvivel BNB hyste, mot bakgrund av KTB:s finansiella situation, angående KTB:s förmåga att återbetala insättningar inom en kort tidsperiod. Åtgärderna att avbryta KTB:s betalningar och transaktioner, som BNB beslutade om, hindrade vidare KTB från att återbetala insättningarna.
- 110 Utöver dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen vid bedömningen av huruvida BNB:s handlande var rättsstridigt även beakta den orsakade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär.
- 111 De övriga omständigheter som den hänskjutande domstolen har nämnt är inte relevanta för att fastställa huruvida, under omständigheterna i det nationella målet, BNB har begått en tillräckligt klar överträdelse, i den mening som avses i unionsrätten, genom att inte inom den frist på fem dagar som föreskrivs i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 konstatera att insättningarna var indisponibla.
- 112 Den omständigheten att insättningsgarantifonden inte har tillräckliga medel för att täcka alla garanterade insättningar är irrelevant, eftersom denna omständighet inte ingår bland de omständigheter som den behöriga nationella myndigheten ska beakta för att avgöra om den ska konstatera att insättningar är indisponibla.
- 113 Omständigheten att kreditinstitutet, i syfte att undvika att bli insolvent, ställts under särskild tillsyn under den period då utbetalningarna tillfälligt avbrutits, och omständigheten att käranden i det nationella målet har erhållit återbetalning efter att BNB konstaterat att konsolideringsåtgärderna varit fruktlösa, är inte heller relevanta. Såsom domstolen har angett i svaret på den tredje tolkningsfrågan kräver direktiv 94/19 inte att kreditinstitutet är insolvent för att det ska kunna konstateras att insättningar blivit indisponibla. Vidare syftar direktiv 94/19 till att skydda insättarna genom att kräva att deras insättningar garanteras och återbetalas inom mycket korta tidsfrister.
- 114 Vidare är den omständigheten att käranden i det nationella målet erhållit återbetalning, jämte ränta, inbegripet för perioden från den 20 juni 2014 till den 6 november 2014, relevant för den skada som åberopats av Nikolay Kantarev men den är inte relevant för huruvida det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av artikel 1.3 i) i direktiv 94/19.
- 115 Mot bakgrund av ovanstående och med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, finner domstolen att underlåtenheten att inom den frist på fem dagar som föreskrivs i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 konstatera att insättningar var indisponibla trots att de villkor som tydligt anges i denna bestämmelse var uppfyllda, under omständigheterna i det nationella målet, kan utgöra en tillräckligt klar överträdelse, i den mening som avses i unionsrätten, och övriga omständigheter som den hänskjutande domstolen har nämnt är inte relevanta i detta hänseende.
- 116 Vad gäller det tredje villkoret för att en medlemsstat ska kunna hållas ansvarig för en överträdelse av unionsrätten, ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida det, såsom förefaller framgå av de handlingar som lämnats in till domstolen, föreligger ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen av artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 och den skada som Nikolay Kantarev har åsamkats.
- 117 Mot denna bakgrund ska den sjunde och den åttonde frågan besvaras enligt följande: Artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 har direkt effekt och utgör en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter som gör det möjligt för insättarna att väcka talan om ersättning för skador som orsakats av den försenade återbetalningen av insättningarna. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, för det första, om underlåtenheten att konstatera att insättningar blivit indisponibla inom den frist på fem arbetsdagar som föreskrivs i denna bestämmelse, trots att de villkor som tydligt anges i denna bestämmelse var uppfyllda, under omständigheterna i det nationella målet utgör en tillräckligt

klar överträdelse, i den mening som avses i unionsrätten och, för det andra, huruvida det finns ett direkt orsakssamband mellan denna överträdelse och den skada som en insättare, såsom Nikolay Kantarev, har lidit.

*Den första och den andra frågan*

- 118 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 4.3 FEU och principerna om likvärdighet och effektivitet ska tolkas så, att de – i avsaknad av ett särskilt förfarande i Bulgarien för att hålla medlemsstaten ansvarig för skada som uppkommit på grund av en nationell myndighets överträdelse av unionsrätten – utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som dels föreskriver två skilda förfaranden, i olika domstolar med olika villkor, dels för enskildas rätt till ersättning kräver att den skada som orsakats av den aktuella nationella myndigheten ska vara uppsätlig, att den enskilde visar att det föreligger ett fel, att den fasta avgiften eller den avgift som beräknas i proportion till värdet av tvisteföremålet har betalats, eller att administrativa beslut som har gett upphov till skadan först ogiltigförklaras.
- 119 I detta avseende har den hänskjutande domstolen påpekat att det finns skillnader i rättspraxis när det gäller vilken rättslig ordning som är tillämplig i de fall en talan väcks mot BNB med åberopande av en överträdelse av unionsrätten. Vissa domstolar har funnit att en sådan talan omfattades av lagen om statens skadeståndsansvar, medan andra domstolar ansett att talan faller under ordinarie ansvarsordning som inrättats genom lagen om skyldigheter och avtal. Dessutom begränsar lagen om Bulgariens centralbank BNB:s skadeståndsansvar vid utförandet av dess tillsynsuppgifter till att endast omfatta skador som orsakats genom uppsåtliga handlingar.
- 120 Det ska inledningsvis erinras om att de tre förutsättningar som har angetts i punkt 94 ovan enligt domstolens praxis är tillräckliga för att ge upphov till en rätt till skadestånd för enskilda (dom av den 25 november 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 65 och där angiven rättspraxis).
- 121 Härav följer att även om inte unionsrätten utesluter att statens skadeståndsansvar på grundval av den nationella rätten kan göras gällande under mindre restriktiva villkor utgör den däremot ett hinder för att det uppställs ytterligare villkor (dom av den 25 november 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 66 och där angiven rättspraxis).
- 122 Det bör också erinras om att i avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer det på varje medlemsstat att i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten (dom av den 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 123 Domstolen har emellertid också slagit fast att med förbehåll för själva rätten till skadestånd, vilken grundar sig direkt på unionsrätten när ovannämnda förutsättningar är uppfyllda, är det inom ramen för den nationella skadeståndsrätten som staten ska ersätta följderna av den vållade skadan, förutsatt att de villkor som fastställs i nationell skadeståndslagstiftning inte är mindre förmånliga än de som avser liknande ersättningsanspråk som grundar sig på nationella förhållanden (likvärdighetsprincipen) eller är utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd (effektivitetsprincipen) (dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 124 Enligt likvärdighetsprincipen krävs att alla regler avseende en talan ska tillämpas på samma sätt på en talan som grundar sig på ett åsidosättande av unionsrätten och på en liknande talan som grundar sig på ett åsidosättande av nationell rätt (dom av den 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

- 125 Enligt effektivitetsprincipen ska den nationella lagstiftningen inte medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (dom av den 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 126 Vad gäller de materiella villkor som gäller för en sådan talan som den som väckts av käranden i det nationella målet följer av lagen om Bulgariens centralbank att det för rätt till ersättning krävs att de skador som orsakats av BNB varit avsiktliga, vilket innebär att ett villkor uppställs för denna rättighet som går utöver en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten.
- 127 Vad gäller villkoret som följer av lagen om skyldigheter och avtal som innebär att käranden i det nationella målet ska visa att det föreligger ett fel har domstolen redan slagit fast att även om vissa objektiva och subjektiva omständigheter som inom ramen för en nationell rättsordning kan anknyta till begreppet culpa kan vara relevanta, mot bakgrund av den rättspraxis som har angetts i punkt 105 ovan, för att bedöma om en överträdelse av unionsrätten är tillräckligt klar eller inte, får inte skyldigheten att ersätta skada som har vållats enskilda göras beroende av ett villkor som bygger på begreppet culpa och går utöver kravet på en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten (dom av den 25 november 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 67 och där angiven rättspraxis).
- 128 Följaktligen utgör unionsrätten hinder för att i samband med en sådan talan som den i det nationella målet, rätt till ersättning görs beroende av att de skador som orsakats av den aktuella nationella myndigheten var uppsåtliga. BNB:s ansvar i en tvist som den i det nationella målet kan därför inte bedömas mot bakgrund av de villkor som fastställs i lagen om Bulgariens centralbank. Vidare ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida begreppet ”culpa”, i den mening som avses i lagen om skyldigheter och avtal, går utöver en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten.
- 129 Vad gäller nationella processuella regler bör det erinras om att frågan huruvida den nationella domstolens behörighet och förfarandet för att lösa tvisten ska bero på vilken typ av myndighet som överträdelsen tillskrivits och det påstådda agerandet eller underlåtenhetens särdrag omfattas av medlemsstaternas processuella autonomi (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 47).
- 130 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 102 i förslaget till avgörande kan unionsrätten således inte föreskriva vilket förfarande som ska tillämpas om flera kan komma i fråga. Valet av lämpligt förfarande och därmed skadeståndsordning, måste emellertid uppfylla såväl de villkor som gäller för en medlemsstats ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som följer av domstolens rättspraxis som principerna om effektivitet och likvärdighet.
- 131 När det gäller likvärdighetsprincipen förfogar domstolen inte över några uppgifter som ger anledning att betvivla att de regler som fastställs genom lagen om statens skadeståndsansvar eller lagen om skyldigheter och avtal är förenliga med denna princip.
- 132 Vad gäller effektivitetsprincipen, frågar sig den hänskjutande domstolen, för det första, om den avgift som ska betalas enligt lagen om statens skadeståndsansvar och lagen om skyldigheter och avtal är förenlig med denna princip.
- 133 Härvidlag erinrar domstolen om att varje fall i vilket fråga uppkommer huruvida en nationell processuell regel medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som enskilda har enligt unionens rättsordning ska bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet vid de olika nationella domstolarna som helhet betraktat samt med beaktande av förfarandets förlopp och dess särdrag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2015, Tårşia, C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 36).

- 134 Det måste därför fastställas huruvida den nationella lagstiftningen kräver att avgiften betalas för att skadeståndstalan ska få väckas och huruvida det finns möjligheter att befrias från denna avgift.
- 135 Det är också nödvändigt att ta hänsyn till avgiftens storlek och huruvida den utgör ett oöverstigligt hinder för rätten till domstolsprövning (se, analogt, dom av den 22 december 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, punkt 61).
- 136 Det framgår av de handlingar som inkommit till domstolen att, i en tvist som den i det nationella målet måste en fysisk person som Nikolay Kantarev för att väcka en talan på grundval av lagen om statens skadeståndsansvar betala en fast avgift på 10 BGN (cirka 5 euro) och för en talan grundad på lagen om skyldigheter och avtal, en proportionell avgift motsvarande 4 procent av tvisteföremålets värde.
- 137 Mot bakgrund av de uppgifter som domstolen förfogar över förefaller en fast avgift på 10 BGN (cirka 5 euro) inte vara ett oöverstigligt hinder för tillgång till rättslig prövning, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 138 Det är däremot inte uteslutet att en proportionell avgift motsvarande 4 procent av tvisteföremålets värde utgör ett betydande hinder för att utöva rätten till ersättning, i synnerhet i avsaknad av möjlighet att befrias från skyldigheten att betala avgiften, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 139 För det andra frågar sig den hänskjutande domstolen huruvida den omständigheten att lagen om statens skadeståndsansvar begränsar rätten till ersättning till enbart de fall där skador orsakats av en rättsstridig rättsakt som ogiltigförklaras eller av ett rättsstridigt agerande eller passivitet från administrationens sida är förenlig med effektivitetsprincipen.
- 140 Vad beträffar användningen av tillgängliga rättsmedel för väckande av talan om medlemsstats ansvar för åsidosättande av unionsrätten, ska det erinras om att domstolen redan har slagit fast att den nationella domstolen kan pröva huruvida den skadelidande har visat rimlig aktsamhet för att undvika skadan eller för att begränsa dess omfattning och särskilt om denne i god tid har använt sig av alla de rättsmedel som står till hans eller hennes förfogande (dom av den 25 november 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 75 och där angiven rättspraxis).
- 141 Enligt en allmän princip som är gemensam för medlemsstaternas rättsordningar ska nämligen den skadelidande visa skälig omsorg för att begränsa sin skada, med risk för att annars själv behöva stå för skadan (dom av den 25 november 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 76 och där angiven rättspraxis).
- 142 Det skulle dock enligt domstolens praxis strida mot effektivitetsprincipen att ålägga personer som lidit skada att systematiskt gå igenom samtliga rättsmedel som står till deras förfogande även när detta leder till orimliga svårigheter eller inte rimligen kan krävas av dem (dom av den 25 november 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 77 och där angiven rättspraxis).
- 143 Skyldigheten att först erhålla en ogiltigförklaring av den administrativa handling som är orsak till skadan strider således inte i sig mot effektivitetsprincipen. Ett sådant krav kan emellertid göra det orimligt svårt att erhålla skadestånd för den skada som vållats av överträdelsen av unionsrätten om en sådan ogiltigförklaring i praktiken är utesluten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl., C-160/14, EU:C:2015:565, punkt 51) eller mycket begränsad.

- 144 I förevarande fall bör det understrykas att villkoret att myndighetens akt ska vara rättsstridig eller myndighetens agerande eller passivitet ska vara otillåtet inte är en formföreskrift, utan ett villkor för statens skadeståndsansvar, som liknar begreppet tillräckligt klar överträdelse, i den mening som avses i unionsrätten.
- 145 Däremot utgör det en formföreskrift att för statligt ansvar, och därmed rätt till ersättning, kräva en föregående ogiltigförklaring, och enligt det förfarande som föreskrivs för detta, av den administrativa rättsakt som påstås ha gett upphov till skadan.
- 146 För att avgöra om detta krav, i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, strider mot effektivitetsprincipen, ankommer det på den nationella domstolen att mot bakgrund av samtliga omständigheter i målet vid den nationella domstolen, den bulgariska lagstiftningen och, i synnerhet, de processuella reglerna för talan om ogiltigförklaring av administrativa rättsakter och de villkor som gäller för en sådan ogiltigförklaring, kontrollera huruvida möjligheten att erhålla en ogiltigförklaring av den administrativa rättsakt som gett upphov till den aktuella skadan i praktiken är omöjlig eller mycket begränsad.
- 147 Artikel 4.3 FEU samt principerna om likvärdighet och effektivitet ska tolkas så, att i avsaknad av ett särskilt förfarande i Bulgarien för att hålla medlemsstaten ansvarig för skada som uppkommit på grund av en nationell myndighets överträdelse av unionsrätten gäller följande:
- Artikel 4.3 FEU samt principerna om likvärdighet och effektivitet utgör inte hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver två skilda förfaranden, i olika domstolar med olika villkor, under förutsättning att den hänskjutande domstolen fastställer om, enligt nationell rätt, en skadeståndstalan gentemot en nationell myndighet som BNB ska väckas med stöd av lagen om statens skadeståndsansvar eller lagen om skyldigheter och avtal, och att vart och ett av dessa två förfarande iakttar likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen.
  - Artikel 4.3 FEU samt principerna om likvärdighet och effektivitet utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken rätten för enskilda att få ersättning underställs det ytterligare villkoret att den skada som orsakats av den aktuella nationella myndigheten ska vara uppsåtlig.
  - Artikel 4.3 FEU samt principerna om likvärdighet och effektivitet utgör inte hinder för en nationell lagstiftning som innebär att enskilda som yrkar skadestånd ska visa att det föreligger ett fel. Detta gäller under förutsättning att, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, begreppet "culpa" inte går utöver begreppet "tillräckligt klar överträdelse".
  - Artikel 4.3 FEU samt principerna om likvärdighet och effektivitet utgör inte hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver betalning av en fast avgift eller en avgift som beräknas i proportion till värdet av tvisteföremålet, under förutsättning, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, att betalning av en fast avgift eller en avgift som beräknas i proportion till värdet av tvisteföremålet inte strider mot effektivitetsprincipen, med beaktande av avgifternas belopp och nivå, och huruvida avgiften utgör ett oöverstigligt hinder för rätten till domstolsprövning, avgiftens obligatoriska karaktär och möjligheterna att befrias från den.
  - Artikel 4.3 FEU samt principerna om likvärdighet och effektivitet utgör inte hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken rätten för enskilda att få ersättning är beroende av en föregående ogiltigförklaring av den administrativa handling som är orsak till skadan. Detta gäller under förutsättning, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma, att detta rimligen kan krävas av den skadelidande.

## Rättegångskostnader

<sup>148</sup> Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) Artikel 1.3 och artikel 10.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/14/EG av den 11 mars 2009, ska tolkas så att de utgör hinder för, för det första, en nationell lagstiftning enligt vilken fastställandet av att insättningar blivit indisponibla beror på kreditinstitutets insolvens och återkallandet av banktillståndet för detta institut, och för det andra, att det görs undantag från de frister som föreskrivs i dessa bestämmelser för att fastställa att insättningarna är indisponibla och för att återbetala dessa insättningar, med motiveringen att det är nödvändigt att kreditinstitutet ställs under särskild tillsyn.
- 2) Artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, i dess lydelse enligt direktiv 2009/14/EG, ska tolkas så, att omständigheten att insättningar som innehas av ett kreditinstitut är indisponibla ska fastställas genom en uttrycklig rättsakt från de behöriga myndigheternas sida och den kan inte härledas från andra rättsakter som antagits av dessa myndigheter, såsom beslutet från Bulgarska Narodna Banka (Bulgariens centralbank) att ställa Korporativna Targovska Banka under särskild tillsyn, eller presumeras på grundval av sådana omständigheter som dem i det nationella målet.
- 3) Artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, i dess lydelse enligt direktiv 2009/14, ska tolkas så, att konstaterandet att en bankinsättning är indisponibel, i den mening som avses i den nämnda bestämmelsen, inte kan vara beroende av att innehavaren av denna insättning dessförinnan har lämnat in en begäran om uttag av dessa medel till det berörda kreditinstitutet, och att denna inte gett något resultat.
- 4) Artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, i dess lydelse enligt direktiv 2009/14, har direkt effekt och utgör en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter som gör det möjligt för insättarna att väcka talan om ersättning för skador som orsakats av den försenade återbetalningen av insättningarna. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, för det första, om underlåtenheten att konstatera att insättningar blivit indisponibla inom den frist på fem arbetsdagar som föreskrivs i denna bestämmelse, trots att de villkor som tydligt anges i denna bestämmelse var uppfyllda, under omständigheterna i det nationella målet utgör en tillräcklig klar överträdelse, i den mening som avses i unionsrätten och, för det andra, huruvida det finns ett direkt orsakssamband mellan denna överträdelse och den skada som en insättare, såsom Nikolay Kantarev, har lidit.
- 5) Artikel 4.3 FEU samt principerna om likvärdighet och effektivitet ska tolkas så, att i avsaknad av ett särskilt förfarande i Bulgarien för att hålla medlemsstaten ansvarig för skada som uppkommit på grund av en nationell myndighets överträdelse av unionsrätten gäller följande:
  - Artikel 4.3 FEU samt principerna om likvärdighet och effektivitet utgör inte hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver två skilda förfaranden, i olika domstolar med olika villkor, under förutsättning att den hänskjutande domstolen fastställer om, enligt nationell rätt, en skadeståndstalan gentemot en nationell myndighet som Bulgariens centralbank ska väckas med stöd av Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za



vredi (lagen om statens och kommunernas skadeståndsansvar) eller Zakon za zadalzheniata i dogovorite (lagen om skyldigheter och avtal), och att vart och ett av dessa båda förfaranden iakttar likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen.

- Artikel 4.3 FEU samt principerna om likvärdighet och effektivitet utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken rätten för enskilda att få ersättning underställs det ytterligare villkoret att den skada som orsakats av den aktuella nationella myndigheten ska vara uppsåtlig.
- Artikel 4.3 FEU samt principerna om likvärdighet och effektivitet utgör inte hinder för en nationell lagstiftning som innebär att enskilda som yrkar skadestånd ska visa att det föreligger ett fel. Detta gäller under förutsättning att, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, begreppet ”culpa” inte går utöver begreppet ”tillräckligt klar överträdelse”.
- Artikel 4.3 FEU samt principerna om likvärdighet och effektivitet utgör inte hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver betalning av en fast avgift eller en avgift som beräknas i proportion till värdet av tvisteföremålet, under förutsättning, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, att betalning av en fast avgift eller en avgift som beräknas i proportion till värdet av tvisteföremålet inte strider mot effektivitetsprincipen, med beaktande av avgiftens belopp och nivå, och huruvida avgiften utgör ett oöverstigitligt hinder för rätten till domstolsprövning, avgiftens obligatoriska karaktär och möjligheterna att befrias från den.
- Artikel 4.3 FEU samt principerna om likvärdighet och effektivitet utgör inte hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken rätten för enskilda att få ersättning är beroende av en föregående ogiltigförklaring av den administrativa handling som är orsak till skadan. Detta gäller under förutsättning, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma, att detta rimligen kan krävas av den skadelidande.

Underskrifter