



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

den 25 mars 2021 \*

”Begäran om förhandsavgörande – Insättningsgarantisystem – Direktiv 94/19/EG – Artikel 1.3 i) – Artikel 7.6 – Artikel 10.1 – Begreppet ’indisponibla insättningar’ – Konstaterande att insättningarna är indisponibla – Behörig myndighet – Insättares rätt till ersättning – Avtalsvillkor som strider mot direktiv 94/19 – Principen om unionsrättens företräde – Europeiska systemet för finansiell tillsyn – Europeiska bankmyndigheten (EBA) – Förordning (EU) nr 1093/2010 – Artikel 1.2 – Artikel 4.2 iii) – Artikel 17.3 – Rekommendation från EBA till en nationell bankmyndighet om vilka åtgärder som ska vidtas för att följa direktiv 94/19 – Rättsverkningar – Giltighet – Rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut – Direktiv 2001/24/EG – Artikel 2, sjunde strecksatsen – Begreppet rekonstruktionsåtgärder – Förenlighet med artiklarna 17.1 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Medlemsstaternas ansvar vid överträdelse av unionsrätten – Villkor – Tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten – Medlemsstaternas processuella autonomi – Principen om lojalt samarbete – Artikel 4.3 FEU – Principerna om likvärdighet och effektivitet”

I mål C-501/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Administrativen sad Sofia-grad (Förvaltningsdomstolen i staden Sofia, Bulgarien), av den 17 juli 2018 som inkom till domstolen den 30 juli 2018, i målet

**BT**

mot

**Balgarska narodna banka,**

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras samt domarna N. Piçarra (referent), D. Šváby, S. Rodin och K. Jürimäe,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

\* Rättegångsspråk: bulgariska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Balgarska Narodna Banka, genom A. Kalaydzhiev, advokat,
- Europeiska kommissionen, inledningsvis genom H. Krämer, Y. Marinova och A. Steiblyté, och därefter genom Y. Marinova och A. Steiblyté, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 17 september 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande, följande

### Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av

- artiklarna 1.3 i), 7.6 och 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),
- artiklarna 4.2 iii), 17.3 och 26.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG (EUT L 331, 2010, s. 12),
- artikel 2 sjunde strecksatsen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG av den 4 april 2001 om rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut (EGT L 125, 2001, s. 15), mot bakgrund av artiklarna 17.1 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan),
- principen om medlemsstaternas ansvar för skada som har vållats enskilda till följd av överträdelse av unionsrätten,
- artikel 4.3 FEU jämförd med principerna om medlemsstaternas processuella autonomi, likvärdighet och effektivitet,

liksom giltigheten av rekommendation EBA/REC/2014/02 från Europeiska bankmyndigheten (EBA) av den 17 oktober 2014 till Balgarska Narodna Banka (Bulgariens centralbank, nedan kallad BNB) och Fond za garantirane na vlogovete v bankite (Insättningsgarantifonden, nedan kallad FGVB) om nödvändiga åtgärder för att följa direktiv 94/19/EG.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan BT och BNB angående ett yrkande om ersättning för den skada som BT anser sig ha lidit till följd av ett antal åtgärder och underlåtelser från BNB:s sida inom ramen för de tillsynsåtgärder som vidtagits avseende Korporativna targovska banka AD (nedan kallat KTB).

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

#### *Direktiv 94/19*

- 3 Direktiv 94/19 har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EG av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (EUT L 173, 2014, s. 149). Eftersom upphävandet trädde i kraft den 4 juli 2015 är direktiv 94/19 fortfarande tillämpligt i det nationella målet.
- 4 Det första, det andra, det åttonde, det nionde, det tjugofjärde och det tjugofemte skälet i direktiv 94/19 har följande lydelse:

”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.

...

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.

...

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 detta direktiv inte att medlemsstaterna eller deras behöriga myndigheter blir ansvariga gentemot insättare.

Skydd för insättningar är en viktig komponent i genomförandet av den inre marknaden och ett nödvändigt komplement till tillsynen över kreditinstitut på grund av den solidaritet det skapar mellan alla institut på en viss finansiell marknad om ett av dem inte skulle kunna infria sina förpliktelser.”

- 5 Artikel 1 i detta direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser 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, ...

...”

6 I artikel 3.1 första stycket första meningen och 3.2 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat skall säkerställa att ett eller flera system för garanti av insättningar införs och officiellt erkänns inom dess territorium. ...

...

2. Om ett kreditinstitut inte uppfyller de förpliktelser som åligger det såsom ansluten till ett system för garanti av insättningar, skall de behöriga myndigheter som har utfärdat dess auktorisation underrättas och, i samarbete med systemet för garanti av insättningar, vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive användande av sanktioner, för att säkerställa att kreditinstitutet uppfyller sina förpliktelser.”

7 Artikel 7.1a, 7.2 och 7.6 i detta direktiv har följande lydelse:

”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.

...

2. En medlemsstat kan bestämma att vissa insättare eller insättningar skall vara undantagna från garanti eller skall ges en lägre garanti. ...

...

6. Medlemsstaterna skall säkerställa att insättarens rätt till kompensation innebär att insättaren har möjlighet att föra talan mot systemet för garanti av insättningar.”

8 I artikel 10.1 i direktiv 94/19 föreskrivs 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[)] ...”

*Förordning nr 1093/2010*

9 I skälen 27–29 i förordning nr 1093/2010 anges följande:

”(27) Att säkerställa en korrekt och fullständig tillämpning av unionsrätten är en oeftergivlig förutsättning för integrerade, transparenta, ändamålsenliga och korrekt fungerande finansmarknader, för det finansiella systemets stabilitet och för neutrala konkurrensvillkor för finansinstitut inom hela unionen. Det bör därför inrättas en mekanism genom vilken [EBA] kan åtgärda fall av överträdelser av unionsrätten som består i underlåtenhet att tillämpa den eller att den tillämpas felaktigt. Denna mekanism bör tillämpas på områden där otvetydiga och ovillkorliga skyldigheter fastställs genom unionsrätten.

(28) För att möjliggöra reaktioner som står i proportion till allvaret i fall av felaktig eller ofullständig tillämpning av unionsrätten bör en trestegsmekanism tillämpas. Som ett första steg bör [EBA] ha befogenhet att göra utredningar om det påstås att nationella myndigheter i utövandet av sin tillsyn tillämpat skyldigheter enligt unionsrätten felaktigt eller ofullständigt, och dessa bör leda till en rekommendation. Som ett andra steg, om den behöriga nationella myndigheten inte följer rekommendationen, bör kommissionen ha befogenhet att avge ett formellt yttrande med beaktande av [EBA:s] rekommendation, med anmodan till den behöriga myndigheten att vidta de åtgärder som krävs för att uppfylla bestämmelserna i unionsrätten.

(29) Om i exceptionella fall den behöriga myndigheten i fråga ihållande underlåter att agera, bör [EBA], som ett tredje steg, ha befogenhet att, för att få denna situation att upphöra, som en sista utväg anta beslut riktade till enskilda finansinstitut. Denna befogenhet bör endast gälla under exceptionella omständigheter då en behörig myndighet inte följer det formella yttrande som riktats till den i fall då unionsrätten är direkt tillämplig på finansinstitut med stöd av nu gällande eller kommande unionsförordningar.”

10 Enligt artikel 1.2 i denna förordning ska EBA agera enligt de befogenheter som den tilldelas genom denna förordning och vara verksam inom tillämpningsområdet för, bland annat, direktiv 94/19, i den mån som detta direktiv tillämpas på kreditinstitut och finansinstitut och de behöriga myndigheter som utövar tillsynen över dem.

11 I artikel 4 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

...

2. *behöriga myndigheter:*

...

iii) när det gäller system för garanti av insättningar, organ som förvaltar ett system för garanti av insättningar i enlighet med direktiv [94/19], eller, om det är ett privat företag som står för verksamheten i ett system för garanti av insättningar, den offentliga myndighet som utövar tillsynen över dessa system, i enlighet med det direktivet.”

12 I artikel 17 i förordning nr 1093/2010, med rubriken ”Överträdelse av unionsrätten”, föreskrivs följande:

”1. Om en behörig myndighet inte har tillämpat de akter som avses i artikel 1.2 eller har tillämpat dem på ett sätt som framstår som en överträdelse av unionsrätten, inklusive de tekniska standarder för tillsyn och tekniska standarder för genomförande som upprättats i enlighet med artiklarna 10–15, särskilt genom att underlåta att säkerställa att ett finansinstitut uppfyller kraven i dessa akter, ska [EBA] agera i enlighet med de befogenheter som anges i punkterna 2, 3 och 6 i den här artikeln.

2. [EBA] får, på begäran av en eller flera behöriga myndigheter, Europaparlamentet, rådet, kommissionen, eller bankintressentgruppen eller på eget initiativ och efter att ha underrättat den berörda behöriga myndigheten, utreda en påstådd överträdelse av eller underlåtenhet att tillämpa unionsrätten.

...

3. [EBA] får senast inom två månader från det att den inledde sin utredning till den behöriga myndigheten rikta en rekommendation i vilken den anger vilka åtgärder som krävs för att följa unionsrätten.

...

6. Om en behörig myndighet inte rättar sig efter ett sådant formellt yttrande som avses i punkt 4 inom den där angivna tidsfristen, och om det är nödvändigt att utan dröjsmål åtgärda sådant bristande iakttagande av unionsrätten för att upprätthålla eller återställa neutrala konkurrensvillkor på marknaden, eller för att säkerställa det finansiella systemets funktion och integritet, får [EBA] – utan att det påverkar kommissionens befogenheter enligt artikel 258 i EUF-fördraget – om de relevanta kraven i de akter som avses i artikel 1.2 är direkt tillämpliga på finansinstitut, anta ett enskilt beslut riktat till ett finansinstitut med krav på att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt unionslagstiftningen, däribland även att upphöra att tillämpa eventuell oförenlig praxis.

...

7. Beslut som antagits enligt punkt 6 ska ha företräde framför varje tidigare beslut i samma ärende som antagits av de behöriga myndigheterna.

...”

#### *Direktiv 2001/24*

13 I skälen 2, 5 och 6 i direktiv 2001/24 anges följande:

”(2) Samtidigt som [alla hinder för fri etablering och fritt tillhandahållande av tjänster inom unionen] avskaffas bör den situation beaktas som kan uppstå när ett kreditinstitut hamnat i svårigheter, särskilt när det har filialer i andra medlemsstater.

...

(5) Antagandet av [direktiv 94/19], genom vilket principen om kreditinstitutens obligatoriska anslutning till ett garantisystem i hemlandet infördes, understryker ytterligare behovet av ett ömsesidigt erkännande av rekonstruktionsåtgärderna och likvidationsförfarandena.

- (6) Det är viktigt att de administrativa eller rättsliga myndigheterna i hemlandet får exklusiv behörighet att besluta om och tillämpa de rekonstruktionsåtgärder som föreskrivs i lagstiftning och gällande praxis i denna medlemsstat. På grund av svårigheterna att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning och praxis bör medlemsstaterna ömsesidigt erkänna de åtgärder som var och en av dem vidtar för att återskapa möjligheterna för de institut som medlemsstaten har auktoriserat att driva sin verksamhet vidare.”
- 14 Enligt artikel 1.1 i direktivet ska direktivet ”gälla för kreditinstitut och för filialer till dessa vilka öppnats i andra medlemsstater än den där kreditinstitutet har sitt huvudkontor, enligt definitionerna i artikel 1.1 och 1.3 i[)] [Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG av den 20 mars 2000 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (EGT L 126, 2000, s. 1)], om inte annat följer av de villkor och undantag som fastställs i artikel 2.3 i [sistnämnda direktiv]”.
- 15 Enligt artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv 2001/24 avses med ”rekonstruktionsåtgärder” sådana åtgärder som är ”avsedda att bevara eller återställa ett kreditinstituts finansiella situation och som kan påverka tredje mans redan befintliga rättigheter, däribland åtgärder som kan komma att innebära inställande av betalningar, inställande av verkställighetsåtgärder eller nedskrivning av fordringar”.
- 16 I artikel 3 i det direktivet, med rubriken ”Beslut om rekonstruktionsåtgärder – tillämplig lag”, föreskrivs följande:
- ”1. Endast de administrativa eller rättsliga myndigheterna i hemlandet skall ha behörighet att besluta om genomförandet av en eller flera rekonstruktionsåtgärder i ett kreditinstitut, inklusive filialer i andra medlemsstater.
2. Rekonstruktionsåtgärderna skall tillämpas i enlighet med de lagar, förordningar och förfaranden som gäller i hemlandet, om inte annat anges i detta direktiv.
- ...
- Rekonstruktionsåtgärderna skall ha verkan i hela gemenskapen så snart som de får verkan i den medlemsstat där de har vidtagits.”
- Rekommendationen EBA/REC/2014/02*
- 17 I skäl 25 i rekommendation EBA/REC/2014/02 konstaterade EBA att BNB hade åsidosatt unionsrätten genom att underlåta att konstatera att insättningar som KTB innehade var indisponibla i enlighet med artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 och genom att ställa in fullgörandet av alla KTB:s skyldigheter, vilket fick till följd att insättarna hindrades från tillgång till insättningar som garanterades genom det system som föreskrivs i direktivet.
- 18 Enligt skäl 27 i rekommendationen är ett sådant konstaterande, trots att det inte uttryckligen hade konstaterats att KTB:s insättningar var indisponibla i den mening som avses i denna bestämmelse, en följd av BNB:s beslut av den 20 juni 2014 att ställa KTB under särskild tillsyn och att ställa in fullgörandet av KTB:s skyldigheter.
- 19 I punkt 1 i rekommendationen begärde EBA att BNB och FGVB i enlighet med artikel 4.3 FEU skulle vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att deras skyldigheter enligt artiklarna 1.3 i), 10.2 och 10.3 i direktiv 94/19 uppfylls, inbegripet genom att i möjligaste mån tolka nationell rätt i enlighet med dessa bestämmelser.

- 20 Vidare begärde EBA i punkterna 2 och 3 i rekommendationen att BNB till och med den 21 oktober 2014 skulle tillse att insättarna hade tillgång till de garanterade beloppen av sina insättningar hos KTB, antingen genom att ta bort eller begränsa de hinder för tillgång till insättningarna som följde av tillsynsåtgärderna, eller genom att göra ett sådant konstaterande som avses i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19. För det fall BNB inte vidtog någon av dessa åtgärder inom den angivna tidsfristen begärde EBA att FGVB skulle styrka insättarnas fordringar på KTB och betala ut de belopp som garanteras för dessa insättningar, i enlighet med artikel 10 i direktiv 94/19, eftersom de åtgärder för särskild tillsyn som vidtagits avseende KTB genom det beslut som nämnts i punkt 18 ovan motsvarade ett konstaterande att nämnda insättningar var indisponibla i den mening som avses i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19.

### ***Bulgarisk rätt***

#### *Lagen om insättningsgaranti*

- 21 Enligt artikel 1 i Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (lagen om insättningsgaranti) (DV nr 49, av den 29 april 1998), genom vilken direktiven 94/19 och 2009/14 införlivades med den bulgariska rättsordningen, regleras "[FGVB:s] upprättande, uppdrag och verksamhet samt förfarandet för återbetalning av insättningar upp till den garanterade nivån".

- 22 I artikel 4.1 och 4.2 i nämnda lag föreskrivs följande:

"1. [FGVB] ska garantera full återbetalning av belopp som motsvarar en persons insättningar hos en bank, oavsett antal och belopp, upp till högst 196 000 [bulgariska leva (BGN) (cirka 100 000 euro)].

2. Det angivna beloppet ska även innefatta den ränta som förfallit till betalning den dag då [BNB] fattade sitt beslut enligt artikel 23.1."

- 23 Artikel 23 i samma lag har följande lydelse:

"1. [FGVB] ska återbetala den berörda bankens skulder till dess insättare upp till garantibeloppet om [BNB] har återkallat affärsbankens banktillstånd.

...

3. Inom tre arbetsdagar från dagen för [BNB:s] beslut enligt punkt 1 ska konkursförvaltaren, likvidatorn eller den utsedda förvaltaren lämna uppgifter om insättningar hos banken till styrelsen för [FGVB].

...

10. Insättarna ska i enlighet med gällande lagstiftning göra gällande fordringar på bankens tillgångar som överstiger det belopp som erhållits från [FGVB].

..."

#### *Lagen om kreditinstitut*

- 24 I artikel 36 i Zakon za kreditnite institutsii (lagen om kreditinstitut) (DV nr 59 av den 21 juli 2006) föreskrivs följande:

"...



2. [BNB] ska återkalla det banktillstånd som beviljats en bank på grund av dess insolvens om

- 1) en bank sedan sju arbetsdagar i följd inte betalar skulder som förfallit till betalning, 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.

...

7. När banktillståndet återkallas upphör bankens verksamhet och banken tvångslikvideras.

...”

25 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.”

26 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:

...

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.

...”

27 Artikel 116 i denna lag har följande lydelse:

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

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,

...”

28 I artikel 119.4 och 119.5 i denna lag föreskrivs följande:

”4. I de fall som avses i artikel 116.2.2 och under den period som [BNB] har utövat denna befogenhet, anses banken inte ha dröjt med att fullgöra dess finansiella åtaganden vilkas fullgörande har ställts in.

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

#### *Lagen om bankkonkurser*

29 I artikel 94.1 i Zakon za bankovata nesastoyatelnost (lagen om bankkonkurser) (DV nr 92 av den 27 september 2002) föreskrivs följande:

”Vid fördelningen av [de medel som influtit till följd av avyttring av] tillgångar ska fordringar betalas i följande ordning:

...

4) ... fordringar som insättare har som inte omfattas av systemet för insättningsgaranti,

...”

#### *Lagen om statens och kommuners skadeståndsansvar*

30 I artikel 1 i Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (lagen om statens och kommunernas skadeståndsansvar) (DV nr 60 av den 5 augusti 1988), 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, eller rättsstridiga rättsakter, när de utövar förvaltningsverksamhet.

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

31 Artikel 4 i denna lag har följande lydelse:

”Staten och kommunerna är skyldiga att ersätta alla materiella och ideella skador som är en direkt och omedelbar följd av den skadeståndsgrundande händelsen, oberoende av om skadan har orsakats av den anställdes vållande.”

32 I artikel 8.3 i lagen föreskrivs följande:

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

### *Förvaltningsprocesslagen*

33 Artikel 204.1 i förvaltningsprocesslagen (DV nr 30, av den 11 april 2006) har följande lydelse:

”Talan [om skadestånd] kan väckas efter det att förvaltningsbeslutet har ogiltigförklarats i enlighet med det tillämpliga förfarandet.”

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

34 Under åren 2008, 2010 och 2011 ingick BT tre avtal med KTB om inlåning i euro och i bulgariska leva, på förmånliga villkor. De insatta beloppen garanterades i deras helhet av FGVB upp till 196 000 BGN (cirka 100 000 euro).

35 Genom skrivelser av den 20 juni 2014 underrättade KTB BNB om att den ställt in sina betalningar till sina kunder på grund av bristande likviditet till följd av omfattande uttag från insättningarna hos KTB. Genom ett beslut samma dag, vilket kompletterades med ett beslut av den 22 juni 2014, som båda antogs med stöd av lagen om kreditinstitut, beslutade BNB, på grund av risken för att KTB skulle bli insolvent, att KTB skulle försättas under särskild tillsyn under tre månader. BNB utsåg även konkursförvaltare, ställde in uppfyllelsen av samtliga av KTB:s åtaganden och förbjöd KTB från att utöva all den verksamhet som avsågs med dess banktillstånd. I ett pressmeddelande av den 22 juni 2014 förklarade BNB att syftet med dessa beslut var att bevara landets finansiella stabilitet.

36 Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande fann Sofiyski apelativen sad (Appellationsdomstolen i Sofia, Bulgarien) att den 20 juni 2014 var det datum som KTB blev insolvent, eftersom KTB:s eget kapital vid denna tidpunkt motsvarade ett negativt belopp i den mening som avses i artikel 36.2.2 i lagen om kreditinstitut.

37 Genom beslut av den 30 juni 2014 sänkte BNB, med stöd av nämnda lag, räntesatserna för insättningar hos KTB till genomsnittliga marknadsräntor med verkan från den 1 juli 2014, och BNB fastställde en tabell med standardräntesatser. I enlighet med denna tabell beräknades räntan på BT:s insättningar som avtalad ränta för perioden fram till den 6 november 2014.

38 Genom beslut av den 16 september 2014 förlängde BNB de särskilda tillsynsåtgärderna till och med den 20 november 2014, med hänsyn till att de omständigheter som ursprungligen motiverade antagandet av besluten av den 20 och 22 juni 2014 fortfarande förelåg.

39 Den 25 september 2014 sände kommissionen en formell underrättelse till finansministern (Bulgarien) och BNB med stöd av artikel 258 FEUF, på grund av det felaktiga införlivandet av artikel 1 led 3 och artikel 10.1 i direktiv 94/19 samt på grund av att principen om fri rörlighet för kapital i artikel 63 FEUF inte hade iakttagits. I ett pressmeddelande samma dag tillkännagav kommissionen att den inledde ett fördragsbrottsförfarande. Detta förfarande avslutades den 10 december 2015.

40 Till följd av rekommendation EBA/REC/2014/02 återkallade BNB, genom beslut av den 6 november 2014, tillståndet att öka KTB:s eget kapital med hjälp av medel som tillhandahållits i enlighet med ett låneavtal, med motiveringen att KTB hade finansierat långivaren, varför dessa medel tillhandahölls av KTB självt. Genom beslut samma dag återkallade BNB dessutom KTB:s banktillstånd med stöd av artikel 36.2.2 i lagen om kreditinstitut.

41 Med stöd av detta beslut erhöll BT den 4 december 2014, genom FGVB, återbetalning av ett belopp på 196 000 BGN (cirka 100 000 euro) samt avtalsenlig ränta och dröjsmålsränta för perioden 30 juni 2014 –6 november 2014. Den resterande delen av BT:s insättningar, vilken uppgick till 44 070,90 BGN (cirka 22 500 euro), fördes in i förteckningen över erkända fordringar som upprättats inom ramen för insolvensförfarandet, enligt den ordning som föreskrivs i artikel 94.1.4 i lagen om bankkonkurser.

- 42 BT väckte med stöd av artikel 1.1 i lagen om statens och kommuners skadeståndsansvar och artikel 204.1 i förvaltningsprocesslagen talan vid den hänskjutande domstolen om ersättning för samtliga skador som, direkt och omedelbart orsakades av BNB:s handlande och underlåtenhet i strid med unionsrätten.
- 43 BT har genom sitt första yrkande yrkat att BNB ska förpliktas att till BT betala ett belopp på 8 627,96 BGN (cirka 4 400 euro), vilket motsvarar lagstadgad ränta på de insättningar som KTB innehade för perioden den 30 juni–4 december 2014. Till stöd för denna begäran har BT gjort gällande att BNB, i egenskap av behörig myndighet, inom den frist som föreskrivs i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 borde ha konstaterat att dessa insättningar blivit indisponibla i den mening som avses i artikel 10.1 i direktivet. Genom BNB:s underlåtenhet att göra ett sådant konstaterande försenades FGVB:s återbetalning av garanterade insättningar till den 4 december 2014. Kommissionens pressmeddelande, som nämns i punkt 39 ovan, och skäl 25 i rekommendation EBA/REC/2014/02 bekräftar enligt BT att BNB:s passivitet var rättsstridig.
- 44 BT har genom sitt andra yrkande yrkat att den hänskjutande domstolen ska förplikta BNB att till BT betala ett belopp på 44 070,90 BGN (cirka 22 500 euro), vilket motsvarar det belopp som överstiger taket för det garanterade beloppet för insättningar. Till stöd för detta yrkande har BT bland annat gjort gällande att BNB:s särskilda tillsynsåtgärder gentemot KTB var omotiverade och oproportionerliga i förhållande till bankens situation den 20 juni 2014. Enligt BT strider även dessa åtgärder mot artiklarna 63–65 FEUF och avsåg inte rekonstruktionen av banken, eftersom banken endast behövde ett likviditetsstöd. I andra hand ska den skada som avses med det andra yrkandet gottgöras på grundval av BNB:s ansvar på grund av rättsstridig passivitet, bestående i bristfällig övervakning, vilken har förvärrat KTB:s situation och som för övrigt har konstaterats av Smetna palata (Revisionsrätten, Bulgarien) i en rapport avseende perioden den 1 januari 2012–31 december 2014.
- 45 När det gäller det första yrkandet anser den hänskjutande domstolen att det är väsentligt att fastställa vilket ansvarssystem som ska tillämpas i förevarande fall. Den hänskjutande domstolen vill i detta sammanhang särskilt få klarhet i huruvida insättningsrätt till ersättning, som avses i artikel 7.6 i direktiv 94/19, omfattar alla skador som uppkommer till följd av underlåtenhet att återbetala insättningar inom den föreskrivna fristen, inbegripet skador till följd av bristande tillsyn över det kreditinstitut hos vilket insättningarna finns, eller om detta begrepp endast avser rätten till återbetalning av garanterade insättningar enligt artikel 7.1a i direktivet.
- 46 Mot denna bakgrund beslutade Administrativen sad Sofia-grad (Förvaltningsdomstolen i staden Sofia, Bulgarien) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Följer det av de unionsrättsliga likvärdighets- och effektivitetsprinciperna att en nationell domstol är skyldig att ex officio fastställa att en talan har väckts på grund av underlåtenhet från en medlemsstat att fullgöra en skyldighet enligt artikel 4.3 FEU, när talan avser medlemsstatens utomobligatoriska ansvar för skador på grund av ett åsidosättande av unionsrätten som ska ha orsakats av en myndighet i en medlemsstat, och
- det inte uttryckligen har gjorts någon hänvisning i ansökan till att artikel 4.3 FEU skulle utgöra rättslig grund, men det emellertid framgår av motiveringen till talan att skadeståndet begärs för skador som orsakats av åsidosättandet av unionsrättsliga bestämmelser,
  - skadeståndsanspråket grundas på en nationell bestämmelse om strikt ansvar för staten för skador som uppkommit vid myndighetsutövning när följande villkor är uppfyllda: det föreligger en rättsstridig rättsakt, handling eller underlåtenhet från en myndighet eller en anställd vid eller med anledning av myndighetsutövning, det har uppkommit en materiell eller immateriell skada, det föreligger ett direkt och omedelbart orsakssamband mellan skadan och organets rättsstridiga agerande,

- domstolen enligt medlemsstatens lagstiftning är skyldig att ex officio fastställa den rättsliga grunden för en talan om statens skadeståndsansvar för de rättsliga myndigheternas verksamhet på grundval av de omständigheter som ligger till grund för talan?
- 2) Följer det av skäl 27 i [förordning nr 1093/2010], att en rekommendation som har utfärdats på grundval av artikel 17.3 i förordningen, där det fastställs att en centralbank i en medlemsstat har åsidosatt unionsrätten i samband med fristerna för utbetalning av garanterade insättningar till insättare vid det aktuella kreditinstitutet, under omständigheter såsom de i det nationella målet
- ger insättare vid detta kreditinstitut rätt att hänvisa till denna rekommendation som stöd för en skadeståndstalan vid en nationell domstol med anledning av detta åsidosättande av unionsrätten, med beaktande av [EBA:s] uttryckliga behörighet att fastställa åsidosättanden av unionsrätten och att rekommendationen inte är, och inte heller kan vara, riktad till insättarna och inte kan medföra några direkta rättsföljder för dem,
  - är giltig med avseende på villkoret att den åsidosatta bestämmelsen ska innehålla klara och entydiga skyldigheter med beaktande av att artikel 1.3 i) i direktiv [94/19], när bestämmelsen tolkas tillsammans med skälen 12 och 13 i detta direktiv, inte kan anses uppfylla alla nödvändiga krav för att utgöra grund för en klar och entydig skyldighet för medlemsstaterna och inte direkt ger insättarna några rättigheter, samt med beaktande av att detta direktiv endast föreskriver en minimiharmonisering som inte omfattar de kriterier med ledning av vilka det ska fastställas att insättningar är indisponibla och att rekommendationen inte har antagits med stöd av andra klara och ovillkorliga unionsrättsliga bestämmelser vad gäller dessa rekvisit, bland annat bedömningen av den bristande likviditeten och de för närvarande dåliga utsikterna till utbetalning, den befintliga skyldigheten att vidta tidiga interventionsåtgärder och att fortsätta driva kreditinstitutets affärsverksamhet,
  - är tillämplig på en nationell centralbank som inte har någon anknytning till det nationella systemet för garanti av insättningar och inte är behörig myndighet enligt artikel 4.2 [iii] i denna förordning, med hänsyn till föremålet, det vill säga insättningskyddet, och [EBA:s] befogenhet att utfärda rekommendationer avseende system för garanti av insättningar enligt artikel 26.2 i förordning [nr 1093/2010]?
- 3) Följer det av EU-domstolens dom av den 12 oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606, punkterna 38, 39, 43 och 49–51), dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkterna 42 och 51), dom av den 15 juni 2000, Dorsch Consult/rådet och kommissionen (C-237/98 P, EU:C:2000:321, punkt 19) och dom av den 2 december 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/rådet (5/71, EU:C:1971:116, punkt 11), samt även med beaktande av de unionsrättsliga bestämmelser som numera är tillämpliga och relevanta för det nationella målet, att
- a) bestämmelserna i direktiv [94/19], särskilt artikel 7.6, ger insättarna rätt att framställa skadeståndsanspråk mot en medlemsstat på grund av otillräcklig tillsyn över det kreditinstitut som förvaltar deras insättningar och är denna rätt begränsad till det garanterade beloppet för insättningarna eller ska begreppet 'rätt till kompensation' i denna bestämmelse tolkas extensivt?
  - b) de tillsynsåtgärder som en medlemsstats centralbank har föreskrivit för att rekonstruera ett kreditinstitut, såsom de åtgärder som vidtagits i det nationella målet, däribland inställandet av betalningar, vilket särskilt regleras i artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv [2001/24], medför ett omotiverat och oproportionerligt ingrepp i insättarnas rätt till egendom som medför ett utomobligatoriskt ansvar för skador som orsakats av ett åsidosättande av unionsrätten om det – med beaktande av artikel 116.5 i [lagen om kreditinstitut] samt artiklarna 4.2.1 och 94.1.4 i [bankkonkurslagen] – i Bulgariens lagstiftning föreskrivs att avtalad ränta ska beräknas under

den tid åtgärderna pågår och att ersättning för den del av fordringarna som överstiger de garanterade insättningarna kan erhållas inom ramen för det allmänna konkursförfarandet samt att ränta kan betalas ut för dessa insättningar?

- c) de villkor som föreskrivs i en medlemsstats nationella rätt för utomobligatoriskt ansvar för skador som uppkommer på grund av handlande och underlåtenhet i samband med att en medlemsstats centralbank utövar tillsynsbefogenheter på vilka artikel 65.1 b FEUF är tillämplig inte får strida mot de villkor och principer för detta ansvar som är tillämpliga enligt unionsrätten, och i synnerhet principen om skadeståndstalans oberoende från talan om ogiltigförklaring, att ett villkor enligt nationell rätt inte är tillåtet, enligt vilket det krävs att en rättslig handling eller underlåtenhet på grund av vilken skadestånd yrkas först måste ogiltigförklaras, att ett villkor enligt nationell rätt inte är tillåtet enligt vilket det krävs vållande från myndigheter eller tjänstemän för att skadeståndskrav ska kunna framställas avseende deras agerande, samt kravet på att sökanden vid den tidpunkt talan väcks har lidit en faktisk och säker skada för att kunna väcka en talan om ersättning för den materiella skadan?
- d) det enligt den unionsrättsliga principen om skadeståndstalans oberoende från talan om ogiltigförklaring krävs att villkoret att det aktuella agerandet från myndigheten är rättsstridigt är uppfyllt, vilket kan likställas med villkoret i medlemsstatens nationella rätt, enligt vilket den rättsliga handling eller underlåtenhet på grund av vilken skadestånd begärs – nämligen åtgärder för att rekonstruera ett kreditinstitut – måste upphävas om man beaktar omständigheterna i det nationella målet samt följande omständigheter:
- åtgärderna inte är riktade mot BT, som är insättare vid ett kreditinstitut, samt att hon enligt nationell rätt och nationell rättspraxis inte har rätt att kräva att de enskilda beslut genom vilka dessa åtgärder har vidtagits ska upphävas och att dessa beslut har vunnit laga kraft,
  - medlemsstaterna enligt unionsrätten, inom detta område, och i synnerhet direktiv [2001/24], inte åläggs någon uttrycklig skyldighet att förskriva en möjlighet att överklaga tillsynsåtgärder för samtliga borgenärer för att det ska kunna fastställas huruvida åtgärderna är giltiga,
  - det i en medlemsstats lagstiftning inte föreskrivs något utomobligatoriskt ansvar för skador som uppkommit på grund av ett rättsenligt agerande från myndigheter eller tjänstemän?
- e) Om kravet att myndighetens aktuella agerande är rättsstridigt under sådana omständigheter som de som är för handen i det nationella målet inte anses kunna tillämpas på skadeståndskrav från insättare vid ett kreditinstitut på grund av handlingar eller underlåtenhet från en medlemsstats centralbank, och särskilt på betalning av ränta för garanterade insättningar som inte betalats ut inom föreskriven frist och för de insättningar som överstiger det garanterade beloppet, vilket yrkas som skadestånd på grund av ett åsidosättande av artiklarna 63–65 och 120 FEUF, artikel 3 FEU och artikel 17 i [stadgan], är de villkor tillämpliga som fastställts av EU-domstolen för utomobligatoriskt ansvar för skador
- som har uppkommit på grund av ett rättsenligt agerande från en myndighet, och närmare bestämt tre kumulativa villkor, nämligen att det föreligger en faktisk skada samt ett orsakssamband mellan denna och det aktuella agerandet och att skadan är av onormal och speciell karaktär, särskilt i frågan om talan i vilken yrkas betalning av ränta på grund av att de garanterade insättningarna inte har betalats ut i tid, eller
  - inom det finanspolitiska området särskilt villkoret [att ansvar kan föreligga] 'endast om det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en överordnad rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter' framför allt vad gäller klagomål från insättare om utbetalning av de insättningar som överstiger det garanterade beloppet vilka åberopas som skada och på vilka det förfarande som föreskrivs i nationell rätt är tillämpligt, med beaktande av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har vad gäller artikel 65.1 b FEUF och åtgärderna enligt direktiv [2001/24], och om de förhållanden som rör

kreditinstitutet och den person som begär skadestånd endast har anknytning till en medlemsstat, men samma bestämmelser och den konstitutionella principen om likhet inför lagen gäller för alla insättare?

- 4) Följer det av tolkningen av artikel 10.1 jämförd med artiklarna 1.3 i) och 7.6 i direktiv [94/19] samt det rättsliga resonemanget i EU-domstolens dom av den 21 december 2016, Vervloet m.fl. (C-76/15, EU:C:2016:975, punkterna 82–84), att direktivet även är tillämpligt på insättare
- vars insättningar inte har förfallit till betalning på grund av avtal eller lagbestämmelser mellan det att kreditinstitutet ställde in sina betalningar och den tidpunkt då banktillståndet återkallades och den aktuella insättaren inte har gett uttryck för att denne begär återbetalning av sina insättningar,
  - som har godkänt en klausul enligt vilken insättningar ska betalas ut upp till det garanterade beloppet, och i synnerhet efter återkallandet av banktillståndet för ett kreditinstitut som förvaltar insättningarna, i enlighet med ett förfarande som regleras i en medlemsstats lagstiftning och detta villkor är uppfyllt, och
  - nämnda villkor i insättningsavtalet enligt medlemsstatens lagstiftning är rättsligt bindande mellan avtalsparterna?

Följer det av bestämmelserna i detta direktiv eller av andra unionsrättsliga bestämmelser att en nationell domstol inte ska beakta en sådan klausul i insättningsavtalet och att en talan från en insättare om betalning av ränta på grund av att insättningar upp till det garanterade beloppet inte har betalats ut inom föreskriven frist enligt detta avtal inte får prövas i enlighet med villkoren för utomobligatoriskt ansvar för skador vid ett åsidosättande av unionsrätten och på grundval av artikel 7.6 i direktiv 94/19?”

### **Förfarandet vid domstolen**

- 47 Genom beslut av domstolens ordförande av den 18 september 2018 vilandeförklarades förevarande mål till dess att domen i målet C-571/16 meddelades. Efter att domen Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807) meddelats den 4 oktober 2018 frågade EU-domstolen den hänskjutande domstolen om den ville vidhålla sin begäran om förhandsavgörande.
- 48 Genom beslut av den 9 november 2018 underrättade den hänskjutande domstolen EU-domstolen om att den vidhöll sin begäran om förhandsavgörande, eftersom domen av den 4 oktober 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807) enligt den hänskjutande domstolens mening inte besvarade samtliga frågor i förevarande mål.

### **Prövning av tolkningsfrågorna och giltighetsfrågan**

#### ***Fråga 3 a***

- 49 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 3 a, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida artikel 7.6 i direktiv 94/19 ska tolkas så, att insättarens rätt till ersättning enligt denna bestämmelse endast omfattar återbetalning, genom insättningsgarantisystemet, av indisponibla insättningar tillhörande denna insättare, upp till det belopp som anges i artikel 7.1a i direktivet, eller om artikel 7.6 i direktivet även ger insättaren rätt till ersättning för den skada som orsakats av den sena återbetalningen av det garanterade beloppet för insättarens samtliga insättningar eller på grund av att de behöriga nationella myndigheterna har brustit i sin tillsyn över det kreditinstitut vars insättningar blivit indisponibla.

- 50 Domstolen konstaterar inledningsvis att ordalydelsen i artikel 7.6 i direktiv 94/19, enligt vilken medlemsstaterna ska se till att "insättarens rätt till kompensation" kan bli föremål för en talan mot systemet för garanti av insättningar, inte i sig gör det möjligt att besvara den hänskjutande domstolens fråga, varför det är nödvändigt att även beakta det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår och de mål som eftersträvas med direktivet.
- 51 Syftet med direktiv 94/19 är att inom unionen införa ett skydd för insättarna om insättningar hos ett kreditinstitut som är anslutet till ett system för garanti av insättningar blir indisponibla (dom av den 12 oktober 2004, Paul m.fl., C-222/02, EU:C:2004:606, punkt 26). Samtidigt syftar direktivet även till att säkra stabiliteten i banksystemet genom att undvika mycket stora uttag av insättningar, inte bara från kreditinstitut som har hamnat i svårigheter utan även från kreditinstitut med god ekonomisk ställning på grund av att allmänheten förlorat förtroende för banksystemets soliditet (dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 56 och där angiven rättspraxis). Direktiv 94/19 innebär dock endast en minsta harmoniseringsnivå vad avser insättningsgarantier, såsom bland annat framgår av åttonde skälet i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, Vervloet m.fl., C-76/15, EU:C:2016:975, punkt 82).
- 52 I artikel 3 i direktiv 94/19 åläggs medlemsstaterna att säkerställa att ett eller flera system för garanti av insättningar införs och officiellt erkänns inom deras territorier. I artikeln föreskrivs en skyldighet för de behöriga myndigheter som har auktoriserat kreditinstituten att, i samarbete med systemet för garanti av insättningar, se till att kreditinstituten uppfyller de förpliktelser som åligger dem såsom anslutna till detta system. Insättarna ska tillförsäkras att det kreditinstitut i vilket de gjort sina insättningar är anslutet till ett system för garanti av insättningar, så att de är garanterade att få kompensation i enlighet med direktivets bestämmelser, i synnerhet artikel 7 i direktivet, för det fall deras insättningar inte längre är disponibla (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 oktober 2004, Paul m.fl., C-222/02, EU:C:2004:606, punkterna 27–29).
- 53 I ett sådant fall ska systemen för garanti av insättningar, enligt artikel 7.1a i direktiv 94/19, säkerställa en lägsta täckningsnivå på 100 000 euro för varje insättare, under förutsättning att de aktuella insättningarna inte är undantagna från garantin enligt artikel 2 i direktivet, och inte heller är undantagna från eller ska ges en lägre garanti i den berörda medlemsstaten, i enlighet med artikel 7.2 i direktivet.
- 54 Vidare ska enligt artikel 10.1 i direktiv 94/19 insättningsgarantisystemet 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 om indisponibla insättningar i den mening som avses i artikel 1.3 i direktivet.
- 55 Det framgår således av syftena med direktiv 94/19 och av det sammanhang i vilket artikel 7.6 ingår att den "rätt till kompensation" som föreskrivs i denna bestämmelse, vars belopp fastställs i artikel 7.1a, och de närmare bestämmelser som anges i artikel 10.1 i direktivet, endast avser återbetalning, genom insättningsgarantisystemet, av insättarnas vederbörligen kontrollerade fordringar, när de behöriga myndigheterna i enlighet med artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 har konstaterat att insättningar hos det berörda kreditinstituten är indisponibla.
- 56 Denna restriktiva tolkning av artikel 7.6 i direktiv 94/19 stöds av tjugofjärde skälet i direktivet, i vilket det anges att 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 detta direktiv inte att medlemsstaterna eller deras behöriga myndigheter blir ansvariga gentemot insättare.
- 57 Domstolen har i detta sammanhang redan slagit fast i sin dom av den 12 oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606, punkterna 50 och 51), att under förutsättning att insättarna garanteras kompensation för det fall deras insättningar blir indisponibla, enligt direktiv 94/19, ger direktivet inte



insättarna rättigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten på grundval av unionsrätten om deras insättningar blir indisponibla till följd av att de behöriga nationella myndigheterna har brustit i sin tillsyn.

- 58 Den omständigheten, som sökanden i det nationella målet har åberopat, att det kreditinstitut som var i fråga i det mål som gav upphov till den i föregående punkt nämnda domen inte var anslutet till insättningsgarantisystemet, till skillnad från det kreditinstitut som är i fråga i förevarande mål, kan inte föranleda en annan bedömning.
- 59 Såsom domstolen redan har påpekat kan det för övrigt inte uteslutas att den praktiska verkan av insättningsgarantin enligt direktiv 94/19 skulle äventyras om de nationella systemen för garanti av insättningar skulle belastas med risker som inte direkt hänför sig till syftet med detta system, såsom de risker som är förenade med att de behöriga myndigheterna har brustit i sin tillsyn av kreditinstitut. Ju större de risker för vilka garanti ska ges är, desto mer urvattnas insättningsgarantin och desto mindre kan insättningsgarantisystemet bidra till att – med i stort sett samma medel – förverkliga de två syftena med direktiv 94/19, såsom erinras om i punkt 51 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, Vervloet m.fl., C-76/15, EU:C:2016:975, punkt 84).
- 60 Mot bakgrund av det ovan anförda ska fråga 3 a besvaras enligt följande. Artikel 7.6 i direktiv 94/19 ska tolkas så, att insättarens rätt till ersättning enligt denna bestämmelse endast omfattar återbetalning, genom insättningsgarantisystemet, av indisponibla insättningar tillhörande denna insättare, upp till det belopp som anges i artikel 7.1a i direktivet, efter det att den behöriga nationella myndigheten har konstaterat att insättningar hos det berörda kreditinstitutet är indisponibla, i enlighet med artikel 1.3 i) i direktivet, varför artikel 7.6 i direktivet inte kan medföra en rätt för nämnda insättare till ersättning för den skada som orsakats av den sena återbetalningen av det garanterade beloppet för insättarens samtliga insättningar eller på grund av att de behöriga nationella myndigheterna har brustit i sin tillsyn över det kreditinstitut vars insättningar blivit indisponibla.

#### *Fråga 4*

- 61 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 4 för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, jämförd med artiklarna 7.6 och 10.1 däri, ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning eller ett avtalsvillkor, enligt vilka en insättning hos ett kreditinstitut vars betalningar har ställts in blir exigibel först när den behöriga myndigheten återkallar det banktillstånd som beviljats detta kreditinstitut och under förutsättning att insättaren uttryckligen har begärt återbetalning av denna insättning. Om denna fråga besvaras jakande vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida dessa bestämmelser eller andra bestämmelser i unionsrätten innebär att den är skyldig att underlåta att tillämpa den nationella lagstiftningen eller avtalsklausulen när den prövar en talan om ersättning för skada som påstås ha uppkommit till följd av att det garanterade beloppet för en sådan insättning utbetalats efter utgången av den frist som föreskrivs i direktivet.
- 62 Det ska för det första erinras om att enligt ordalydelsen i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 har begreppet ”indisponibel insättning”, i detta direktiv betydelsen, ”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”, när de behöriga myndigheterna konstaterat, 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, och att, av skäl direkt förknippade med kreditinstitutets finansiella ställning, ”kreditinstitutet i fråga ... verkar sakna förmåga att kunna återbetala insättningen och att denna oförmåga inte endast är tillfällig”.
- 63 Såsom det uttryckligen framgår av ordalydelsen i artikel 1.3 i) första stycket i direktiv 94/19 är således det nödvändiga och tillräckliga villkoret för att konstatera att insättningar som förfallit till betalning är indisponibla att, enligt de behöriga myndigheternas uppfattning, ett kreditinstitut för närvarande och av

skäl direkt kopplade till dess finansiella ställning, verkar sakna förmåga att återbetala insättningarna och att denna oförmåga inte endast är tillfällig (dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 49). Dessutom är den längsta frist på fem dagar som den behöriga myndigheten har getts för att uppfylla den ovillkorliga och tillräckligt precisa skyldigheten att göra ett sådant konstaterande, enligt själva ordalydelsen i artikel 1 led 3 i) andra stycket i direktivet, en tvingande frist, utan att det föreskrivs något undantag från denna frist i någon annan bestämmelse i direktivet (se för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkterna 60 och 100). Det framgår således av ordalydelsen i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 att det i denna bestämmelse föreskrivs en ovillkorlig och tillräckligt precis skyldighet som ger rättigheter åt enskilda och den därmed är en bestämmelse med direkt effekt (se för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkterna 98–104).

- 64 För det andra innebär det system som inrättats genom direktiv 94/19 att konstaterandet att ett kreditinstituts insättningar är indisponibla, vilket utlöser det förfarande som leder till att de nationella systemen för garanti av insättningar ingriper, avgör hur dessa system ska återbetala det garanterade insättningsgarantibeloppet, i enlighet med artikel 7 i direktivet. Vidare är detta konstaterande, enligt artikel 10.1 i beslutet, utgångspunkten för den tidsfrist inom vilken återbetalningen ska göras, det vill säga 20 arbetsdagar (se för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 72).
- 65 Detta konstaterande är kopplat till kreditinstitutets objektiva finansiella situation och gäller generellt för alla insättningar hos institutet och inte för var och en av insättningarna hos institutet. 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 konstateras att alla insättningar hos detta institut är indisponibla (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 82), inbegripet de som vid tidpunkten för detta konstaterande inte hade förfallit till betalning enligt de rättsliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga och som det således inte ålåg kreditinstitutet att återbetala.
- 66 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 71 i sitt förslag till avgörande kan den myndighet som är behörig att avgöra huruvida insättningar är indisponibla i den mening som avses i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, inte beakta en insättning som inte har förfallit till betalning eller är exigibel i enlighet med de rättsliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga, men en sådan insättning ska däremot kvalificeras som en insättning som kan återbetalas enligt samma bestämmelse från den tidpunkt då den behöriga myndigheten har konstaterat att insättningarna hos det aktuella kreditinstitutet är indisponibla.
- 67 Denna tolkning stöds av de dubbla syften som eftersträvas med direktiv 94/19, såsom erinrats om i punkt 51 ovan. Om insättningar som inte är förfallna till betalning eller exigibla, när den behöriga myndigheten i enlighet med artikel 1.3 i) i direktivet konstaterar att vissa insättningar hos ett kreditinstitut är indisponibla, inte omfattades av den insättningsgaranti som föreskrivs i detta direktiv, skulle nämligen, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 58 i sitt förslag till avgörande, de berörda insättarna riskera att inte kunna återfå sina insättningar och stabiliteten i banksystemet skulle äventyras på grund av att allmänheten förlorat förtroendet för garantin för deras insättningar.
- 68 Under dessa omständigheter går det inte att av den omständigheten att ett insättningsgarantisystem till en insättare har återbetalat belopp som motsvarar insättningar som ännu inte har förfallit till betalning eller blivit exigibla i den mening som avses i artikel 1 led 3 i direktiv 94/19 dra slutsatsen att detta system har gjort ett undantag från den skyldighet som föreskrivs i artikel 10.1 i direktivet.

- 69 Härav följer att artikel 1 led 3 i) i direktiv 94/19, jämförd med artikel 7.6 och artikel 10.1 i samma direktiv, ska tolkas så, att innehavaren av en insättning som inte har förfallit till betalning eller är exigibel, enligt de rättsliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga på vederbörande, kan göra gällande sin rätt till återbetalning av det garanterade beloppet avseende denna insättning när väl den behöriga myndigheten har konstaterat att insättningar hos det berörda kreditinstitutet är indisponibla.
- 70 För det tredje gäller att eftersom konstaterandet att insättningar hos ett kreditinstitut är indisponibla uteslutande avgörs av villkoren i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, vilka det erinrats om i punkt 62 ovan, kan detta konstaterande varken vara beroende av återkallelsen av det berörda kreditinstitutets banktillstånd eller vara villkorat av att innehavaren av denna insättning dessförinnan har lämnat in en begäran om uttag till det berörda kreditinstitutet som inte har gett något resultat (se för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkterna 69 och 87 samt punkterna 1 och 3 i domslutet). Dessa bestämmelser i direktiv 94/19 ska således tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver sådana krav eller tillåter att sådana krav föreskrivs i avtalsvillkor.
- 71 Det ska härvidlag erinras om att det framgår av domstolens fasta praxis att enskilda, i alla de fall då bestämmelserna i ett direktiv med avseende på innehållet framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, har rätt att åberopa dem inför den nationella domstolen gentemot staten dels då medlemsstaten har underlåtit att införliva direktivet med den nationella rätten inom tidsfristen, dels då den inte har införlivat det på ett korrekt sätt. Ovillkorliga och tillräckligt precisa bestämmelser i ett direktiv kan åberopas inte bara gentemot en medlemsstat och dess administrativa organ, utan även gentemot organ eller enheter som skiljer sig från enskilda och ska jämföras med staten antingen eftersom de är offentligrättsliga juridiska personer som utgör en del av staten i vid bemärkelse, eller eftersom de är underställda en offentlig myndighet eller står under tillsyn av denna eller eftersom de av en sådan myndighet getts ett uppdrag i allmänhetens intresse och i detta syfte försetts med särskilda befogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 oktober 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, punkterna 32–34, och dom av den 22 mars 2018, Anisimovienė m.fl., C-688/15 och C-109/16, EU:C:2018:209, punkt 109).
- 72 Vidare är varje nationell domstol vid vilken talan väcks skyldig att inom ramen för sin behörighet underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot en bestämmelse i unionsrätten som har direkt effekt i det mål som den har att avgöra, utan att den behöver begära eller avvakta ett föregående upphävande av bestämmelsen genom lagstiftning eller något annat konstitutionellt förfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 december 2018, Minister for Justice and Equality och Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 35, och dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkterna 160 och 161 och där angiven rättspraxis).
- 73 Eftersom artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, såsom det erinrats om i punkt 63 ovan, har direkt effekt, ska en nationell domstol, vid vilken innehavaren av en insättning som blivit indisponibel, i den mening som avses i denna bestämmelse, har väckt talan om ersättning för den skada som orsakats av att det garanterade beloppet har återbetalats för sent, i enlighet med principen om unionsrättens företräde underlåta att tillämpa en bestämmelse i nationell rätt enligt vilken återbetalning av nämnda belopp är beroende av de villkor som anges i punkt 70 ovan.
- 74 Inom ramen för en sådan talan kan den nationella domstolen inte heller beakta ett avtalsvillkor som endast återspeglar en bestämmelse i nationell rätt som är oförenlig med artikel 1.3 i) i direktiv 94/19. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 69 i sitt förslag till avgörande ska den nationella domstolen, när avtalsvillkoret återger innehållet i en nationell bestämmelse som är oförenlig med unionsrätten, utvidga följderna av att denna bestämmelse är oförenlig med unionsrätten till att omfatta detta avtalsvillkor.

75 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den fråga 4 besvaras enligt följande. Bestämmelserna i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, i dess lydelse enligt direktiv 2009/14, jämförd med artiklarna 7.6 och 10.1 däri, ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning eller ett avtalsvillkor, enligt vilka en insättning hos ett kreditinstitut vars betalningar har ställts in blir exigibel först när den behöriga myndigheten återkallar det banktillstånd som beviljats detta kreditinstitut och under förutsättning att insättaren uttryckligen har begärt återbetalning av denna insättning. Enligt principen om unionsrättens företräde är varje nationell domstol som har att pröva en talan om ersättning för skada som påstås ha orsakats av att det garanterade beloppet för en sådan insättning har utbetalats efter utgången av den frist som föreskrivs i artikel 10.1 i direktivet skyldig att underlåta att tillämpa denna nationella lagstiftning eller detta avtalsvillkor när den prövar denna talan.

## *Fråga 2*

76 Den hänskjutande domstolen har ställt den första delen av fråga 2 för att få klarhet i huruvida artikel 17.3 i förordning nr 1093/2010, jämförd med skäl 27 i samma förordning, ska tolkas så, att en rekommendation från EBA, som har antagits på grundval av denna bestämmelse och i vilken det konstateras att artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 har åsidosatts, såsom rekommendationen EBA/REC/2014/02, kan åberopas av en insättare till stöd för en talan om ersättning för skada som orsakats av nämnda åsidosättande av unionsrätten, trots att denna rekommendation inte är riktad till denna insättare.

77 Med den andra delen av denna fråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida rekommendation EBA/REC/2014/02 är giltig, då den dels konstaterar ett åsidosättande av en unionsrättslig bestämmelse som, enligt den hänskjutande domstolen, inte innehåller någon klar och ovillkorlig skyldighet i den mening som avses i skäl 27 i förordningen, dels är riktad till BNB, som enligt den hänskjutande domstolen inte har något samband med det nationella systemet för garanti av insättningar och inte är en behörig myndighet i den mening som avses i artikel 4.2 iii) i förordning nr 1093/2010.

## *Tolkningen av artikel 17.3 i förordning nr 1093/2010*

78 I artikel 17.3 första stycket i förordning nr 1093/2010 föreskrivs att EBA får senast inom två månader från det att den inledde den utredning som avses i punkt 2 få rikta en rekommendation till den behöriga myndigheten i vilken den anger vilka åtgärder som krävs för att följa unionsrätten. En sådan rekommendation utfärdas efter en utredning som EBA inlett för det fall att de nationella myndigheterna anklagas för att i sin tillsynspraxis ha underlåtit att tillämpa unionsrätten eller att ha tillämpat unionsrätten felaktigt eller ofullständigt, och då bland annat de rättsakter som avses i artikel 1.2 i denna förordning, i vilka direktiv 94/19 ingår.

79 Såsom generaladvokaten har erinrat om i punkt 76 i sitt förslag till avgörande ingår en rekommendation från EBA som grundar sig på artikel 17.3 i förordning nr 1093/2010 bland de unionsrättsakter som avses i artikel 288 femte stycket FEUF. Den sistnämnda bestämmelsen ger de institutioner som är behöriga att anta sådana rättsakter en möjlighet att motivera och övertyga, som skiljer sig från möjligheten att anta rättsakter med bindande verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 26).

80 Det framgår emellertid av fast rättspraxis att även om rekommendationerna inte har till syfte att skapa tvingande verkningar är de nationella domstolarna skyldiga att vid lösande av tvister ta hänsyn till rekommendationerna, särskilt när dessa rekommendationer har till syfte att komplettera tvingande unionsrättsliga bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 1989,

Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 18; dom av den 11 september 2003, Altair Chimica, C-207/01, EU:C:2003:451, punkt 41, och dom av den 15 september 2016, Koninklijke KPN m.fl., C-28/15, EU:C:2016:692, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

- 81 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första delen av fråga 2 besvaras enligt följande. Artikel 17.3 i förordning nr 1093/2010, jämförd med skäl 27 i samma förordning, ska tolkas så, att en nationell domstol ska beakta en rekommendation från EBA som antagits med stöd av denna bestämmelse, för att lösa den tvist som anhängiggjorts vid nämnda domstol, bland annat inom ramen för en talan som syftar till att det ska fastställas att en medlemsstat har skadeståndsansvar för skador som har vållats en enskild på grund av underlåtelse att tillämpa unionsrätten eller att unionsrätten har tillämpats på ett felaktigt eller ofullständigt sätt, vilket föranlett det undersökningsförfarande som ledde till att denna rekommendation antogs. Enskilda som lidit skada till följd av den överträdelse av unionsrätten som konstaterats i en sådan rekommendation måste, även om rekommendationen inte riktar sig till dem, kunna stödja sig på denna rekommendation för att vid behöriga nationella domstolar få fastställt att den berörda medlemsstaten är skadeståndsskyldig på grund av nämnda åsidosättande av unionsrätten.

*Huruvida rekommendationen EBA/REC/2014/02 är giltig*

- 82 Det ska inledningsvis påpekas att även om artikel 263 FEUF utesluter domstolens prövning av rättsakter som har karaktären av en rekommendation inom ramen för en talan om ogiltigförklaring, följer det av artikel 19.3 b FEU och artikel 267 första stycket b FEUF att domstolen utan undantag är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen och giltigheten av rättsakter som beslutats av unionens institutioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 8, dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 71, dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 44, och dom av den 14 maj 2019, M m.fl. (Återkallande av flyktingstatus), C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 71 och där angiven rättspraxis).
- 83 Härav följer att domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande angående giltigheten av rekommendationen EBA/REC/2014/02, genom vilken EBA begärde att BNB och FGVB skulle vidta nödvändiga åtgärder för att följa direktiv 94/19, bland annat för att få åsidosättandet av artikel 1.3 i) i direktivet att upphöra.
- 84 Eftersom denna bestämmelse, i motsats till skäl 27 i förordning nr 1093/2010, inte fastställer några klara och ovillkorliga skyldigheter för medlemsstaterna och inte skapar några direkta rättigheter för insättarna, kan det enligt den hänskjutande domstolen i rekommendation EBA/REC/2014/02 inte anses att nämnda bestämmelse har åsidosatts.
- 85 Domstolen påpekar inledningsvis att direktiv 94/19 ingår bland de unionsrättsakter som avses i artikel 1.2 i förordning nr 1093/2010 och att EBA, i enlighet med artikel 17.1 och 17.2 första stycket i förordningen, följaktligen får utreda huruvida en behörig myndighet har underlåtit att tillämpa bestämmelserna i detta direktiv eller tillämpat dessa bestämmelser på ett felaktigt eller ofullständigt sätt.
- 86 Såsom har konstaterats i punkt 63 ovan innebär dessutom artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 – förutom att den har direkt effekt och utgör en rättsregel som ger insättarna möjlighet att väcka talan om ersättning för skada som orsakats av att deras insättningar har återbetalats för sent i strid med denna bestämmelse – en ovillkorlig och tillräckligt precis skyldighet för den behöriga myndigheten i den mening som avses i artikel 4.2 iii) i förordning nr 1093/2010.

- 87 Sålös generaladvokaten har påpekät i punkt 116 i sitt förslag till avgörande saknas det under dessa omständigheter fog för den hänskjutande domstolens tvivel avseende giltigheten av rekommendation EBA/REC/2014/02 i den mån artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 inte innehåller klara och ovillkorliga skyldigheter.
- 88 Det ska tilläggas att skäl 27 i förordning nr 1093/2010, i den del det däri anges att den mekanism som föreskrivs i artikel 17 i förordningen ”bör tillämpas på områden där otvetydiga och ovillkorliga skyldigheter fastställs genom unionsrätten”, inte kan förstås så, att det för att en rekommendation ska kunna antas med stöd av artikel 17.3 i förordningen krävs att rekommendationen nödvändigtvis avser en unionsrättslig bestämmelse som fastställer klara och ovillkorliga skyldigheter.
- 89 Det är nämligen endast enligt artikel 17.6 i förordning nr 1093/2010, i likhet med vad som anges i skäl 29 i förordningen, som EBA:s antagande av ett individuellt beslut i förhållande till ett finansinstitut villkoras med att beslutet grundar sig på en bestämmelse i en sådan rättsakt som avses i artikel 1.2 i förordningen som är ”direkt tillämplig på finansinstitut”. Ett sådant villkor återfinns däremot varken i artikel 17.1 och 17.2 i nämnda förordning, som rör inledandet av utredningsförfarandet, eller i artikel 17.3 i samma förordning, som avser EBA:s utfärdande av en rekommendation. Att begränsa utövandet av den behörighet som EBA har enligt artikel 17.2 och 17.3 i förordning nr 1093/2010 till att endast avse fall där det föreligger klara och ovillkorliga unionsrättsliga bestämmelser skulle således innebära att det uppställdes ett ytterligare villkor som inte föreskrivs i sistnämnda bestämmelser.
- 90 Ingressen till en unionsrättsakt kan förvisso precisera innehållet i bestämmelserna i denna rättsakt och ge tolkningsdata, som kan belysa lagstiftarens, men denna ingress är däremot inte juridiskt bindande och kan inte åberopas för att göra avsteg från själva bestämmelserna i rättsakten eller för att tolka dessa bestämmelser på ett sätt som uppenbart strider mot deras lydelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2019, Puppincck m.fl./kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkterna 75 och 76 och där angiven rättspraxis).
- 91 Den hänskjutande domstolens tvivel avseende giltigheten av rekommendation EBA/REC/2014/02 avser dessutom den omständigheten att rekommendationen var riktad till FGVB och BNB, trots att BNB, vid tidpunkten för denna rekommendation enligt den hänskjutande domstolen inte hade något samband med det nationella systemet för garanti av insättningar och inte var en behörig myndighet i den mening som avses i artikel 4.2 iii) i förordning nr 1093/2010.
- 92 Av denna bestämmelse framgår att begreppet ”behöriga myndigheter” i denna förordning används ”när det gäller system för garanti av insättningar, organ som förvaltar ett system för garanti av insättningar i enlighet med direktiv [94/19], eller, om det är ett privat företag som står för verksamheten i ett system för garanti av insättningar, den offentliga myndighet som utövar tillsynen över dessa system, i enlighet med det direktivet”.
- 93 Nämnda bestämmelse ska dessutom läsas tillsammans med artikel 3.1 i direktiv 94/19, enligt vilken varje medlemsstat ska säkerställa att ett eller flera system för garanti av insättningar införs och officiellt erkänns inom dess territorium, samt med artikel 1.3 i) i direktivet, enligt vilken medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning när de utser den myndighet som är behörig att konstatera att insättningar är indisponibla (se för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 99).
- 94 Sålös generaladvokaten har påpekät i punkt 107 i sitt förslag till avgörande har det i det mål som gav upphov till domen av den 4 oktober 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), fastställts att BNB var den myndighet som var behörig att konstatera att insättningar var indisponibla i enlighet med artikel 1.3 i) i direktiv 94/19.

- 95 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av den bulgariska lagstiftning som var tillämplig den 17 oktober 2014, det datum då EBA tillställde BNB rekommendationen EBA/REC/2014/02, kontrollera huruvida BNB var det organ som förvaltade eller, i förekommande fall, utövade tillsynen över det nationella systemet för garanti av insättningar i enlighet med direktiv 94/19 och, i synnerhet, huruvida BNB var den myndighet som var behörig att konstatera att insättningar var indisponibla enligt artikel 1.3 i) i direktivet.
- 96 I detta avseende ankommer det på den nationella domstolen att bland annat kontrollera om det är möjligt att tolka artikel 36 i lagen om kreditinstitut i överensstämmelse med denna bestämmelse, när det i denna artikel föreskrivs att BNB har behörighet att med bindande verkan återkalla ett tillstånd som utfärdats till en bank om banken sedan sju arbetsdagar i följd inte betalar skulder som förfallit till betalning, 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, samt det i nämnda artikel även föreskrivs att BNB ska anta beslutet om återkallande inom fem arbetsdagar från ett sådant konstaterande.
- 97 Under alla förhållanden kan underlåtelsen att konstatera att insättningarna blivit indisponibla, i den mening som avses i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, utgöra en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten, och göra det möjligt att hålla en medlemsstat ansvarig för en överträdelse av unionsrätten (se för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 115).
- 98 Det är riktigt att EBA i rekommendationen EBA/REC/2014/02, ansåg att i avsaknad av någon uttrycklig rättsakt i vilken det konstaterades att insättningar hos KTB var indisponibla i den mening som avses i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, kunde BNB:s beslut att ställa KTB under särskild tillsyn och att ställa in fullgörandet av KTB:s skyldigheter likställas med ett sådant konstaterande.
- 99 Domstolen har emellertid redan slagit fast att konstaterandet att insättningar är indisponibla måste ske genom en uttrycklig rättsakt från den behöriga nationella myndigheten och inte kan härledas från andra rättsakter från nationella myndigheter, såsom att ett beslut att ställa en bank vars insättningar blivit indisponibla under särskild tillsyn (se för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkterna 73 och 77).
- 100 Härav följer att den hänskjutande domstolen, för att avgöra det nationella målet, inte kan grunda sig på premissen, i strid med artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, såsom den tolkats av domstolen, att BNB:s beslut att ställa KTB under särskild tillsyn och att ställa in fullgörandet av KTB:s skyldigheter kan likställas med ett konstaterande av att insättningar hos KTB är indisponibla.
- 101 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra delen av fråga 2 besvaras enligt följande. Rekommendation EBA/REC/2014/02 är ogiltig i den del BNB:s beslut att ställa KTB under särskild tillsyn och att ställa in fullgörandet av KTB:s skyldigheter likställs med ett konstaterande att insättningar är indisponibla, i den mening som avses i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19.

### **Fråga 3 b**

- 102 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 3 b för att få klarhet i huruvida artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv 2001/24, jämförd med artiklarna 17.1 och 52.1 i stadgan, ska tolkas så, att en åtgärd för inställelse av betalningar, i egenskap av tillsynsåtgärd som tillämpas av en nationell centralbank i syfte att rekonstruera ett kreditinstitut, utgör ett ooberättigat och oproportionerligt intrång i kreditinstitutets insättares rätt till egendom, som kan medföra att det uppkommer en rätt för insättarna till ersättning för de skador som orsakats av ett sådant åsidosättande av unionsrätten, även

om avtalsenliga räntor har tillämpats för den period som denna åtgärd gällde och att återbetalning av de insättningar som överstiger garantin, jämte ränta, kan erhållas inom ramen för ett allmänt konkursförfarande enligt nationell rätt.

- 103 Domstolen erinrar härvidlag om att direktiv 2001/24, såsom framgår av skäl 6 i direktivet, inför ett system där medlemsstaterna ömsesidigt ska erkänna de åtgärder som var och en av dem vidtar för att återskapa möjligheterna för de institut som medlemsstaten har auktoriserat att driva sin verksamhet vidare, men inte har som syfte att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, punkt 22, och dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 104).
- 104 I motsats till vad BNB har gjort gällande kan dessutom direktiv 2001/24 tillämpas på en rent intern situation i en medlemsstat. Såsom framgår av själva ordalydelsen i artikel 1.1 i direktivet jämförd med skäl 2 däri, är direktivet tillämpligt på kreditinstitut, bland annat när de har filialer i en annan medlemsstat än den där huvudkontoret är beläget, och direktivet är även tillämpligt på dessa filialer. Även om direktiv 2001/24 syftar till att specifikt reglera en situation som kan uppstå när ett kreditinstitut som har filialer i andra medlemsstater har hamnat i svårigheter, finns det inget som tyder på att de rekonstruktionsåtgärder som föreskrivs i direktivet endast är tillämpliga på en sådan gränsöverskridande situation.
- 105 Enligt artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv 2001/24 avses med rekonstruktionsåtgärder i detta direktiv åtgärder som dels är avsedda att bevara eller återställa ett kreditinstituts finansiella situation och som dels kan påverka tredje mans redan befintliga rättigheter. Såsom rekonstruktionsåtgärder räknas i synnerhet åtgärder som innebär inställande av betalningar, under förutsättning, bland annat, såsom framgår av skäl 6 och artikel 3.1 i direktivet, att en administrativ eller rättslig myndighet har beslutat om dessa åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 110).
- 106 Eftersom sådana åtgärder för inställande av betalningar, i den mening som avses i artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv 2001/24, ska anses tillämpa unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, måste de dessutom vara förenliga med de grundläggande rättigheter som slås fast i stadgan, bland annat rätten till egendom som garanteras i artikel 17.1 däri (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 17–19, och dom av den 13 juni 2019, Moro, C-646/17, EU:C:2019:489, punkterna 66 och 67 och däri angiven rättspraxis).
- 107 Den rätt till egendom som garanteras i artikel 17.1 i stadgan är inte en absolut rättighet och dess utövande kan begränsas, under förutsättning att, såsom framgår av artikel 52.1 i stadgan, begränsningarna föreskrivs i lag och att de är förenliga med fri- och rättigheternas väsentliga innehåll. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkterna 69 och 70 och där angiven rättspraxis).
- 108 Eftersom sådana åtgärder för inställande av betalningar som de som är aktuella i det nationella målet syftar till att bevara eller återställa ett kreditinstituts finansiella ställning, ska de anses faktiskt uppfylla ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. Finansiella tjänster spelar en central roll i unionens ekonomi, och bankerna och kreditinstituten utgör en väsentlig finansieringskälla för företag som är verksamma på de olika marknaderna. Bankerna är dessutom ofta sammanlänkade med varandra och många banker är verksamma internationellt. Det är skälet till att om en eller flera banker hamnar på obestånd, riskerar det att snabbt sprida sig till andra banker, antingen i den berörda medlemsstaten eller i andra medlemsstater. Detta riskerar i sin tur att få negativa



följdverkningar inom andra sektorer i ekonomin (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 50, och dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkt 72).

- 109 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, med beaktande av samtliga omständigheter i det nationella målet, avgöra huruvida de aktuella tillsynsåtgärderna, mot bakgrund av de eftersträlvade målen, utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva kärnan i rätten till egendom för sökanden i det nationella målet, bland annat huruvida, med hänsyn till den överhängande risken för ekonomiska förluster som insättarna i KTB skulle ha utsatts för om KTB gick i konkurs, andra mindre ingripande åtgärder, såsom partiellt inställande av KTB:s betalningar eller en delvis begränsning av KTB:s verksamhet, skulle ha gjort det möjligt att uppnå samma resultat.
- 110 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att de tillsynsåtgärder som är i fråga i det nationella målet har haft en begränsad räckvidd i tiden och att under denna period avtalad ränta, i enlighet med nationell lagstiftning, har löpt på de skulder vars betalning ställts in. Förutom att det garanterade beloppet för insättningarna hos KTB har återbetalats till sökanden i det nationella målet via FGVB, är det fortfarande möjligt för sökanden att erhålla återbetalning av de insättningar som överstiger det garanterade beloppet inom ramen för det konkursförfarande som inletts mot banken.
- 111 Mot bakgrund av det ovan anförda ska fråga 3 b besvaras enligt följande. Artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv 2001/24 ska, med beaktande av artikel 17.1 och artikel 52.1 i stadgan, tolkas så, att en åtgärd för att ställa in betalningar som en nationell centralbank tillämpar på ett kreditinstitut, såsom en rekonstruktionsåtgärd som syftar till att bevara eller återupprätta kreditinstitutets finansiella ställning, utgör ett omotiverat och oproportionerligt ingrepp i institutets insättares utövande av sin rätt till egendom om åtgärden inte är förenlig med denna rättighets väsentliga innehåll och om, med hänsyn till den överhängande risken för ekonomiska förluster som insättarna i kreditinstitutet skulle ha utsatts för om kreditinstitutet gick i konkurs, andra mindre ingripande åtgärder skulle ha gjort det möjligt att uppnå samma resultat, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

### *Fråga 3 c–e*

- 112 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan 3 c–e, vars delar ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida de principer som EU-domstolen har slagit fast i fråga om en medlemsstats ansvar för skada som har vållats enskilda på grund av en överträdelse av unionsrätten ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken enskildas rätt till ersättning för skada som orsakats av den berörda nationella myndigheten, för det första, förutsätter att den rättsakt eller den underlåtenhet som orsakat skadan dessförinnan har ogiltigförklarats, för det andra, att den skada som orsakats ska vara uppsåtlig, och för det tredje att den enskilde visar att det föreligger en faktisk och säker skada vid tidpunkten för väckandet av skadeståndstalan.
- 113 Inledningsvis erinrar domstolen om att enligt fast rättspraxis utgör principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas staten en väsentlig del av det system av fördrag som unionen grundar sig på. Enskilda som har lidit skada har 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 dessa enskilda har lidit (dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkterna 92 och 94 och där angiven rättspraxis).

- 114 Även om inte unionsrätten utesluter att statens skadeståndsansvar för åsidosättande av unionsrätten på grundval av den nationella rätten kan göras gällande under mindre restriktiva villkor utgör den däremot ett hinder för att det i den nationella rätten uppställs ytterligare villkor härvidlag (dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkterna 120 och 121 och där angiven rättspraxis).
- 115 Såsom det har erinrats om i punkt 63 ovan utgör artikel 1.3 i) i direktiv 94/19 en rättsregel som syftar till att ge enskilda rättigheter och som gör det möjligt för insättarna att väcka talan om ersättning för skada som orsakats av att insättningarna har återbetalats för sent, samtidigt som det ankommer på den nationella domstol vid vilken en sådan talan väckts att, för det första, kontrollera huruvida det föreligger ett tillräckligt klart samband mellan att det inte har konstaterats att insättningar är indisponibla inom den tidsfrist på fem arbetsdagar som föreskrivs i denna bestämmelse, trots att de förutsättningar som tydligt anges i nämnda bestämmelse var uppfyllda, under de aktuella omständigheterna 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 insättaren har lidit (se för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 117).
- 116 Det ska vidare erinras om att i enlighet med principen om processuell autonomi ankommer det, i avsaknad av unionsbestämmelser på området, 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 som enskilda har till följd av unionsrätten. När förutsättningarna för att staten ska ådra sig skadeståndsansvar är uppfyllda, vilket det ankommer på de nationella domstolarna att fastställa, är det inom ramen för den nationella skadeståndsrätten som staten ska ersätta följderna av den av den skada som den enskilde lidit till följd av åsidosättandet av unionsrätten, 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 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkterna 122 och 123 och där angiven rättspraxis). Frågan huruvida dessa två principer har iakttagits ska bedömas med beaktande av de aktuella bestämmelsernas funktion i förfarandet som helhet vid de olika nationella domstolarna samt med beaktande av hur förfarandet är utformat och bestämmelsernas särdrag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 117 Vad särskilt avser effektivitetsprincipen ska varje fall i vilket frågan uppkommer huruvida en nationell processuell bestämmelse medför att det blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som enskilda har enligt unionens rättsordning, bedömas med beaktande av, i förekommande fall, de principer som utgör grunden för det nationella domstolsväsendet, såsom skyddet av rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och principen om en ändamålsenlig handläggning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 1995, Peterbroeck, C-312/93, EU:C:1995:437, punkt 14, dom av den 14 december 1995, van Schijndel och van Veen, C-430/93 och C-431/93, EU:C:1995:441, punkt 19, dom av den 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 53, och dom av den 11 september 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, punkt 42).
- 118 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som de ställda frågorna ska prövas.
- 119 Vad gäller det första processuella villkoret i nationell rätt, enligt vilket en enskilds rätt att väcka talan om ersättning för skada som påstås ha vållats av en överträdelse av unionsrätten förutsätter att den rättsakt eller underlåtenhet som gett upphov till skadan dessförinnan har ogiltigförklarats, har den hänskjutande domstolen preciserat att ett sådant villkor inte kan vara uppfyllt i det nationella målet, eftersom de övervaknings- och rekonstruktionsåtgärder som BNB vidtagit gentemot KTB inte är riktade till enskilda, bland annat detta kreditinstituts insättare, och följaktligen har dessa inte rätt att väcka en talan om ogiltigförklaring av sådana åtgärder.

- 120 Ett sådant villkor kan göra det orimligt svårt att få ersättning för skada som orsakats av åsidosättandet av unionsrätten när möjligheten att erhålla en ogiltigförklaring av den rättsakt eller underlåtenhet som gett upphov till den aktuella skadan i praktiken är utesluten eller mycket begränsad, och det är följaktligen inte är rimligt att uppställa ett sådant villkor för den skadelidande (se för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkterna 143, 146 och 147).
- 121 När det gäller det andra villkoret i nationell rätt, nämligen att den offentliga myndigheten eller den anställda som orsakat skadan har agerat avsiktligt, utgör unionsrätten hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken enskildas rätt till skadestånd är underkastad ett ytterligare villkor som går utöver en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten, nämligen att handlandet är avsiktligt, såsom det villkor som följer av artikel 79.8 i lagen om kreditinstitut (se för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkterna 126–128 samt punkt 5 andra strecksatsen i domslutet).
- 122 Vad gäller det tredje villkoret i nationell rätt, enligt vilket sökanden ska bevisa att han eller hon har lidit en faktisk och säker skada vid tidpunkten då talan väcks, erinrar tribunalen om att skyldigheten för skadelidande enskilda att styrka omfattningen av den skada som har lidits till följd av ett åsidosättande av unionsrätten i princip utgör ett villkor för att staten ska ådra sig skadeståndsansvar för denna skada.
- 123 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att sökanden i det nationella målet tydligt har beräknat den skada som hon påstår sig ha lidit till följd av de åsidosättanden av unionsrätten som hon tillskriver BNB. Sökanden har således, inom ramen för sitt första yrkande, uppskattat sin skada till 8 627,96 BGN (cirka 4 400 euro) i form av lagstadgad ränta på det garanterade insättningsbeloppet hos KTB för perioden mellan den tidpunkt då banken blev insolvent och den dag då de garanterade insättningarna återbetalades till sökanden. Inom ramen för sitt andra yrkande uppskattade sökanden i det nationella målet att hennes skada uppgick till 44 070,90 BGN (cirka 22 500 euro) vad gällde den del av hennes insättningar som översteg taket för det garanterade beloppet.
- 124 Den hänskjutande domstolen anser att det andra yrkandet från sökanden i det nationella målet inte avser en faktisk och säker skada, utan en skada som ännu inte har uppkommit, eftersom konkursförfarandet, inom ramen för vilket sökanden i det nationella målet skulle kunna få tillbaka belopp som överstiger det garanterade insättningsbeloppet, ännu inte har avslutats. Även om en sådan omständighet ska beaktas vid prövningen i sak av talan i det nationella målet, saknar den emellertid helt relevans för frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning.
- 125 Det ska i detta hänseende erinras om att eftersom ersättningen för skada som har vållats enskilda genom överträdelser av unionsrätten ska vara adekvat i förhållande till den skada de lidit, så att de säkerställer ett effektivt skydd av deras rättigheter (dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 82, och dom av den 29 juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 46), har de nationella domstolarna rätt att se till att de rättigheter som garanteras av unionens rättsordning inte medför en obehörig vinst för dem vars rättigheter ska skyddas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 2006, Manfredi m.fl., C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punkt 94).
- 126 Det ska emellertid även erinras om att ett effektivt skydd av rätten till ersättning för skada som har vållats enskilda genom överträdelser av unionsrätten ska möjliggöra en skadeståndstalan grundad på en omedelbart förestående skada som kan förutses med tillräcklig säkerhet, även om skadans storlek ännu inte kan fastställas exakt (se, analogt, dom av den 2 juni 1976, Kampffmeyer m.fl./EEG, 56/74–60/74, EU:C:1976:78, punkt 6).

- 127 Mot bakgrund av det ovan anförda ska fråga 3 c-e besvaras enligt följande. Unionsrätten, i synnerhet principen om medlemsstaternas ansvar för skada som har vållats enskilda på grund av åsidosättande av unionsrätten, samt likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, ska tolkas enligt följande:
- Unionsrätten utgör inte hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en enskilds rätt till ersättning för skada som denne lidit till följd av ett åsidosättande av unionsrätten förutsätter att den administrativa rättsakt eller den förvaltningsförsummelse som ligger till grund för skadan dessförinnan har ogiltigförklarats, under förutsättning att möjligheten att erhålla en sådan ogiltigförklaring inte i praktiken är utesluten eller mycket begränsad, även om en sådan ogiltigförklaring krävs för liknande yrkanden som grundar sig på ett åsidosättande av nationell rätt.
  - Unionsrätten utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken rätten för enskilda att få ersättning på grund av ett åsidosättande av unionsrätten underställs det ytterligare villkoret att den skada som orsakats av den aktuella nationella myndigheten ska vara uppsätlig.
  - Unionsrätten utgör inte hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken enskildes rätt till ersättning för skada som har lidits till följd av ett åsidosättande av unionsrätten villkoras av att det visas att det föreligger en faktisk och säker skada vid den tidpunkt då talan väcks, under förutsättning att detta villkor dels inte är mindre förmånligt än de som tillämpas på liknande yrkanden som grundar sig på ett åsidosättande av nationell rätt, dels inte utformas på ett sådant sätt att det, med beaktande av de specifika omständigheterna i de enskilda fallen, blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva en sådan rättighet.

### *Fråga 1*

- 128 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1 för att få klarhet i huruvida likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen ska tolkas så, att de innebär en skyldighet för en domstol som har att pröva en skadeståndstalan som formellt grundar sig på en bestämmelse i nationell rätt om statens skadeståndsansvar för skada som orsakats av administrativ verksamhet, men till stöd för vilken det har åberopats grunder avseende åsidosättande av unionsrätten till följd av en sådan verksamhet, att ex officio kvalificera talan som grundad på ett åsidosättande av medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 4.3 FEU.
- 129 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende preciserat att den behöriga domstolen, inom ramen för en skadeståndstalan mot staten till följd av dömande verksamhet, som väckts med stöd av Grazhdanski protsesualen kodeks (civilprocesslagen), är skyldig att ex officio klassificera en sådan talan med beaktande av de omständigheter som ligger till grund för talan. Inom ramen för en skadeståndstalan som väckts med stöd av förvaltningsprocesslagen, såsom den som är aktuell i det nationella målet, kan den behöriga domstolen däremot inte ex officio kvalificera en sådan talan och således, i förekommande fall, ex officio tillämpa unionsrätten.
- 130 Det ska inledningsvis erinras om att enskilda ska ha tillgång till rättsmedel som gör det möjligt för dem att försvara sina rättigheter enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkterna 142–144), bland annat rätten till skadestånd som, om de villkor för statens skadeståndsansvar som det erinrats om i punkt 113 ovan är uppfyllda, har sin direkta grund i unionsrätten.
- 131 Såsom det har erinrats om i punkt 116 ovan omfattas frågan om den rättsliga kvalificeringen av en talan, i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser på området, enligt principen om processuell autonomi, av varje medlemsstats nationella rätt, under förutsättning att likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen iakttas.

- 132 När det gäller likvärdighetsprincipen saknar det betydelse att den domstol som har att pröva en talan som väckts med stöd av förvaltningsprocesslagen, och som syftar till att det ska fastställas att staten har ett skadeståndsansvar för skador som orsakats av administrativ verksamhet, enligt nationell rätt inte har möjlighet att ex officio klassificera talan med beaktande av de omständigheter som ligger till grund för talan, medan en domstol som har att pröva en talan som väckts med stöd av civilprocesslagen, som syftar till att det ska fastställas att staten har ett skadeståndsansvar för dömande verksamhet, är skyldig att göra en sådan kvalificering.
- 133 Likvärdighetsprincipen kräver förvisso likabehandling av en talan som grundar sig på ett åsidosättande av nationell rätt och en liknande talan som grundar sig på ett åsidosättande av unionsrätten. Denna princip kräver däremot inte likvärdighet i fråga om nationella processuella regler som gäller i olika typer av mål, såsom å ena sidan tvistemål och å andra sidan förvaltningsrättsliga mål, som i det nationella målet (se för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 34).
- 134 Vidare innebär effektivitetsprincipen, som det erinrats om i punkt 117 ovan, inte någon skyldighet för den domstol vid vilken en talan om skadeståndsansvar för staten har väckts för skada som har vållats enskilda till följd av ett åsidosättande av unionsrätten att ex officio kvalificera talan som grundad på artikel 4.3 FEU, förutsatt att det inte finns någon bestämmelse i nationell rätt som hindrar den domstolen från att pröva de grunder avseende åsidosättande av unionsrätten som åberopats till stöd för talan. En motsatt lösning skulle nämligen göra det omöjligt eller orimligt svårt för de skadelidande att utöva sin rätt till ersättning enligt unionsrätten.
- 135 Denna tolkning påverkas inte av domstolens praxis enligt vilken effektivitetsprincipen i princip inte kräver att nationella domstolar ex officio tar upp en grund som avser åsidosättande av unionsrättsliga bestämmelser, då upptagandet av en sådan grund skulle tvinga dem att gå utöver tvistens ramar såsom dessa har angivits av parterna genom att basera sig på andra fakta och omständigheter än dem på vilka den part som har intresse av att nämnda bestämmelser tillämpas har grundat sitt yrkande (dom av den 14 december 1995, van Schijet och van Veen, C-430/93 och C-431/93, EU:C:1995:441, punkt 22), dom av den 7 juni 2007, van der Weerd m.fl., C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkterna 36 och 41, och dom av den 26 april 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, punkt 32).
- 136 När väl sökanden faktiskt har åberopat en grund som avser åsidosättande av unionsrätten för att fastställa statens skadeståndsansvar, medför den behöriga nationella domstolens prövning av denna grund normalt inte att den måste gå utöver ramarna för tvisten såsom denna har avgränsats av denna part.
- 137 Mot bakgrund av det ovan anförda ska fråga 1 besvaras enligt följande. Likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen ska tolkas så, att de inte innebär en skyldighet för en domstol som har att pröva en skadeståndstalan som formellt grundar sig på en bestämmelse i nationell rätt om statens skadeståndsansvar för skada som orsakats av administrativ verksamhet, men till stöd för vilken det har åberopats grunder avseende åsidosättande av unionsrätten till följd av en sådan verksamhet, att ex officio kvalificera talan som grundad på artikel 4.3 FEU, förutsatt att nämnda domstol inte är förhindrad, på grund av de tillämpliga nationella bestämmelserna, att pröva de grunder avseende åsidosättande av unionsrätten som åberopats till stöd för denna talan.

### Rättegångskostnader

- 138 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 (fjärde avdelningen) följande:

- 1) Artikel 7.6 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 insättarens rätt till ersättning enligt denna bestämmelse endast omfattar återbetalning, genom insättningsgarantisystemet, av indisponibla insättningar tillhörande denna insättare, upp till det belopp som anges i artikel 7.1a i direktivet, i dess lydelse enligt direktiv 2009/14, efter det att den behöriga nationella myndigheten har konstaterat att insättningar hos det berörda kreditinstitutet är indisponibla, i enlighet med artikel 1.3 i) i direktivet, i dess lydelse enligt direktiv 2009/14, varför artikel 7.6 i direktivet, i dess lydelse enligt direktiv 2009/14, inte kan medföra en rätt för nämnda insättare till ersättning för den skada som orsakats av den sena återbetalningen av det garanterade beloppet för insättarens samtliga insättningar eller på grund av att de behöriga nationella myndigheterna har brustit i sin tillsyn över det kreditinstitut vars insättningar blivit indisponibla.
- 2) Bestämmelserna i artikel 1.3 i) jämförd med artiklarna 7.6 och 10.1 i direktiv 94/19, i dess lydelse enligt direktiv 2009/14, ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning eller ett avtalsvillkor, enligt vilka en insättning hos ett kreditinstitut vars betalningar har ställts in blir exigibel först när den behöriga myndigheten återkallar det banktillstånd som beviljats detta kreditinstitut och under förutsättning att insättaren uttryckligen har begärt återbetalning av denna insättning. Enligt principen om unionsrättens företräde är varje nationell domstol som har att pröva en talan om ersättning för skada som påstås ha orsakats av att det garanterade beloppet för en sådan insättning har utbetalats efter utgången av den frist som föreskrivs i artikel 10.1 i direktiv 94/19, i dess lydelse enligt direktiv 2009/14, skyldig att underlåta att tillämpa denna nationella lagstiftning eller detta avtalsvillkor när den prövar denna talan.
- 3) Artikel 17.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG, jämförd med skäl 27 i samma förordning, ska tolkas så, att en nationell domstol ska beakta en rekommendation från Europeiska bankmyndigheten som antagits med stöd av denna bestämmelse, för att lösa den tvist som anhängiggjorts vid nämnda domstol, bland annat inom ramen för en talan som syftar till att det ska fastställas att en medlemsstat har skadeståndsansvar för skador som har vållats en enskild på grund av underlåtelse att tillämpa unionsrätten eller att unionsrätten har tillämpats på ett felaktigt eller ofullständigt sätt, vilket föranlett det undersökningsförfarande som ledde till att denna rekommendation antogs. Enskilda som lidit skada till följd av den överträdelse av unionsrätten som konstaterats i en sådan rekommendation måste, även om rekommendationen inte riktar sig till dem, kunna stödja sig på denna rekommendation för att vid behöriga nationella domstolar få fastställt att den berörda medlemsstaten är skadeståndsskyldig på grund av nämnda åsidosättande av unionsrätten.

Rekommendation EBA/REC/2014/02 från Europeiska bankmyndigheten av den 17 oktober 2014 till Bulgarska Narodna Banka (Bulgariens centralbank) och Fond za garantirane na vlogovete v bankite (Insättningsgarantifonden) om nödvändiga åtgärder för att följa direktiv 94/19/EG är ogiltig i den del beslutet från Bulgarska Narodna Banka (Bulgariens centralbank) att ställa Korporativna targovska banka AD under särskild tillsyn och att ställa in fullgörandet av nämnda kreditinstituts skyldigheter likställs med ett konstaterande att insättningar är indisponibla, i den mening som avses i artikel 1.3 i) i direktiv 94/19, i dess lydelse enligt direktiv 2009/14.

- 4) Artikel 2 sjunde strecksatsen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG av den 4 april 2001 om rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut, ska med beaktande av artiklarna 17.1 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att en åtgärd för att ställa in betalningar som en nationell centralbank tillämpar på ett kreditinstitut, såsom en rekonstruktionsåtgärd som syftar till att bevara eller återupprätta kreditinstitutets finansiella ställning, utgör ett omotiverat och oproportionerligt ingrepp i institutets insättares utövande av sin rätt till egendom om åtgärden inte är förenlig med denna rättighets väsentliga innehåll och om, med hänsyn till den överhängande risken för ekonomiska förluster som insättarna i kreditinstitutet skulle ha utsatts för om kreditinstitutet gick i konkurs, andra mindre ingripande åtgärder skulle ha gjort det möjligt att uppnå samma resultat, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 5) Unionsrätten, i synnerhet principen om medlemsstaternas ansvar för skada som har vållats enskilda på grund av åsidosättande av unionsrätten, samt likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, ska tolkas enligt följande:
- Unionsrätten utgör inte hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en enskilds rätt till ersättning för skada som denne lidit till följd av ett åsidosättande av unionsrätten förutsätter att den administrativa rättsakt eller den förvaltningsförsummelse som ligger till grund för skadan dessförinnan har ogiltigförklarats, under förutsättning att möjligheten att erhålla en sådan ogiltigförklaring inte i praktiken är utesluten eller mycket begränsad, även om en sådan ogiltigförklaring krävs för liknande yrkanden som grundar sig på ett åsidosättande av nationell rätt.
  - Unionsrätten utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken rätten för enskilda att få ersättning på grund av ett åsidosättande av unionsrätten underställs det ytterligare villkoret att den skada som orsakats av den aktuella nationella myndigheten ska vara uppsåtlig.
  - Unionsrätten utgör inte hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken enskildes rätt till ersättning för skada som har lidits till följd av ett åsidosättande av unionsrätten villkoras av att det visas att det föreligger en faktisk och säker skada vid den tidpunkt då talan väcks, under förutsättning att detta villkor dels inte är mindre förmånligt än de som tillämpas på liknande yrkanden som grundar sig på ett åsidosättande av nationell rätt, dels inte utformas på ett sådant sätt att det, med beaktande av de specifika omständigheterna i de enskilda fallen, blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva en sådan rättighet.
- 6) Likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen ska tolkas så, att de inte innebär en skyldighet för en domstol som har att pröva en skadeståndstalan som formellt grundar sig på en bestämmelse i nationell rätt om statens skadeståndsansvar för skada som orsakats av administrativ verksamhet, men till stöd för vilken det har åberopats grunder avseende åsidosättande av unionsrätten till följd av en sådan verksamhet, att ex officio kvalificera talan som grundad på artikel 4.3 FEU, förutsatt att nämnda domstol inte är förhindrad, på grund av de tillämpliga nationella bestämmelserna, att pröva de grunder avseende åsidosättande av unionsrätten som åberopats till stöd för denna talan.

Underskrifter