FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL fremsat den 25. november 2003 [1]

Indhold

I — Indledende bemærkninger ..... I - 9429

II — Relevante retsforskrifter ..... I - 9429

A — Fællesskabsret ..... I - 9429

1. Direktiv 94/19 ..... I - 9429

2. Direktiv 77/780/EØF — Første samordningsdirektiv ..... I - 9431

3. Direktiv 89/646/EØF — Andet samordningsdirektiv ..... I - 9432

4. Direktiv 89/299/EØF — Egenkapitaldirektivet ..... I - 9432

5. Øvrige bankretlige direktiver ..... I - 9432

B — National ret ..... I - 9433

III — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger i hovedsagen ..... I - 9434

IV — De præjudicielle spørgsmål ..... I - 9436

V — Formaliteten ..... I - 9438

A — Parternes argumenter ..... I - 9438

B — Vurdering ..... I - 9439

VI — Det første præjudicielle spørgsmål ..... I - 9440

A — Parternes væsentligste argumenter ..... I - 9441

B — Vurdering ..... I - 9443

1. Den direkte virkning af artikel 3 og 7 i direktiv 94/19 ..... I - 9443

a) Artikel 7 i direktiv 94/19 ..... I - 9444

b) Artikel 3, stk. 1, i direktiv 94/19 ..... I - 9444

c) Artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19 ..... I - 9445

1 — Originalsprog: tysk.

2. Medlemsstatens erstatningsansvar ..... I - 9449
a) Spørgsmålet om rettigheder er tillagt private ..... I - 9450
b) Tilstrækkelig kvalificeret retskrænkelse ..... I - 9451
c) Direkte årsagsforbindelse ..... I - 9452
VII — Det andet præjudicielle spørgsmål ..... I - 9453
A — Parternes væsentligste argumenter ..... I - 9453
B — Vurdering ..... I - 9455
1. Første del af det andet præjudicielle spørgsmål ..... I - 9455
a) Første samordningsdirektiv ..... I - 9455
b) Andet samordningsdirektiv ..... I - 9456
c) Egenkapitaldirektivet ..... I - 9457
d) Direktiv 95/26 ..... I - 9457
2. Anden del af det andet præjudicielle spørgsmål ..... I - 9458
VIII — Tredje præjudicielle spørgsmål ..... I - 9458
IX — Forslag til afgørelse ..... I - 9459

I — Indledende bemærkninger

1. Den foreliggende præjudicielle sag angår spørgsmålet, om der ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger [2] (herefter »direktiv 94/19«) eller andre bankretlige direktiver er givet indskydere ret til at kræve tilsynsforanstaltninger vedrørende banker bragt i anvendelse. Videre er der spørgsmål om rækkevidden af princippet om statens ansvar for skader, som private lider på grund af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der kan tilregnes staten.

II — Relevante retsforskrifter

A — *Fællesskabsret*

1. Direktiv 94/19

2. Artikel 3 i direktiv 94/19 lyder:

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

[...]

2 — EFT L 135, s. 5.

En medlemsstat kan dog fritage et kreditinstitut for kravet om at være tilsluttet en indskudsgarantiordning, hvis det pågældende institut er tilsluttet en ordning, der beskytter selve kreditinstituttet især ved at garantere dets likviditet og solvens, således at indskyderne derved sikres en beskyttelse, der mindst svarer til den, som en indskudsgarantiordning yder, og som efter de kompetente myndigheders opfattelse opfylder følgende betingelser:

— ordningen eksisterer og er officielt anerkendt på tidspunktet for dette direktivs vedtagelse

— ordningen har til formål at undgå, at indskud i kreditinstitutter, der er omfattet af ordningen, bliver indisponible, og den råder med henblik herpå over tilstrækkelige midler

— ordningen består ikke af en garanti, der ydes et kreditinstitut af medlemsstaterne selv eller af deres lokale eller regionale myndigheder

— ifølge ordningen er indskyderne sikret oplysninger på de i artikel 9 fastlagte vilkår.

[...]

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

3. Hvis disse foranstaltninger ikke fører til, at kreditinstituttet opfylder sine forpligtelser, kan garantiordningen, såfremt eksklusion af et medlem er tilladt ifølge national lovgivning, med de kompetente myndigheders udtrykkelige samtykke og med mindst tolv måneders varsel meddele, at det agter at ekskludere kreditinstituttet fra ordningen. Indskud, der foretages inden fristens udløb, vil fortsat være fuldt dækket af ordningen. Hvis kreditinstituttet ved fristens udløb ikke har opfyldt sine forpligtelser, kan garantiordningen, igen med de kompetente myndigheders udtrykkelige samtykke, gennemføre eksklusionen.

4. Hvis det er tilladt ifølge national lovgivning, og hvis de kompetente myndigheder, der meddelte tilladelsen, har givet deres udtrykkelige samtykke, kan et kreditinstitut, der er ekskluderet af en indskudsgarantiord-

ning, fortsat tage imod indskud, såfremt det før eksklusionen har indført alternative garantiordninger, der sikrer indskyderne en beskyttelse af mindst samme størrelse og rækkevidde som den officielt anerkendte ordning.

5. Hvis et kreditinstitut, som foreslås ekskluderet i overensstemmelse med stk. 3, ikke er i stand til at indføre alternative ordninger, som opfylder betingelserne i stk. 4, inddrager de kompetente myndigheder, der meddelte tilladelsen, straks denne.«

3. Artikel 7 lyder i uddrag således:

»1. Indskudsgarantiordningerne sikrer, at en given indskyders samlede indskud er dækket op til 20 000 ECU, såfremt indskud bliver indisponible [...]

3. Denne artikel er ikke til hinder for videreførelse eller vedtagelse af bestemmelser, der indebærer en højere eller mere omfattende dækning af indskud. Indskudsgarantiordninger kan navnlig af sociale årsager dække visse former for indskud fuldstændigt.

[...]«

2. Direktiv 77/780/EØF — Første samordningsdirektiv

4. I Rådets første direktiv af 12. december 1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut[3] (herefter »første samordningsdirektiv«) er der i artikel 6 fastsat nærmere bestemte overvågningsforpligtelser for de kompetente myndigheder med henblik på løbende at kunne følge kreditinstitutternes solvens og likviditet og andre forhold, der har betydning for beskyttelsen af sparerne.

5. Tolvte betragtning lyder således:

»Det er nødvendigt at stille ensartede finansielle krav til kreditinstitutterne for at sikre ensartet beskyttelse af sparerne og rimelige konkurrencevilkår for beslægtede kategorier af kreditinstitutter.«

3 — EFT L 322, s. 30.

3. Direktiv 89/646/EØF — Andet samordningsdirektiv

6. Rådets andet direktiv 89/646/EØF af 15. december 1989 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og om ændring af direktiv 77/780/EØF[4] (herefter »andet samordningsdirektiv«) tjener ifølge direktivets fjerde betragtning til »at opnå det mindste mål af harmonisering, som er nødvendigt og tilstrækkeligt for at sikre en gensidig anerkendelse af tilladelser og ordninger med forsigtighedstilsyn, der åbner mulighed for meddelelse af en enkelt tilladelse gældende i hele Fællesskabet og for anvendelse af princippet om hjemlandstilsyn.«

4. Direktiv 89/299/EØF — Egenkapitaldirektivet

7. Rådets direktiv 89/299/EØF af 17. april 1989 om kreditinstitutters egenkapital[5] supplerer andet direktiv, der forudsætter bestemmelser om egenkapital.

8. I direktivets artikel 7 bestemmes, at det skal godtgøres, at betingelserne i direktivets artikel 2 til 6 er opfyldt til de kompetente myndigheders tilfredshed.

5. Øvrige bankretlige direktiver

9. Femtende betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/26/EF af 29. juni 1995 om ændring af direktiv 77/780/EØF og 89/646/EØF om kreditinstitutter, direktiv 73/239/EØF og 92/49/EØF om skadesforsikring, direktiv 79/267/EØF og 92/96/EØF om livsforsikring, direktiv 93/22/EØF om investeringsselskaber og direktiv 85/611/EØF om institutter for kollektiv investering i værdipapirer (investeringsinstitutter) med henblik på at styrke tilsynet på disse områder[6] lyder således:

»Med henblik på at styrke tilsynet med finansielle virksomheder og beskytte disse virksomheders kunder bør det fastsættes, at en revisor i de i direktivet omhandlede tilfælde har pligt til hurtigt at underrette myndighederne, hvis han under udførelsen af sit hverv får kendskab til forhold, som alvorligt vil kunne skade den finansielle situation eller den administrative og regnskabsmæssige organisation i en finansiel virksomhed.«

4 — EFT L 386, s. 1.
5 — EFT L 124, s. 16.
6 — EFT L 168, s. 7.

10. Ellevte betragtning til Rådets direktiv 92/30/EØF af 6. april 1992 om tilsyn med kreditinstitutter på et konsolideret grundlag [7] lyder således:

»Tilsyn med kreditinstitutter på et konsolideret grundlag skal især tage sigte på at beskytte kreditinstitutternes indskydere og sikre stabiliteten af det finansielle system.«

11. Ottende betragtning til Rådets direktiv 93/6/EØF af 15. marts 1993 om kravene til investeringsselskabers og kreditinstitutters kapitalgrundlag [8] lyder således:

»Fælles grundlæggende normer for institutters egenkapital er et afgørende element i det indre marked i sektoren for investeringsservice, da egenkapitalen tjener til at sikre institutternes kontinuitet og beskytte investorerne.«

12. I det andet præjudicielle spørgsmål henvises tillige til nogle betragtninger til Rådets direktiv 93/22/EØF af 10. maj 1993 om investeringsservice i forbindelse med værdipapirer [9].

B — *National ret*

13. I § 6, stk. 3 og 4, i Kreditwesengesetz (lov om kreditvirksomhed) (herefter »KWG«) i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagen, bestemmes:

»3. Bundesaufsichtsamt kan ved varetagelsen af de opgaver, der er blevet det overdraget, fastsætte sådanne bestemmelser i forhold til pengeinstituttet og dets ledelse, som er egnede og nødvendige for at forhindre eller afværge problemer inden for denne virksomhed, der kunne indebære en risiko for den sikkerhed for formueværdier, der er overladt den, eller være til hinder for en behørig gennemførelse af bankforretninger eller finansielle tjenesteydelser.

4. Ved varetagelsen af sine opgaver i henhold til denne lov samt af opgaver, der er tillagt det i henhold til anden lovgivning, handler Bundesaufsichtsamt alene i det offentliges interesse.«

14. KWG's § 33 indeholder bestemmelser om afslag på tilladelse, § 35 bl.a. om

7 — EFT L 110, s. 52.
8 — EFT L 141, s. 1.
9 — EFT L 141, s. 27.

tilbagekaldelse af tilladelse til at drive bankvirksomhed og yde finansielle tjenesteydelser. § 44 regulerer revision af pengeinstitutter, og ifølge KWG's § 45 gælder der forbud mod eller begrænsninger bl.a. af kapitaludtræk i tilfælde af utilstrækkelig egenkapital eller utilstrækkelig likviditet. Ifølge KWG's § 46 kan der i nærmere bestemte tilfælde træffes foreløbige foranstaltninger. KWG's § 46a åbner mulighed for at meddele et rådigheds- og betalingsforbud, lukning eller forbud mod modtagelse af betalinger.

15. § 839, stk. 1, i Bürgerliches Gesetzbuch [10] (herefter »BGB«) lyder således:

»Krænker en tjenestemand forsætligt eller uagtsomt en ham over for tredjemand påhvilende tjenestepligt, skal han erstatte tredjemanden den deraf opståede skade. Har tjenestemanden kun handlet uagtsomt, kan der kun rettes krav imod ham, hvis skadelidte ikke kan opnå erstatning på anden måde.«

16. Artikel 34, stk. 1, i Grundgesetz [11] (herefter »GG«) har følgende ordlyd:

»Tilsidesætter en person i forbindelse med udøvelsen af et offentligt hverv, som er betroet ham, sine tjenestepligter over for tredjemand, påhviler ansvaret i princippet staten eller den offentlige forvaltningsenhed, hvor han gør tjeneste.«

III — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger i hovedsagen

17. Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte, Christel Mörkens og flere andre personer (herefter »Peter Paul m.fl.«) havde foretaget indskud i BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG i Düsseldorf (herefter »BVH Bank«), der ikke var tilsluttet nogen indskudsgarantiordning. Banken havde i 1987 fået tilladelse af Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (det tyske forbundsfinanstilsyn, herefter »Bundesaufsichtsamt«) til at drive bankvirksomhed på betingelse af, at den kun tog imod indskud, såfremt den var medlem af en garantiordning inden for en sammenslutning af kreditinstitutter, samt at den, så længe dette ikke var tilfældet, gav kunderne oplysning om, at der ikke fandtes nogen garantiordning.

18. BVH ansøgte i perioden 1987-1992 forgæves om at blive optaget i Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken eV (den tyske bankforenings indskudsgarantiordning); efterfølgende ansøgte den ikke om optagelse, da den ikke opfyldte betingelserne herfor.

10 — RGBl. 1896, s. 195.
11 — BGBl. 1949, s. 1.

19. Bankens problematiske formueforhold foranledigede i årene 1991, 1995 og 1997 Bundesaufsichtsamt til at foretage ekstraordinær revision i henhold til KWG's § 44. Efter den tredje ekstraordinære revision traf Bundesaufsichtsamt med virkning fra den 19. august 1997 bestemmelse om et moratorium i henhold til § 46a i KWG.

20. Den 14. november 1997 indgav Bundesaufsichtsamt konkursbegæring og inddrog bankens tilladelse til at drive bankvirksomhed.

21. Konkursbehandlingen blev indledt den 1. december 1997. Sagsøgerne havde henholdsvis den 17. juni 1993, den 28. februar 1994 og den 7. juni 1995 åbnet indskudskonti på opsigelse i BVH Bank. Deres krav i henhold til disse konti, der ifølge gældbogen andrager henholdsvis 131 455,80 DEM, 101 662,51 DEM og 66 976,20 DEM, er ikke hidtil blevet dækket. Det er endnu uafklaret, om der bliver dividende til dem.

22. Peter Paul m.fl. har krævet erstatning af Forbundsrepublikken Tyskland for det tab, de har lidt, under henvisning til, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke rettidigt — nemlig den 1. juli 1995 — har gennemført direktiv 94/19 i national ret [12], og at Bundesaufsichtsamt ikke behørigt har efterkommet sin forpligtelse til at føre tilsyn med banken. Bankens situation, som de ekstraordinære revisioner havde afdækket, burde have foranlediget Bundesaufsichtsamt til at anordne et moratorium eller træffe foranstaltninger i henhold til § 6, stk. 3, § 33, § 45 og § 46 i KWG, allerede inden de foretog indskud. Navnlig burde den omstændighed, som var Bundesaufsichtsamt bekendt, at banken allerede tidligere ikke havde opfyldt betingelserne for optagelse i indskudsgarantiordningen, have givet anledning til, at der blev indledt en undersøgelse i henhold til tilsynslovgivningen.

23. Landgericht Bonn gav under henvisning til, at direktiv 94/19 var gennemført for sent, sagsøgerne medhold i et omfang svarende til den hæftelsesgrænse på 20 000 ECU, der er fastsat i direktivet, ud fra det retlige synspunkt, at der fællesskabsretligt bestod et erstatningskrav mod staten inden for denne ramme.

24. Derimod fik sagsøgerne hverken for Landgericht Bonn eller i anden instans for Oberlandesgericht Köln medhold i deres videregående krav vedrørende det tab, der lå derudover. Begge retter afviste Peter Paul med fleres krav om hæftelse for det offentlige, fordi Bundesaufsichtsamt — forudsat en pligtforsømmelse — ikke havde skullet varetage nogen tjenstlige pligter i forhold til sagsøgerne, da myndigheden efter bestemmelsen i KWG's § 6, stk. 4, alene handler i det offentliges interesse i forbindelse med varetagelsen af sine opgaver.

12 — Direktiv 94/19 blev først gennemført i tysk ret den 16.7.1998.

25. Derpå indbragte Peter Paul m.fl. en revisionsappel for Bundesgerichtshof og gjorde i det væsentlige gældende, at KWG's § 6, stk. 4, ikke harmonerer med forskellige direktiver, hvorved — også til beskyttelse for sparere og investorer — bestemmelserne om banktilsyn er blevet stadig mere harmoniseret.

26. Bundesgerichtshof anser det for muligt, at de rettigheder, der tillægges indskudskreditorer, også omfatter foranstaltninger fra myndighedernes side, som er nødvendige for at oprette og bevare en indskudsgarantiordning, hvorimod retten nærer tvivl om, hvorvidt direktivets bestemmelser sikrer sagsøgerne ret til at opnå erstatning for tabet af deres indskud i fuldt omfang.

27. Efter Bundesgerichtshofs opfattelse har bestemmelserne i artikel 3, stk. 2-5, i direktiv 94/19 således alene til formål at sikre, at indskudsgarantiordningen indføres og fungerer tilfredsstillende.

28. Ifølge Bundesgerichtshof er det afgørende for den retlige bedømmelse af revisionsappellen, om KWG's § 6, stk. 4, kun hjemler tjenstlige pligter i det offentliges interesse, eller om denne bestemmelse skal lades ude af betragtning, på grund af at fællesskabsretlige normer skal anvendes med forrang, og Bundesgerichtshof har derfor ved kendelse af 16. maj 2002 udsat sagen og forlagt Domstolen spørgsmål til præjudiciel afgørelse.

IV — De præjudicielle spørgsmål

1) Giver artikel 3 og artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger, foruden ret til dækning i form af en indskudsgarantiordning for beløb op til det i artikel 7, stk. 1, nævnte beløb for det tilfælde, at indskyderen ikke kan råde over sit indskud, indskyderen den mere vidtgående ret til at kræve, at de kompetente myndigheder bringer de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 3, stk. 2-5, i anvendelse, og om fornødent tillige inddrager kreditinstituttets tilladelse?

Såfremt indskyderen har en sådan ret, omfatter denne da tillige en ret til at kræve erstatning for tab, som overstiger det beløb, der er nævnt i direktivets artikel 7, stk. 1, og som beror på en fejl fra de kompetente myndigheders side?

2) Giver de nedenfor anførte direktivbestemmelser om harmonisering af lovgivningen om banktilsyn — hver for sig, i forening og i givet fald da fra hvilket tidspunkt — indskydere og investorer rettigheder i den forstand, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne har pligt til at træffe de tilsynsforanstaltninger, der påhviler dem i medfør af disse direktiver, i denne personkreds' interesse, og således at de pådrager sig ansvar i tilfælde af fejl,

ændring af direktiv 77/780/EØF (89/646/EØF), artikel 3, artikel 4-7, artikel 10-17, og 11. betragtning

— Rådets direktiv af 17. april 1989 om kreditinstitutters egenkapital (89/299/EØF), artikel 7 sammenholdt med artikel 2-6

eller indeholder indskudsgarantidirektivet, direktiv 94/19/EF, udtømmende særbestemmelser, der dækker samtlige tilfælde af, at indskud ikke er disponible?

— Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/26/EF af 29. juni 1995, 15. betragtning.

Indeholder følgende direktiver

— Rådets første direktiv af 12. december 1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (77/780/EØF), artikel 6, stk. 1, og 4. og 12. betragtning

— Rådets direktiv 92/30/EØF af 6. april 1992 om tilsyn med kreditinstitutter på et konsolideret grundlag, 11. betragtning

— Rådets andet direktiv af 15. december 1989 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og om

— Rådets direktiv 93/6/EØF af 15. marts 1993 om kravene til investeringsselskabers og kreditinstitutters kapitalgrundlag, 8. betragtning

— Rådets direktiv 93/22/EØF af 10. maj 1993 om investeringsservice i forbindelse med værdipapirer, 2., 5., 29., 32., 41. og 42. betragtning

fortolkningsbidrag med henblik på besvarelsen af det ovenfor anførte spørgsmål — uanset om deres bestemmelser i øvrigt finder anvendelse i den foreliggende sag?

3) Såfremt Domstolen måtte fastslå, at de nævnte direktiver eller enkelte af disse giver indskydere eller investorer ret til at kræve, at de kompetente myndigheder i deres interesse træffer tilsynsforanstaltninger, stilles følgende yderligere spørgsmål:

Har en indskyders eller en investors ret til at kræve, at der træffes tilsynsforanstaltninger i hans interesse, direkte virkning under en sag, som er anlagt mod medlemsstaten, således at der skal bortses fra modstridende nationale bestemmelser,

eller hæfter den medlemsstat, der ikke ved direktivets gennemførelse har taget hensyn til denne ret for indskydere eller investorer, alene på grundlag af de fællesskabsretlige principper om erstatningsansvar for staten?

Har medlemsstaten i det sidstnævnte tilfælde gjort sig skyldig i en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, såfremt den ikke har været opmærksom på, at der består et retligt krav på iværksættelse af tilsynsforanstaltninger?

V — Formaliteten

A — *Parternes argumenter*

29. *Peter Paul m.fl.* har med hensyn til visse andre parters formalitetsindsigelser anført, at kravene i hovedsagen ikke blev bestridt. Hvad angår spørgsmålet om, hvilke forholdsregler der burde være bragt i anvendelse, nævnes tilbagekaldelse.

30. Efter den *tyske regerings* opfattelse kan de præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling, fordi de angår fortolkning af fællesskabsretten og ikke konstatering af en konkret (fejlbehæftet) handlemåde.

31. Den *spanske regering* mener, at det første præjudicielle spørgsmål skal afvises, idet indlånene fandt sted før udløbet af gennemførelsesfristen. Det andet præjudicielle spørgsmål skal afvises, fordi de foranstaltninger, tilsynsmyndighederne skulle have truffet, ikke er specificeret. Det tredje præjudicielle spørgsmål skal ligeledes afvises, da det knytter sig til det første og andet spørgsmål.

32. Den *irske regering* har henvist til, at anden del af det første præjudicielle spørgsmål kunne være af hypotetisk karakter, eftersom direktiv 94/19 endnu ikke var i kraft på det tidspunkt, sagen opstod. I sidste ende tilkommer det dog den forelæggende ret at bedømme, om det præjudicielle spørgsmål er nødvendigt.

33. *Det Forenede Kongeriges regering* har ytret tvivl med hensyn til, om det andet præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Således er den faktiske og retlige kontekst ikke tilstrækkeligt beskrevet, idet det ikke fremgår af hovedsagen, hvilke tilsynsforanstaltninger der skulle have været truffet.

34. *Kommissionen* har rejst spørgsmålet om, hvorvidt den foreliggende sag ikke i det hele taget er af hypotetisk karakter. Således bragte Bundesaufsichtsamt tilsynsforanstaltninger i anvendelse over for BVH Bank, uden at dette forhindrede bankens konkurs og tabet af indlånene. Dermed kan der sættes spørgsmålstegn ved det faktiske udgangspunkt for sagen, nemlig at der i tilfælde af en rettidig gennemførelse ville være gennemført tilsynsforanstaltninger over for banken, og at tabet af indlånene ville være blevet forhindret.

B — *Vurdering*

35. Ifølge Domstolens retspraksis afhænger spørgsmålet om antagelse af præjudicielle spørgsmål til realitetsbehandling af flere betingelser.

36. Med henblik på at opfylde kravet om en fortolkning af fællesskabsretten, som er relevant for den pågældende nationale ret, er det således nødvendigt, at retten klargør den faktiske og retlige baggrund for de spørgsmål, den har stillet, eller i hvert fald redegør for de antagelser med hensyn til faktum, som danner grundlag for spørgsmålene [13].

37. I denne forbindelse har Domstolen udtalt, at kravet om, at den nationale ret klargør den faktiske og retlige baggrund for

13 — Dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90, C-321/90 og C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393, præmis 6, og kendelse af 19.3.1993, sag C-157/92, Banchero, Sml. I, s. 1085, præmis 4, af 9.8.1994, sag C-378/93, La Pyramide, Sml. I, s. 3999, præmis 14, af 23.3.1995, sag C-458/93, Saddik, Sml. I, s. 511, præmis 12, og af 28.6.2000, sag C-116/00, Laguillaumie, Sml. I, s. 4979, præmis 15.

de forelagte spørgsmål, i mindre grad trænger sig på i tilfælde, hvor spørgsmålene er af rent teknisk art og gør det muligt for Domstolen at give en relevant besvarelse, uanset at den nationale retsinstans ikke udtømmende har redegjort for sagens retlige og faktiske baggrund [14].

38. Selv hvis man var af den opfattelse, at oplysningerne i forelæggelseskendelsen ikke giver en udtømmende beskrivelse, er de i hvert fald tilstrækkelige til at give Domstolen mulighed for at give et relevant svar.

39. Endvidere er det nødvendigt, at de i forelæggelsesbeslutningerne givne oplysninger ikke blot sætter Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også giver medlemsstaternes regeringer samt andre interesserede parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i statutten for Domstolen. Domstolen har understreget, at det påhviler den at overvåge, at denne mulighed bevares, når henses til at det i henhold til denne bestemmelse kun er forelæggelsesbeslutningerne, der meddeles de pågældende parter [15].

40. Som antallet og indholdet af de skriftlige indlæg, der er indgået til Domstolen fra især medlemsstaterne, viser, er også dette krav opfyldt.

41. Endelig opfylder forelæggelseskendelsen også kravet om, at den forlæggende ret har anført de nøjagtige grunde til, at fortolkningen af fællesskabsretten forekommer den tvivlsom, og at den finder det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål [16].

42. Heraf følger, at de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

VI — Det første præjudicielle spørgsmål

43. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker Bundesgerichtshof i det væsentlige oplyst, om bestemmelserne i artikel 3 og 7 i direktiv 94/19 har direkte virkning og skaber ret for indskyderne til at kræve, at banktilsynet i den pågældende medlemsstat bringer foranstaltningerne i artikel 3, stk. 2 til 5, i

14 — Dom af 3.3.1994, sag C-316/93, Vaneetveld, Sml. I, s. 763, præmis 13, samt kendelse af 13.3.1996, sag C-326/95, Banco de Fomento e Exterior SA, Sml. I, s. 1385, præmis 8, og af 30.6.1997, sag C-66/97, Banco de Fomento e Exterior SA, Sml. I, s. 3757, præmis 9.

15 — Dom af 1.4.1982, forenede sager 141/81, 142/81 og 143/81, Holdijk m.fl., Sml. s. 1299, præmis 6, samt kendelse i sag C-458/93, nævnt i fodnote 13, præmis 13, og i sag C-116/00, nævnt i fodnote 13, præmis 24.

16 — Kendelse af 25.6.1996, sag C-101/96, Italia Testa, Sml. I, s. 3081, præmis 6, af 8.7.1998, sag C-9/98, Agostini, Sml. I, s. 4261, præmis 6, og kendelse i sag C-116/00, nævnt i fodnote 13, præmis 16.

direktiv 94/19 i anvendelse. Yderligere bliver der stillet spørgsmål om, hvorvidt der i givet fald kan rejses krav om skadeserstatning, som går ud over det beløb, der er nævnt i artikel 7, stk. 1, i direktiv 94/19.

A — *Parternes væsentligste argumenter*

44. *Peter Paul m.fl.* er de eneste i sagen, der er af den opfattelse, at direktiv 94/19 også har til formål at beskytte indskyderne og navnlig af hensyn til direktivets effektive virkning tillægger dem bestemte rettigheder. Dertil hører også retten til, at de kompetente myndigheder, der varetager banktilsynet, gør brug af de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19, dvs. om nødvendigt også tilbagekalder kreditinstituttets tilladelse til at drive virksomhed.

45. Ligeledes består der i tilfælde af tilsidesættelse af tilsynspligterne et erstatningskrav mod staten. Dette krav begrænses ikke af artikel 7, der ikke indeholder nogen udtømmende erstatningsretlig regulering. At anerkende et erstatningsansvar for staten i det foreliggende tilfælde fører heller ikke til en uholdbar udvidelse af erstatningsansvaret, idet der i tysk ret stilles store krav til ansvaret.

46. Heroverfor hævder den *tyske regering*, *Det Forenede Kongeriges regering*, den *irske*, *portugisiske og spanske regering* samt *Kommissionen* i det væsentlige det synspunkt, at artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19 ikke hjemler nogen videregående beskyttelsespligter til fordel for indskydere.

47. Den *tyske regering* er af den opfattelse, at foranstaltninger efter artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19 alene tjener til at holde indskudsgarantiordningen intakt og ikke hjemler subjektive rettigheder. Regeringen begrunder sin afvisende holdning med ordlyden af, systematikken i og formålet med direktiv 94/19 samt — på linje med Kommissionen — med retssikkerhedsprincippet.

48. Med hensyn til ansvaret for banktilsynsretlige foranstaltninger anser den tyske regering artikel 7 for en udtømmende regulering. På grund af de vidtrækkende følger af et ansvar, der går derudover, skulle et sådant have været udtrykkeligt fastsat i direktivet.

49. Ifølge den *spanske regering* tjener direktiv 94/19 alene harmoniseringen i banksektoren og skaber, bortset fra artikel 7, stk. 1, ikke subjektive rettigheder. Hverken

betingelserne for subjektive rettigheder eller for et statsligt ansvar er opfyldt.

50. Efter den *irske regerings* opfattelse tilsigter direktiv 94/19 alene en minimumsharmonisering. Kun artikel 7, stk. 1, og artikel 10, stk. 1, har direkte virkning. Artikel 3, stk. 2 til 5, skal blot sikre, at kreditinstitutter efterkommer deres forpligtelser i en indskudsgarantiordning. Derfor kan bestemmelserne allerede efter deres karakter ikke hjemle nogen rettigheder for private. Desuden regulerer direktivet ikke garantiordningens form og art.

51. Med hensyn til ansvaret har den irske regering gjort opmærksom på, at det er diskutabelt, om der består nogen forbindelse mellem en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 2 til 5, og den skade, en indskyder lider. Heller ikke de andre betingelser for statens ansvar er opfyldt. De her omhandlede bestemmelser hjemler dermed ingen rettigheder for private, ligesom der under hensyn til de nationale myndigheders vide skøn ikke foreligger nogen tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse.

52. Efter den *portugisiske regerings* opfattelse kan en borger kun kræve af den kompetente myndighed, at denne opretter en indskudsgarantiordning, der sikrer ham tilbagebetaling af hans indskud indtil en bestemt størrelse, idet de foranstaltninger, der er anført i artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19, alene har til formål at skabe en permanent og effektiv indskudsgarantiordning.

53. *Det Forenede Kongeriges* regering har fremhævet, at et krav på skadeserstatning, der går ud over det beløb, som er fastsat i artikel 7, stk. 1, i direktiv 94/19, udelukkes af 24. betragtning til direktiv 94/19. Erstatningsansvar for staten kan ikke stille indskyderen bedre, end han ville være stillet ved en korrekt gennemførelse og anvendelse af direktiv 94/19.

54. Efter *Kommissionens* opfattelse tillægger artikel 3 i direktiv 94/19 allerede efter sin ordlyd ikke private ret til at kræve, at tilsynsmyndighederne gennemfører foranstaltninger efter artiklens stk. 2-5. Da disse bestemmelser ikke henviser til den berørte personkreds, kan den eventuelt berettigede personkreds ikke fastslås. Hertil kommer, at det i artikel 7, stk. 3, i direktiv 94/19 udtrykkeligt er bestemt, at det fortsat er op til medlemsstaterne at tilvejebringe en højere eller mere omfattende indskudsgaranti. En subjektiv ret for indskydere til at kræve tilsynsforanstaltninger foretaget kan heller ikke udledes af formålet med direktiv 94/19.

Som begrundelse henviser Kommissionen til Domstolens retspraksis [17]. At indrømme private en ret til at kræve tilsynsforanstaltninger foretaget ville være systemstridigt, idet Fællesskabets forbrugerbeskyttelsesbestemmelser ikke kender til forebyggende krav, kun kompensatoriske. I øvrigt skal tilsynsforanstaltninger foretages i almenhedens interesse.

55. Efter Kommissionens opfattelse ville det i betragtning af den uklare situation for medlemsstaterne heller ikke være foreneligt med retssikkerhedsprincippet, hvis man af direktiv 94/19 ville udlede et krav på foretagelse af tilsynsforanstaltninger.

56. Endelig vender Kommissionen sig mod at slå af på betingelserne for erstatningsansvar for staten og anser et ansvar for medlemsstaterne i denne forbindelse for urimeligt.

B — *Vurdering*

57. Hvad først terminologien angår anvendes i litteraturen til dels forskellige begreber for det samme juridiske fænomen, direkte virkning, umiddelbar anvendelighed og umiddelbar gyldighed [18]. I det følgende fastholdes den begrebsdannelse, der er fastlagt af Domstolen, som i forbindelse med direktiver taler om direkte virkning [19].

58. Den forelæggende domstols første spørgsmål rejser to principielle problemer, der skal behandles hver for sig. For det første er der spørgsmålet om den direkte virkning af artikel 3 og 7 i direktiv 94/19. For det andet skal det undersøges, om en eventuel tilsidesættelse af disse bestemmelser kan begrunde erstatningskrav mod staten.

1. Den direkte virkning af artikel 3 og 7 i direktiv 94/19

59. Under sagen for Domstolen er man flere gange og på forskellig måde kommet ind på spørgsmålet, om og i hvilket omfang direktiv 94/19 har forbrugerbeskyttelse, dvs. beskyttelse af indskydere, som formål. I den henseende skal jeg henvise til, at det ikke er et direktivs formål alene, der er afgørende, men derimod de enkelte bestemmelser, hvis

17 — Dom af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405.

18 — Jf. grundlæggende vedrørende problematikken Klein: *Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischem Gemeinschaftsrecht*, Saarbrücken 1988, s. 3 ff., Klagian: Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2001, s. 305 (306 ff.).

19 — Jf. Jarass: *Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG Rechts — Die Vorgaben des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für die nationale Rechtsanwendung und die nationale Rechtssetzung nach Maastricht*, Köln 1994, s. 68.

direkte virkning må efterprøves. At direktiv 94/19 også tjener indskydernes interesse, er ganske vist ubestridt, men dette er i den sidste ende ikke afgørende, bl.a. fordi et direktiv kan forfølge flere mål. Og dette gælder også direktiv 94/19, således som talrige betragtninger til direktivet viser.

60. Ifølge fast retspraksis »kan borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole påberåbe sig disse bestemmelser over for staten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt« [20].

61. I denne forbindelse bemærkes først, at den nationale ret i sin forelæggelseskendelse udtrykkeligt har fastslået, at direktiv 94/19 på det tidspunkt, der er afgørende i hovedsagen, endnu ikke var gennemført i tysk ret.

20 — Jf. i denne retning dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, præmis 25, af 8.10.1987, sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sml. s. 3969, præmis 7, af 22.6.1989, sag 103/88, Fratelli Costanzo, Sml. s. 1839, præmis 29, af 25.5.1993, sag C-193/91, Mohsche, Sml. I, s. 2615, præmis 17, og af 26.9.2000, sag C-134/99, IGI, Sml. I, s. 7717, præmis 36.

62. Det skal derfor undersøges, om de omtvistede bestemmelser i direktivet er ubetingede og tilstrækkeligt præcise til, at borgerne kan påberåbe sig dem over for staten.

a) Artikel 7 i direktiv 94/19

63. Med hensyn til den i det første præjudicielle spørgsmål nævnte artikel 7 i direktiv 94/19 bemærkes, at dennes direkte virkning for det første er ubestridt og for det andet ikke er genstand for den præjudicielle sag. Det krav, der følger af denne regel, er nemlig allerede anerkendt i hovedsagen, og sagsøgte er domfældt i overensstemmelse hermed.

64. I øvrigt skal jeg henvise til, at artikel 7 regulerer nærmere bestemte garantikrav, hvorimod den ikke indeholder nogen henvisning til tilsynsforanstaltninger, som det første præjudicielle spørgsmål drejer sig om.

b) Artikel 3, stk. 1, i direktiv 94/19

65. For artikel 3, stk. 1, i direktiv 94/19 gælder noget lignende. Bestemmelsen fast-

slår nemlig i det væsentlige medlemsstaternes forpligtelse til at sikre, »at der på [deres] område indføres en eller flere indskudsgarantiordninger, som bliver officielt anerkendt«. Yderligere bemyndiger bestemmelsen medlemsstaterne til under bestemte betingelser at fritage et kreditinstitut for pligten til at være medlem af en indskudsgarantiordning.

66. Direktivets artikel 3, stk. 1, indeholder imidlertid ingen konkrete bestemmelser vedrørende tilsynsforanstaltninger, som det første præjudicielle spørgsmål drejer sig om. Sådanne bestemmelser findes i de øvrige stykker i artikel 3 i direktiv 94/19.

67. Det første præjudicielle spørgsmål skal altså fortolkes som et spørgsmål om, hvorvidt artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19 tillægger private den ret, at de kompetente myndigheder gør brug af de foranstaltninger, der er fastsat deri.

c) Artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19

68. Før jeg kommer til undersøgelsen af, om de relevante tilsynsretlige regler er ubetingede og præcise, vil jeg i denne forbindelse henvise til et yderligere problem.

69. Uden at det kræver nogen nærmere undersøgelse, er det åbenbart, at reglerne i artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19 på grund af kravene til tilladelse og på grund af tilsynsbestemmelserne regelmæssigt vil virke bebyrdende på kreditinstitutterne, hvis man tillægger bestemmelserne direkte virkning. Spørgsmålet er altså, om sådanne bebyrdende direktivbestemmelser med begunstigende virkninger for tredjemand kan have direkte virkning, således at private kan påberåbe sig dem for nationale domstole.

70. Dette problem må imidlertid efter dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland [21] i vidt omfang anses for afklaret. Denne sag angik spørgsmålet om den direkte virkning af regler i et miljødirektiv [22], i henhold til hvilke der skal tages hensyn til vurderingen af indvirkningen på miljøet i forbindelse med sager om godkendelse af opførelsen af nærmere bestemte anlægsarbejder. Dette krav kan være ensbetydende med en vanskeliggørelse for den, der driver anlægget.

21 — Dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189.

22 — Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40).

Domstolen anså disse direktivbestemmelser for at have direkte virkning uden — ud over tilstrækkelig præcision — at knytte yderligere betingelser hertil.

71. Domstolens dom må dermed forstås således, at direktivbestemmelser kan have direkte virkning, også når de virker bebyrdende for tredjemand [23].

72. En direktivbestemmelse er indholdsmæssigt ubetinget, »når den opstiller en forpligtelse, der hverken er undergivet materielle betingelser eller, i henseende til gennemførelse henholdsvis virkninger, kræver en konstitutiv beslutning, der ligger inden for Fællesskabets institutioners eller medlemsstaternes skøn« [24].

73. Derimod er en direktivbestemmelse tilstrækkeligt præcis, når den »generelt og tydeligt« opstiller visse betingelser, nærmere bestemt betingelser vedrørende det normative indhold og den berørte personkreds [25]. Det saglige og personlige anvendelsesområdes bestemthed afhænger i denne sammenhæng af reguleringens fuldstændighed. En sådan »retlig fuldkommenhed« anses af Domstolen [26] for at foreligge, når de pågældende bestemmelser kan anvendes uden yderligere konkretiseringstiltag fra medlemsstaternes side.

74. Jeg kommer nu til undersøgelsen af bestemmelserne om tilsynsforanstaltninger [27] med henblik på at fastslå, om de er ubetingede og tilstrækkeligt præcise [28].

75. Vedrørende samtlige de bestemmelser, der skal undersøges, dvs. stk. 2-5 i artikel 3 i direktiv 94/19, må det fastholdes, at de kun regulerer forholdet mellem det pågældende kreditinstitut, myndighederne og garantiordningen. I ingen af disse regler er der tale om indskydernes retlige relationer til deres kreditinstitut, til myndighederne eller til

23 — Jf. Epiney: Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1996, s. 433 (437).

24 — Dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 13 f., af 3.4.1968, sag 28/67, Molkerei Zentrale Westfalen/Lippe, Sml. 1965-1968, s. 475, org. ref.: Rec. s. 211, og dom af 23.2.1994, sag C-236/92, Difesa, Sml. I, s. 483.

25 — Dom af 19.1.1982, sag 8/81, nævnt i fodnote 20, præmis 27.

26 — Dom af 12.5.1987, forenede sager 372/85, 373/85 og 374/85, Anklagemyndigheden mod Traen m.fl., Sml. s. 2141, præmis 25.

27 — Jf. om den direkte virkning af bank- og forsikringstilsynsbestemmelser i direktiver Gratias: *Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt*, 1999, s. 150 ff.; Schenke/Ruthig: Amtshaftungsansprüche von Bankkunden, *Neue Juristische Wochenschrift* 1994, s. 2324.

28 — Jf. Jarass: Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG Rechts, *Neue Juristische Wochenschrift* 1990, s. 2420 (2422 ff.); Winter: Direktwirkung von EG Richtlinien, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1991, s. 657; Augi/Baratella: Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur direkten Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrichtlinien, *The European Legal Forum*, 2000, 83 f.; Jiménez Blanco Carrillo de Albornoz: De nuevo sobre el efecto de las directivas, *Noticias de la Unión Europea* 2002, s. 115; Colgan: Triangular situations: the coup de grâce for the denial of horizontal direct effect of Community directives, *European public law* 2002, s. 545; Edward: *Direct effect: muyth, mess or mystery?*, 2002, s. 215.

garantiordningen. Bestemmelserne fastsætter en række beføjelser og forpligtelser for kreditinstitutterne, for myndighederne og for garantiordningerne, men ikke rettigheder og pligter for indskyderne.

76. Videre skal det betones, at tilsynsforanstaltninger i almindelighed og dem, der findes i artikel 3, stk. 2-5, i særdeleshed, ikke tjener indskydernes interesser alene, endsige det pågældende kreditinstituts indskyderes interesser alene. Målet med tilsynsforanstaltninger er, at kreditinstitutterne efterkommer deres forpligtelser. Før der gribes til tilsynsforanstaltninger, har der fundet en omfattende afvejning af flere interesser sted, i hvilken forbindelse bestemte indskyderes interesser undertiden kan komme i konflikt med andre indskyderes interesser eller med nærmere bestemte offentlige interesser. Varetagelsen også af andre interesser end indskydernes, såsom hensynet til en fungerende banksektor, udelukker endog principielt, at der tages hensyn til indskyderinteresser alene.

77. På denne baggrund ville anerkendelsen af rettigheder for private, nemlig indskydere, forudsætte, at disse kunne gøre også andre end deres egne interesser gældende, nemlig også almenhedens interesser. Privates rettigheder anerkendes imidlertid kun, når der er tale om beskyttelse af de pågældendes retlige interesser. En indrømmelse af rettigheder, der gik herudover, ville være det samme som at åbne muligheden for almen søgsmålsret (actio popularis). Dette er imidlertid ikke i overensstemmelse med det fællesskabsretlige princip om direktivers direkte virkning.

78. I henhold til artikel 3, stk. 2, træffer de kompetente myndigheder i samarbejde med garantiordningen alle »passende foranstaltninger« [29], herunder pålæggelse af sanktioner, for at sikre, at kreditinstituttet opfylder sine forpligtelser.

79. Jeg er ikke i tvivl om, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 94/19 ikke opfylder kriteriet om, at bestemmelsen skal være indholdsmæssigt ubetinget. Dette følger allerede af formuleringen, hvorefter de kompetente myndigheder i samarbejde med garantiordningen bliver forpligtet til at træffe alle »passende foranstaltninger«. Derigennem indrømmes der de kompetente myndigheder og garantiordninger et vidt skøn, som ikke er foreneligt med kravet om, at bestemmelsen er indholdsmæssigt ubetinget. Da de »passende foranstaltninger« fortsat kræver en nærmere konkretisering indholdsmæssigt, savner forpligtelsen også tilstrækkelig præcision.

29 — Med hensyn til den direkte virkning i forbindelse med dette kriterium se allerede dommen i sag C-236/92, nævnt i fodnote 24.

80. Med hensyn til artikel 3, stk. 3, i direktiv 94/19 »kan« ordningen — når national ret tillader det — med de kompetente myndigheders udtrykkelige samtykke opsige kreditinstituttets medlemskab af ordningen med en frist på mindst 12 måneder. I øvrigt »kan« garantiordningen også gennemføre en eksklusion af kreditinstituttet.

81. Også denne bestemmelse er imidlertid betinget, da en eventuel eksklusion er omfattet af den enkelte indskudsgarantiordnings skøn og tilmed kræver den kompetente myndigheds udtrykkelige godkendelse. Hertil kommer, at spørgsmålet om, hvorvidt eksklusionen bliver virksom, afhænger af den enkelte medlemsstats lovgivning, således at der også efter korrekt gennemførelse af direktiv 94/19 indrømmes medlemsstaterne et vidt skøn. Henvisningen til national ret medfører imidlertid også, at bestemmelsen ikke er tilstrækkeligt præcis, da yderligere gennemførelsesforanstaltninger fra medlemsstaternes side er nødvendige, for at bestemmelsen kan få virkning.

82. Bestemmelsen i artikel 3, stk. 4, i direktiv 94/19 adskiller sig fra de andre bestemmelser derved, at indskyderne i det mindste er nævnt heri. Men heller ikke den tilladelse, der er omtalt i denne regel, for kreditinstitutter til at modtage indskud ændrer ved, at også stk. 4 kun regulerer kreditinstitutternes beføjelser (til at modtage indskud) og myndighedernes beføjelser (til at give tilladelse) og ikke indskyderes rettigheder.

83. Ligesom i stk. 3 finders der i stk. 4 en henvisning til de enkelte medlemsstaters ret. Efter stk. 4 »kan« et kreditinstitut, der er ekskluderet af en indskudsgarantiordning, »fortsat tage imod indskud«, »hvis de kompetente myndigheder, der meddelte tilladelsen, har givet deres udtrykkelige samtykke«. Da der også i forbindelse med denne bestemmelse er tale om en »kan«-bestemmelse, og da de kompetente myndigheders tilladelse er nødvendig, for at bestemmelsen kan få virkning, er kravet om, at bestemmelsen skal være indholdsmæssig ubetinget og tilstrækkeligt præcis, heller ikke opfyldt her.

84. Endelig må det samme gælde også for artikel 3, stk. 5, i direktiv 94/19, som knytter sig til stk. 3 og 4.

85. Under hensyn til mine ovenstående overvejelser kommer jeg derfor til den konklusion, at artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19 ikke tillægger indskydere ret til at kræve, at de kompetente myndigheder gør brug af de foranstaltninger, som er nævnt i artikel 3, stk. 2 til 5.

2. Medlemsstatens erstatningsansvar

86. Med anden del af det første præjudicielle spørgsmål ønsker Bundesgerichtshof nærmere bestemt oplysning om, hvorvidt der kan opstå et erstatningskrav mod staten for skader, som er påført den private derved, at Bundesaufsichtsamt skal have undladt at bringe de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19, i anvendelse [30].

87. På dette sted skal det betones, at den foreliggende sag ikke drejer sig om, hvorvidt ukorrekt gennemførelse eller ukorrekt anvendelse af artikel 7 i direktiv 94/19 kan udløse erstatningskrav mod staten.

88. For det første må det understreges, at en medlemsstat ifølge fast retspraksis er ansvarlig for skader, der er påført den private ved tilsidesættelser af fællesskabsretten, som kan tilregnes staten. Til disse tilsidesættelser hører ukorrekt gennemførelse af direktiver [31]. Den omstændighed, at den bestemmelse, der er overtrådt, ikke har direkte virkning, er principielt ikke til hinder for et erstatningsansvar [32].

89. Særligt i forbindelse med tilsidesættelse af pligten til at gennemføre et direktiv nævner Domstolen tre betingelser [33] for, at der kan opstå et erstatningskrav mod staten: Den retsregel, der er tilsidesat, har til formål at tillægge private rettigheder; tilsidesættelsen er tilstrækkelig kvalificeret; der er direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af medlemsstatens forpligtelse og skaden [34].

90. Det fremgår af en nu fast retspraksis, at det i princippet er de nationale retter, der skal anvende betingelserne for, at medlemsstaterne kan pålægges ansvar for de skader, som privatpersoner er blevet tilføjet ved tilsidesættelse af fællesskabsretten, i overensstemmelse med de anvisninger, som Domstolen har givet herfor [35].

30 — Jf. Gratias: Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG, *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, s. 786; Gratias, nævnt i fodnote 27.

31 — Jf. dom af 26.3.1996, sag C-392/93, British Telecommunications, Sml. I, s. 1631, af 8.10.1996, forenede sager C-178/94, C-179/94 og C-188/94 — C-190/94, Dillenkofer m.fl., Sml. I, s. 4845, af 17.10.1996, forenede sager C-283/94, C-291/94 og C-292/94, Denkavit m.fl., Sml. I, s. 5063, af 10.7.1997, forenede sager C-94/95 og C-95/95, Bonifaci m.fl. og Berto m.fl., Sml. I, s. 3969, af 24.9.1998, sag C-319/96, Brinkmann, Sml. I, s. 5255, og af 15.6.1999, sag C-140/97, Rechberger m.fl., Sml. I, s. 3499.

32 — Jf. dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du Pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 18-22, og af 4.12.1997, sag C-97/96, Daihatsu Deutschland, Sml. I, s. 6843, præmis 25.

33 — Jf. Jarass: Haftung für die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtsträger, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, s. 881.

34 — Jf. dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich og Bonifaci m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 40, og dommen i sag C-319/96, nævnt i fodnote 31, præmis 24.

35 — Dommen i de forenede sager C-46/93 og C-48/93, nævnt i fodnote 32, præmis 55-57, i sag C-392/93, nævnt i fodnote 31, præmis 41, i de forenede sager C-283/94, C-291/94 og C-292/94, nævnt i fodnote 31, præmis 49, dom af 1.6.1999, sag C-302/97, Konle, Sml. I, s. 3099, præmis 58, og dom af 30.9.2003, sag C-224/01, Köbler, Sml. I, s. 10239, præmis 100.

91. Om betingelserne for medlemsstatens ansvar for en tilsidesættelse af fællesskabsretten er til stede i det enkelte tilfælde, tilkommer det i princippet [36] den nationale ret at vurdere. Det er imidlertid i overensstemmelse med Domstolens gængse retspraksis [37], at den undersøger, om betingelserne for medlemsstatens ansvar er opfyldt i det konkrete tilfælde, hvis den har alle de hertil nødvendige oplysninger til rådighed.

92. Da domstolen i det foreliggende tilfælde råder over alle nødvendige oplysninger, foreslår jeg, at den også foretager en endelig bedømmelse.

93. Det skal på dette sted understreges, at det forhold, at den påståede tilsidesættelse angår undladelse af tilsynsforanstaltninger, ikke i sig selv taler mod ansvar for staten. Det er derimod afgørende, om de i retspraksis udviklede betingelser er til stede.

a) Spørgsmålet om rettigheder er tillagt private

94. Under hensyn til de i sagen foreliggende omstændigheder skal det først fastslås, om artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19 har til formål at tillægge private rettigheder.

95. Efter min opfattelse tjener bestemmelserne i artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19 alene til at sikre en øget funktionsdygtighed og effektivitet af de indskudsgarantiordninger, der er foreskrevet i artikel 3, stk. 1. Der findes imidlertid i bestemmelserne ingen direkte henvisning til de enkelte indskydere, der i modsætning til artikel 7, stk. 1, i direktiv 94/19 ikke er nævnt som normadressater [38].

96. Tværtimod fremgår det allerede af de nævnte bestemmelsers ordlyd, at de udelukkende regulerer retsforholdene mellem de kompetente myndigheder henholdsvis garantiordningerne og kreditinstitutterne. Den modsatte opfattelse ville, som mange af parterne meget træffende har anført, føre til lammelse af de kompetente myndigheders tilsynsvirksomhed, da de muligvis kunne blive udsat for betydelige krav om skadeserstatning

97. At der ikke skabes rettigheder for private gennem disse bestemmelser om tilsynsfor-

36 — Dommen i sag C-392/93, nævnt i fodnote 31, præmis 41, og i de forenede sager C-283/94, C-291/94 og C-292/94, nævnt i fodnote 31, præmis 49.

37 — Se f.eks. dommen i sag C-392/93, nævnt i fodnote 31, præmis 41 ff., i de forenede sager C-283/94, C-291/94 og C-292/94, nævnt i fodnote 31, præmis 49 ff., og i sag C-224/01, nævnt i fodnote 35, præmis 101 ff.

38 — Se om begunstigelser af private, der er en rent faktisk refleksvirkning, Ukrow: *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH*, 1995, s. 292.

anstaltninger bekræftes yderligere af 24. betragtning til direktiv 94/19. Ifølge denne kan »dette direktiv [...] *ikke forpligte* medlemsstaterne eller disses kompetente myndigheder i forhold til indskyderne, når de har sørget for, at en eller flere ordninger, der garanterer indskuddene eller kreditinstitutterne selv, og som sikrer skadesløsholdelse eller beskyttelse af indskyderne på de i dette direktiv fastlagte betingelser, er blevet indført eller officielt anerkendt« [39].

98. Bestemmelserne i artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19 er heller ikke efter deres indhold på nogen måde præcise. Som jeg allerede har nævnt, indebærer udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt de kompetente myndigheder ved artikel 3, stk. 2 til 5, et vidt skøn.

99. Med hensyn til omfanget af retten til erstatning bestemmes udtrykkeligt i direktiv 94/19, artikel 7, stk. 1, at »[...] en given indskyders samlede indskud er dækket op til 20 000 ECU«. Dette er grænsen i den situation, hvor der er sket korrekt gennemførelse i medlemsstaten af direktiv 94/19.

39 — Min fremhævelse.

100. I tilfælde at ukorrekt gennemførelse eller anvendelse af et direktiv (eller en bestemmelse heri) skal de skadelidte kun sættes i den situation, de ville have befundet sig i, hvis tilsidesættelsen ikke var sket. Fællesskabsretten kræver altså ikke en erstatning, der går herudover. Dette taler imod et ret til erstatning, der går ud over artikel 7, stk. 1, i direktiv 94/19 [40].

101. På baggrund af samtlige disse overvejelser kommer jeg til det resultat, at artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19 ikke tillægger private nogen rettigheder. Skulle Domstolen være af en anden opfattelse, vil jeg subsidiært gennemgå de øvrige betingelser for medlemsstaternes ansvar.

b) Tilstrækkelig kvalificeret retskrænkelse

102. Jeg skal først påpege, at ikke enhver tilsidesættelse af fællesskabsretten giver grundlag for et erstatningskrav. Det er nødvendigt, at overtrædelsen af fællesskabsretten er tilstrækkelig kvalificeret. Det er i denne forbindelse et spørgsmål, om det efter

40 — Jf. i denne retning Deckert: Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht, *Europarecht*, 1997, s. 230 f.

den nyeste retspraksis [41] er afgørende, om medlemsstaten råder over et vidt skøn eller ikke gør det. Også selv om man fortsat går ud fra, at skønnets omfang er afgørende, følger det af Domstolens retspraksis, at en medlemsstat, som »ikke træffer nogen [...] foranstaltninger [...] inden for den i direktivet fastsatte frist«, »åbenbart og groft [overskrider] grænserne for sine beføjelser« [42].

103. Ifølge direktiv 94/19, artikel 14, stk. 1, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 1. juli 1995. Forbundsrepublikken Tyskland gennemførte imidlertid ikke direktiv 94/19 inden for denne frist.

104. I et klart tilfælde af manglende gennemførelse som det foreliggende er det altså ikke nødvendigt at undersøge yderligere kriterier, såsom den tilsidesatte regels klarhed og præcision, omfanget af det skøn, den tilsidesatte regel overlader de nationale myndigheder, forsæt, en eventuel retsvildfarelses undskyldelighed eller mangel herpå, og det forhold, at et fællesskabsorgans adfærd muligvis har bidraget til, at nationale foranstaltninger eller praksis blev undladt, indført eller opretholdt på en måde, der er i strid med fællesskabsretten.

c) Direkte årsagsforbindelse

105. Den sidste betingelse for et erstatningskrav er, at der skal foreligge en direkte årsagsforbindelse mellem statens forpligtelse og den skade, der er tilføjet skadelidte. Også med hensyn til dette spørgsmål er det i det konkrete tilfælde i første række den nationale ret, der er kompetent, men Domstolen kan, hvis den råder over tilstrækkelige oplysninger, give den nationale ret vejledning eller endog foretage en endelig vurdering.

106. Efter min mening må den nationale retsinstans i dette tilfælde vurdere, ikke alene om der i tilfælde af rettidig gennemførelse faktisk ville være blevet truffet tilsynsforanstaltninger efter artikel 3, stk. 2 til 5, i direktiv 94/19, men også om tabet af indlånene ville være blevet forhindret.

41 — Se hertil dom af 18.1.2001, sag C-150/99, Stockholm Lindöpark, Sml. I, s. 493, præmis 39, og dommen i sag C-224/01, nævnt i fodnote 35. En udtrykkelig henvisning til skønnet findes derimod i dom af 2.4.1998, sag C-127/95, Norbrook Laboratories, Sml. I, s. 1531, præmis 109, dommen i sag C-140/97, nævnt i fodnote 31, præmis 51, dom af 4.7.2000, sag C-424/97, Haim, Sml. I, s. 5123, præmis 38, og dom af 28.6.2001, sag C-118/00, Larsy, Sml. I, s. 5063, præmis 38.

42 — Dommen i de forenede sager C-6/90 og C-9/90, nævnt i fodnote 34, præmis 44, og i de forenede sager C-178/94, C-179/94 og C-188/94 — C-190/94, nævnt i fodnote 31, præmis 26.

107. I betragtning af det forhold, at Bundesaufsichtsamt i årene 1991 og 1995 gennemførte tilsynsforanstaltninger hos BVH, uden at dette, som Kommissionen har påpeget, forhindrede bankens konkurs og derned tabet af indlånene, anser jeg det for tvivlsomt, om der faktisk foreligger en direkte årsagsforbindelse.

108. Af det anførte følger, at en indskyder ikke kan kræve erstatning, der overstiger det i direktiv 94/19, artikel 7, stk. 1, nævnte beløb, for en skade, der skyldes fejl fra de kompetente myndigheders side.

VII — Det andet præjudicielle spørgsmål

A — *Parternes væsentligste argumenter*

109. Peter Paul m.fl. er af den opfattelse, at man af de direktiver, der er nævnt i det andet præjudicielle spørgsmål, kan udlede ret for indskydere til at kræve, at de kompetente myndigheder gennemfører tilsynsforanstaltninger i indskydernes interesse, da samtlige de nævnte direktiver beskytter tredjemand og herudover tjener som fortolkningsbidrag for direktiv 94/19. Samtidig har Fællesskabets lovgivningsmyndighed med de nævnte direktiver skabt et stadig tættere system af regler for banktilsyn, der nu udgør et komplet regelsæt. For så vidt andre direktiver om banktilsyn ikke skulle beskytte tredjemand, ville de alligevel indgå i dette komplette regelsæt. Direktiv 94/19 indeholder dermed ikke udtømmende særbestemmelser, der dækker samtlige tilfælde af, at indskud ikke er disponible.

110. I modsætning hertil er den *portugisiske regering* af den opfattelse, at direktiv 94/19 som udtømmende specialregulering fastsætter den højeste standard for beskyttelse, som private har krav på over for staten eller den pågældende garantiordning på banktilsynsområdet. For så vidt angår private følger der hverken af direktiv 94/19 eller af andre direktiver nogen individuel ret til tilsyn eller til, at de kompetente myndigheder bringer bestemte tilsynsforanstaltninger i anvendelse. At beskyttelsen af sparere og investorer er nævnt i betragtningerne til eller i bestemmelserne i de direktiver, der er anført i det præjudicielle spørgsmål, kan ikke forstås på den måde, at der med direktiverne tages direkte og individuelt hensyn til de pågældendes interesser.

111. Den tyske regering, Det Forenede Kongeriges regering og den italienske regering deler i det væsentlige den portugisiske regerings opfattelse.

112. Efter den *tyske regerings* opfattelse har de direktiver, der er nævnt i det andet præjudicielle spørgsmål, alene til formål at harmonisere grundtrækkene i de nationale banktilsynsordninger for at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser samt etableringsfriheden med henblik på at virkeliggøre

et fælles indre marked for bankydelser. Da de nævnte bestemmelser ikke har direkte virkning, kan et såkaldt »direktivnetværk« heller ikke have nogen sådan virkning.

113. Den *spanske regering*, som i det væsentlige er enig i denne argumentation, har betonet, at der i intet tilfælde kan udledes subjektive rettigheder af betragtninger til retsakter.

114. *Det Forenede Kongeriges regering* har understreget, at ingen af de i det præjudicielle spørgsmål nævnte direktiver, i modsætning til artikel 7, stk. 1 og 6, i direktiv 94/19, skaber ret for indskydere til skadeserstatning. Tilsynsforanstaltninger tjener en række formål, og der skal i denne forbindelse undertiden tages hensyn til kolliderende interesser.

115. Efter den *italienske regerings* opfattelse fremgår det af målsætningen for samordningsdirektiverne for banksektoren, at der ikke skal tillægges indskyderne rettigheder, men derimod alene skal tilvejebringes visse mindsteregler med henblik på, at det fælles kreditmarked kan fungere korrekt. Den italienske regering har ligeledes henvist til Domstolens praksis [43], hvorefter der ikke kan afledes individuelle rettigheder af de målsætninger, der er indeholdt i programerklæringerne i betragtningerne. Det fremgår af den samlede vurdering af direktiverne, at beskyttelsen af sparerne, bortset fra visse undtagelsestilfælde, hele vejen igennem kun er en del af den generelle målsætning for den pågældende lovgivning, uden at der indrømmes sparerne entydige rettigheder.

116. Den *irske regering* har i sit skriftlige indlæg henvist til betragtningerne til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF af 20. marts 2000 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut [44], der indeholder de bærende principper for banktilsynet, nemlig ikke-diskriminering og tilvejebringelse af lige konkurrencevilkår. Det fremgår ikke af den ordning, der er indført ved direktiv 2000/12, hvorfor bestemmelserne i de direktiver, der er nævnt i det andet præjudicielle spørgsmål, skulle tillægge sparere og indskydere rettigheder.

117. Hvad fællesskabsretten angår indeholder direktiv 94/19 en udtømmende specialregulering for indskudsgarantiordninger. Direktivet indeholder imidlertid ingen udtømmende fællesskabsretlig regulering

43 — Dom af 13.11.1990, sag C-106/89, Marleasing, Sml. I, s. 4135.

44 — EFT L 126, s. 1.

vedrørende den situation, at indskud ikke er disponible; det kræver blot af medlemsstaterne, at de sørger for en harmoniseret mindstestandard for indskudsgaranti.

118. Endelig følger det efter *Kommissionens* opfattelse hverken af ordlyden eller af formålet med de enkelte direktiver, der er anført i forelæggelseskendelsen, eller af disse set under ét, at indskydere har en subjektiv ret til at kræve tilsynsforanstaltninger foretaget. En samlet vurdering af de direktiver, der er tale om, kommer ikke i betragtning, allerede fordi medlemsstaterne ikke kan forpligtes til at udrede, om der i direktiverne er opstillet mål og i givet fald hvilke disse mål er.

B — *Vurdering*

119. Med første del af det andet præjudicielle spørgsmål ønsker Bundesgerichtshof oplyst, om visse nærmere bestemte direktiver, der er anført i det præjudicielle spørgsmål, hver for sig eller i forening giver en indskyder ret til at kræve, at de kompetente myndigheder i medlemsstaten gennemfører tilsynsforanstaltninger, eller om direktiv 94/19 indeholder udtømmende særbestemmelser, der dækker samtlige tilfælde af, at indskud ikke er disponible.

120. Yderligere har Bundesgerichtshof stillet det spørgsmål, om visse nærmere bestemte direktiver, som retten udtrykkeligt nævner, indeholder fortolkningsbidrag med henblik på besvarelsen af det første spørgsmål.

1. Første del af det andet præjudicielle spørgsmål

a) Første samordningsdirektiv

121. Første samordningsdirektiv har, som det fremgår af direktivets anden betragtning, alene til formål at lette adgangen til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut ved at fjerne de mest forstyrrende forskelle i medlemsstaternes lovgivning for så vidt angår de ordninger, som disse institutter er underlagt. I det væsentlige fastsætter første samordningsdirektiv en forpligtelse for medlemsstaterne til at meddele tilladelse til kreditinstitutter og indeholder samtidig de mindstekrav, der er en betingelse for en sådan tilladelse.

122. Således er det i Domstolens praksis [45] fastslået, at det første samordningsdirektiv »kun er en første etape til gennemførelse af et fælles marked for kreditinstitutter, og at

45 — Jf. dom af 7.4.1987, sag 166/85, Bullo og Bonivento, Sml. s. 1583, præmis 7.

dets endelige formål blandt andet er at gøre det lettere at føre samlet tilsyn med et kreditinstitut, der opererer i flere medlemsstater«.

123. Det fremgår allerede af første samordningsdirektivs formål, at der ikke indrømmes private nogen form for ret til, at der gennemføres tilsynsforanstaltninger, da der ved dette direktiv kun fastsættes de fælles principper for tilladelsesprocedurerne for kreditinstitutter.

124. Heller ikke af ordlyden af første samordningsdirektiv følger nogen ret for private til gennemførelse af tilsynsforanstaltninger — uanset af hvilken slags, de måtte være — da der ikke findes bestemmelser herom i direktivet, der er ubetingede og tilstrækkeligt præcise, og som indskyderne kan påberåbe sig for nationale retsinstanser. Ganske vist skal i henhold til direktivets fjerde betragtning »samordningen med hensyn til kreditinstitutter [...] gælde for disse som helhed både for at beskytte sparerne og for at skabe ensartede konkurrencevilkår for kreditinstitutterne«. Men der følger på ingen måde nogen ret for den enkelte heraf, og dette så meget desto mindre som der er tale om en betragtning og ikke om en konkret direktivbestemmelse. Indskyderbeskyttelsen nævnes heller ikke isoleret i betragtningen, men derimod i forbindelse med andre mål, nemlig skabelsen af ensartede konkurrencevilkår.

b) Andet samordningsdirektiv

125. Andet samordningsdirektiv koordinerer — ligesom første samordningsdirektiv, der blev ændret derved — lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut.

126. De bestemmelser, Bundesgerichtshof henviser til i sit præjudicielle spørgsmål, indeholder i det væsentlige præcise regler i tilknytning til betingelserne for tilladelse. Men konkrete holdepunkter for indskyderbeskyttelse fremgår kun af betragtningerne eller i forbindelse med etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, uden at disse derefter er blevet konkretiseret i retsforskrifter. Således gælder det i henhold til ellevte betragtning, at »harmoniseringen af visse finansielle tjenesteydelser og visse ydelser i forbindelse med investeringer videreføres i det fornødne omfang ved særskilte fællesskabsretsakter, navnlig med henblik på at beskytte forbrugere og investorer«.

127. Af grunde svarende til dem, der var tale om i forbindelse med første samordningsdirektiv, tillægger heller ikke andet samordningsdirektiv private ret til at kræve, at de

kompetente myndigheder udfører tilsynsforanstaltninger og bliver erstatningsansvarlige for fejl.

c) Egenkapitaldirektivet

128. Egenkapitaldirektivet er et nødvendigt supplement til andet samordningsdirektiv, hvori regler om egenkapital er forudsat. Formålet med egenkapitaldirektivet er for det første gennem fastlæggelse af mindstestandarder for ansvarlig egenkapital at sikre bankvæsenets stabilitet. For det andet gennem harmonisering af banktilsynslovgivningen at tilvejebringe lige konkurrencebetingelser for godkendte kreditinstitutter.

129. I de af Bundesgerichtshof anførte bestemmelser i egenkapitaldirektivet findes der imidlertid ingen henvisninger til, at private skulle kunne hævde ret til gennemførelse af tilsynsforanstaltninger. Kun i første betragtning findes en henvisning til beskyttelse af sparerne. Ifølge første betragtning er »[f]ælles grundlæggende normer for kreditinstitutters egenkapital [...] et afgørende element i opbygningen af et indre marked inden for banksektoren, da egenkapitalen gør det muligt at sikre kontinuitet i kreditinstitutternes virksomhed samt at beskytte opsparingen«. Også for så vidt angår egenkapitaldirektivet må man derfor svare nej til spørgsmålet om indrømmelse af ret for private til at kræve tilsynsforanstaltninger bragt i anvendelse, da der ikke kan udledes nogen sådan ret af betragtningerne — der desuden er indholdsmæssigt upræcise.

d) Direktiv 95/26

130. Ved direktiv 95/26, der blev udstedt under indtryk af sammenbruddet af Bank of Credit and Commerce International (BCCI), ændres en række direktiver, herunder første og andet samordningsdirektiv. Direktivet skærper kriterierne for tilladelse til at drive virksomhed og udvider mulighederne for at videregive oplysninger til de myndigheder, der har betydning for tilsynet.

131. Direktiv 95/26 har ifølge dets femtende betragtning til formål at »beskytte [...] kunder«.

132. I denne henseende må jeg henvise til den begrænsede virkning i almindelighed af betragtninger til retsakter. Denne virkning rækker ikke så vidt, at en privat kan udlede

rettigheder af en eller flere betragtninger. For at der kan opstå rettigheder for private, er det nødvendigt, at der findes en bestemmelse i direktivets dispositive del, der yderligere må opfylde betingelserne for direkte virkning.

133. Under ingen omstændigheder kan den direkte virkning af et direktiv, nemlig direktiv 94/19, afhænge af betragtningerne til et andet direktiv, nemlig direktiv 95/26.

134. Efter det anførte kommer jeg til det resultat, at direktiv 94/19 indeholder udtømmende særbestemmelser, der dækker samtlige tilfælde af, at indskud ikke er disponible, navnlig da kun dette direktiv i artikel 7, stk. 1 og 6, tillægger indskydere en udtrykkelig ret til skadeserstatning, som kan gøres gældende for nationale domstole. De direktiver, der er nævnt i første del af det andet præjudicielle spørgsmål, giver ikke privat ret til at kræve, at de kompetente myndigheder udfører tilsynsforanstaltninger, og at de skal være erstatningsansvarlige for fejl.

2. Anden del af det andet præjudicielle spørgsmål

135. Hvad angår mulige fortolkningsbidrag fra andre direktiver må jeg henvise til, at i alle de direktiver, der er nævnt i anden del af det andet præjudicielle spørgsmål, er beskyttelse af investorer, kunder og lignende kun nævnt i betragtningerne.

136. De nævnte betragtninger kan ganske vist udgøre en hjælp i forbindelse med fortolkningen af de pågældende direktiver, men der er ikke i direktiverne fastsat de investorrettigheder, der er relevante i denne forbindelse. Denne omstændighed sammenholdt med hovedformålet med de direktiver, der er nævnt i anden del af det andet præjudicielle spørgsmål, nemlig virkeliggørelsen af det indre marked, kan derfor ikke bevirke, at private har ret til, at der træffes tilsynsforanstaltninger.

VIII — Tredje præjudicielle spørgsmål

137. Under hensyn til det, der er anført vedrørende det første og det andet præjudicielle spørgsmål, er det efter min opfattelse ikke nødvendigt at besvare det tredje præjudicielle spørgsmål.

IX — Forslag til afgørelse

138. Efter det anførte forslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

1) Bestemmelserne i artikel 3, stk. 2 til 5, i Europa-Parlaments og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger skal fortolkes således, at de ikke tillægger indskydere ret til at kræve, at de kompetente myndigheder gør brug af de foranstaltninger, som er nævnt i artikel 3, stk. 2-5.

   Direktiv 94/19 skal fortolkes således, at en indskyder ikke kan kræve en erstatning, der overstiger det i artikel 7, stk. 1, i direktiv 94/19 nævnte beløb, for en skade, som skyldes fejl fra de kompetente myndigheders side.

2) Direktiv 94/19 indeholder udtømmende særbestemmelser, der dækker samtlige tilfælde af, at indskud ikke er disponible.

   De direktiver, der er nævnt i det andet præjudicielle spørgsmål, indeholder ingen fortolkningsbidrag.