FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL
föredraget den 25 november 2003 [1]

Innehållsförteckning

I — Inledning ..... I - 9429

II — Tillämpliga bestämmelser ..... I - 9429

A — De gemenskapsrättsliga bestämmelserna ..... I - 9429

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

2. Direktiv 77/780/EEG — Första samordningsdirektivet ..... I - 9431

3. Direktiv 89/646/EEG — Andra samordningsdirektivet ..... I - 9432

4. Direktiv 89/299/EEG — Kapitalbasdirektivet ..... I - 9432

5. Andra bankrättsliga direktiv ..... I - 9432

B — Den nationella lagstiftningen ..... I - 9433

III — Bakgrund och förfarandet vid den nationella domstolen ..... I - 9434

IV — Tolkningsfrågorna ..... I - 9436

V — Upptagande till sakprövning ..... I - 9438

A — Parternas argument ..... I - 9438

B — Bedömning ..... I - 9439

VI — Den första tolkningsfrågan ..... I - 9440

A — Parternas huvudargument ..... I - 9441

B — Bedömning ..... I - 9443

1. Frågan huruvida artiklarna 3 och 7 i direktiv 94/19 har direkt effekt ..... I - 9443

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

b) Artikel 3.1 i direktiv 94/19 ..... I - 9444

c) Artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 ..... I - 9445

1 — Originalspråk: tyska.

2. Medlemsstatens skadeståndsansvar ..... I - 9449
a) Tilldelandet av rättigheter för enskilda ..... I - 9450
b) Tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten ..... I - 9451
c) Det direkta orsakssambandet ..... I - 9452
VII — Den andra tolkningsfrågan ..... I - 9453
A — Parternas huvudargument ..... I - 9453
B — Bedömning ..... I - 9455
1. Den andra tolkningsfrågans första del ..... I - 9455
a) Första samordningsdirektivet ..... I - 9455
b) Andra samordningsdirektivet ..... I - 9456
c) Kapitalbasdirektivet ..... I - 9457
d) Direktiv 95/26 ..... I - 9457
2. Den andra tolkningsfrågans andra del ..... I - 9458
VIII — Den tredje tolkningsfrågan ..... I - 9458
IX — Förslag till avgörande ..... I - 9459

I — Inledning

1. Föreliggande begäran om förhandsavgörande gäller frågan huruvida Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar[2] (nedan kallat direktiv 94/19) eller andra bankrättsliga direktiv ger insättare rätt att kräva åtgärder för tillsyn över banker. Vidare är det fråga om omfattningen av principen om statens skadeståndsansvar för skada som vållats enskilda genom överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas staten.

2 — EGT L 135, s. 5; svensk specialutgåva, område 6, volym 4, s. 227.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

1. Direktiv 94/19

2. Artikel 3 i direktiv 94/19 har följande lydelse:

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

En medlemsstat kan dock undanta ett kreditinstitut från skyldigheten att vara anslutet till ett system för garanti av insättningar om kreditinstitutet är anslutet till ett system som skyddar kreditinstitutet självt och särskilt säkerställer dess likviditet och solvens, och därigenom garanterar ett insättarskydd som åtminstone motsvarar det skydd som ett system för garanti av insättningar ger och som enligt de behöriga myndigheternas uppfattning, uppfyller följande villkor:

— Systemet skall redan vara i funktion och officiellt erkänt vid tiden för detta direktivs antagande.

— Systemet skall vara utformat på ett sådant sätt att det förhindrar insättningar hos kreditinstitut som är anslutna till systemet från att bli indisponibla och förfoga över de resurser som behövs för detta ändamål.

— Systemet får inte bestå av en garanti som har beviljats ett kreditinstitut av medlemsstaten själv eller av dess lokala eller regionala myndigheter.

— Systemet skall säkerställa att insättarna informeras enligt de villkor som fastställs i artikel 9.

...

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.

3. Om inte dessa åtgärder leder till att kreditinstitutet uppfyller sina förpliktelser, kan systemet, om nationell lagstiftning tillåter uteslutning av en deltagare, med de behöriga myndigheternas uttryckliga samtycke och med minst tolv månaders frist, meddela att det ämnar utesluta kreditinstitutet från medlemskap i systemet. Insättningar som har gjorts före fristens utgång skall även i fortsättningen vara helt täckta av systemet. Om kreditinstitutet vid fristens utgång inte har uppfyllt sina förpliktelser kan systemet för garanti av insättningar, återigen efter att ha inhämtat de behöriga myndigheternas uttryckliga samtycke, genomföra uteslutningen.

4. Om nationell lagstiftning tillåter det och med uttryckligt samtycke från de behöriga myndigheter som har utfärdat kreditinstitutets auktorisation får ett institut som har uteslutits från ett system för garanti av

insättningar fortsätta att ta emot insättningar om det före sitt uteslutande har vidtagit andra åtgärder för att garantera ett skydd för insättningar som vad avser nivå på och omfattning av skyddet åtminstone motsvarar det skydd som det officiellt erkända systemet ger.

5. Om ett kreditinstitut som har föreslagits för uteslutning enligt punkt 3 inte kan vidta andra åtgärder som uppfyller de villkor som anges i punkt 4, skall de behöriga myndigheter som utfärdade dess auktorisation omedelbart återkalla den."

3. Artikel 7 lyder i sammandrag:

"1. System för garanti av insättningar skall föreskriva att varje insättares sammanlagda insättningar skall täckas upp till 20 000 ecu i den händelse insättningarna blir indisponibla. ...

3. Denna artikel skall inte hindra bibehållandet eller antagandet av bestämmelser som ger en högre eller mer omfattande täckning av insättningar. System för garanti av insättningar kan särskilt på grund av sociala skäl täcka vissa typer av insättningar helt.

..."

2. Direktiv 77/780/EEG — Första samordningsdirektivet

4. I rådets första direktiv 77/780/EEG av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut [3] (nedan kallat första samordningsdirektivet) regleras i artikel 6 en särskild undersökningsskyldighet för de behöriga myndigheterna för att möjliggöra fortlöpande övervakning av institutionens soliditet och likviditet samt andra omständigheter till skydd för sparmedel.

5. Tolfte skälet har följande lydelse:

"Enhetliga finansiella krav på kreditinstitut behövs för att ge spararna likvärdigt skydd och för att skapa rättvisa konkurrensvillkor mellan jämförbara grupper av kreditinstitut."

3 — EGT L 322, s. 30; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 210.

3. Direktiv 89/646/EEG — Andra samordningsdirektivet

6. Rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, samt med ändring av direktiv 77/780/EEG [4] (nedan kallat andra samordningsdirektivet) syftar enligt dess fjärde skäl till att åstadkomma "en sådan harmonisering som är nödvändig och tillräcklig för att säkra ett ömsesidigt erkännande av auktorisationer och av tillsynsfunktioner, en harmonisering som skall möjliggöra ett enda, för hela gemenskapen giltigt verksamhetstillstånd samt tillämpning av principen om hemlandstillsyn".

4. Direktiv 89/299/EEG — kapitalbasdirektivet

7. Rådets direktiv 89/299/EEG av den 17 april 1989 om kapitalbasen i kreditinstitut [5] kompletterar andra direktivet, som innehåller bestämmelser om kapitalbasen.

8. I artikel 7 i direktivet föreskrivs att det inför de behöriga myndigheterna nöjaktigt skall styrkas att de i artiklarna 2–6 angivna villkoren har uppfyllts.

5. Andra bankrättsliga direktiv

9. Femtonde skälet i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/26/EG av den 29 juni 1995 om ändring av direktiven 77/780/EEG och 89/646/EEG om kreditinstitut, direktiven 73/239/EEG och 92/49/EEG om andra direkta försäkringar än livförsäkringar, direktiven 79/267/EEG och 92/96/EEG om direkta livförsäkringar, direktiv 93/22/EEG om tjänster inom värdepappersområdet och direktiv 85/611/EEG om företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) i syfte att stärka tillsynen på dessa områden [6] har följande lydelse:

"För att stärka tillsynen över finansiella företag och skyddet för deras kunder bör det föreskrivas att en revisor omgående skall rapportera till de behöriga myndigheterna då han, enligt vad som föreskrivs i detta direktiv, under fullgörandet av sitt uppdrag får kännedom om förhållanden som riskerar att allvarligt påverka ett finansiellt företags

4 — EGT L 386, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 27.

5 — EGT L 124, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 211.

6 — EGT L 168, s. 7.

finansiella ställning eller dess organisation av administration och redovisning."

10. I elfte skälet i rådets direktiv 92/30/EEG av den 6 april 1992 om gruppbaserad tillsyn över kreditinstitut[7] föreskrivs följande:

"Gruppbaserad tillsyn över kreditinstitut skall särskilt inriktas på att skydda insättarnas intressen och att säkerställa stabilitet i det finansiella systemet."

11. Åttonde skälet i rådets direktiv 93/6/EEG av den 15 mars 1993 om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut[8] har följande lydelse:

"De gemensamma grundnormerna för institutens kapitalbas är ett av huvuddragen i den inre marknaden i investeringstjänstesektorn, eftersom kapitalbasen tjänar syftet att säkerställa institutionens fortlevnad och att skydda investerarna."

12. I den andra tolkningsfrågan har också hänvisats till några skäl i rådets direktiv 93/22/EEG av den 10 maj 1993 om investeringstjänster inom värdepappersområdet.[9]

B — *Den nationella lagstiftningen*

13. 6 § tredje och fjärde stycket i Kreditwesengesetz (den tyska lagen om kreditväsendet, nedan kallad KWG) hade följande lydelse av avgörande betydelse för målet vid den nationella domstolen:

"3. Bundesaufsichtsamt [tillsynsmyndigheten för kreditväsendet] kan inom ramen för utövandet av de uppgifter som den har tilldelats gentemot kreditinstitut och dess ledande befattningshavare vidta de åtgärder som bedöms vara lämpliga och nödvändiga för att förhindra eller åtgärda sådana missförhållanden inom kreditinstitutet som kan äventyra säkerheten för de medel som har anförtrotts kreditinstitutet eller inverka på att bankaffärerna eller de finansiella tjänsterna genomförs regelrätt.

4. Bundesaufsichtsamt skall utföra de uppgifter som den har tilldelats enligt denna lag och andra lagar endast i det allmännas intresse."

14. I 33 § KWG regleras avslag och i bland annat 35 § regleras återkallelse av auktorisation att bedriva bankverksamhet och tillhandahålla finansiella tjänster. I 44 § KWG regleras granskningen av bankinstitut, och i

7 — EGT L 110, s. 52; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 133.

8 — EGT L 141, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 4, s. 58.

9 — EGT L 141, s. 27; svensk specialutgåva, område 6, volym 4, s. 83.

45 § KWG finns föreskrifter om förbud eller begränsning av bland annat rätten att göra uttag, om kapitalbasen eller likviditeten är otillräcklig. Enligt 46 § KWG kan i vissa fall provisoriska åtgärder vidtas. Enligt 46 a § KWG är det möjligt att förordna om överlåtelse- och betalningsförbud, att förordna att kreditinstitutet skall stängas eller att förbjuda kreditinstitutet att ta emot betalningar.

15. 839 § första stycket Bürgerliches Gesetzbuch [10] (den tyska civillagen, nedan kallad BGB) har följande lydelse:

"Om en offentliganställd tjänsteman uppsåtligen eller av oaktsamhet handlar gentemot tredje man på ett sätt som strider mot hans skyldigheter i tjänsten, är han skyldig att ersätta denne för skada som denne lider till följd därav. Har tjänstemannen endast handlat av oaktsamhet är han skadeståndsskyldig endast om den skadelidande inte kan utfå ersättning på annat sätt."

16. Artikel 34 första stycket Grundgesetz [11] (den tyska grundlagen, nedan kallad GG) har följande lydelse:

"Om någon vid utövandet av ett offentligt ämbete åsidosätter sina skyldigheter i tjänsten gentemot tredje man åvilar ansvaret härför i princip staten eller det organ där han är anställd."

III — Bakgrund och förfarandet vid den nationella domstolen

17. Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte, Christel Mörkens och ytterligare några personer (nedan kallade Paul m.fl.) hade gjort insättningar hos BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG i Düsseldorf (nedan kallad BVH Bank), som inte tillhörde något system för garanti av insättningar. År 1987 gav Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (tillsynsmyndigheten för kreditväsendet, nedan kallad Bundesaufsichtsamt) BVH Bank tillstånd att bedriva bankverksamhet med villkoret att insättningar endast fick göras om banken var medlem i en kreditinstitutsförenings garantisystem och att kunderna, så länge detta inte var fallet, skulle informeras om att något garantisystem inte förelåg.

18. BVH Bank ansökte under åren 1987 till 1992 om tillträde till det tyska bankförbundets insättningsgarantifond, men ansökan bifölls inte. Eftersom banken inte uppfyllde tillträdesvillkoren, deltog den därefter inte vidare i ansökningsförfarandet.

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

19. Bankens besvärliga finansiella situation föranledde Bundesaufsichtsamt att under åren 1991, 1995 och 1997 göra särskilda prövningar i enlighet med 44 § KWG. Efter den tredje särskilda prövningen förordnade Bundesaufsichtsamt med stöd av 46 a § KWG om moratorium med verkan från den 19 augusti 1997.

20. Den 14 november 1997 inkom Bundesaufsichtsamt med en ansökan om att banken skulle försättas i konkurs och fråntog banken dess tillstånd att bedriva bankverksamhet.

21. Konkursförfarandet inleddes den 1 december 1997. Paul m.fl. hade öppnat bundna sparkonton i BVH Bank den 17 juni 1993, den 7 juni 1995 och den 28 februari 1994. De hade vid konkursutbrottet 131 455,80 DEM, 101 662,51 DEM och 66 976,20 DEM på sina bankkonton, men har hittills inte lyckats få någon återbetalning av sina fordringar på banken. Det är fortfarande oklart huruvida de kan få någon utdelning i konkursen.

22. Paul m.fl. begärde ersättning av Tyskland för den skada som drabbat dem på den grunden att Tyskland inte inom tidsfristen, som löpte ut den 1 juli 1995, införlivat direktiv 94/19 med den nationella lagstiftningen[12], och att Bundesaufsichtsamt inte fullgjort sin skyldighet att utöva tillsyn över banker på regelrätt sätt. Med hänsyn till vad som framkommit angående bankens förhållanden vid de särskilda prövningarna borde Bundesaufsichtsamt ha förordnat om moratorium eller vidtagit åtgärder enligt 6 § tredje stycket samt 33, 45 och 46 §§ KWG redan före sökandenas insättningar. Särskilt borde den av Bundesaufsichtsamt kända omständigheten att banken redan tidigare inte hade uppfyllt villkoren för tillträde till insättningsgarantifonden ha föranlett tillsynsrättsliga prövningar.

23. Landgericht Bonn, som fann en gemenskapsrättslig grund för statligt skadeståndsansvar inom ramen för ansvarsbegränsningen om 20 000 ecu i direktiv 94/19, biföll sökandenas talan på grund av att direktivet inte hade införlivats i rätt tid.

24. Däremot bifölls talan i övrigt angående skadan därutöver varken av Landgericht eller i andra instans av Oberlandesgericht Köln. Domstolarna fann att det inte förelåg någon skadeståndsskyldighet för myndigheterna gentemot Paul m.fl., eftersom Bundesaufsichtsamt — som påstås ha åsidosatt sina förpliktelser — inte hade haft att iaktta några skyldigheter i tjänsten gentemot dem. Enligt bestämmelsen i 6 § fjärde stycket KWG skall Bundesaufsichtsamt nämligen utföra de uppgifter som den har tilldelats endast i det allmännas intresse.

12 — Direktiv 94/19/EG införlivades i tysk rätt först den 16 juli 1998.

25. Sökandena överklagade i den delen till Bundesgerichtshof och anförde i huvudsak att bestämmelsen i 6 § fjärde stycket KWG är oförenlig med de olika direktiv genom vilka reglerna om tillsyn över banker skall harmoniseras tydligare även till skydd för sparare och investerare.

26. Enligt Bundesgerichtshof tycks det visserligen vara möjligt att insättarnas rättigheter även omfattar åtgärder från myndigheternas sida som är nödvändiga för att inrätta och bevara systemet för garanti av insättningar, men Bundesgerichtshof är tveksam till huruvida direktivets riktlinjer ger sökandena rätt att erhålla full kompensation för förlusten av sina insatta medel.

27. Enligt Bundesgerichtshofs uppfattning syftar bestämmelserna i artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 endast till att främja genomförandet av ett funktionsdugligt system för garanti av insättningar.

28. För Bundesgerichtshof är det av avgörande betydelse för den rättsliga bedömningen i målet vid den nationella domstolen huruvida 6 § fjärde stycket KWG utgör grund för att skyldigheter i tjänsten skall utföras endast i det allmännas intresse, eller huruvida denna bestämmelse på grund av de gemenskapsrättsliga bestämmelsernas tillämpningsföreträde skall lämnas utan avseende. Därför beslöt Bundesgerichtshof den 16 maj 2002 att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande frågor till EG-domstolen för förhandsavgörande.

IV — Tolkningsfrågorna

"1) Har insättare till följd av bestämmelserna i artiklarna 3 och 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar, förutom rätten till ersättning upp till det belopp som anges i artikel 7.1 från ett system för garanti av insättningar för det fall deras insättningar blir indisponibla, även den mer långtgående rätten att kräva att de behöriga myndigheterna skall vidta de åtgärder som anges i artikel 3.2–3.5 och, om så erfordras, även återkalla kreditinstitutets tillstånd?

Om insättare har en sådan rättighet, innefattar denna även att de får kräva ersättning som överstiger det belopp som anges i artikel 7.1 i direktivet för skador som de har lidit till följd av att de behöriga myndigheterna har handlat felaktigt?

2) Innebär nedanstående bestämmelser i direktiv om harmonisering av bestämmelserna om tillsyn över banker — var för sig, gemensamt och, i förekommande fall, från vilken tidpunkt — att sparare och investerare åtnjuter rättigheter i den meningen att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna skall vidta de tillsynsåtgärder som de har ålagts att vidta enligt dessa direktiv i denna personkrets intresse och är skadeståndsskyldiga för detta om de handlar felaktigt,

eller utgör direktiv 94/19/EG om systemet för garanti av insättningar en uttömmande särreglering för alla situationer då insättningarna inte är disponibla?

Innebär följande direktiv stöd vid tolkningen när ovanstående frågor besvaras, oberoende av huruvida de i övrigt utgör tillämplig rätt i detta mål:

— Artikel 6.1 samt fjärde och tolfte skälen i rådets första direktiv 77/780/EEG av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut.

— Artiklarna 3, 4–7 och 10–17 samt elfte skälet i rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, samt med ändring av direktiv 77/780/EEG.

— Artikel 7 i rådets direktiv 89/299/EEG av den 17 april 1989 om kapitalbasen i kreditinstitut jämförd med artiklarna 2–6 i samma direktiv.

— Femtonde skälet i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/26/EG av den 29 juni 1995.

— Elfte skälet i rådets direktiv 92/30/EEG av den 6 april 1992 om gruppbaserad tillsyn över kreditinstitut.

— Åttonde skälet i rådets direktiv 93/6/EEG av den 15 mars 1993 om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut.

— Andra, femte, tjugonionde, trettioandra, fyrtioförsta och fyrtioandra skälen i rådets direktiv 93/22/EEG av den 10 maj 1993 om investeringstjänster inom värdepappersområdet.

3) För det fall EG-domstolen skulle fastställa att sparare eller investerare enligt de ovannämnda direktiven eller enligt vissa av dem åtnjuter en rätt till att de behöriga myndigheterna skall vidta tillsynsåtgärder i deras intresse ställer Bundesgerichtshof även följande frågor:

Har sparares eller investerares rätt till att tillsynsåtgärder vidtas i deras intresse direkt effekt i ett mål mot en medlemsstat i den meningen att nationella bestämmelser som inte iakttar denna rättighet inte får beaktas,

eller är den medlemsstat som inte har beaktat denna rättighet för sparare eller investerare vid genomförandet av direktivet endast skadeståndsansvarig enligt principerna om gemenskapsrättsligt skadeståndsansvar för medlemsstater?

Har medlemsstaten i det sistnämnda fallet gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten om den inte har erkänt en rättighet avseende vidtagande av tillsynsåtgärder?"

V — Upptagande till sakprövning

A — *Parternas argument*

29. Paul m.fl. har gentemot de andras invändningar om att tolkningsfrågorna inte kan tas upp till sakprövning anfört att de krav som ställs i målet vid den nationella domstolen inte har bestridits. Bland de åtgärder som borde ha vidtagits kan nämnas återkallelse.

30. Enligt den tyska regeringen kan tolkningsfrågorna tas upp till sakprövning, eftersom det handlar om tolkningen av gemenskapsrätten och inte om fastställandet av konkreta (felaktiga) förhållanden.

31. Den spanska regeringen har anfört att den första tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom insättningarna gjordes innan tiden för införlivandet gick ut. Den andra tolkningsfrågan kan inte heller tas upp till sakprövning, eftersom det inte närmare har angetts vilka tillsynsåtgärder de behöriga myndigheterna har vidtagit. Den tredje tolkningsfrågan kan då inte prövas i sak, eftersom den har ett samband med de båda första tolkningsfrågorna.

32. Den irländska regeringen har påpekat att den första tolkningsfrågans andra del skulle kunna vara av hypotetisk natur, eftersom direktiv 94/19 ännu inte hade trätt i kraft vid tiden för den händelse som ligger till grund för målet. Slutligen ankommer det emellertid på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida tolkningsfrågan är nödvändig att ställa.

33. Förenade kungarikets regering har ställt sig tveksam till huruvida den andra tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning. De faktiska och rättsliga omständigheterna har inte redovisats i tillräcklig omfattning, eftersom det inte framgår av målet vid den nationella domstolen vilka tillsynsåtgärder som borde ha vidtagits.

34. Kommissionen har väckt frågan om inte det aktuella målet faktiskt i sin helhet är av hypotetisk natur. Bundesaufsichtsamt har vidtagit tillsynsåtgärder gentemot BVH Bank utan att detta förhindrade bankens konkurs och förlusten av insatta medel. Därmed är den faktiska utgångspunkten för målet oklar, nämligen att det, för det fall direktivet hade genomförts i tid, hade skett en tillsyn över banken som förhindrat förlusten av insatta medel.

B — *Bedömning*

35. Enligt domstolens rättspraxis är frågan om tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning beroende av flera förutsättningar.

36. Förutsättningen för att den nationella domstolen skall få en användbar tolkning av gemenskapsrätten är att den beskriver de faktiska omständigheter och tillämpliga bestämmelser till vilka de frågor som den har ställt hänför sig eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för frågorna. [13]

37. I detta sammanhang har domstolen förklarat att kravet på den nationella domstolen att ange de faktiska omständigheter

13 — Domstolens dom av den 26 januari 1993 i de förenade målen C-320/90, C-321/90 och C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl. (REG 1993, s. I-393; svensk specialutgåva, volym 14, s. 1), punkt 6, liksom beslut av den 19 mars 1993 i mål C-157/92, Banchero (REG 1993, s. I-1085), punkt 4, av den 9 augusti 1994 i mål C-378/93, La Pyramide (REG 1994, s. I-3999), punkt 14, av den 23 mars 1995 i mål C-458/93, Saddik (REG 1995, s. I-511), punkt 12, och av den 28 juni 2000 i mål C-116/00, Laguillaumie (REG 2000, s. I-4979), punkt 15.

och tillämpliga bestämmelser till vilka de frågor som den har ställt hänför sig inte är lika ovillkorligt för det fall att frågorna avser precisa tekniska aspekter och gör det möjligt för domstolen att ge ett användbart svar, även om den nationella domstolen inte på ett uttömmande sätt har redogjort för det rättsliga och faktiska läget. [14]

38. Även om man skulle vara av den uppfattningen att uppgifterna inte har redovisats fullständigt i beslutet om hänskjutande är de likväl tillräckliga för att domstolen skall kunna ge ett användbart svar.

39. Det är vidare nödvändigt att uppgifterna i beslutet om hänskjutande inte endast gör det möjligt för domstolen att ge ett användbart svar, utan även möjliggör för medlemsstaternas regeringar och andra berörda att inkomma med synpunkter i enlighet med artikel 20 i domstolens stadga. Domstolen har erinrat om att den därvid har att beakta att denna möjlighet tas tillvara med tanke på att de som yttrar sig i enlighet med denna bestämmelse endast delges begäran om förhandsbesked. [15]

40. Även denna förutsättning är uppfylld, vilket framgår av antalet skriftliga yttranden som inkommit till domstolen inte minst från medlemsstaterna och innehållet i dessa yttranden.

41. Slutligen uppfyller beslutet om hänskjutande kravet att den nationella domstolen skall förklara de exakta skälen till att den är osäker på hur gemenskapsrätten skall tolkas och anser det vara nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till domstolen. [16]

42. Detta leder till slutsatsen att tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning.

VI — Den första tolkningsfrågan

43. Med den första tolkningsfrågan vill Bundesgerichtshof i huvudsak veta huruvida bestämmelserna i artiklarna 3 och 7 i direktiv 94/19 har direkt effekt och grundar en rätt för insättarna att av banktillsynen i den berörda medlemsstaten kräva de åtgär-

14 — Domstolens dom av den 3 mars 1994 i mål C-316/93, Vaneetveld (REG 1994, s. I-763), punkt 13, liksom beslut av den 13 mars 1996 i mål C-326/95, Banco de Fomento e Exterior SA (REG 1996, s. I-1385), punkt 8, och av den 30 juni 1997 i mål C-66/97, Banco de Fomento e Exterior SA (REG 1997, s. I-3757), punkt 9.

15 — Domstolens dom av den 1 april 1982 i de förenade målen 141/81, 142/81 och 143/81, Holdijk m.fl. (REG 1982, s. 1299), punkt 6, liksom beslut i mål Saddik (ovan fotnot 13), punkt 13, och i mål Laguillaumie (ovan fotnot 13), punkt 24.

16 — Domstolens beslut av den 25 juni 1996 i mål C-101/96, Italia Testa (REG 1996, s. I-3081), punkt 6, av den 8 juli 1998 i mål C-9/98, Agostini (REG 1998, s. I-4261), punkt 6, och i mål Laguillaumie (ovan fotnot 13), punkt 16.

der som föreskrivs i artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19. Dessutom efterfrågas huruvida det i förekommande fall kan begäras skadestånd som går utöver det belopp som anges i artikel 7.1 i direktiv 94/19.

A — *Parternas huvudargument*

44. Paul m.fl. har av dem som inkommit med yttrande varit ensamma om uppfattningen att direktiv 94/19 följer upp skyddet för insättare och att dessa särskilda rättigheter i synnerhet ges av effektivitetsskäl. Till dessa hör även rätten att kräva att de behöriga myndigheterna skall vidta de tillsynsåtgärder som nämns i artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19, det vill säga att vid behov även återkalla kreditinstitutets tillstånd.

45. På samma sätt finns vid åsidosättande av skyldigheterna i tillsyn en rätt att rikta skadeståndskrav mot staten. Detta begränsas inte genom artikel 7 i direktivet vilken ju inte innehåller någon uttömmande ansvarsrättslig reglering. Att i målet vid den nationella domstolen erkänna ett skadeståndsansvar för staten leder inte till någon okontrollerbar situation, eftersom det i tysk rätt uppställs höga krav för ansvar.

46. Den tyska regeringen, Förenade kungarikets regering, de irländska, portugisiska och spanska regeringarna samt kommissionen anser däremot att artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 inte grundar några långtgående krav på skyddsåtgärder till förmån för investerare.

47. Den tyska regeringen anser att åtgärderna enligt artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 uteslutande syftar till att hålla systemet för garanti av insättningar intakt och att det inte grundar några rättigheter för enskilda. Den har motiverat sin avvisande inställning med direktivets ordalydelse, systematik och syfte liksom även — vilket även kommissionen instämt i — med rättssäkerhetsprincipen.

48. Vad beträffar ansvaret för åtgärder för tillsyn över banker har den tyska regeringen uppfattat artikel 7 som en uttömmande reglering. På grund av de långtgående följderna av ett ansvar som går därutöver hade ett sådant ansvar i så fall varit uttryckligen föreskrivet i direktivet.

49. Enligt den spanska regeringen avser direktiv 94/19 endast harmoniseringen i banksektorn och skapar inga rättigheter för enskilda utöver de i artikel 7.1 i direktivet.

Varken förutsättningarna för rättigheter för enskilda eller för ett statligt skadeståndsansvar är uppfyllda.

50. Enligt den irländska regeringen avser direktiv 94/19 endast en minimiharmonisering. Endast artiklarna 7.1 och 10.1 har direkt effekt. Artikel 3.2–3.5 skall bara säkerställa att kreditinstituten fullgör sina åligganden i ett system för garanti av insättningar. Därför kan dessa artiklar inte endast genom sin natur grunda några rättigheter för den enskilde. För övrigt regleras inte garantisystemets närmare utformning av direktivet.

51. Beträffande skadeståndsansvaret har den irländska regeringen påpekat att det är oklart huruvida det finns något samband mellan ett åsidosättande av artikel 3.2–3.5 (underlåtenhet att vidta tillsynsåtgärder) och den skada som drabbar en investerare. Slutligen är det även andra förutsättningar för ett statligt skadeståndsansvar som inte är uppfyllda. De aktuella bestämmelserna grundar inga rättigheter för enskilda, och det föreligger inget tillräckligt kvalificerat åsidosättande med hänsyn till de behöriga myndigheternas betydande handlingsutrymme.

52. Enligt den portugisiska regeringen kan enskilda endast begära att de behöriga myndigheterna inrättar ett system för garanti av insättningar som garanterar honom återbetalning upp till ett visst belopp av hans insatta medel, eftersom de åtgärder som upptagits i artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 endast syftar till att göra systemet för garanti av insättningar varaktigt och effektivt.

53. Förenade kungarikets regering har framhållit att skadeståndsanspråk som går utöver det i artikel 7.1 i direktiv 94/19 angivna beloppet uttryckligen utesluts enligt tjugofjärde skälet i direktiv 94/19. Statens skadeståndsansvar kan inte försätta investeraren i en bättre situation än i vilken han hade befunnit sig i om direktivet hade genomförts och tolkats på ett korrekt sätt.

54. Enligt kommissionen framgår det redan av ordalydelsen i artikel 3 i direktiv 94/19 att den inte ger enskilda någon rätt att kräva av de behöriga myndigheterna att dessa vidtar sådana åtgärder som åsyftas i andra till femte styckena i samma artikel. Då det i dessa bestämmelser inte hänvisas till den berörda personkretsen kan inte heller den eventuellt berättigade personkretsen urskiljas. Dessutom föreskrivs i artikel 7.3 i direktiv 94/19 uttryckligen att det står medlemsstaterna fritt att ordna högre eller mer omfattande täckning av insättningar. Det går inte heller att av ändamålet med direktiv 94/19 utläsa någon rättighet för den enskilde att utkräva tillsynsåtgärder. Som stöd för detta har

kommissionen hänvisat till domstolens rättspraxis. [17] Det skulle strida mot systemet att medge insättarna en rätt till tillsynsåtgärder, eftersom den gemenskapsrättsliga konsumentskyddslagstiftningen inte erkänner några förebyggande utan endast kompensatoriska rättigheter. Dessutom skall tillsynsåtgärder vidtas i det allmännas intresse.

55. Med hänsyn till den oklara situationen för medlemsstaterna skulle det enligt kommissionen inte heller vara förenligt med rättssäkerhetsprincipen att härleda en rätt att utkräva tillsynsåtgärder ur direktiv 94/19.

56. Slutligen har kommissionen vänt sig mot en uppmjukning av förutsättningarna för statligt skadeståndsansvar och ansett att ett ansvar för medlemsstaterna i detta sammanhang är oskäligt.

B — *Bedömning*

57. Vad terminologin beträffar används i doktrinen för samma juridiska begrepp delvis olika beteckningar, såsom direkt effekt eller direkt tillämplighet eller direkt giltighet. [18] Hädanefter används domstolens begreppsbestämning, som i samband med direktiv normalt talar om direkt effekt. [19]

58. Den hänskjutande domstolens första fråga belyser två principiella problem som bör behandlas var för sig. För det första gäller det frågan huruvida artiklarna 3 och 7 i direktiv 94/19 har direkt effekt. För det andra bör prövas i vilken utsträckning ett eventuellt åsidosättande av dessa bestämmelser kan grunda ersättningsanspråk inom ramen för statligt skadeståndsansvar.

1. Frågan huruvida artiklarna 3 och 7 i direktiv 94/19 har direkt effekt

59. Vid förfarandet i domstolen har ofta och på flera olika sätt behandlats frågan huruvida och i vilken utsträckning direktiv 94/19 syftar till att uppnå konsumentskydd, i det här fallet skydd för investerarna. I detta sammanhang har påpekats att målsättningen med ett direktiv inte är ensamt avgörande, utan det beror på varje enskild bestämmelse

17 — Domstolens dom av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Förbundsrepubliken Tyskland mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (REG 1997, s. I-2405).

18 — Jämför grunderna för problematiken 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, på s. 306 ff.

19 — Jämför 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.

vars direkta effekt skall bedömas. Det är visserligen ostridigt att direktiv 94/19 tjänar även investerarnas intressen, men det är inte ensamt avgörande, bland annat eftersom det också kan finnas flera målsättningar för ett direktiv. Detta är fallet även med direktiv 94/19, såsom flera skäl har visat.

60. Enligt fast rättspraxis "kan de enskilda i samtliga fall där ett direktivs bestämmelser vad innehållet beträffar framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa åberopa dessa bestämmelser gentemot staten såväl när staten underlåter att inom föreskriven tid genomföra direktivet i nationell rätt som när den genomför detta på ett felaktigt sätt". [20]

61. I detta sammanhang bör först påpekas att den nationella domstolen i sitt beslut om hänskjutande uttryckligen har konstaterat att direktiv 94/19 ännu inte hade genomförts i tysk rätt vid den tid som är avgörande för målet där.

20 — Jämför i denna mening domstolens dom av den 19 januari 1982 i mål 8/81, Becker (REG 1982 s. 53; svensk specialutgåva 6, s. 285), punkt 25, av den 8 oktober 1987 i mål 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (REG 1987, s. 3969; svensk specialutgåva 9, s. 83), punkt 7, av den 22 juni 1989 i mål 103/88, Fratelli Costanzo (REG 1989, s. 1839), punkt 29, av den 25 maj 1993 i mål C-193/91, Mohsche (REG 1993, s. I-2615), punkt 17, samt av den 26 september 2000 i mål C-134/99, IGI (REG 2000, s. I-7717), punkt 36.

62. Följaktligen måste det prövas huruvida de i målet aktuella bestämmelserna i direktivet till sitt innehåll är så ovillkorliga och precisa att en enskild kan åberopa dem gentemot staten.

a) Artikel 7 i direktiv 94/19

63. Beträffande artikel 7 i direktiv 94/19, som åberopats i första tolkningsfrågan, kan nämnas att dess direkta effekt för det första är ostridig och för det andra inte är föremål för det mål som föranlett beslutet om hänskjutande. Den rätt som stadgas i denna bestämmelse har nämligen redan erkänts i målet vid den nationella domstolen och motparten har dömts i enlighet med detta.

64. Det är för övrigt viktigt att påpeka att artikel 7 — som reglerar särskilda garantikrav — likväl inte innehåller någon hänvisning till sådana tillsynsåtgärder som utgör föremålet för den första tolkningsfrågan.

b) Artikel 3.1 i direktiv 94/19

65. Liknande gäller för artikel 3.1 i direktiv 94/19. I den här bestämmelsen fastställs

nämligen i huvudsak medlemsstaternas förpliktelse att säkerställa att "ett eller flera system för garanti av insättningar införs och officiellt erkänns inom dess territorium". Vidare bemyndigas medlemsstaterna genom denna bestämmelse att under vissa förutsättningar undanta ett kreditinstitut från skyldigheten att vara anslutet till ett system för garanti av insättningar.

66. Artikel 3.1 i direktivet innehåller emellertid inte några konkreta bestämmelser beträffande sådana tillsynsåtgärder som utgör föremålet för den första tolkningsfrågan. De övriga styckena i artikel 3 i direktiv 94/19 innehåller motsvarande bestämmelser.

67. Den första tolkningsfrågan skall således tolkas som en fråga om huruvida bestämmelserna i artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 ger den enskilde en rätt till att de behöriga myndigheterna skall vidta de däri angivna åtgärderna.

c) Artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19

68. Innan jag kommer fram till bedömningen av ovillkorligheten och precisionen beträffande innehållet i de bestämmelser om tillsyn i direktivet som är relevanta här, skulle jag i det här sammanhanget vilja peka på ett annat problem.

69. Utan att det behövs någon närmare undersökning framstår det som uppenbart att bestämmelserna i artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 — på grund av regleringen av kraven för tillstånd och tillsynsbestämmelserna — i regel får effekter som belastar kreditinstituten om dessa bestämmelser tillmäts direkt effekt. Frågan är med andra ord om även sådana betungande direktivbestämmelser med positiv effekt för tredje man kan ha direkt effekt på så sätt att den enskilde kan åberopa dem inför de nationella domstolarna.

70. Detta problem är emellertid enligt domen i målet Großkrotzenburg [21] att betrakta som omfattande. I det målet gällde det frågan om den direkta effekten av bestämmelserna i ett miljödirektiv. [22] Enligt dessa bestämmelser skall resultaten av miljökonsekvensbedömningen beaktas inom ramen för tillståndsförfarandet beträffande uppförandet av vissa anläggningar. Detta krav kan visa sig vara svårt att tillmötesgå

21 — Domstolens dom av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, Värmekraftverket i Großkrotzenburg (REG 1995, s. I-2189).

22 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

för den som driver anläggningen. Domstolen bekräftade att bestämmelserna i direktivet hade direkt effekt men angav inga andra förutsättningar för detta än att bestämmelsen skall vara tillräckligt precis.

71. Domstolens dom skall följaktligen tolkas så, att föreskrifter i direktiv kan ha direkt effekt, även om de har en belastande verkan för tredje man. [23]

72. En bestämmelse i ett direktiv är vad innehållet beträffar ovillkorlig "om den grundar en förpliktelse som varken är knuten till någon materiell förutsättning eller fordrar någon utfyllnad eller genomförandet av något beslut som är beroende av en bedömning gjord av gemenskapens institutioner eller medlemsstaterna". [24]

73. Däremot är en bestämmelse i ett direktiv tillräckligt precis när den "på ett allmänt och tydligt sätt" avser vissa villkor, närmare bestämt avseende bestämmelsens normativa innehåll och den berörda personkretsen. [25] I det fallet beror precisionen av räckvidden beträffande sak och person på rättsregelns fullständighet. En dylik "rättslig perfektion" bekräftas av domstolen [26] om de aktuella bestämmelserna kan tillämpas utan några ytterligare åtgärder av medlemsstaterna.

74. Jag skall nu pröva bestämmelserna om tillsynsåtgärder, [27] för att ta reda på om dessa är ovillkorliga och tillräckligt precisa. [28]

75. Vad beträffar alla de bestämmelser som skall undersökas, det vill säga andra till femte styckena i artikel 3 i direktiv 94/19, kan först konstateras att dessa endast reglerar förhållandena mellan det berörda kreditinstitutet, myndigheterna och garantisystemet. Inte i någon av dessa föreskrifter handlar det om insättarens rättsförhållande till sitt kreditin-

23 — Jämför Epiney, "Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien", Deutsches Verwaltungsblatt, 1996, s. 433, på s. 437.

24 — Domstolens dom av den 4 december 1974 i mål 41/74, van Duyn (REG 1974, s. 1337; svensk specialutgåva 2, s. 389), punkt 13 och följande punkt, av den 3 april 1968 i mål 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe (REG 1968, s. 216; svensk specialutgåva 1, s. 337), och av den 23 februari 1994 i mål C-236/92, Difesa (REG 1994, s. I-483).

25 — Domstolens dom av den 19 januari 1982 i målet Becker (ovan fotnot 20), punkt 27.

26 — Domstolens dom av den 12 maj 1987 i de förenade målen 372/85, 373/85 och 374/85, Trän m.fl. (REG 1987, s. 2141), punkt 25.

27 — Jämför med direkt effekt av direktivbestämmelser beträffande tillsyn över banker och försäkringsbolag Gratias, Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt, 1999, s. 150 ff., och Schenke/Ruthig, "Amtshaftungsansprüche von Bankkunden", Neue Juristische Wochenschrift, 1994, s. 2324.

28 — Jämför Jarass, "Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts", Neue Juristische Wochenschrift, 1990, s. 2420, på s. 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, s. 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, och Edward, Direct effect: myth, mess or mystery?, 2002, s. 215.

stitut, myndigheterna eller garantisystemet. Bestämmelserna reglerar en rad befogenheter och förpliktelser för kreditinstitut, myndigheter och garantisystem men innehåller likväl inga rättigheter eller skyldigheter för insättarna.

76. Vidare skall betonas att tillsynsåtgärder i allmänhet — och i synnerhet de som följer av andra till femte styckena i artikel 3 — inte tjänar endast insättarnas intressen, däribland insättarna i det berörda kreditinstitutet. Målet med tillsynsåtgärderna är att kreditinstituten skall fullgöra sina förpliktelser. Innan tillsynsåtgärder vidtas skall det företas en omfattande avvägning mellan flera intressen. Därvid kan vissa insättares intressen hamna i konflikt med andra insättares intressen eller med vissa allmänna intressen. Tillvaratagandet av även andra intressen än insättarnas, såsom till exempel intresset av en fungerande banksektor, utesluter fullständigt beaktandet av enbart insättarnas intressen.

77. Mot denna bakgrund skulle ett erkännande av enskildas rättigheter, närmare bestämt insättares rättigheter, förutsätta att dessa kan åberopa även andra än sina egna intressen, till exempel det allmännas intressen. Enskildas rättigheter erkänns emellertid endast då det rör sig om skyddet för de berördas rättsliga intressen. Ett tillerkännande av rättigheter som går därutöver skulle öppna en möjlighet för en så kallad allmän talerätt (*actio popularis*). Men detta går inte ihop med den gemenskapsrättsliga principen om direktivs direkta effekt.

78. Enligt artikel 3.2 skall de behöriga myndigheterna i samarbete med systemet för garanti av insättningar vidta alla "lämpliga åtgärder",[29] inklusive användande av sanktioner, för att säkerställa att kreditinstitutet uppfyller sina förpliktelser.

79. Jag tvivlar inte på att artikel 3.2 i direktiv 94/19 uppfyller kriteriet för ovillkorlighet vad innehållet beträffar. Det framgår redan av den formulering där de behöriga myndigheterna förpliktas att tillsammans med garantisystemen vidta alla "lämpliga åtgärder". Därigenom får de behöriga myndigheterna och garantisystemen ett avsevärt handlingsutrymme, vilket är oförenligt med kravet på ovillkorlighet vad innehållet beträffar. Eftersom innehållet i "lämpliga åtgärder" behöver en närmare konkretisering är förpliktelsen inte tillräckligt precis.

29 — Angående direkt effekt i samband med detta kriterium, jämför domstolens dom i målet Difesa (ovan fotnot 24).

80. Vad artikel 3.3 i direktiv 94/19 beträffar "kan" systemet — om nationell lagstiftning så tillåter — med de behöriga myndigheternas uttryckliga samtycke och med minst tolv månaders frist, meddela att de ämnar utesluta kreditinstitutet från medlemskap i systemet. Vidare "kan" systemet för garanti av insättningar även genomföra uteslutningen av kreditinstitutet.

81. Även den här bestämmelsen är enbart villkorlig, eftersom beslutet om en eventuell uppsägning fattas efter en skönsmässig bedömning ("kan") av det aktuella systemet för garanti av insättningar och dessutom fordrar den behöriga myndighetens uttryckliga samtycke. Effekten av uppsägningen är för övrigt beroende av den nationella lagstiftningen, genom vilken medlemsstaterna även efter att direktiv 94/19 införlivats erhåller ett avsevärt handlingsutrymme. Hänvisningen till nationell lagstiftning för emellertid även med sig att bestämmelsen inte innehåller tillräckligt angivna villkor, eftersom det erfordras ytterligare införlivandeåtgärder från medlemsstaternas sida för att bestämmelsen skall få en ändamålsenlig verkan.

82. Bestämmelsen i artikel 3.4 i direktiv 94/19 skiljer sig från de andra bestämmelserna genom att insättarna där åtminstone får ett omnämnande. Tillståndet för kreditinstituten att ta emot insättningar, som regleras i denna föreskrift, ändrar emellertid inte på det faktum att även detta fjärde stycke i artikel 3 endast reglerar kreditinstitutens behörighet (att ta emot insättningar) och myndigheternas behörighet (att lämna sitt samtycke) men inte reglerar insättarnas rättigheter.

83. Liksom i artikel 3.3 hänvisas även i artikel 3.4 till den nationella lagstiftningen. Enligt fjärde stycket "får" ett kreditinstitut som har uteslutits från ett system för garanti av insättningar med "uttryckligt samtycke från de behöriga myndigheter som har utfärdat kreditinstitutets auktorisation [...] fortsätta att ta emot insättningar". Eftersom det även i den här bestämmelsen rör sig om en bestämmelse om vad någon "får" och vars praktiska tillämpning är beroende av de behöriga myndigheternas samtycke, är inte heller här kravet uppfyllt avseende ovillkorlighet vad innehållet beträffar och tillräcklig precision.

84. Detsamma måste slutligen gälla även för artikel 3.5 i direktiv 94/19 vilken anknyter till artikel 3.3 och 3.4.

85. Med beaktande av de överväganden jag har gjort hittills kommer jag fram till slutsatsen att artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 inte ger insättarna någon rätt till att de behöriga myndigheterna skall vidta de i artikel 3.2–3.5 angivna åtgärderna.

2. Medlemsstatens skadeståndsansvar

86. Med den första tolkningsfrågans andra del vill Bundesgerichtshof i huvudsak få reda på huruvida det är möjligt att inom ramen för statens skadeståndsansvar rikta anspråk på ersättning för skador som har orsakats den enskilde genom att Bundesaufsichtsamt har underlåtit att vidta de åtgärder som finns angivna i artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19. [30]

87. Här bör återigen anmärkas att det aktuella målet inte handlar om huruvida statligt skadeståndsansvar kan utlösas av ett felaktigt genomförande eller en felaktig tolkning av artikel 7 i direktiv 94/19.

88. Det skall först och främst påpekas att en medlemsstat enligt fast rättpraxis ansvarar för skador som orsakas den enskilde genom sådana åsidosättanden av gemenskapsrätten som staten har att svara för. Till dessa åsidosättanden hör felaktiga genomföranden av direktiv. [31] Därvid utgör det faktum att den åsidosatta föreskriften inte har direkt effekt i princip inte något hinder mot skadeståndsansvar. [32]

89. Särskilt vid de fall då det föreligger ett åsidosättande av skyldigheten att införliva ett direktiv uppställer domstolen tre förutsättningar [33] under vilka det föreligger en rätt till skadestånd från staten. För det första skall den rättsregel som har åsidosatts ha till syfte att ge enskilda rättigheter. För det andra skall åsidosättandet vara tillräckligt kvalificerat. För det tredje skall det föreligga ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av medlemsstatens skyldighet och den uppkomna skadan. [34]

90. Enligt numera fast rättspraxis ankommer det i princip på de nationella domstolarna att tillämpa de kriterier som gör det möjligt att fastställa medlemsstaternas ansvar för skada som har orsakats enskilda genom överträdelser av gemenskapsrätten, i enlighet med de riktlinjer som domstolen har angett för denna tillämpning. [35]

30 — Jämför Gratias, "Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG", Neue Juristische Wochenschrift, 2000, s. 786, och Gratias (ovan fotnot 27).

31 — Jämför domstolens dom av den 26 mars 1996 i mål C-392/93, British Telecommunications (REG 1996, s. I-1631), av den 8 oktober 1996 i de förenade målen C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 och C-190/94, Dillenkofer m.fl. (REG 1996, s. I-4845), av den 17 oktober 1996 i de förenade målen C-283/94, C-291/94 och C-292/94, Denkavit m.fl. (REG 1996, s. I-5063), av den 10 juli 1997 i de förenade målen C-94/95 och C-95/95, Bonifaci m.fl. och Berto m.fl. (REG 1997, s. I-3969), av den 24 september 1998 i mål C-319/96, Brinkmann (REG 1998, s. I-5255), samt av den 15 juni 1999 i mål C-140/97, Rechberger m.fl. (REG 1999, s. I-3499).

32 — Jämför domstolens dom av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du Pêcheur och Factortame (REG 1996, s. I-1029), punkterna 18–22, samt av den 4 december 1997 i mål C-97/96, Daihatsu-Händler (REG 1997, s. I-6843), punkt 25.

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

34 — Jämför domstolens dom av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich och Bonifaci m.fl. (REG 1991, s. I-5357; svensk specialutgåva 11, s. 435), punkt 40, samt i målet Brinkmann (ovan fotnot 31), punkt 24.

35 — Domstolens dom i de förenade målen Brasserie du Pêcheur och Factortame (ovan fotnot 32), punkt 55–57, i målet British Telecommunications (ovan fotnot 31), punkt 41, i de förenade målen Denkavit m.fl. (ovan fotnot 31), punkt 49, av den 1 juni 1999 i mål C-302/97, Konle (REG 1999, s. I-3099), punkt 58, samt av den 30 september 2003 i mål C-224/01, Köbler (REG 2003, s. I-10239), punkt 100.

91. Det ankommer i princip [36] på den nationella domstolen att bedöma huruvida förutsättningarna för medlemsstaternas ansvar för överträdelser av gemenskapsrätten är uppfyllda i det konkreta fallet. Det är emellertid i överensstämmelse med domstolens gängse rättspraxis att domstolen bedömer huruvida det i det konkreta fallet föreligger förutsättningar för skadeståndsansvar för medlemsstaten, om domstolen förfogar över alla nödvändiga tolkningsdata. [37]

92. Eftersom domstolen har all nödvändig information, föreslår jag att domstolen också avgör målet slutligt.

93. För övrigt skall här konstateras att den omständigheten att den påstådda överträdelsen avser underlåtelse att vidta tillsynsåtgärder inte ensam talar mot ett statligt skadeståndsansvar. Det avgörande är tvärtom huruvida de förutsättningar som har utvecklats i rättspraxis är uppfyllda.

a) Tilldelandet av rättigheter för enskilda

94. Med hänsyn till bakgrunden i det aktuella målet bör först och främst undersökas huruvida artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 har som syfte att ge rättigheter för enskilda.

95. Enligt min mening syftar bestämmelserna i artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 endast till att säkerställa en förbättrad funktion och effektivitet för de system för garanti av insättningar som omskrivs i artikel 3.1. I dessa bestämmelser saknas emellertid en direkt koppling till de enskilda insättarna. I motsats till artikel 7.1 i direktivet nämns de enskilda insättarna i dessa bestämmelser inte som rättssubjekt. [38]

96. Det framgår tvärtom redan av ordalydelsen i nämnda bestämmelser att dessa uteslutande reglerar rättsförhållanden mellan de behöriga myndigheterna och systemen för garanti av insättningar å ena sidan och kreditinstituten å andra sidan. En motsatt uppfattning skulle, såsom flera av dem som yttrat sig i målet mycket riktigt har påpekat, sätta de behöriga myndigheternas tillsynsverksamhet ur funktion, eftersom dessa förmodligen skulle mötas av betydande skadeståndsanspråk.

97. Att det inte skapas några rättigheter för de enskilda genom bestämmelserna om till-

36 — Domstolens dom i målet British Telecommunications (ovan fotnot 31), punkt 41, samt i de förenade målen Denkavit m.fl. (ovan fotnot 31), punkt 49.

37 — Se till exempel domen i målet British Telecommunications (ovan fotnot 31), punkt 41 och följande punkter, i de förenade målen Denkavit m.fl. (ovan fotnot 31), punkt 49 och följande punkter, samt i målet Köbler (ovan fotnot 35), punkt 101 och följande punkter.

38 — Jämför med endast faktiska och följdenliga förmåner till enskilda Ukrow, Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH, 1995, s. 292.

synsåtgärder bekräftas dessutom genom tjugofjärde skälet i direktiv 94/19. Tjugofjärde skälet lyder: "Om ett eller flera system, som garanterar insättningar eller kreditinstituten som sådana och säkerställer kompensation eller skydd för insättningar enligt de villkor som föreskrivs i detta direktiv, har införts och officiellt erkänts, medför inte detta direktiv att medlemsstaterna eller deras behöriga myndigheter blir ansvariga gentemot insättare." [39]

98. Bestämmelserna i artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 kan inte heller preciseras till sitt innehåll. Som jag redan har nämnt innefattar utövandet av de befogenheter som artikel 3.2 ger de behöriga myndigheterna ett betydande handlingsutrymme.

99. Vad beträffar omfattningen av rätten till ersättning föreskrivs i artikel 7.1 i direktiv 94/19 uttryckligen att "varje insättares sammanlagda insättningar skall täckas upp till 20 000 ecu". Det är gränsen för det fall att direktiv 94/19 genomförs korrekt i nationell rätt.

39 — Min kursivering.

100. I den händelse ett direktiv eller en bestämmelse i ett direktiv inte genomförs eller tillämpas på ett korrekt sätt skall den skadelidande försättas i samma situation som han skulle ha befunnit sig i om åsidosättandet inte hade ägt rum. Det krävs således inte någon ersättning som går därutöver enligt gemenskapsrätten. Detta talar emot ett skadestånd som går utöver vad som stadgas i artikel 7.1 i direktiv 94/19. [40]

101. Efter dessa överväganden kommer jag fram till det resultatet att enskilda inte ges några rättigheter enligt artikel 3.2–3.5. För det fall domstolen skulle komma fram till en annan uppfattning kommer jag att behandla även de övriga förutsättningarna för medlemsstaternas skadeståndsansvar.

b) Tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten

102. Det skall först påpekas att inte varje överträdelse av gemenskapsrätten grundar en rätt till ersättning. Det är nödvändigt att överträdelsen av gemenskapsrätten är tillräckligt klar. Därvid är det tveksamt huru-

40 — Se, för ett liknande resonemang, Deckert, "Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht", Europarecht, 1997, s. 230 f.

vida det även enligt senare rättspraxis [41] är avgörande huruvida medlemsstaten har ett stort handlingsutrymme eller inte. Men även om man i fortsättningen utgår från att det beror på handlingsutrymmets omfattning, visar det sig genom domstolens rättspraxis att en medlemsstat som "inte vidtar någon av de åtgärder inom den i direktivet fastställda tidsfristen ... uppenbart och allvarligt missbedömer gränserna för utövandet av sina befogenheter". [42]

103. Enligt artikel 14.1 i direktiv 94/19 skall medlemsstaterna senast den 1 juli 1995 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. Tyskland har emellertid inte genomfört direktiv 94/19 inom denna frist.

104. I ett klart fall av underlåtet genomförande som i det aktuella fallet är det således inte nödvändigt att pröva om ytterligare kriterier är förhanden, såsom den överträdda regelns grad av klarhet och precision, omfattningen av det handlingsutrymme som den överträdda regeln överlåter till de behöriga myndigheterna, uppsåt, den ursäktliga eller oursäktliga karaktären av en eventuell rättsvillfarelse och den omständigheten att en av en gemenskapsinstitution intagen ståndpunkt har kunnat bidra till antagandet, upprätthållandet eller försummandet av bestämmelser eller nationell praxis som strider mot gemenskapsrätten.

c) Det direkta orsakssambandet

105. Som en sista förutsättning för en rätt till skadestånd krävs det ett direkt orsakssamband mellan statens förpliktelse och den skada som har drabbat den skadelidande. I det konkreta fallet är det i första hand den nationella domstolen som skall pröva denna fråga. EG-domstolen kan dock, om den förfogar över tillräckligt med information, ge den nationella domaren upplysningar eller till och med göra en avgörande bedömning i sak.

106. Enligt min mening måste den nationella domstolen här avgöra huruvida tillsynsåtgärder enligt artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 — om direktivet hade införlivats i tid — inte bara verkligen skulle ha vidtagits utan även om de skulle ha förhindrat förlusten för insättarna.

41 — Se exempelvis domstolens dom av den 18 januari 2001 i mål C-150/99, Stockholm Lindöpark (REG 2001, s. I-493), punkt 39, samt i målet Köbler (ovan fotnot 35).
I jämförelse härmed återfinns en uttrycklig hänvisning till normgivningsmakten i domstolens dom av den 2 april 1998 i mål C-127/95, Norbrook Laboratories (REG 1998, s. I-1531), punkt 109, i målet Rechberger (ovan fotnot 31), punkt 51, av den 4 juli 2000 i mål C-424/97, Haim (REG 2000, s. I-5123), punkt 38, samt av den 28 juni 2001 i mål C-118/00, Larsy (REG 2001, s. I-5063), punkt 38.

42 — Domstolens dom i de förenade målen Francovich och Bonifaci m.fl. (ovan fotnot 34), punkt 44, samt i de förenade målen Dilenkofer m.fl. (ovan fotnot 31), punkt 26.

107. Med beaktande av att Bundesaufsichtsamt genomförde tillsynsåtgärder hos BVH under åren 1991 och 1995 utan att detta förhindrade bankens konkurs och därmed förlusten för insättarna tvivlar jag på att det faktiskt har förelegat något direkt orsakssamband.

108. Sammantaget leder detta till att insättarna inte kan kräva ersättning som överstiger det belopp som anges i artikel 7.1 i direktivet för skador som de har lidit till följd av att de behöriga myndigheterna har handlat felaktigt.

VII — Den andra tolkningsfrågan

A — *Parternas huvudargument*

109. Paul m.fl. anser att det från de direktiv som anförts i den andra tolkningsfrågan kan härledas en rätt för insättare till att de behöriga myndigheterna skall vidta tillsynsåtgärder, eftersom samtliga direktiv som nämns skyddar tredje man och därutöver fungerar som stöd för tolkningen av direktiv 94/19. Samtidigt har gemenskapslagstiftaren skapat ett allt tätare system av regler om tillsyn över banker vilket nu utgör ett heltäckande regelverk. Skulle det finnas andra direktiv om tillsyn över banker som inte skyddar tredje man hör dessa ändå till detta heltäckande regelverk. För de fall insättningarna blir indisponibla utgör direktiv 94/19 följaktligen ingen uttömmande särreglering.

110. I jämförelse härmed anser den portugisiska regeringen att direktiv 94/19 såsom uttömmande särreglering avgör det maximala skydd inom området för banktillsyn som enskilda har rätt till gentemot staten eller det berörda systemet. Det går inte att vare sig av direktiv 94/19 eller av andra direktiv utläsa någon individuell rätt för enskilda att av de behöriga myndigheterna kräva tillsyn eller vidtagande av särskilda tillsynsåtgärder. Omnämnandet av skyddet för sparare och investerare i de skäl eller bestämmelser i de direktiv som nämnts i tolkningsfrågan kan inte heller förstås på det sättet att deras intressen skulle ha beaktats direkt och för sig i direktiven.

111. Den tyska regeringen, Förenade kungarikets regering och den italienska regeringen har i huvudsak delat den portugisiska regeringens mening.

112. Enligt den tyska regeringen syftar de i den andra tolkningsfrågan nämnda direktiven endast till att harmonisera huvuddragen i de nationella systemen för tillsyn över banker för att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten och därigenom förverkliga en enhetlig

gemensam inre marknad för banktjänster. Medlemsstaternas skyldigheter står inte i konflikt med några rättigheter för enskilda. Eftersom de anförda bestämmelserna inte har direkt effekt, kan inte heller något "direktivnätverk" leda till någon sådan effekt.

113. Den spanska regeringen, som i huvudsak följt den här argumentationen, har framhållit att rättigheter över huvud taget inte kan härledas från skälen i direktiv.

114. Förenade kungarikets regering har betonat att de direktiv som anförts i tolkningsfrågan — till skillnad från artikel 7.1 och 6 i direktiv 94/19 — inte ger insättare någon rätt till skadestånd. Tillsynsåtgärder tjänar en rad syften, varvid stundom motstående intressen måste beaktas.

115. Enligt den italienska regeringen framgår det av målsättningen med samordningsdirektiven avseende banksektorn att investerare inte skall ges några rättigheter utan att det endast skall skapas vissa minimiföreskrifter för att den gemensamma kreditmarknaden skall fungera enligt reglerna. Den italienska regeringen har likaså hänvisat till domstolens rättspraxis [43], enligt vilken det inte går att härleda någon rättslig ställning från de målsättningar som presenteras i skälen i direktiven. Av en samlad bedömning av direktiven framgår det att skyddet för sparmedel endast är en del av den allmänna målsättningen för den aktuella föreskriften utan att det har medgivits några konkreta rättigheter för sparare eller fastställts särskilda skyldigheter till deras förmån.

116. Den irländska regeringen har i sitt skriftliga yttrande hänvisat till skälen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG av den 20 mars 2000 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, [44] vilka innehåller de bärande principerna för tillsynen över banker, nämligen icke-diskriminering och skapande av lika konkurrensvillkor. Av det system som inrättats genom direktiv 2000/12 framgår inte varför sparare och investerare skulle ges rättigheter enligt bestämmelserna i de direktiv som nämns i den andra tolkningsfrågan.

117. Vad gemenskapsrätten beträffar utgör direktiv 94/19 en uttömmande särreglering avseende system för garanti av insättningar. Däremot utgör den inte någon uttömmande reglering för de situationer då insättningarna

43 — Domstolens dom av den 13 november 1990 i mål C-106/89, Marleasing SA (REG 1990, s. I-4135; svensk specialutgåva, volym 10, s. 575).

44 — EGT L 126, s. 1.

blir indisponibla utan kräver endast att medlemsstaterna tillhandahåller en harmoniserad minimistandard för garanti av insättningar.

118. Slutligen har kommissionen gjort gällande att varken ordalydelsen av eller ändamålet med de enskilda direktiv som har anförts i beslutet om hänskjutande eller dessa tillsammans ger stöd för någon rättighet för insättarna att kräva att tillsynsåtgärder vidtas. En samlad bedömning av de aktuella direktiven kan inte komma i fråga redan av det skälet att medlemsstaterna inte kan förpliktas att utreda huruvida direktiven har fastställt några mål och i så fall vilka dessa är.

B — *Bedömning*

119. I den andra tolkningsfrågans första del vill Bundesgerichtshof få reda på huruvida insättaren enligt vissa i tolkningsfrågan angivna direktiv var för sig eller gemensamt ges en rätt att kräva att medlemsstaternas behöriga myndigheter vidtar tillsynsåtgärder eller huruvida direktiv 94/19 utgör en uttömmande särreglering för alla situationer då insättningarna inte är disponibla.

120. Dessutom har Bundesgerichtshof ställt frågan huruvida vissa direktiv som den uttryckligen anfört kan vara till tolkningsstöd vid besvarandet av den första frågan.

1. Den andra tolkningsfrågans första del

a) Första samordningsdirektivet

121. Första samordningsdirektivet avser, vilket framgår av dess andra skäl, endast att göra det lättare att starta och driva verksamhet i kreditinstitut genom att undanröja de mest störande skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsregler för dessa institut. Första samordningsdirektivet föreskriver i huvudsak en skyldighet för medlemsstaterna att ge tillstånd åt kreditinstitut och innehåller därutöver de minimikrav som gäller för ett sådant tillstånd.

122. Såsom framgår av domstolens rättspraxis [45] "utgör första samordningsdirektivet endast det första steget på vägen mot inrättandet av en gemensam marknad för

45 — Jämför domstolens dom av den 7 april 1987 i mål 166/85, Bullo och Bonivento (REG 1987, s. 1583), punkt 7.

kreditinstitut, vars främsta syfte slutligen är underlätta en heltäckande tillsyn över kreditinstitut som har verksamhet i flera medlemsstater".

b) Andra samordningsdirektivet

125. Genom andra samordningsdirektivet samordnas — liksom genom första samordningsdirektivet som ändrades genom detta direktiv — lagar och andra förordningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut.

123. Det framgår redan av målsättningen med första samordningsdirektivet att den enskilde inte medges någon rätt att kräva vidtagande av tillsynsåtgärder, eftersom det endast är den gemensamma grunden för tillståndsförfarandet för kreditinstitut som fastställts genom direktivet.

126. De bestämmelser som anförts i Bundesgerichtshofs tolkningsfråga innehåller i huvudsak precisa föreskrifter i samband med förutsättningarna för tillstånd. Men några konkreta belägg för ett skydd för insättare framgår här endast av skälen i direktivet eller i samband med friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten, utan att dessa längre fram preciseras närmare genom rättsliga föreskrifter. Enligt elfte skälet skall "[h]armoniseringen av vissa finansiella tjänster och investeringstjänster ... i mån av behov genomföras med stöd av särskilda EG-rättsakter, väsentligen till skydd för konsumenter och investerare".

124. Ordalydelsen av första samordningsdirektivet ger inte heller stöd för några rättigheter för de enskilda att kräva vidtagande av tillsynsåtgärder av vilket slag det vara må, eftersom det i direktivet saknas motsvarande bestämmelser som är ovillkorliga och tillräckligt precisa för att insättare skall kunna åberopa dem inför de nationella domstolarna. Enligt fjärde skälet i direktivet måste samordningen visserligen gälla "alla kreditinstitut, både för att ge skydd åt sparmedel och för att skapa lika konkurrensvillkor för instituten". Därav följer emellertid inte några rättigheter för enskilda, i synnerhet som det därvid endast handlar om ett skäl och inte en konkret bestämmelse i ett direktiv. Skyddet för insatta medel behandlas inte separat i skälet utan nämns tvärtom tillsammans med andra mål, nämligen skapandet av lika konkurrensvillkor.

127. På grund av skäl liknande de som nämnts beträffande första samordningsdirektivet ges inte heller genom andra samordningsdirektivet någon rätt för enskilda att

kräva att de behöriga myndigheterna skall vidta tillsynsåtgärder och ansvara för detta om de handlat felaktigt.

c) Kapitalbasdirektivet

128. Kapitalbasdirektivet är en nödvändig komplettering till andra samordningsdirektivet, vilket förutsätter bestämmelser om kapitalbas. Vad beträffar ändamålet med kapitalbasdirektivet skall för det första bankväsendets stabilitet säkerställas genom fastställandet av en minimistandard för eget kapital. För det andra skall harmoniseringen av reglerna om banktillsyn föra med sig lika konkurrensvillkor för de auktoriserade kreditinstituten.

129. I de av Bundesgerichtshof anförda bestämmelserna i kapitalbasdirektivet finns ingen hänvisning till att enskilda skulle kunna göra gällande rättigheter till vidtagande av tillsynsåtgärder. Endast i första skälet finns en hänvisning till skyddet för sparmedel. Enligt första skälet utgör "[a]llmänt tillämpade normer i fråga om kapitalbasen för kreditinstitut ... en avgörande faktor vid upprättandet av en inre marknad inom banksektorn, eftersom kapitalbasen gör det möjligt att säkra kontinuitet i kreditinstitutens verksamhet och att skydda sparmedel". Därför måste även beträffande kapitalbasdirektivet frågan om rättigheter för enskilda att kräva vidtagande av tillsynsåtgärder besvaras nekande, eftersom sådana inte kan härledas från skäl i direktiv och dessutom är obestämda till sitt innehåll.

d) Direktiv 95/26

130. Direktiv 95/26, som utfärdades under påverkan av kraschen efter Bank of Credit and Commerce International (BCCI), ändrar en rad direktiv, bland annat första och andra samordningsdirektivet. Det skärper kraven för tillstånd att bedriva näringsverksamhet, närmare bestämt utvecklar möjligheterna att lämna vidare information till de myndigheter som är viktiga för tillsynen.

131. Direktiv 95/26 avser enligt femtonde skälet "skyddet för kunder".

132. Med anledning härav skall pekas på den begränsade verkan som skälen i direktiv har i allmänhet. Denna verkan är inte så stark att det för en enskild går att härleda några

rättigheter från en eller flera skäl. För att grunda rättigheter för enskilda krävs att det finns en bestämmelse i direktivet som dessutom måste uppfylla förutsättningarna för direkt effekt.

133. Den direkta effekten av ett direktiv, i detta fall direktiv 94/19, kan under inga omständigheter vara beroende av skälen i ett annat direktiv, i detta fall direktiv 95/26.

134. Efter dessa överväganden kommer jag fram till den slutsatsen att direktiv 94/19 utgör en uttömmande särreglering för de situationer då insättningarna blir indisponibla, i synnerhet som endast detta direktiv i artikel 7.1 och 7.6 tillmäter enskilda en uttrycklig rätt till skadestånd som kan göras gällande inför de nationella domstolarna. Enligt de direktiv som anförts i den andra tolkningsfrågans första del ges inte enskilda någon rätt att kräva att de behöriga myndigheterna vidtar tillsynsåtgärder och ansvarar för detta om de har handlat felaktigt.

2. Den andra tolkningsfrågans andra del

135. Vad beträffar den tänkbara aspekten om ett tolkningsstöd genom andra direktiv skall påpekas att skyddet för investerare, kunder och liknande i samtliga direktiv som anförts i den andra tolkningsfrågans andra del endast anges i skälen i direktiven.

136. De skäl i direktiven som har anförts kan visserligen vara ett stöd vid tolkningen av de berörda direktiven. I dessa direktiv föreskrivs emellertid inte sådana rättigheter för investerare som är relevanta här. Detta tillsammans med det huvudsakliga syftet med de direktiv som har anförts i den andra tolkningsfrågans andra del — nämligen upprättandet av den inre marknaden — kan därför inte få till följd att enskilda har en rätt till vidtagande av tillsynsåtgärder.

VIII — Den tredje tolkningsfrågan

137. Med hänsyn till vad som anförts beträffande den första och den andra tolkningsfrågan är det enligt min mening inte nödvändigt att besvara den tredje tolkningsfrågan.

IX — Förslag till avgörande

138. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen skall besvara tolkningsfrågorna enligt följande:

"1) Bestämmelserna i artikel 3.2–3.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar skall tolkas så, att den inte ger insättaren rätt att kräva att de behöriga myndigheterna skall vidta de åtgärder som nämns i artikel 3.2–3.5 i detta direktiv.

Direktiv 94/19 skall tolkas så, att en insättare inte kan kräva ersättning för skada som har orsakats honom på grund av att de behöriga myndigheterna handlat felaktigt och som överstiger det belopp som anges i artikel 7.1 i direktiv 94/19.

2) Direktiv 94/19 utgör en uttömmande särreglering för de situationer då insättningarna inte är disponibla.

De direktiv som nämns i den andra tolkningsfrågan ger inte något tolkningsstöd."