DOMSTOLENS DOM (plenum)

12. oktober 2004 *

I sag C-222/02,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF,

indgivet af Bundesgerichtshof (Tyskland) ved beslutning af 16. maj 2002, indgået til Domstolen den 17. juni 2002, i sagen

Peter Paul,

Cornelia Sonnen-Lütte,

Christel Mörkens

mod

Bundesrepublik Deutschland,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (plenum)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, C. Gulmann (refererende dommer), J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric samt dommerne og S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. september 2003,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte og Christel Mörkens ved Rechtsanwalt K. Hasse

— den tyske regering ved W.-D. Plessing og A. Tiemann, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved E. Braquehais Conesa, som befuldmægtiget

— den irske regering ved D.J. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af A.M. Collins, BL

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocatessa dello Stato P. Palmieri

— den portugisiske regering ved L.I. Fernandes og L. Máximo dos Santos, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved K. Manji, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Hoskins

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Zavvos, som befuldmægtiget, bistået af Rechtsanwalt B. Wägenbaur,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. november 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3 og 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskuds-

garantiordninger (EFT L 135, s. 5) samt flere bestemmelser i Rådets første direktiv 77/780/EØF af 12. december 1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EFT L 322, s. 30), Rådets direktiv 89/299/EØF af 17. april 1989 om kreditinstitutters egenkapital (EFT L 124, s. 16) og 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 (EFT L 386, s. 1).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i de sager, som Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte og Christel Mörkens (herefter »Paul m.fl.«) har anlagt mod Bundesrepublik Deutschland med påstand om erstatning for forsinket gennemførelse af direktiv 94/19 og for det utilstrækkelige tilsyn med en bank, der blev udført af Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (forbundsmyndigheden for tilsyn med kreditinstitutter, herefter »Bundesaufsichtsamt«).

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Ifølge 24. betragtning til direktiv 94/19:

»[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«.

4 Artikel 3 i direktiv 94/19 bestemmer:

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

[...]

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

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 indskudsgarantiordning, 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.«

5 Artikel 7 i direktiv 94/19 lyder:

»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.

[...]

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

6 Artikel 14, stk. 1, i direktiv 94/19 bestemmer, at »[m]edlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 1. juli 1995 [...]«

De nationale bestemmelser

7 § 6, stk. 3 og 4, i Gesetz über das Kreditwesen (lov om kreditvirksomhed) (herefter »KWG«) i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagen (efter ændringen af 9.9.1998, BGBl. 1998 I, s. 2776), bestemmer:

»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 sikkerheden for de 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.«

8 Denne sidstnævnte bestemmelse er i dag afløst af § 4, stk. 4, i Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (lov om integreret tilsyn med finansielle tjenesteydelser) af 22. april 2002 (BGBl. 2002 I, s. 1310).

9 § 839, stk. 1, første punktum, i Bürgerliches Gesetzbuch (den tyske borgerlige lovbog, herefter »BGB«) lyder således:

»Krænker en tjenestemand forsætligt eller uagtsomt en tjenestepligt, der påhviler ham over for tredjemand, skal han erstatte tredjemanden den deraf opståede skade.«

10 § 34, stk. 1, i Grundgesetz (den tyske grundlov, 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.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11 Paul m.fl. var kunder i BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG (herefter »BVH Bank«). Banken havde i 1987 modtaget en tilladelse fra Bundesaufsichtsamt,

men den var ikke tilsluttet en indskydergarantiordning. Banken ansøgte i perioden mellem 1987 og 1992 forgæves om at blive optaget i indskydergarantiordningen for Bundesverband deutscher Banken eV, men den fortsatte ikke med at ansøge om optagelse, da den ikke opfyldte betingelserne herfor.

12 I 1991, 1995 og 1997 medførte BVH Banks dårlige økonomiske situation, at Bundesaufsichtsamt indledte undersøgelser af bankens virksomhed. Efter den tredje af disse undersøgelse indgav Bundesaufsichtsamt den 14. november 1997 en konkursbegæring mod BVH Bank og inddrog dens tilladelse til at drive bankvirksomhed.

13 Paul m.fl. havde henholdsvis den 7. juni 1995, den 28. februar 1994 og den 17. juni 1993 åbnet bundne indskudskonti i BVH Bank. I forbindelse med konkursbehandlingen, der blev indledt den 1. december 1997, anmeldte de fordringer på henholdsvis 131 455,80 DEM, 101 662,51 DEM og 66 976,20 DEM.

14 Paul m.fl. har anlagt sager ved Landgericht Bonn (Tyskland) mod Bundesrepublik Deutschland med påstand om skadesløsholdelse for tabene på deres indskud. De har gjort gældende, at de ikke ville have lidt tab på disse indskud, hvis direktiv 94/19 havde været gennemført inden for den i direktivets artikel 14, stk. 1, fastsatte frist, dvs. inden den 1. juli 1995. Bundesaufsichtsamt ville således have truffet tilsynsforanstaltninger over for BVH bank, allerede inden sagsøgerne foretog indskud hos denne bank.

15 Direktiv 94/19 blev imidlertid først gennemført i tysk ret ved lov af 16. juli 1998 om gennemførelse af EF-indskudsgarantidirektivet og EF-indskudserstatningsdirektivet (BGBl. 1998 I, s. 1842), der trådte i kraft den 1. august 1998.

16 Landgericht Bonn fastslog i første instans, at den forsinkede gennemførelse af direktivet var ensbetydende med, at Forbundsrepublikken Tyskland havde gjort sig skyldig i en kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten, hvorfor den tilpligtede denne at betale hver af sagsøgerne 39 450 DEM, der udgør modværdien af 20 000 EUR, dvs. det beløb, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, i direktiv 94/19, med tillæg af renter.

17 For så vidt angår det økonomiske tab, der overstiger dette beløb, blev der hverken givet Paul m.fl. medhold ved Landgericht Bonn eller ved Oberlandesgericht Köln (Tyskland). Ifølge disse to retter forudsætter et ansvar for det offentlige ifølge BGB's § 839, sammenholdt med GG's § 34, at der er sket tilsidesættelse af »tjenestepligt over for tredjemand«, dvs. en pligt, der i hvert fald består over for den skadelidte part. Retterne fastslog, at dette var udelukket for så vidt angår Bundesaufsichtsamt, der kun udfører de opgaver, det overdrages, i det offentliges interesse i henhold til KWG's § 6, stk. 4.

18 Paul m.fl. indgav en revisionsappel til Bundesgerichtshof med påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale erstatning for sin tilsidesættelse af fællesskabsretten.

19 Bundesgerichtshof har på den ene side anført, at Paul m.fl. ikke præcist har angivet, hvilke tilsynsforanstaltninger der havde været nødvendige, men som Bundesaufsichtsamt undlod at iværksætte. På den anden side har Bundesgerichtshof understreget, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke udtrykkeligt har bestridt påstanden om, at Bundesaufsichtsamt har handlet fejlagtigt, men udelukkende har benægtet et ansvar med henvisning til, at Bundesaufsichtsamt kun udfører sine opgaver i det offentliges interesse. Under disse omstændigheder finder Bundesgerichtshof, at det ved den revisionsretlige vurdering skal lægges til grund, at Bundesaufsichtsamt har undladt at udføre de foreskrevne tilsynsforanstaltninger

eller har iværksat dem for sent, og at Paul m.fl. som følge heraf har lidt et tab, der er større end det beløb, de allerede er blevet tilkendt i første instans.

20 Ifølge Bundesgerichtshof er det afgørende for den retlige vurdering af sagen, den skal afgøre, at få oplyst, om en bestemmelse som den, der findes i KWG's § 6, stk. 4, på en måde, der er uangribelig, kan begrænse de tilfælde, hvor der indtræder et offentligt erstatningsansvar for Bundesaufsichtsamt, ved kun at tillægge det embedspligter, der skal tilgodese det offentliges interesse — i så tilfælde har de retter, der tidligere har truffet afgørelse i sagen, med rette afvist, at der påhviler Forbundsrepublikken Tyskland et ansvar i henhold til BGB's § 839 sammenholdt med GG's § 34 — eller om bestemmelsen som følge af fællesskabsrettens forrang ikke må finde anvendelse.

21 Bundesgerichtshof har forklaret, at såfremt Domstolen måtte fastslå, at direktiv 94/19 eller andre direktiver på området for kreditinstitutter giver indskydere ret til at kræve, at de kompetente myndigheder i deres interesse træffer tilsynsforanstaltninger, vil KWG's § 6, stk. 4, være i strid med fællesskabsretten.

22 Med hensyn til de forskellige direktiver om samordning inden for bankområdet, som er nævnt i sagen, har Bundesgerichtshof anført, at Paul m.fl. inden for rammerne af deres revisionsappelsager har gjort gældende, at det følger af samtlige de nævnte direktiver, at tilsynsforanstaltningerne over for banker havde til formål at beskytte indskyderne. Selv om disse direktiver, der er relevante som bestemmelser vedrørende banktilsyn, ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til beskyttelse af indskyderne, er de en del af et samlet lovkompleks om banktilsyn, hvis praktiske betydning ifølge Paul m.fl. ville blive svækket, såfremt Bundesaufsichtsamt i henhold til KWG's § 6, stk. 4, alene varetog sine opgaver i det offentliges interesse.

23 Under disse omstændigheder har Bundesgerichtshof besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Giver artikel 3 og artikel 7 i [...] direktiv 94/19 [...] 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?

b) 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 artikel 7, stk. 1, i direktiv [94/19], og som beror på en fejl fra de kompetente myndigheders side?

2) a) 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,

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

— [...] første direktiv [...] 77/780, artikel 6, stk. 1, og 4. og 12. betragtning

— [...] andet direktiv [...] 89/646, artikel 3, artikel 4-7, artikel 10-17, og 11. betragtning

— [...] direktiv [...] 89/299, artikel 7, sammenholdt med artikel 2-6

— Europa-Parlamentet 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] (EFT L 168, s. 7), 15. betragtning.

b) Indeholder følgende direktiver

— Rådets direktiv 92/30/EØF af 6. april 1992 om tilsyn med kreditinstitutter på et konsolideret grundlag (EFT L 110, s. 52), 11. betragtning

— Rådets direktiv 93/6/EØF af 15. marts 1993 om kravene til investeringsselskabers og kreditinstitutters kapitalgrundlag (EFT L 141, s. 1), 8. betragtning

— Rådets direktiv 93/22/EØF af 10. maj 1993 om investeringsservice i forbindelse med værdipapirer (EFT L 141, s. 27), 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:

a) 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

b) 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?

c) 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?«

Om de præjudicielle spørgsmål

24 Selv om der i visse af de indlæg, der er blevet indgivet til Domstolen, er blevet rejst tvivl om, hvorvidt de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, må det fastslås, at Bundesgerichtshof med sin grundige begrundelse, der er blevet gengivet i denne doms præmis 19-22, har påvist, hvorfor den fortolkning af fællesskabsreglerne, den ønsker, forekommer nødvendig for, at der kan træffes afgørelse i tvisten i hovedsagen. Endvidere har Bundesgerichtshof givet en tilstrækkelig beskrivelse af de relevante retlige og faktiske omstændigheder, således at det er muligt for Domstolen at give denne ret en nyttig besvarelse, og således at parterne i hovedsagen, medlemsstaterne og Kommissionen har mulighed for navnlig at fremkomme med bemærkninger i overensstemmelse med artikel 23 i statutten for Domstolen.

Det første spørgsmål

25 Med sit første spørgsmål ønsker Bundesgerichtshof nærmere bestemt oplyst, om direktiv 94/19, for så vidt som det i artikel 3, stk. 2-5, henviser til vedtagelse af tilsynsforanstaltninger og en pligt til at tilbagekalde tilladelsen til et kreditinstitut, er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter den nationale myndighed, der fører tilsyn med kreditinstitutter, alene udfører sine opgaver i det offentliges interesse, hvilket ifølge national ret udelukker, at private kan kræve erstatning for skader, der er forvoldt ved denne myndigheds utilstrækkelige tilsyn.

26 Det bemærkes i denne forbindelse, at direktiv 94/19 sigter mod at indføre en beskyttelse af indskyderne, uanset hvor indskuddene er foretaget inden for Fællesskabet, såfremt indskud i et kreditinstitut, der omfattes af en indskydergarantiordning, bliver indisponible.

27 Indskydernes ret til godtgørelse i sådanne tilfælde er omhandlet i bestemmelserne i direktivets artikel 7, stk. 1 og 6. Denne artikel fastlægger i stk. 1 det maksimumsbeløb, som en indskyder kan kræve i erstatning på grundlag af direktivet, idet det i stk. 3 præciseres, at medlemsstaterne i deres nationale ret kan vedtage en lovgivning, der giver indskyderne en højere eller mere omfattende dækning af indskud. Artikel 7, stk. 6, i direktiv 94/19 pålægger medlemsstaterne en pligt til at sørge for, at indskydernes ret til godtgørelse, som defineret bl.a. i stk. 1 og 3, indebærer, at indskyderen har en klagemulighed over for indskudsgarantiordningen.

28 Direktivets artikel 3, stk. 2-5, fastsætter, at de kompetente myndigheder, der har meddelt tilladelse til kreditinstitutter, er forpligtede til i samarbejde med garantiordningen at påse, at de nævnte kreditinstitutter opfylder deres forpligtelser som medlemmer af indskudsgarantiordningen, og til i givet fald på de vilkår, der er præciseret i stk. 5, at vedtage en beslutning om tilbagekaldelse af tilladelsen til det omhandlede kreditinstitut.

29 Artikel 3, stk. 2-5, i direktiv 94/19 har til formål at sikre indskyderne, at det kreditinstitut, hvori de har foretaget indskud, tilhører en indskudsgarantiordning, således at deres ret til godtgørelse, såfremt deres indskud bliver indisponible, bevares i overensstemmelse med reglerne i det nævnte direktiv og nærmere bestemt i dets artikel 7. Disse bestemmelser har således alene til formål at indføre og sikre den korrekte funktion af indskudsgarantiordningen som fastsat i direktiv 94/19.

30 Under disse omstændigheder, og således som det er blevet fremhævet af de regeringer, der har afgivet indlæg til Domstolen, og af Kommissionen, gælder det, at når godtgørelsen af indskyderne er sikret i tilfælde af, at deres indskud bliver indisponible, således som direktiv 94/19 fastsætter, tillægger direktivets artikel 3, stk. 2-5, ikke indskyderne en ret til at kræve, at de kompetente myndigheder gennemfører tilsynsforanstaltninger i deres interesse.

31 Denne fortolkning af direktiv 94/19 støttes af direktivets 24. betragtning, der udelukker, at dette kan forpligte medlemsstaterne eller disses kompetente myndigheder i forhold til indskyderne, når de har sikret skadesløsholdelse eller beskyttelse af indskyderne på de i direktivet fastlagte betingelser.

32 Det første spørgsmål skal således besvares med, at når den godtgørelse af indskyderne, der er fastsat i direktiv 94/19, er sikret, kan artikel 3, stk. 2-5, i dette direktiv ikke fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter den nationale myndighed, der fører tilsyn med kreditinstitutter, alene udfører sine opgaver i det offentliges interesse, hvilket ifølge national ret udelukker, at private kan kræve erstatning for skader, der er forvoldt ved denne myndigheds utilstrækkelige tilsyn.

Det andet spørgsmål

33 Med sit andet spørgsmål ønsker Bundesgerichtshof i det væsentlige oplyst, om direktiv 77/780, 89/299 og 89/646, for så vidt som de indeholder regler om tilsyn med kreditinstitutter, er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter den nationale myndighed, der fører tilsyn med kreditinstitutter, alene udfører sine opgaver i det offentliges interesse, hvilket ifølge national ret udelukker, at private kan kræve erstatning for skader, der er forvoldt ved denne myndigheds utilstrækkelige tilsyn.

34 I denne forbindelse anføres først, at direktiv 77/780, 89/299 og 89/646 er blevet samlet inden for rammerne af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF af 20. marts 2000 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EFT L 126, s. 1). Fællesskabslovgiver kodificerede direktiverne under hensyntagen til, at de ved flere lejligheder var blevet ændret på afgørende vis.

35 Disse tre direktiver blev vedtaget i henhold til EF-traktatens artikel 57, stk. 2 (efter ændring nu artikel 47, stk. 2, EF), hvorefter Rådet med henblik på at lette adgangen til og udøvelsen af selvstændig erhvervsvirksomhed udsteder direktiver om samordning af medlemsstaternes love og administrative fastsatte bestemmelser om denne adgang og udøvelse.

36 Det fremgår af første betragtning til direktiv 89/646, som det er anført i fjerde betragtning til direktiv 2000/12, at den harmonisering, det har indført, udgør hovedhjørnestenen i gennemførelsen af det indre marked både med hensyn til fri etableringsret og fri udveksling af finansielle tjenesteydelser i banksektoren.

37 Det fremgår af fjerde betragtning til direktiv 89/646, som gentaget i syvende betragtning til direktiv 2000/12, at den fremgangsmåde, fællesskabslovgiver har valgt på området for kreditinstitutter, består i 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.

38 I visse af betragtningerne til de direktiver, der nævnes i det andet spørgsmåls punkt a) og b), udtales det i almindelighed, at den fastsatte harmonisering blandt andre formål sigter mod at beskytte indskyderne.

39 Endvidere pålægger direktiv 77/780, 89/299 og 89/646 de nationale myndigheder vise tilsynsforpligtelser over for kreditinstitutterne.

40 I modsætning til hvad Paul m.fl. har gjort gældende, er det ikke en nødvendig følge af disse forpligtelser eller af den omstændighed, at beskyttelse af indskyderne er nævnt som et af direktivernes formål, at disse direktiver har til formål at skabe rettigheder for indskyderne, hvis deres indskud bliver indisponible som følge af et utilstrækkeligt tilsyn fra de kompetente nationale myndigheders side.

41 I den forbindelse skal det først bemærkes, at direktiv 77/780, 89/299 og 89/646 ikke indeholder nogen udtrykkelig regel, der tillægger indskyderne sådanne rettigheder.

42 Endvidere begrænser den harmonisering, der er fastsat i direktiv 77/780, 89/299 og 89/646, der har hjemmel i traktatens artikel 57, stk. 2, sig til det, der er afgørende, nødvendigt og tilstrækkeligt for at nå frem til en gensidig anerkendelse af tilladelser og tilsynsordninger, der gør det muligt at opnå en enkelt tilladelse gældende i hele Fællesskabet og for anvendelse af princippet om hjemlandstilsyn.

43 En samordning af de nationale regler om de nationale myndigheders ansvar over for indskyderne i tilfælde af utilstrækkeligt tilsyn forekommer imidlertid ikke at være nødvendig for at nå frem til de resultater, der er beskrevet i præmissen ovenfor.

44 I øvrigt er det, som i tysk ret, udelukket i et vist antal medlemsstater, at de nationale myndigheder, der fører tilsyn med kreditinstitutter, i tilfælde af utilstrækkeligt tilsyn kan være ansvarlige over for private. Det er navnlig blevet gjort gældende, at denne lovgivning er baseret på betragtninger, der har sammenhæng med den kompleksitet, der er forbundet med banktilsyn, og at myndighederne ved dette tilsyn har pligt til at beskytte mange interesser, herunder nærmere bestemt interessen i et stabilt finansvæsen.

45 Endelig har fællesskabslovgiver med vedtagelsen af direktiv 94/19 indført en minimumsbeskyttelse af indskyderne i tilfælde af, at deres indskud bliver indisponible, hvilken beskyttelse også er garanteret i de tilfælde, hvor indskuddenes indisponibilitet kan skyldes et utilstrækkeligt tilsyn fra de kompetente myndigheders side.

46 Under disse omstændigheder må det, således som de medlemsstater og Kommissionen, der har afgivet indlæg for Domstolen, har fremhævet, fastslås, at direktiv 77/780, 89/299 og 89/646 ikke kan fortolkes således, at de tillægger indskyderne rettigheder, når deres indskud bliver indisponible som følge af et utilstrækkeligt tilsyn fra de kompetente myndigheders side.

47 Henset til det ovenfor anførte skal det andet spørgsmål besvares således, at direktiv 77/780, 89/299 og 89/646 ikke er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter den nationale myndighed, der fører tilsyn med kreditinstitutter, alene udfører sine opgaver i det offentliges interesse, hvilket ifølge national ret udelukker, at private kan kræve erstatning for skader, der er forvoldt ved denne myndigheds utilstrækkelige tilsyn.

Det tredje spørgsmål

48 Det tredje spørgsmål, der alene er blevet forelagt for det tilfælde, at der måtte blive givet en helt eller delvis bekræftende besvarelse af de to første spørgsmål, omhandler et eventuelt ansvar for staten i henhold til fællesskabsretlige principper, såfremt der foreligger et utilstrækkeligt tilsyn fra de kompetente nationale myndigheders side.

49 Det følger af retspraksis, at statens ansvar for tilsidesættelse af en fællesskabsretlig bestemmelse kun kan indtræde, når — bl.a. — den tilsidesatte retsregel har til formål at tillægge borgerne rettigheder (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 51, af 8.10.1996, forenede sager C-178/94, C-179/04 og C-188/94 — C-190/04, Dillenkofer m.fl., Sml. I, s. 4845, præmis 21, og af 4.12.2003, sag C-63/01, Evans, Sml. I, s. 14447, præmis 83).

50 Det fremgår imidlertid af svarene på de to første spørgsmål, at direktiv 94/19, 77/80, 89/299 og 89/646 ikke tillægger indskyderne rettigheder i tilfælde af, at deres indskud bliver indisponible som følge af et utilstrækkeligt tilsyn fra de kompetente nationale myndigheders side, når der er sikret godtgørelse af indskyderne i henhold til direktiv 94/19.

51 Under disse omstændigheder og af de samme grunde som dem, der har ført til de nævnte svar, kan det ikke antages, at de ovenfor nævnte direktiver, når indskydernes indskud bliver indisponible som følge af de kompetente nationale myndigheders utilstrækkelige tilsyn, tillægger private rettigheder, der kan medføre et ansvar for staten på grundlag af fællesskabsretten.

Sagens omkostninger

52 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (plenum) for ret:

1) **Når den godtgørelse af indskyderne, der er fastsat i Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger, er sikret, kan artikel 3, stk. 2-5, i dette direktiv ikke fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter den nationale myndighed, der fører tilsyn med kreditinstitutter, alene udfører sine opgaver i det offentliges interesse, hvilket ifølge national ret udelukker, at private kan kræve erstatning for skader, der er forvoldt ved denne myndigheds utilstrækkelige tilsyn.**

2) **Rådets første direktiv 77/780/EØF af 12. december 1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut, Rådets direktiv 89/299/EØF af 17. april 1989 om kreditinstitutters egenkapital og 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 er ikke til hinder for en national bestemmelse, hvorefter den nationale myndighed, der fører tilsyn med kreditinstitutter, alene udfører sine opgaver i det offentliges interesse, hvilket ifølge national ret udelukker, at private kan kræve erstatning for skader, der er forvoldt ved denne myndigheds utilstrækkelige tilsyn.**

Underskrifter.