DOMSTOLENS DOM (plenum)
den 12 oktober 2004 *

I mål C-222/02,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG,

som framställts av Bundesgerichtshof (Förbundsrepubliken Tyskland), genom beslut av den 16 maj 2002 som inkom till domstolen den 17 juni 2002, i målet mellan

Peter Paul,

Cornelia Sonnen-Lütte,

Christel Mörkens

och

Bundesrepublik Deutschland,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (plenum)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, C. Gulmann (referent), J.-P. Puissochet, R. Schintgen och F. Macken samt domarna N. Colneric, S. von Bahr och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: C. Stix-Hackl,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 30 september 2003,

med beaktande av de yttranden som avgivits av

— Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte och Christel Mörkens, genom K. Hasse, Rechtsanwalt,

— Tysklands regering, genom W.-D. Plessing och A. Tiemann, båda i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom E. Braquehais Conesa, i egenskap av ombud,

— Irlands regering, genom D.J. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av A. M. Collins, BL,

— Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av P. Palmieri, avvocatessa dello Stato,

— Portugals regering, genom L.I. Fernandes och L. Máximo dos Santos, båda i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom K. Manji, i egenskap av ombud, biträdd av M. Hoskins, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. Zavvos, i egenskap av ombud, biträdd av B. Wägenbaur, Rechtsanwalt,

och efter att den 25 november 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av artiklarna 3 och 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för

garanti av insättningar (EGT L 135, s. 5; svensk specialutgåva, område 6, volym 4, s. 227) och tolkningen av ett antal bestämmelser 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 (EGT L 322, s. 30; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 210), rådets direktiv 89/299/EEG av den 17 april 1989 om kapitalbasen i kreditinstitut (EGT L 124, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 211) och 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 (EGT L 386, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 27).

2 Begäran har framställts i tvister mellan Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte, och Christel Mörkens (nedan kallade Paul m.fl.), å ena sidan, och Bundesrepublik Deutschland, å andra sidan, i vilka de förstnämnda begär skadestånd med anledning av att direktiv 94/19 har införlivats för sent och att Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (federal tillsynsmyndighet för kreditväsendet) (nedan kallat Bundesaufsichtsamt) har brustit i sin tillsyn över en bank.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 I tjugofjärde skälet i direktiv 94/19 anges följande:

"Om ett eller flera system, som garanterar insättningar eller kreditinstituten som sådana och säkerställer kompensation eller skydd för insättningar enligt de villkor som föreskrivs i detta direktiv, har införts och officiellt erkänts, medför inte detta

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

4 I artikel 3 i direktiv 94/19 föreskrivs följande:

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

...

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

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."

5 Artikel 7 i direktiv 94/19 har följande lydelse:

"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.

...

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

6 I artikel 14.1 i direktiv 94/19 föreskrivs att "[m]edlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 1 juli 1995".

De nationella bestämmelserna

7 I 6 § tredje och fjärde stycket i Gesetz über das Kreditwesen (lag om kreditväsendet) (nedan kallad KWG) föreskrevs, i den lydelse som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen (lydelsen efter ändring den 9 september 1998, BGBl. 1998 I, s. 2776), följande:

"3. Bundesaufsichtsamt kan vid utförandet 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 avhjälpa sådana missförhållanden inom ett kreditinstitut som kan äventyra säkerheten för de medel som har anförtrotts kreditinstitutet eller inverka på att bankaffärerna eller de finansiella tjänsterna genomförs respektive tillhandahålls på ett korrekt sätt.

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

8 Den senare bestämmelsen har i dag sin motsvarighet i 4 § fjärde stycket i Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (lag om den federala myndigheten för tillsyn över tillhandahållandet av finansiella tjänster) av den 22 april 2002 (BGBl. 2002 I, s. 1310).

9 I 839 § första stycket första meningen i Bürgerliches Gesetzbuch (civillagen) (nedan kallad BGB) föreskrivs följande:

"Om en offentliganställd tjänsteman uppsåtligen eller av oaktsamhet handlar på ett sätt som strider mot hans skyldigheter i tjänsten gentemot tredje man är han skyldig att ersätta denne tredje man för den skada som denne lider till följd härav."

10 Artikel 34 första meningen i Grundgesetz (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 som han är anställd av."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 Paul m.fl. var kunder hos BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG (nedan kallad BVH Bank). Denna bank hade år 1987 av Bundesaufsichtsamt erhållit tillstånd

att bedriva bankrörelse, men tillhörde inte något system för garanti av insättningar. Banken ansökte under åren 1987–1992 utan framgång om att få ansluta sig till insättningsgarantifonden vid Bundesverband deutscher Banken eV. Banken ansökte därefter inte vidare om anslutning, eftersom den inte uppfyllde anslutningsvillkoren.

12 BVH Banks besvärliga finansiella situation föranledde Bundesaufsichtsamt att under åren 1991, 1995 och 1997 göra särskilda prövningar avseende dess verksamhet. Efter den tredje särskilda prövningen inlämnade Bundesaufsichtsamt den 14 november 1997 en ansökan om att banken skulle försättas i konkurs och återkallade dess tillstånd att bedriva bankrörelse.

13 Paul m.fl. hade öppnat bundna sparkonton i BVH Bank den 7 juni 1995, den 28 februari 1994 respektive den 17 juni 1993. De har i konkursförfarandet, som inleddes i december 1997, uppgett att de har fordringar på banken på 131 455,80 DEM, 101 662,51 DEM respektive 66 976,20 DEM.

14 Paul m.fl. väckte talan mot Bundesrepublik Deutschland vid Landgericht Bonn (Tyskland) och yrkade skadestånd för förlusten av de insatta medlen. De gjorde till stöd för sin talan gällande att de inte skulle ha förlorat dessa insättningar om direktiv 94/19 hade införlivats inom den i artikel 14.1 i direktivet föreskrivna fristen, det vill säga före den 1 juli 1995. Bundesaufsichtsamt skulle nämligen då ha vidtagit tillsynsåtgärder gentemot BVH Bank redan innan kärandena hade gjort sina insättningar hos denna bank.

15 Direktiv 94/19 införlivades emellertid med tysk rätt först genom antagandet av Gesetz zur Umsetzung der EG-Einlagensicherungsrichtlinie und der EG-Anlegerentschädigungsrichtlinie (lag om genomförande av EG:s insättningsgarantidirektiv och EG:s direktiv om ersättning till investerare, BGBl. 1998 I, s. 1842), vilken trädde i kraft den 1 augusti 1998.

16 Landgericht Bonn, som dömde i första instans, ansåg att det förhållandet att direktiv 94/19 inte hade införlivats i rätt tid innebar att Bundesrepublik Deutschland hade gjort sig skyldig till en klar överträdelse av gemenskapsrätten och förpliktade staten att till var och en av kärandena utge 39 450 DEM, vilket motsvarade 20 000 euro, det vill säga det belopp som föreskrivs i artikel 7.1 i direktiv 94/19, jämte ränta.

17 Däremot ogillade både Landgericht Bonn och Oberlandesgericht Köln (Tyskland), som var den domstol som dömde i andra instans, kärandenas talan om ersättning för den ekonomiska skada som översteg detta belopp. Som skäl härför angav båda domstolarna att en förutsättning för att det allmänna skall vara skadeståndsansvarigt enligt 839 § BGB jämförd med artikel 34 GG är att det föreligger ett åsidosättande av "skyldigheter i tjänsten gentemot tredje man", varmed avses en skyldighet som generellt åligger myndigheten gentemot den skadelidande. Bundesaufsichtsamt hade emellertid enligt de båda domstolarna inte någon sådan skyldighet, eftersom denna myndighet enligt 6 § fjärde stycket KWG skall utföra sina uppgifter endast i det allmännas intresse.

18 Paul m.fl. överklagade med anledning härav till Bundesgerichtshof och yrkade att Bundesrepublik Deutschland skulle förpliktas att betala skadestånd till dem på grund av att staten åsidosatt gemenskapsrätten.

19 Bundesgerichtshof har påpekat att Paul m.fl. inte närmare har angett vilka tillsynsåtgärder som enligt deras mening var nödvändiga men som Bundesaufsichtsamt inte har vidtagit. Den har vidare konstaterat att Bundesrepublik Deutschland inte uttryckligen har bestridit påståendet att Bundesaufsichtsamt agerat oaktsamt utan till stöd för sitt bestridande av skadeståndsansvar endast har anfört att myndigheten i fråga utför sin verksamhet uteslutande i det allmännas intresse. Bundesgerichtshof har förklarat att den därför anser att man vid bedömningen i målet kan utgå från att Bundesaufsichtsamt har underlåtit att vidta tillsynsåtgärder som den var skyldig att vidta eller att dessa åtgärder har vidtagits för sent och att

Paul m.fl. härigenom har åsamkats en skada som går utöver de belopp som de tillerkänts i första instans.

20 Bundesgerichtshof anser att det är av avgörande betydelse för den rättsliga bedömningen i målet huruvida en sådan bestämmelse som 6 § fjärde stycket KWG giltigen kan begränsa Bundesaufsichtsamts skadeståndsansvar genom att det däri föreskrivs att denna myndighet endast skall utföra sina uppgifter i det allmännas intresse, eller huruvida denna bestämmelse skall lämnas utan avseende på grund av de gemenskapsrättsliga bestämmelsernas tillämpningsföreträde. Om det är det första alternativet som är det korrekta anser Bundesgerichtshof att de lägre instanserna gjorde en riktig bedömning när de fann att Bundesrepublik Deutschland inte hade något skadeståndsansvar enligt 839 § BGB jämförd med artikel 34 GG.

21 Bundesgerichtshof har förklarat att om domstolen skulle anse att direktiv 94/19 eller andra direktiv rörande kreditinstitut ger insättarna en rättighet avseende att de behöriga myndigheterna vidtar tillsynsåtgärder i deras intresse, strider 6 § fjärde stycket KWG mot gemenskapsrätten.

22 Vad gäller de olika samordningsdirektiv på bankområdet som Bundesgerichtshof har hänvisat till har den nationella domstolen uppgett att Paul m.fl. i sitt överklagande har gjort gällande att det vid en sammantagen bedömning av dessa direktiv framgår att åtgärderna för tillsyn över banker har till syfte att skydda insättarna. Direktiven i fråga, vilka har banktillsynsrättslig relevans, innehåller visserligen inte någon uttrycklig hänvisning till skyddet för insättarna, men ingår inte desto mindre i ett övergripande system avseende tillsyn över banker. Detta system skulle enligt Paul m. fl. förlora sin praktiska betydelse om Bundesaufsichtsamt i kraft av 6 § fjärde stycket KWG skulle anses utföra sina uppgifter endast i det allmännas intresse.

23 Bundesgerichtshof beslutade mot bakgrund härav att vilandeförklara målet och att till domstolen hänskjuta följande tolkningsfrågor:

"1) a) Har insättare till följd av bestämmelserna i artiklarna 3 och 7 i ... direktiv 94/19 ..., 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?

b) 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 [direktiv 94/19] för skador som de har lidit till följd av att de behöriga myndigheterna har handlat felaktigt?

2) a) 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] om systemet för garanti av insättningar en uttömmande särreglering av alla situationer då insättningarna inte är disponibla?

— Artikel 6.1 samt fjärde och tolfte skälen i ... första direktiv[et] 77/780 ...

— Artiklarna 3, 4–7 och 10–17 samt elfte skälet i ... andra direktiv[et] 89/646 ...

— Artikel 7 i ... direktiv 89/299 ... jämförd med artiklarna 2–6 i samma direktiv.

— Femtonde skälet i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/26/EG av den 29 juni 1995 [om ändring av direktiv 77/780/EEG och 89/646/EEG om kreditinstitut, direktiv 73/239/EEG och 92/49/EEG om andra direkta försäkringar än livförsäkringar, direktiv 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] (EGT L 168, s. 7).

b) Utgör följande direktivbestämmelser relevanta tolkningsdata för besvarandet av ovanstående fråga, oberoende av huruvida direktiven i övrigt innehåller i detta mål tillämplig rätt?

— Elfte skälet i rådets direktiv 92/30/EEG av den 6 april 1992 om gruppbaserad tillsyn över kreditinstitut (EGT L 110, s. 52; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 133).

— Åttonde skälet i rådets direktiv 93/6/EEG av den 15 mars 1993 om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut (EGT L 141, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 4, s. 58).

— Andra, femte, tjugonionde, trettioandra, fyrtioförsta och fyrtioandra skälen i rådets direktiv 93/22/EEG av den 10 maj 1993 om investerings-

tjänster inom värdepappersområdet (EGT L 141, s. 27; svensk specialutgåva, område 6, volym 4, s. 83).

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:

a) 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?

b) 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?

c) 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?"

Svaren på tolkningsfrågorna

24 Även om det i vissa av de yttranden som ingetts till domstolen har uttryckts tvivel om huruvida frågorna kan upptas till sakprövning, konstaterar domstolen att Bundesgerichtshof genom sin ingående motivering, vilken nämnts i punkterna 19–22 i förevarande dom, har visat varför den anser det nödvändigt att få en tolkning av de gemenskapsbestämmelser som avses med frågorna för att kunna döma i målet. Bundesgerichtshof har dessutom lämnat en sådan redogörelse för den rättsliga och faktiska bakgrunden att domstolen har möjlighet att lämna användbara svar på frågorna och parterna i det nationella målet, medlemsstaterna och kommissionen har möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga.

Den första frågan

25 Bundesgerichtshof har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 94/19, på grund av bestämmelserna i artikel 3.2–3.5 om tillsynsåtgärder och återkallelse av ett kreditinstituts tillstånd, utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken den nationella myndighet som utövar tillsyn över kreditinstitut skall utföra sina uppgifter endast i det allmännas intresse, vilket enligt nationell rätt medför att enskilda inte kan begära ersättning för skada som orsakats av att denna myndighet har brustit i sin tillsyn.

26 Direktiv 94/19 syftar till att inrätta ett skydd för insättare avseende den situationen att insättningar hos ett kreditinstitut som är anslutet till ett system för garanti av insättningar blir indisponibla, oavsett var i gemenskapen insättningarna är gjorda.

27 Insättarnas rätt till kompensation i en sådan situation regleras i artikel 7.1–7.6 i direktivet. I artikel 7.1 anges det högsta kompensationsbelopp som en insättare kan göra anspråk på med stöd av direktivet. Medlemsstaterna ges dock i artikel 7.3 frihet att i sin nationella rätt anta bestämmelser som ger en högre eller mer omfattande täckning av insättningar. Enligt artikel 7.6 åligger det medlemsstaterna att säkerställa att insättaren har möjlighet att föra talan mot systemet för garanti av insättningar angående sin rätt till kompensation enligt artikel 7.1 och 7.3.

28 I artikel 3.2–3.5 i direktivet föreskrivs att de behöriga myndigheter som har utfärdat tillstånd för kreditinstitut skall övervaka, i samarbete med systemet för garanti av insättningar, att kreditinstituten uppfyller de förpliktelser som åligger dem såsom anslutna till ett system för garanti av insättningar, och att myndigheten under de omständigheter som anges i artikel 7.5 skall återkalla tillstånden för berörda kreditinstitut.

29 Syftet med artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 är att tillförsäkra insättarna att det kreditinstitut i vilket de gjort sina insättningar är anslutet till ett system för garanti av insättningar, så att de är garanterade att få kompensation i enlighet med direktivets bestämmelser, i synnerhet artikel 7, för det fall deras insättningar inte längre är disponibla. Dessa bestämmelser syftar således endast till att det skall inrättas ett sådant system för garanti av insättningar som föreskrivs i direktiv 94/19 och till att detta system skall fungera på ett tillfredsställande sätt.

30 Vid sådana förhållanden kan det, såsom kommissionen och de regeringar som yttrat sig i målet har hävdat, inte anses att artikel 3.2–3.5 i direktiv 94/19 ger insättarna en rättighet avseende att de behöriga myndigheterna vidtar tillsynsåtgärder i deras intresse, under förutsättning att insättarna är garanterade sådan kompensation som föreskrivs i direktiv 94/19 för det fall att deras insättningar blir indisponibla.

31 Denna tolkning av direktiv 94/19 har stöd i tjugofjärde skälet i detsamma. Enligt detta skäl skall direktivet inte medföra att medlemsstaterna eller deras behöriga myndigheter blir ansvariga gentemot insättare, om de har säkerställt en kompensation eller ett skydd för insättarna enligt de villkor som föreskrivs i detta direktiv.

32 Den första frågan skall således besvaras enligt följande: Under förutsättning att insättarna är garanterade sådan kompensation som föreskrivs i direktiv 94/19, utgör artikel 3.2–3.5 i detta direktiv inte hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken den nationella myndighet som utövar tillsyn över kreditinstitut skall utföra sina uppgifter endast i det allmännas intresse, vilket enligt nationell rätt medför att enskilda inte kan begära ersättning för skada som orsakats av att denna myndighet har brustit i sin tillsyn.

Den andra frågan

33 Bundesgerichtshof har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida direktiven 77/780, 89/299 och 89/646, på grund av att de innehåller bestämmelser om tillsyn över kreditinstitut, utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken den nationella myndighet som utövar tillsyn över kreditinstitut skall utföra sina uppgifter endast i det allmännas intresse, vilket enligt nationell rätt medför att enskilda inte kan begära ersättning för skada som orsakats av att denna myndighet har brustit i sin tillsyn.

34 Direktiven 77/780, 89/299 och 89/646 har sammanförts i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG av den 20 mars 2000 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (EGT L 126, s. 1), genom en kodifiering som gemenskapens lagstiftare har företagit med anledning av de upprepade och omfattande ändringar som de förstnämnda direktiven varit föremål för.

35 Dessa tre direktiv har antagits med stöd av artikel 57.2 i EG-fördraget (nu artikel 47.2 EG i ändrad lydelse). Enligt denna bestämmelse skall rådet för att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare utfärda direktiv om samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare.

36 Av första skälet i direktiv 89/646, vilket upprepas i fjärde skälet i direktiv 2000/12, framgår att den harmonisering som åsyftas med detta direktiv utgör det väsentliga instrumentet för förverkligandet av den inre marknaden med avseende på kreditinstitut, såväl vad gäller kreditinstitutens etableringsfrihet som deras frihet att tillhandahålla tjänster.

37 Av fjärde skälet i direktiv 89/646, vilket upprepas i sjunde skälet i direktiv 2000/12, framgår att lagstiftaren med avseende på kreditinstituten velat uppnå en harmonisering som är nödvändig och tillräcklig för att säkra ett ömsesidigt erkännande av tillstånd och av tillsynssystem, i syfte att möjliggöra ett enda, för hela gemenskapen giltigt verksamhetstillstånd samt tillämpning av principen om hemlandstillsyn.

38 I vissa av skälen i de direktiv till vilka det hänvisas i fråga 2a och 2b nämns generellt att den föreskrivna harmoniseringen bland annat har som syfte att skydda insättarna.

39 I direktiven 77/780, 89/299 och 89/646 föreskrivs även vissa skyldigheter för de behöriga myndigheterna i fråga om tillsyn över kreditinstitut.

40 Till skillnad från vad Paul m.fl. har hävdat följer det emellertid inte med nödvändighet, varken av förekomsten av sådana skyldigheter eller av det förhållandet att dessa direktiv bland annat har till syfte att skydda insättarna, att direktiven syftar till att ge insättarna rättigheter avseende det fallet att deras insättningar blir indisponibla till följd av att de behöriga nationella myndigheterna har brustit i sin tillsyn.

41 För det första innehåller direktiven 77/780, 89/299 och 89/646 inte någon uttrycklig bestämmelse om en sådan rättighet för insättarna.

42 Den harmonisering som föreskrivs i direktiven 77/780, 89/299 och 89/646, vilken grundas på artikel 57.2 i fördraget, begränsar sig dessutom till vad som är nödvändigt och tillräckligt för att säkra ett ömsesidigt erkännande av tillstånd och av tillsynssystem, i syfte att möjliggöra ett enda, för hela gemenskapen giltigt verksamhetstillstånd samt tillämpning av principen om hemlandstillsyn.

43 För att uppnå det i föregående punkt angivna resultatet förefaller det emellertid inte nödvändigt att de nationella bestämmelserna om skadeståndsansvar för de nationella myndigheterna gentemot insättarna vid bristande tillsyn samordnas.

44 Därtill kommer att ett antal medlemsstater har bestämmelser som, såsom i tysk rätt, utesluter att de nationella tillsynsmyndigheterna kan ådra sig skadeståndsansvar gentemot enskilda för bristande tillsyn över kreditinstitut. Det har bland annat hävdats att dessa bestämmelser föranletts av banktillsynens komplicerade natur. Vid utförandet av denna tillsyn är myndigheterna skyldiga att beakta flera olika intressen, däribland i synnerhet intresset att bevara stabiliteten hos det finansiella systemet.

45 Gemenskapens lagstiftare har slutligen genom antagandet av direktiv 94/19 infört ett minimiskydd av insättarna avseende det fallet att deras insättningar blir indisponibla, vilket skydd även gäller när detta förhållande orsakats av att de behöriga myndigheterna har brustit i sin tillsyn.

46 Under dessa omständigheter kan direktiven 77/780, 89/299 och 89/646, såsom även medlemsstaterna och kommissionen har hävdat, inte tolkas så, att de ger insättarna rättigheter avseende det fallet att deras insättningar blir indisponibla till följd av att de behöriga nationella myndigheterna har brustit i sin tillsyn.

47 Mot bakgrund av vad som ovan anförts skall den andra frågan besvaras enligt följande: Direktiven 77/780, 89/299 och 89/646 utgör inte hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken den nationella myndighet som utövar tillsyn över kreditinstitut skall utföra sina uppgifter endast i det allmännas intresse, vilket enligt nationell rätt medför att enskilda inte kan begära ersättning för skada som orsakats av att denna myndighet har brustit i sin tillsyn.

Den tredje frågan

48 Den tredje frågan har endast ställts för det fall de första två frågorna helt eller delvis skall besvaras jakande. Denna fråga rör huruvida en stat är skadeståndsansvarig enligt gemenskapsrättsliga principer när de behöriga nationella myndigheterna har brustit i sin tillsyn.

49 För att staten skall vara skadeståndsansvarig för en överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten krävs enligt rättspraxis bland annat att den rättsregel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter (se dom av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du pêcheur et Factortame, REG 1996, s. I-1029, punkt 51, av den 8 oktober 1996 i de förenade målen C-178/94, C-179/94 och C-188/94–C-190/94, Dillenkofer m.fl., REG 1996, s. I-4845, punkt 21, och av den 4 december 2003 i mål C-63/01, Evans, REG 2003, s. I-14447, punkt 83).

50 Av svaren på de första två frågorna framgår att direktiven 94/19, 77/80, 89/299 och 89/646 inte ger insättarna några rättigheter avseende det fallet att deras insättningar blir indisponibla till följd av att de behöriga nationella myndigheterna har brustit i sin tillsyn, under förutsättning att insättarna är garanterade den kompensation som föreskrivs i direktiv 94/19.

51 Under dessa omständigheter kan de nämnda direktiven, av samma skäl som ligger till grund för svaren på de första två frågorna, inte anses ge enskilda rättigheter, avseende det fallet att deras insättningar blir indisponibla till följd av att de behöriga nationella myndigheterna har brustit i sin tillsyn, av sådan art att de kan ge upphov till skadeståndsansvar för staten på grundval av gemenskapsrätten.

Rättegångskostnader

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

På dessa grunder beslutar domstolen (plenum) följande dom:

1) **Under förutsättning att insättarna är garanterade sådan kompensation som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar, utgör artikel 3.2–3.5 i detta direktiv inte hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken den nationella myndighet som utövar tillsyn över kreditinstitut skall utföra sina uppgifter endast i det allmännas intresse, vilket enligt nationell rätt medför att enskilda inte kan begära ersättning för skada som orsakats av att denna myndighet har brustit i sin tillsyn.**

2) **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, rådets direktiv 89/299/EEG av den 17 april 1989 om kapitalbasen i kreditinstitut och 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, utgör inte hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken den nationella myndighet som utövar tillsyn över kreditinstitut skall utföra sina uppgifter endast i det allmännas intresse, vilket enligt nationell rätt medför att enskilda inte kan begära ersättning för skada som orsakats av att denna myndighet har brustit i sin tillsyn.**

Underskrifter