JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
25 päivänä marraskuuta 2003 [1]

Sisällys

I Johdanto ..... I - 9429

II Asiaa koskeva lainsäädäntö ..... I - 9429

A Yhteisön oikeus ..... I - 9429

1. Direktiivi 94/19/EY ..... I - 9429

2. Direktiivi 77/780/ETY — ensimmäinen yhteensovittamisdirektiivi ..... I - 9431

3. Direktiivi 89/646/ETY — toinen yhteensovittamisdirektiivi ..... I - 9432

4. Direktiivi 89/299/ETY — omia varoja koskeva direktiivi ..... I - 9432

5. Muut pankkioikeudelliset direktiivit ..... I - 9432

B Kansallinen lainsäädäntö ..... I - 9433

III Tosiseikat ja menettely kansallisessa tuomioistuimessa ..... I - 9434

IV Ennakkoratkaisukysymykset ..... I - 9436

V Tutkittavaksi ottaminen ..... I - 9438

A Osapuolten lausumat ..... I - 9438

B Arviointi ..... I - 9439

VI Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys ..... I - 9440

A Osapuolten olennaiset lausumat ..... I - 9441

B Arviointi ..... I - 9443

1. Direktiivin 94/19/EY 3 ja 7 artiklan välitön oikeusvaikutus ..... I - 9443

a) Direktiivin 94/19/EY 7 artikla ..... I - 9444

b) Direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 1 kohta ..... I - 9444

c) Direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohta ..... I - 9445

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2. Jäsenvaltion vastuu ..... I - 9449
a) Oikeuksien antaminen yksityisille oikeussubjekteille ..... I - 9450
b) Riittävän ilmeinen lainsäädännön rikkominen ..... I - 9451
c) Välitön syy-yhteys ..... I - 9452
VII Toinen ennakkoratkaisukysymys ..... I - 9453
A Osapuolten olennaiset lausumat ..... I - 9453
B Arviointi ..... I - 9455
1. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa ..... I - 9455
a) Ensimmäinen yhteensovittamisdirektiivi ..... I - 9455
b) Toinen yhteensovittamisdirektiivi ..... I - 9456
c) Omia varoja koskeva direktiivi ..... I - 9457
d) Direktiivi 95/26/EY ..... I - 9457
2. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa ..... I - 9458
VIII Kolmas ennakkoratkaisukysymys ..... I - 9458
IX Ratkaisuehdotus ..... I - 9459

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisuasia koskee sitä, annetaanko talletusten vakuusjärjestelmistä 30 päivänä toukokuuta 1994 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 94/19/EY [2] (jäljempänä direktiivi 94/19/EY) tai muilla pankkioikeudellisilla direktiiveillä tallettajille oikeus vaatia pankkivalvontatoimenpiteitä. Lisäksi se koskee valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan periaatteen ulottuvuutta vahinkoihin, joita yksityiselle oikeussubjektille aiheutuu siitä, että valtio on rikkonut yhteisön oikeutta.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Yhteisön oikeus*

1. Direktiivi 94/19/EY

2. Direktiivin 94/19/EY 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava alueellaan yhden tai useamman talletusten vakuusjärjestelmän perustaminen ja hyväksyminen.

— —

2 — EYVL L 135, s. 5.

Jäsenvaltio voi kuitenkin sallia luottolaitokselle poikkeuksen velvollisuudesta osallistua talletusten vakuusjärjestelmään, jos tämä laitos kuuluu järjestelmään, joka turvaa itse luottolaitoksen ja erityisesti sen maksuvalmiuden ja -kyvyn, varmistaen näin talletettajille turvan, joka on vähintään vastaava kuin talletusten vakuusjärjestelmän tarjoama turva ja joka toimivaltaisten viranomaisten mukaan täyttää seuraavat edellytykset:

— järjestelmä on toiminnassa ja se on virallisesti hyväksytty tämän direktiivin antamishetkellä,

— järjestelmän tarkoituksena on välttää se, että tähän järjestelmään kuuluviin luottolaitoksiin tehtyjä talletuksia ei kyetä maksamaan ja sillä on käytettävissään tarvittavat keinot tätä varten,

— järjestelmä ei koostu itse jäsenvaltion tai sen paikallisten taikka alueellisten viranomaisten luottolaitoksille antamasta vakuudesta,

— järjestelmä varmistaa tiedotuksen talletettajille 9 artiklassa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen ja edellytysten mukaisesti.

— —

2. Jos luottolaitos ei täytä sille talletusten vakuusjärjestelmän jäsenenä kuuluvia velvoitteita, toimiluvan antaneille toimivaltaisille viranomaisille ilmoitetaan tästä ja ne toteuttavat yhteistyössä vakuusjärjestelmän kanssa aiheelliset toimenpiteet, mukaan lukien rangaistusseuraamukset, sen takaamiseksi, että luottolaitos täyttää velvoitteensa.

3. Jos näillä toimenpiteillä ei pystytä varmistamaan sitä, että luottolaitos täyttää velvoitteensa, järjestelmä voi, jos kansallinen lainsäädäntö sallii jäsenten erottamisen, ja toimivaltaisten viranomaisten nimenomaisella suostumuksella, ilmoittaa vähintään kaksitoista kuukautta ennalta aikeestaan erottaa luottolaitos järjestelmästä. Ennen tämän määräajan päättymistä tehdyt talletukset kuuluvat edelleen järjestelmään kokonaisuudessaan. Jos luottolaitos ei ennalta ilmoittamista koskevan määräajan päättyessä ole täyttänyt velvoitteitaan, vakuusjärjestelmä voi toimivaltaisten viranomaisten nimenomaisen luvan saatuaan toteuttaa erottamisen.

4. Kansallisen lainsäädännön salliessa ja toimiluvan antaneiden toimivaltaisten viranomaisten nimenomaisella suostumuksella talletusten vakuusjärjestelmästä erotettu luottolaitos voi jatkaa talletusten vastaanot-

tamista, jos se on ennen erottamistaan tehnyt muita vakuusjärjestelyjä, jotka varmistavat tallettajille tasoltaan ja laajuudeltaan vähintään vastaavan turvan kuin virallisesti hyväksytyn järjestelmän tarjoama.

5. Jos luottolaitos, jonka erottamista on ehdotettu 3 kohdan mukaisesti, ei pysty tekemään muita järjestelyjä, jotka täyttävät 4 kohdassa tarkoitetut edellytykset, toimiluvan antaneet toimivaltaiset viranomaiset peruuttavat toimiluvan välittömästi."

3. Direktiivin 7 artiklassa säädetään muun muassa seuraavaa:

"1. Talletusten vakuusjärjestelmät määräävät, että kaikki saman tallettajan talletukset korvataan yhteensä 20 000 ecuun asti, jos talletuksia ei kyetä maksamaan. — —

3. Tämä artikla ei estä sellaisten säännösten soveltamisen jatkamista tai antamista, jotka turvaavat talletukset paremmin tai täydellisemmin. Talletusten vakuusjärjestelmät voivat erityisesti sosiaalisista syistä korvata tietyt talletukset täysimääräisesti.

— —"

2. Direktiivi 77/780/ETY — ensimmäinen yhteensovittamisdirektiivi

4. Luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 12 päivänä joulukuuta 1977 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 77/780/ETY[3] (jäljempänä ensimmäinen yhteensovittamisdirektiivi) 6 artiklassa säädetään tietyistä toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuksista luottolaitosten vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden seuraamiseksi sekä muiden talletusten suojan varmistamista koskevien toimenpiteiden toteuttamiseksi.

5. Direktiivin johdanto-osan 12. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"luottolaitoksia koskevat samankaltaiset taloudelliset vaatimukset ovat välttämättömät samanlaisen säästäjien suojan takaamiseksi ja tasapuolisten kilpailun edellytysten varmistamiseksi toisiinsa verrattavissa olevien luottolaitosryhmien kesken."

3 — EYVL L 322, s. 30.

3. Direktiivi 89/646/ETY — toinen yhteensovittamisdirektiivi

6. Luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta 15 päivänä joulukuuta 1989 annetun toisen neuvoston direktiivin 89/646/ETY[4] (jäljempänä toinen yhteensovittamisdirektiivi) tarkoituksena on sen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan "saada aikaan sellainen olennainen yhdenmukaistaminen, joka on välttämätön ja riittää varmistamaan toimilupien myöntämisen ja toiminnan vakavaraisuuteen kohdistuvien valvontajärjestelmien vastavuoroisen tunnustamisen, siten, että on mahdollista myöntää yksi koko yhteisön alueella hyväksytty toimilupa ja soveltaa kotivaltion valvonnan periaatetta".

4. Direktiivi 89/299/ETY — omia varoja koskeva direktiivi

7. Luottolaitosten omista varoista 17 päivänä huhtikuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/299/ETY[5] täydentää toista direktiiviä, jossa edellytetään omia varoja koskevan säännöksen antamista.

8. Kyseisen direktiivin 7 artiklassa säädetään, että toimivaltaisille viranomaisille on osoitettava, että 2–6 artiklan säännöksiä noudatetaan.

5. Muut pankkioikeudelliset direktiivit

9. Luottolaitosalan direktiivien 77/780/ETY ja 89/646/ETY, vahinkovakuutusalan direktiivien 73/239/ETY ja 92/49/ETY, henkivakuutusalan direktiivien 79/267/ETY ja 92/96/ETY, sijoituspalveluyritysten alan direktiivin 93/22/ETY sekä arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten (yhteissijoitusyritysten) alan direktiivin 85/611/ETY muuttamisesta toiminnan vakauden valvonnan tehostamiseksi 29 päivänä kesäkuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/26/ETY[6] johdanto-osan 15. perustelukappale kuuluu seuraavasti:

"Rahoitusalan yritysten toiminnan vakauden valvonnan tehostamiseksi ja rahoitusalan yritysten asiakkaiden suojaamiseksi olisi säädettävä siitä, että tilintarkastaja on velvollinen viipymättä ilmoittamaan toimivaltaisille viranomaisille, kun hän saa tässä direktiivissä säädetyllä tavalla tietoonsa seikkoja, joilla saattaa olla vakava vaikutus rahoitusalan yrityksen rahoitustilanteeseen tai sen hallinnon ja kirjanpidon järjestelmään."

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

10. Luottolaitosten konsolidoidusta valvonnasta 6 päivänä huhtikuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/30/ETY [7] johdanto-osan 11. perustelukappale kuuluu seuraavasti:

"Luottolaitosten konsolidoidun valvonnan tavoitteena on nimenomaan näiden laitosten tallettajien etujen suojelu ja rahoitusjärjestelmän vakauden varmistaminen."

11. Sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävyydestä 15 päivänä maaliskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/6/ETY [8] johdanto-osan kahdeksas perustelukappale kuuluu seuraavasti:

"laitosten omia varoja koskevat yhteiset perussäännöt sijoituspalveluista arvopaperialalla ovat olennainen osa sisämarkkinoita sen vuoksi, että omat varat mahdollistavat näiden laitosten liiketoiminnan jatkuvuuden ja sijoittajilleen suojan".

12. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan myös sijoituspalveluista arvopaperimarkkinoilla 10 päivänä toukokuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/22/ETY [9] johdanto-osan tiettyihin perustelukappaleisiin.

B *Kansallinen lainsäädäntö*

13. Kreditwesengesetzin (luottolaitostoiminnasta annettu laki, jäljempänä KWG) 6 §:n 3 ja 4 momentissa, sellaisina kuin ne olivat pääasian ratkaisun kannalta merkityksellisessä versiossaan, säädettiin seuraavaa:

"3. Bundesaufsichtsamt voi sille uskottujen tehtävien yhteydessä antaa luottolaitokselle ja sen johtajille määräyksiä, jotka ovat asianmukaisia ja välttämättömiä laitoksen sellaisten epäkohtien ehkäisemiseksi tai korjaamiseksi, jotka voivat vaarantaa laitokselle uskotun omaisuuden turvallisuutta tai heikentävät pankkitoiminnan taikka rahoituspalvelujen sääntöjenmukaista hoitamista.

4. Bundesaufsichtsamt toimii sille tämän lain ja muiden lakien nojalla annettuja tehtäviä suorittaessaan vain yleisen edun nimissä."

14. KWG:n 33 §:ssä säännellään pankkitoiminnan harjoittamista ja finanssipalvelujen suorittamista koskevan toimiluvan epäämistä, 35 §:ssä muun muassa sen peruuttamista. KWG:n 44 §:ssä säädetään pankkilai-

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

toksissa tehtävistä tarkastuksista ja KWG:n 45 §:ssä esimerkiksi kassavarojen ottamisen kieltämisestä tai rajoittamisesta tilanteessa, jossa omat varat tai maksuvalmius ovat riittämättömät. KWG:n 46 §:n nojalla voidaan tietyissä tapauksessa toteuttaa turvaamistoimia. KWG:n 46a § mahdollistaa hukkaamis- ja maksukiellon antamisen sekä maksujen vastaanottamisen lopettamisen tai kieltämisen.

15. Bürgerliches Gesetzbuchin [10] (siviililaki, jäljempänä BGB) 839 §:n 1 momentin sanamuoto on seuraava:

"Jos virkamies tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo hänellä kolmanteen osapuoleen nähden olevaa virkavelvollisuutta, hänen on korvattava tästä kolmannelle osapuolelle aiheutuvat vahingot. Jos virkamiehen on katsottava toimineen vain huolimattomasti, hänet voidaan asettaa vastuuseen vain, jos vahinkoa kärsinyt ei voi saada korvausta muulla tavoin."

16. Grundgesetzin [11] (perustuslaki, jäljempänä GG) 34 §:n ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

"Jos joku hänelle uskottua julkista virkaa hoitaessaan rikkoo hänellä kolmanteen osapuoleen nähden olevaa virkavelvollisuuttaan, vastuussa on ensisijaisesti valtio tai se julkisyhteisö, jonka palveluksessa virkamies on."

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

III Tosiseikat ja menettely kansallisessa tuomioistuimessa

17. Peter Paulilla, Cornelia Sonnen-Lüttellä, Christel Mörkensillä ja muutamilla muilla henkilöillä (jäljempänä Paul ym.) oli talletuksia Düsseldorfissa sijainneessa BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG -nimisessä pankissa (jäljempänä BVH-pankki), joka ei kuulunut mihinkään talletusten vakuusjärjestelmään. BVH-pankki sai vuonna 1987 Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesenilta (luottolaitoksia valvova liittovaltion virasto, jäljempänä Bundesaufsichtsamt) toimiluvan pankkitoiminnan harjoittamiseen sillä edellytyksellä, että se harjoittaa talletusten vastaanottamista vain, jos se on luottolaitosten yhdistysten vakuuslaitoksen jäsen, ja niin kauan kuin näin ei ole, sen on ilmoitettava asiakkailleen siitä, että vakuusjärjestelyä ei ole.

18. BVH-pankki haki vuosina 1987–1992 menestyksettä jäsenyyttä Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken e.V:ssä (Saksan pankkien talletusvakuusrahastojen liittovaltiotasoinen yhdistys). Tämän jälkeen se ei enää hakenut jäsenyyttä, koska se ei täyttänyt jäsenyysedellytyksiä.

19. Pankin vaikea varallisuustilanne johti siihen, että Bundesaufsichtsamt teki vuosina 1991, 1995 ja 1997 KWG:n 44 §:n mukaisia erityistarkastuksia. Kolmannen erityistarkastuksen seurauksena Bundesaufsichtsamt määräsi 19.8.1997 alkaen vaikuttavan, KWG:n 46 a §:n mukaisen maksunlykkäyksen.

20. Bundesaufsichtsamt teki 14.11.1997 konkurssihakemuksen ja peruutti pankilta toimiluvan pankkitoiminnan harjoittamiseen.

21. Konkurssimenettely aloitettiin 1.12.1997. Paul ym. olivat avanneet 17.6.1993, 28.2.1994 ja 7.6.1995 säästötilit BVH-pankissa. Tähän asti he ovat hävinneet tileihin perustuvat vaatimuksensa, joiden määrät konkurssilaskelman mukaan ovat 131 455,80 DEM, 101 662,51 DEM ja 66 976,20 DEM. On vielä epäselvää, onko heillä mahdollisuutta saada osuutta konkurssipesän varoista.

22. Paul ym. ovat vaatineet Saksan liittotasavallalta korvausta heille aiheutuneesta vahingosta sillä perusteella, että Saksan liittotasavalta ei ole saattanut direktiiviä 94/19/EY osaksi kansallista oikeusjärjestystä ajoissa eli 1.7.1995 mennessä [12] ja että Bundesaufsichtsamt ei ole täyttänyt pankkivalvontaa koskevaa velvollisuuttaan sääntöjenmukaisesti. Bundesaufsichtsamtin olisi pitänyt erityistarkastuksissa ilmenneen pankin tilanteen perusteella jo ennen heidän tekemiään talletuksia määrätä maksunlykkäyksestä tai toteuttaa KWG:n 6 §:n 3 momentin ja 33, 45 ja 46 §:n mukaisia toimenpiteitä. Erityisesti Bundesaufsichtsamtilla olleen tiedon, jonka mukaan pankki ei aikaisemminkaan ollut täyttänyt talletusvakuusrahaston jäsenyyden edellytyksiä, olisi pitänyt johtaa valvontaoikeudellisten tarkastusten tekemiseen.

23. Landgericht Bonn hyväksyi kanteen direktiivin 94/19/EY liian myöhään tapahtuneen täytäntöönpanon vuoksi oikeudellisena perusteenaan yhteisön oikeuden mukainen valtion vahingonkorvausvastuu ja tuomitsi kyseisessä direktiivissä säädetyn 20 000 ecun enimmäiskorvausmäärän.

24. Tämän määrän ylittävän vahingon osalta kanne ei sitä vastoin menestynyt Landgerichtissä eikä toisessa oikeusasteessa eli Oberlandesgericht Kölnissä. Molemmat tuomioistuimet katsoivat, että Paul ym:llä ei ollut viranomaisen vastuuseen perustuvaa oikeutta korvaukseen, koska Bundesaufsichtsamtilla — jonka väitettiin laiminlyöneen velvollisuutensa — ei ollut ollut heihin nähden mitään virkavelvollisuuksia, koska KWG:n 6 §:n 4 momentin säännöksen mukaan se toimii sille annettuja tehtäviä suorittaessaan vain yleisen edun nimissä.

12 — Direktiivi 94/19/EY saatettiin osaksi Saksan oikeusjärjestystä vasta 16.7.1998.

25. Paul ym. tekivät tästä ratkaisusta Revision-valituksen Bundesgerichtshofiin ja esittivät lähinnä, että KWG:n 6 §:n 4 momentin säännös ei ole yhteensopiva niiden eri direktiivien kanssa, joilla — myös säästäjien ja tallettajien suojaamiseksi — pankkivalvontaa koskevaa lainsäädäntöä yhä enenevässä määrin yhdenmukaistetaan.

26. Bundesgerichtshofin näkemyksen mukaan on kyllä mahdollista, että tallettajien oikeudet ulottuvat myös viranomaisten toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä talletusten vakuusjärjestelmän perustamiseksi ja turvaamiseksi, mutta se on kuitenkin epätietoinen siitä, annetaanko direktiivin säännöksissä valittajille oikeus saada talletustensa menettämisestä täysi korvaus.

27. Bundesgerichtshof katsoo näin ollen, että direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdan säännöksillä pyritään vain toimintakykyisen talletusten vakuusjärjestelmän luomiseen ja ylläpitämiseen.

28. Bundesgerichtshofin mielestä Revision-valituksen ratkaisemisen kannalta on ratkaisevaa se, ovatko KWG:n 6 §:n 4 momentin perustana ainoastaan yleiseen etuun liittyvät virkavelvollisuudet vai onko tämä säännös jätettävä huomiotta yhteisön oikeussääntöjen soveltamisen ensisijaisuuden vuoksi, joten se on 16.5.2002 tekemällä välipäätöksellään lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä.

IV Ennakkoratkaisukysymykset

"1. Annetaanko talletusten vakuusjärjestelmistä 30 päivänä toukokuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/19/EY 3 ja 7 artiklassa tallettajalle sen lisäksi, että hänellä on oikeus silloin, jos hänen talletuksiaan ei kyetä maksamaan, saada talletusten vakuusjärjestelmästä enintään 7 artiklan 1 kohdassa mainittu korvaus, myös laajempi oikeus siihen, että toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat 3 artiklan 2–5 kohdassa mainitut toimenpiteet ja tarvittaessa peruuttavat myös luottolaitoksen toimiluvan?

Jos tallettajalla on tällainen oikeus, kuuluuko siihen myös oikeus voida vaatia direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa mainitun määrän ylittävää korvausta vahingosta, joka johtuu toimivaltaisen viranomaisen virheellisestä menettelystä?

2. Annetaanko jäljempänä mainituissa pankkivalvontaa koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta annettujen direktiivien säännöksissä — erikseen tai yhdessä ja mistä mahdollisesta ajankohdasta lukien — säästäjille ja sijoittajille sen sisältöisiä oikeuksia, että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on toteutettava valvontatoimenpiteitä, joiden toteuttaminen on annettu niiden tehtäväksi näissä direktiiveissä, tämän henkilöjoukon etujen nimissä ja että viranomaiset ovat vastuussa tältä osin virheellisestä menettelystään,

vai sisältääkö talletusten vakuusjärjestelmistä annettu direktiivi 94/19/EY tyhjentävän erityissääntelyn, joka koskee kaikkia tapauksia, joissa talletuksia ei kyetä maksamaan?

— luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 12 päivänä joulukuuta 1977 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 77/780/ETY 6 artiklan 1 kohta, johdanto-osan neljäs ja 12. perustelukappale

— luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta 15 päivänä joulukuuta 1989 annetun toisen neuvoston direktiivin 89/646/ETY 3 artikla, 4–7 ja 10–17 artikla sekä johdanto-osan 11. perustelukappale

— luottolaitosten omista varoista 17 päivänä huhtikuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/299/ETY 7 artikla luettuna yhdessä 2–6 artiklan kanssa

— 29.6.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/26/EY johdanto-osan 15. perustelukappale.

Voidaanko

— luottolaitosten konsolidoidusta valvonnasta 6 päivänä huhtikuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/30/ETY johdanto-osan 11. perustelukappaleesta

— sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävyydestä 15 päivänä maaliskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/6/ETY johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta

— sijoituspalveluista arvopaperimarkkinoilla 10 päivänä toukokuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/22/ETY johdanto-osan toisesta, viidennestä, 29., 32., 41. ja 42. perustelukappaleesta

löytää tulkinta-apua edellä mainittuihin kysymyksiin vastaamiseksi siitä riippumatta, sisältävätkö ne muutoin nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavia säännöksiä?

3. Jos yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että edellä mainituilla direktiiveillä tai jollakin niistä annetaan säästäjille tai sijoittajille oikeus siihen, että toimivaltaisten viranomaisten on heidän etujensa nimissä toteutettava valvontatoimenpiteitä, esitetään vielä seuraavat kysymykset:

Onko säästäjän tai sijoittajan tällaisella oikeudella siihen, että hänen etujensa nimissä toteutetaan valvontatoimenpiteitä, välitön oikeusvaikutus jäsenvaltiota vastaan käytävässä oikeudenkäynnissä siten, että tämän oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia normeja on jätettävä soveltamatta,

vai

onko jäsenvaltio, joka ei ole direktiivien täytäntöönpanossa ottanut huomioon säästäjien tai sijoittajien tällaista oikeutta, vastuussa tästä ainoastaan yhteisön oikeuden mukaisten valtion vastuuta koskevien periaatteiden mukaisesti?

Onko jäsenvaltio viimeksi mainitussa tapauksessa rikkonut yhteisön oikeutta riittävän ilmeisellä tavalla, kun se ei ole tunnustanut oikeutta valvontatoimenpiteiden vaatimiseen?"

V Tutkittavaksi ottaminen

A *Osapuolten lausumat*

29. *Paul ym.* esittävät muiden osapuolten ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä esittämiin vastaväitteisiin, että oikeutta korvaukseen ei ole kiistetty pääasian oikeudenkäynnissä. Niiden toimenpiteiden osalta, joita olisi pitänyt toteuttaa, se mainitsee toimiluvan peruuttaminen.

30. *Saksan hallituksen* mukaan ennakkoratkaisukysymykset on tutkittava, koska kyseessä on yhteisön oikeuden tulkinta eikä konkreettisen (virheellisen) menettelyn toteaminen.

31. *Espanjan hallituksen* mielestä ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty, koska talletukset tehtiin ennen täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä. Toinen ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta sen vuoksi, että valvontaviranomaisten toimenpiteitä ei ole yksilöity. Myöskään kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty, koska se liittyy ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen.

32. *Irlannin hallitus* viittaa siihen, että ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa saattaa olla hypoteettinen, jos direktiivi 94/19/EY ei ollut asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana vielä voimassa. Ennakkoratkaisukysymyksen tarpeellisuuden arviointi on kuitenkin kansallisen tuomioistuimen tehtävänä.

33. *Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus* ilmaisee epäilyksensä toisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä. Tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja ei ole esitetty riittävän tarkasti, koska pääasian oikeudenkäynnistä ei ilmene, mitä valvontatoimenpiteitä olisi pitänyt toteuttaa.

34. *Komissio* esittää kysymyksen siitä, onko pääasian oikeudenkäynti ylipäänsäkin hypoteettinen. Bundesaufsichtsamt on kohdistanut BHV-pankkiin valvontatoimenpiteitä, jotka eivät kuitenkaan ole estäneet pankin konkurssia eivätkä talletusten menettämistä. Näin ollen oikeudenkäynnin lähtökohtana olevat tosiseikat ovat kyseenalaisia, eli se, että mikäli direktiivi olisi pantu oikea-aikaisesti täytäntöön, pankkivalvontaa olisi suoritettu ja talletusten menetykset vältetty.

B *Arviointi*

35. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamiselle asetetaan useita edellytyksiä.

36. Kansallisen tuomioistuimen tarvitseman yhteisön oikeutta koskevan tulkintaratkaisun antaminen edellyttää esimerkiksi sitä, että kyseinen tuomioistuin selvittää ne tosiseikat ja oikeudelliset perusteet, jotka ovat perustana sen esittämille ennakkoratkaisukysymyksille, tai että se ainakin selostaa ne tosiseikastoa koskevat olettamukset, jotka ovat ennakkoratkaisukysymysten lähtökohtana. [13]

37. Yhteisöjen tuomioistuin on tässä yhteydessä todennut, että kansalliselle tuomioistuimelle asetettu vaatimus ennakkoratkaisu-

13 — Yhdistetyt asiat C-320/90, C-321/90 ja C-322/90, Telemarsicabruzzo ym., tuomio 26.1.1993 (Kok. 1993, s. I-393, Kok. Ep. XIV, s. I-1, 6 kohta); asia C-157/92, Banchero, määräys 19.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1085, 4 kohta); asia C-378/93, La Pyramide, määräys 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3999, 14 kohta); asia C-458/93, Saddik, määräys 23.3.1995 (Kok. 1995, s. I-511, 12 kohta) ja asia C-116/00, Laguillaumie, määräys 28.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4979, 15 kohta).

kysymystä koskevien tosiseikkojen ja oikeudellisten perusteiden selvittämiseen ei ole niin ehdoton silloin, kun kyse on yksityiskohtaisista teknisistä seikoista, joiden osalta yhteisöjen tuomioistuimella on mahdollisuus antaa asianmukainen vastaus, vaikka kansallinen tuomioistuin ei ole antanut tyhjentävää selvitystä oikeudellisesta tilanteesta ja tosiasiatilanteesta. [14]

38. Vaikka siis katsottaisiinkin, että ennakkoratkaisupyynnössä ei ole esitetty tietoja tyhjentävästi, ne ovat joka tapauksessa riittäviä, jotta yhteisöjen tuomioistuin kykenee antamaan asianmukaisen vastauksen.

39. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevät tiedot eivät ole myöskään tarpeen yksinomaan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin voi niiden perusteella antaa asianmukaisen vastauksen, vaan ne ovat lisäksi tarpeen, jotta jäsenvaltioiden hallituksilla ja muilla osapuolilla on niiden perusteella mahdollisuus esittää huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on muistuttanut siitä, että sen velvollisuutena on huolehtia tämän mahdollisuuden suojaamisesta, kun otetaan erityisesti huomioon se, että mainitun määräyksen mukaisesti ainoastaan ennakkoratkaisupyyntö annetaan osapuolille tiedoksi. [15]

40. Kuten yhteisöjen tuomioistuimelle saapuneiden erityisesti jäsenvaltioiden toimittamien kirjallisten huomautusten lukumäärä ja sisältö osoittaa, myös tämä vaatimus täyttyy.

41. Ennakkoratkaisupyyntö täyttää myös sen vaatimuksen, että kansallinen tuomioistuin esittää täsmälliset syyt, joiden vuoksi yhteisön oikeuden tulkinta on sen mielestä epäselvä ja se katsoo tarpeelliseksi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä. [16]

42. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisukysymykset on tutkittava.

VI Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

43. Bundesgerichtshof tiedustelee ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä sitä, onko direktiivin 94/19/EY 3 ja 7 artiklan säännöksillä välitön oikeusvaikutus ja annetaanko niillä tallettajille oikeuksia, joiden perusteella nämä voivat edellyttää asianomaisen jäsenvaltion pankkivalvontavi-

14 — Asia C-316/93, Vaneetveld, tuomio 3.3.1994 (Kok. 1994, s. I-763, 13 kohta); asia C-326/95, Banco de Fomento e Exterior SA, määräys 13.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1385, 8 kohta) ja asia C-66/97, Banco de Fomento e Exterior SA, tuomio 30.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3757, 9 kohta).

15 — Yhdistetyt asiat 141/81, 142/81 ja 143/81, Holdijk ym., tuomio 1.4.1982 (Kok. 1982, s. 1299, Kok. Ep. VI, s. 379, 6 kohta); edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Saddik annetun määräyksen 13 kohta ja edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Laguillaumie annetun määräyksen 24 kohta.

16 — Asia C-101/96, Italia Testa, määräys 25.6.1996 (Kok. 1996, s. I-3081, 6 kohta); asia C-9/98, Agostini, määräys 8.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4261, 6 kohta) ja edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Laguillaumie annetun määräyksen 16 kohta.

ranomaisilta direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä. Lisäksi esitetään kysymys siitä, voidaanko mahdollisesti esittää vahingonkorvausvaatimuksia, jotka ylittävät direktiivin 94/19/EY 7 artiklan 1 kohdassa mainitun määrän.

A *Osapuolten olennaiset lausumat*

44. *Paul ym.* ovat osapuolista ainoita, joiden mielestä direktiivillä 94/19/EY pyritään myös suojelemaan tallettajia ja annetaan heille erityisesti tehokkuussyistä tiettyjä oikeuksia. Näihin kuuluu myös oikeus vaatia, että toimivaltaiset pankkivalvontaa koskevaa lainsäädäntöä soveltavat viranomaiset toteuttavat direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdassa mainittuja toimenpiteitä eli tarvittaessa myös peruuttavat luottolaitoksen toimiluvan.

45. Valvontavelvollisuuksien laiminlyönnin yhteydessä syntyy myös oikeus saada valtiolta korvausta. Tätä ei rajoiteta 7 artiklassa, johon ei sisälly vastuuta koskevaa tyhjentävää säännöstä. Nyt käsiteltävässä asiassa valtion vastuun tunnustaminen ei johda myöskään liiallisuuksiin, koska Saksan oikeudessa vastuulle asetetaan korkeat vaatimukset.

46. *Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin, Portugalin* ja *Espanjan hallitukset* sekä *komissio* puolestaan katsovat lähinnä, että direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohta ei voi olla tallettajien hyväksi määrättävien laajempien suojeluvelvollisuuksien perusteena.

47. *Saksan hallituksen* mukaan direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdan mukaisilla toimenpiteillä pyritään yksinomaan talletusten vakuusjärjestelmän turvaamiseen eivätkä ne voi olla subjektiivisten oikeuksien perusteena. Se perustelee kielteistä näkemystään direktiivin 94/19/EY sanamuodolla, rakenteella ja tavoitteella sekä — komission tapaan — oikeusvarmuuden periaatteella.

48. Saksan hallitus katsoo, että pankkivalvontaa koskevaan lainsäädäntöön perustuvista toimenpiteistä johtuvasta vastuusta säädetään tyhjentävästi 7 artiklassa. Koska tätä laajemmalla vastuulla olisi kauaskantoisia seurauksia, siitä olisi pitänyt säätää direktiivissä nimenomaisesti.

49. *Espanjan hallituksen* mukaan direktiivillä 94/19/EY pyritään yksinomaan yhdenmukaistamiseen pankkisektorilla, eikä siinä säädetä 7 artiklan 1 kohtaa lukuun ottamatta subjektiivisista oikeuksista. Tässä yhteydessä

eivät täyty subjektiivisia oikeuksia eivätkä valtion vastuuta koskevat edellytykset.

50. *Irlannin hallituksen* käsityksen mukaan direktiivillä 94/19/EY pyritään ainoastaan vähimmäistason yhdenmukaistamiseen. Ainoastaan 7 artiklan 1 kohdalla ja 10 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus. Direktiivin 3 artiklan 2–5 kohdalla pyritään ainoastaan varmistamaan, että luottolaitokset noudattavat velvoitteitaan talletusten vakuusjärjestelmässä. Tästä syystä ne eivät luonteensakaan vuoksi voi olla yksityisten oikeussubjektien oikeuksien perusteena. Direktiivissä ei myöskään säädetä vakuusjärjestelmän muodosta ja laadusta.

51. Vastuun osalta Irlannin hallitus huomauttaa siitä, että on kyseenalaista, onko 3 artiklan 2–5 kohdan rikkomisen (valvontatoimenpiteiden laiminlyönti) ja tallettajalle aiheutuneen vahingon välillä yhteys. Myöskään muut valtion vastuun edellytykset eivät täyty. Näin ollen nyt käsiteltävän asian kohteena olevilla säännöksillä ei anneta yksityisille oikeuksia, ja kun otetaan huomioon kansallisten viranomaisten huomattava harkintavalta, kyseessä ei ole riittävän ilmeinen oikeussääntöjen rikkominen.

52. *Portugalin hallituksen* mielestä yksityinen voi vaatia toimivaltaisilta viranomaisilta ainoastaan sellaisen talletusten vakuusjärjestelmän käyttöönottoa, joka varmistaa hänelle hänen talletustensa takaisinmaksun tiettyyn määrään saakka, koska direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdassa mainituilla toimenpiteillä pyritään ainoastaan turvaamaan talletusten vakuusjärjestelmän pysyvyys ja tehokkuus.

53. *Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus* korostaa, että direktiivin 94/19/EY 7 artiklan 1 kohdassa säädetyn määrän ylittävät vahingonkorvausvaatimukset on nimenomaisesti poissuljettu direktiivin 94/19/EY johdantoosan 24. perustelukappaleessa. Valtion vastuu ei voi johtaa siihen, että tallettaja on paremmassa asemassa kuin hän olisi, jos direktiivi 94/19/EY olisi pantu täytäntöön ja sitä sovellettaisiin asianmukaisesti.

54. *Komission* mielestä direktiivin 94/19/EY 3 artiklassa ei sen sanamuodonkaan mukaan anneta yksityiselle oikeutta vaatia valvontaviranomaisilta kyseisen säännöksen 2–5 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttamista. Koska kyseisissä säännöksissä ei viitata asianomaiseen henkilöjoukkoon, se henkilöjoukko, jolla mahdollisesti olisi oikeuksia, ei ole määritettävissä. Lisäksi direktiivin 94/19/EY 7 artiklan 3 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että on edelleen jäsenvaltioiden asiana järjestää talletuksille paremmat tai täydellisemmät vakuudet. Tallettajan subjektiivista oikeutta vaatia valvontatoimenpiteiden toteuttamista ei voida johtaa myöskään direktiivin 94/19/EY tarkoituksesta. Komissio perustelee näkemystään viittaa-

malla yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. [17] Se, että tallettajille myönnettäisiin oikeus vaatia valvontatoimenpiteiden toteuttamista, olisi järjestelmän vastaista, koska yhteisön kuluttajansuojaoikeudessa ei tunneta oikeutta vaatia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä vaan ainoastaan oikeus vaatia korvausta. Lisäksi valvontatoimenpiteet on toteutettava yleisen edun nimissä.

55. Komissio katsoo, että koska tilanne on jäsenvaltioiden kannalta epäselvä, ei olisi myöskään oikeusvarmuuden periaatteen mukaista, mikäli direktiivistä 94/19/EY johdettaisiin oikeus vaatia valvontatoimenpiteiden toteuttamista.

56. Lopuksi komissio vastustaa poikkeamista valtion vahingonkorvausvastuun edellytyksistä ja pitää jäsenvaltioiden vastuuta tässä yhteydessä kohtuuttomana.

B *Arviointi*

57. Aluksi on todettava terminologian osalta, että oikeuskirjallisuudessa käytetään samasta oikeudellisesta ilmiöstä osittain eri käsitteitä, kuten välitön oikeusvaikutus tai välitön sovellettavuus tai välitön voimassaolo. [18] Seuraavassa noudatetaan yhteisöjen tuomioistuimen käsitteistöä, sillä se on puhunut direktiivien yhteydessä säännönmukaisesti välittömästä oikeusvaikutuksesta. [19]

58. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäisessä kysymyksessä tuodaan esiin kaksi perustavanlaatuista ongelmaa, jotka on tutkittava erikseen. Ensinnäkin kyse on direktiivin 94/19/EY 3 ja 7 artiklan välittömästä oikeusvaikutuksesta. Toiseksi on tutkittava, voiko näiden säännösten mahdollinen rikkominen olla perusteena oikeudelle saada vahingonkorvausta valtion vastuun perusteella.

1. Direktiivin 94/19/EY 3 ja 7 artiklan välitön oikeusvaikutus

59. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeudenkäynnissä on käsitelty useaan kertaan ja eri tavoin sitä, pyritäänkö direktiivillä 94/19/EY kuluttajansuojatavoitteeseen eli suojellaanko sillä tallettajaa. Tältä osin on todettava, että direktiivin tavoite ei yksin ratkaise, vaan on tutkittava yksittäisen säännöksen välitön

17 — Asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2405).

18 — Vrt. tämän ongelma-alueen peruslähtökohtien osalta Klein, *Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischem Gemeinschaftsrecht*, Saarbrücken 1988, s. 3 ja sitä seuraavat sivut, Klagian, "Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien", *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2001, s. 305 (erityisesti s. 306 ja sitä seuraavat sivut).

19 — Vrt. 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.

oikeusvaikutus. Se, että direktiivi 94/19/EY palvelee myös tallettajan etuja, on kylläkin kiistatonta, mutta se ei loppujen lopuksi yksin ole ratkaisevaa muun muassa sen vuoksi, että direktiivillä voidaan tavoitella useita päämääriä. Tämä pätee myös direktiiviin 94/19/EY, kuten useat johdanto-osan perustelukappaleet osoittavat.

60. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "yksityiset voivat aina vedota kansallisissa tuomioistuimissa valtiota vastaan direktiivin säännöksiin, mikäli ne ovat sisällöltään ehdottomia ja tarpeeksi täsmällisiä, jos valtio ei ole saattanut direktiiviä määräajassa osaksi kansallista oikeutta tai jos tämä täytäntöönpano on suoritettu riittämättömästi". [20]

61. Tässä yhteydessä on aluksi muistutettava siitä, että kansallinen tuomioistuin on ennakkoratkaisupyynnössään nimenomaisesti todennut, että direktiiviä 94/19/EY ei pääasian oikeudenkäynnin kannalta merkityksellisenä ajankohtana ollut vielä saatettu osaksi Saksan oikeutta.

20 — Vrt. vastaavasti asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982 (Kok. 1982, s. 53, Kok. Ep. VI, s. 295, 25 kohta); asia 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, tuomio 8.10.1987 (Kok. 1987, s. 3969, Kok. Ep. IX, s. 215, 7 kohta); asia 103/88, Fratelli Costanzo, tuomio 22.6.1989 (Kok. 1989, s. 1839, Kok. Ep. X, s. 95, 29 kohta); asia C-193/91, Mohsche, tuomio 25.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2615, 17 kohta) ja asia C-134/99, IGI, tuomio 26.9.2000 (Kok. 2000, s. I-7717, 36 kohta).

62. Näin ollen on vielä tutkittava, ovatko direktiivin riidanalaiset säännökset sisällöltään ehdottomia ja tarpeeksi täsmällisiä, jotta yksityinen oikeussubjekti voi vedota niihin valtiota vastaan.

a) Direktiivin 94/19/EY 7 artikla

63. Ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä mainitun direktiivin 94/19/EY 7 artiklan säännöksen osalta on huomautettava, että sen välitön oikeusvaikutus on ensinnäkin kiistaton ja että se ei toisaalta ole ennakkoratkaisumenettelyn kohteena. Kyseisellä säännöksellä annettu oikeus on näet jo tunnustettu pääasian oikeudenkäynnissä, ja valituksen vastapuoli on tuomittu sen mukaisesti.

64. Lisäksi on todettava, että 7 artiklassa säädetään tietyistä oikeuksista vakuuksiin, mutta siinä ei viitata valvontatoimenpiteisiin, jotka ovat ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena.

b) Direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 1 kohta

65. Sama pätee direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 1 kohtaan. Kyseinen säännös koskee näet

lähinnä jäsenvaltioiden velvollisuutta varmistaa "alueellaan yhden tai useamman talletusten vakuusjärjestelmän perustaminen ja hyväksyminen". Lisäksi kyseisessä säännöksessä annetaan jäsenvaltioille toimivalta vapauttaa luottolaitokset tietyin edellytyksin velvoitteesta osallistua talletusten vakuusjärjestelmään.

66. Direktiivin 3 artiklan 1 kohtaan ei kuitenkaan sisälly konkreettisia säännöksiä valvontatoimenpiteistä, jotka ovat ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena. Niitä koskevat säännökset sisältyvät direktiivin 94/19/EY 3 artiklan muihin kohtiin.

67. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen on näin ollen tulkittava tarkoittavan sitä, annetaanko direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdan säännöksissä yksityiselle oikeus vaatia, että toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat siinä säädettyjä toimenpiteitä.

c) Direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohta

68. Ennen kuin tutkin nyt käsiteltävän asian kannalta olennaisten valvontaa koskevien direktiivin säännösten ehdottomuuden ja täsmällisyyden, tässä yhteydessä on viitattava vielä toiseenkin ongelmaan.

69. Ilman että asiaa olisi tarpeen tutkia tarkemmin, on ilmeistä, että koska direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdan säännökset koskevat toimiluvan edellytyksiä ja valvontaa, niillä asetetaan luottolaitoksille yleensä velvoitteita siltä osin kuin näiden säännösten välitön oikeusvaikutus tunnustetaan. Näin ollen herää kysymys, voiko myös tällaisilla velvoitteita asettavilla direktiivin säännöksillä, jotka koituvat kolmansien osapuolten eduksi, olla välitön oikeusvaikutus, jolloin yksityiset voivat vedota siihen kansallisissa tuomioistuimissa.

70. Tätä ongelmaa on asiassa Großkrotzenburg annetun tuomion [21] mukaan pidettävä kuitenkin suureksi osaksi selvitettynä. Kyseinen asia koski erään ympäristödirektiivin [22] sellaisten säännösten välitöntä oikeusvaikutusta, joiden mukaan ympäristövaikutusten arvioinnin tulokset on otettava huomioon tiettyjen laitosten perustamista koskevassa lupamenettelyssä. Tällainen edellytys saattaa hankaloittaa laitoksen toiminnan harjoittajan tilannetta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi,

21 — Asia C-431/92, Wärmekraftwerk Großkrotzenburg, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189).

22 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40).

että kyseisillä direktiivin säännöksillä oli välitön oikeusvaikutus, ilman että se olisi liittänyt siihen — säännöksen riittävän täsmällisyyden lisäksi — muita edellytyksiä.

71. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio on ymmärrettävä siten, että direktiivien säännöksillä on välitön oikeusvaikutus myös silloin, kun niillä asetetaan velvoitteita kolmansille osapuolille. [23]

72. Direktiivin säännös on sisällöltään ehdoton, kun sillä perustetaan velvoite, joka ei liity mihinkään aineelliseen edellytykseen eikä tarvitse täyttymisekseen tai ollakseen tehokas erillistä päätöstä, joka on yhteisön toimielinten tai jäsenvaltioiden harkintavallassa. [24]

73. Direktiivin säännös on puolestaan riittävän täsmällinen silloin, kun siinä annetaan yleisesti ja yksiselitteisesti tiettyjä sääntöjä ja nimenomaan sääntöjä, jotka koskevat sääntelyn asiasisältöä ja asianomaista henkilöjoukkoa. [25] Tällöin direktiivin säännöksen asiallisen ja henkilöllisen soveltamisalan täsmällisyys riippuu sääntelyn täydellisyydestä. Yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt säännöstä "oikeudellisesti täydellisenä" [26] silloin, kun asianomaisia säännöksiä voidaan soveltaa ilman jäsenvaltioiden konkreettisia lisätoimenpiteitä.

74. Seuraavaksi tutkin valvontatoimenpiteitä koskevia säännöksiä [27] todetakseni, ovatko ne ehdottomia ja riittävän täsmällisiä. [28]

75. Kaikkien tutkittavien säännösten eli direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdan osalta on todettava, että niillä säännellään ainoastaan asianomaisen luottolaitoksen, viranomaisten ja vakuusjärjestelmän välisiä suhteita. Missään näistä säännöksissä ei ole kyse tallettajien oikeudellisista suhteista luottolaitokseensa, viranomaisiin tai vakuusjär-

23 — Vrt. Epiney, "Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien", *Deutsches Verwaltungsblatt* 1996, s. 433, erityisesti s. 437.

24 — Asia 41/74, Von Duyn, tuomio 4.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395, 13 kohta ja sitä seuraavat kohdat); asia 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen Lippe, tuomio 3.4.1968 (Kok. 1968, s. 216, Kok. Ep. I, s. 335) ja asia C-236/92, Difesa, tuomio 23.2.1994 (Kok. 1994, s. I-483).

25 — Edellä alaviitteessä 20 mainitussa asiassa Becker 19.1.1982 annetun tuomion 27 kohta.

26 — Yhdistetyt asiat 372/85, 373/85 ja 374/85, Trän ym., tuomio 12.5.1987 (Kok. 1987, s. 2141, 25 kohta).

27 — Vrt. pankkien ja vakuutuslaitosten valvontaa koskevien direktiivin säännösten välittömän oikeusvaikutuksen osalta Gratias, *Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt*, 1999, s. 150 ja sitä seuraavat sivut; Schenke Ruthig, "Amtshaftungsansprüche von Bankkunden", *Neue Juristische Wochenschrift* 1994, s. 2324.

28 — Vrt. Jarass, "Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts", *Neue Juristische Wochenschrift* 1990, s. 2420 (erityisesti s. 2422 ja sitä seuraavat sivut); 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 ja sitä seuraavat sivut; 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 coupe de grâce for the denial of horizontal effect of Community directives", *European public law* 2002, s. 545; Edward, *Direct effect: myth, mess or mystery*, 2002, s. 215.

jestelmään. Säännöksissä annetaan useita sääntöjä luottolaitosten, viranomaisten ja vakuusjärjestelmien valtuuksista ja velvollisuuksista mutta ei tallettajien oikeuksista tai velvollisuuksista.

76. Lisäksi on korostettava, että valvontatoimenpiteet yleisesti sen enempää kuin 3 artiklan 2–5 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet erityisesti eivät palvele yksinomaan tallettajien etuja puhumattakaan siitä, että ne palvelisivat asianomaisen luottolaitoksen tallettajien etuja. Valvontatoimenpiteillä pyritään siihen, että luottolaitokset täyttävät velvoitteensa. Ennen valvontatoimenpiteiden toteuttamista on punnittava kattavasti useita intressejä, missä yhteydessä yksittäisten tallettajien edut saattavat olla ristiriidassa muiden tallettajien etujen tai tiettyjen yleisten etujen kanssa. Myös muiden kuin tallettajien etujen, kuten toimivaan pankkisektoriin liittyvien etujen suojelu poissulkee jo lähtökohtaisesti sen, että yksinomaan tallettajien edut otettaisiin huomioon.

77. Tätä taustaa vasten yksityisten oikeussubjektien eli tallettajien oikeuksien tunnustaminen edellyttäisi sitä, että he voisivat vedota muihinkin kuin omiin etuihinsa eli yleiseen etuun. Yksityisten oikeudet tunnustetaan kuitenkin vain silloin, kun kyseessä on heidän oikeudellisten etujensa suojeleminen. Oikeuksien tätä laajempi tunnustaminen johtaisi siihen, että olisi mahdollista nostaa ryhmäkanteita. Tämä ei kuitenkaan vastaa direktiivien välitöntä oikeusvaikutusta koskevaa yhteisön oikeuden periaatetta.

78. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat yhteistyössä vakuusjärjestelmän kanssa kaikki "aiheelliset toimenpiteet",[29] mukaan lukien rangaistusseuraamukset, sen takaamiseksi, että luottolaitos täyttää velvoitteensa.

79. Ei ole epäilystäkään siitä, että direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2 kohta ei täytä sisällön ehdottomuutta koskevaa edellytystä. Tämä ilmenee jo sen sanamuodosta, jonka mukaan viranomaisilla on velvollisuus toteuttaa yhteistyössä vakuusjärjestelmän kanssa kaikki "aiheelliset toimenpiteet". Tällä tavoin toimivaltaisille viranomaisille ja vakuusjärjestelmille annetaan huomattavaa harkintavaltaa, mikä ei sovi yhteen sisällön ehdottomuutta koskevan vaatimuksen kanssa. Koska "aiheelliset toimenpiteet" edellyttäisivät sisällön tarkempaa konkretisoimista, velvoite ei ole myöskään riittävän täsmällinen.

29 — Vrt. tähän edellytykseen liittyvästä välittömästä oikeusvaikutuksesta jo edellä alaviitteessä 24 mainitussa asiassa Difesa annettu tuomio.

80. Direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 3 kohdan perusteella vakuusjärjestelmä "voi", jos kansallinen lainsäädäntö sallii jäsenten erottamisen, toimivaltaisten viranomaisten nimenomaisella suostumuksella ilmoittaa vähintään kaksitoista kuukautta ennalta aikeestaan erottaa luottolaitos järjestelmästä. Lisäksi vakuusjärjestelmä "voi" myös toteuttaa erottamisen.

81. Myös tämä säännös on ainoastaan ehdollinen, koska mahdollinen erottaminen on jälleen kulloisenkin talletusten vakuusjärjestelmän harkintavallassa ("voi") ja edellyttää lisäksi toimivaltaisten viranomaisten nimenomaista suostumusta. Lisäksi erottamisen tehokkuus riippuu kyseisen valtion lainsäädännöstä, ja siltä osin jäsenvaltioille annetaan huomattavaa harkintavaltaa, vaikka direktiivi 94/19/EY olisi pantu asianmukaisesti täytäntöön. Viittaus kansalliseen lainsäädäntöön tuo kuitenkin mukanaan myös sen, että säännös ei ole riittävän täsmällinen, koska säännöksen tehokkuus edellyttää jäsenvaltioilta muita täytäntöönpanotoimia.

82. Direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 4 kohdan säännös eroaa muista säännöksistä siltä osin kuin siinä ainakin mainitaan tallettaja. Tämän säännöksen mukainen luottolaitoksille annettava suostumus talletusten vastaanottamiseen ei kuitenkaan muuta millään tavoin sitä, että myös 4 kohdassa säädetään luottolaitosten valtuuksista (talletusten vastaanottamiseen) ja viranomaisten valtuuksista (suostumuksen antamiseen) eikä talletettajien oikeuksista.

83. Samoin kuin 3 kohdassa, myös 4 kohdassa viitataan kansalliseen lainsäädäntöön. Talletusten vakuusjärjestelmästä erotettu luottolaitos "voi" 4 kohdan mukaan "toimiluvan antaneiden toimivaltaisten viranomaisten nimenomaisella suostumuksella jatkaa talletusten vastaanottamista". Koska tämäkin säännös sisältää voi-sanan ja sen tehokkuus edellyttää toimivaltaisten viranomaisten suostumusta, se ei myöskään täytä ehdotonta sisältöä ja riittävää täsmällisyyttä koskevaa vaatimusta.

84. Sama pätee lopuksi myös direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 5 kohtaan, joka liittyy 3 ja 4 kohtaan.

85. Edellä esitetyn perusteella teen näin ollen sen päätelmän, että direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdassa ei anneta tallettajalle oikeutta vaatia, että toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat 3 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjä toimenpiteitä.

2. Jäsenvaltion vastuu

86. Bundesgerichtshof tiedustelee ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksensä toisessa osassa lähinnä sitä, voidaanko valtion vastuun perusteella vaatia korvausta vahingoista, joita yksityiselle on syntynyt sen vuoksi, että Bundesaufsichtsamt on laiminlyönyt toteuttaa direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdassa säädetyt toimenpiteet. [30]

87. Tässä vaiheessa on korostettava, että nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kyse siitä, voiko direktiivin 94/19/EY 7 artiklan virheellinen täytäntöönpano tai virheellinen soveltaminen synnyttää valtion vahingonkorvausvastuun.

88. Aluksi on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio on vastuussa vahingoista, joita yksityiselle on aiheutunut siitä, että valtio on rikkonut yhteisön oikeutta. Näihin yhteisön oikeuden rikkomisiin kuuluu direktiivien virheellinen täytäntöönpano. [31] Tässä yhteydessä se, että rikotulla säännöksellä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, ei lähtökohtaisesti ole vahingonkorvausvaatimuksen esteenä. [32]

89. Erityisesti silloin, kun on laiminlyöty direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä velvollisuuksia, yhteisöjen tuomioistuin on maininnut kolme edellytystä, [33] joiden täyttyessä valtion vastuu johtaa oikeuteen saada vahingonkorvausta: rikotun oikeussäännön tarkoituksena on oltava oikeuksien antaminen yksityisille, oikeussäännön rikkomisen on oltava riittävän ilmeinen ja jäsenvaltiolle kuuluvan velvoitteen noudattamatta jättämisen ja aiheutuneen vahingon on oltava välittömässä syy-yhteydessä. [34]

90. Sittemmin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että niiden edellytysten soveltaminen, jotka koskevat jäsenvaltioiden vastuuta yksityisille oikeussubjekteille yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneista vahingoista, on lähtökohtaisesti kansallisten tuomioistuinten tehtävänä yhteisöjen tuomioistuimen antamien suuntaviivojen mukaisesti. [35]

30 — Vrt. Gratias, "Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG", *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, s. 786; Gratias (mainittu edellä alaviitteessä 27).

31 — Vrt. asia C-392/93, British Telecommunications, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1631); yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94 ja C-188/94–C-190/94, Dillenkofer ym., tuomio 8.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4845); yhdistetyt asiat C-283/94, C-291/94 ja C-292/94, Denkavit ym., tuomio 17.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5063); yhdistetyt asiat C-94/95 ja C-95/95, Bonifaci ym. ja Berto ym., tuomio 10.7.1997 (Kok. 1997, s. I-3969); asia C-319/96, Brinkmann, tuomio 24.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5255) ja asia C-140/97, Rechberger, tuomio 15.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3499).

32 — Vrt. yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029, 18–22 kohta) ja asia C-97/96, Daihatsu-Händler, tuomio 4.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6843, 25 kohta).

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

34 — Vrt. yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ja Bonifaci ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467, 40 kohta) ja edellä alaviitteessä 31 mainitussa asiassa Brinkmann annetun tuomion 24 kohta.

35 — Edellä alaviitteessä 32 mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetun tuomion 55–57 kohta; edellä alaviitteessä 31 mainitussa asiassa British Telecommunications annetun tuomion 41 kohta; edellä alaviitteessä 31 mainituissa yhdistetyissä asioissa Denkavit ym. annetun tuomion 49 kohta; asia C-302/97, Konle, tuomio 1.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3099, 58 kohta) ja asia C-224/01, Köbler, tuomio 30.9.2003 (Kok. 2003, s. I-10239, 100 kohta).

91. Lähtökohtaisesti kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida, täyttyvätkö edellytykset jäsenvaltioiden vastuun syntymiselle yhteisön oikeuden rikkomisen vuoksi tietyssä yksittäistapauksessa. [36] Kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön [37] mukaan myös yhteisöjen tuomioistuimen on tutkittava jäsenvaltion vastuun syntymisen edellytykset tietyssä yksittäistapauksessa, mikäli sillä on käytettävissään kaikki tarpeelliset tiedot.

92. Koska yhteisöjen tuomioistuimella on tässä tapauksessa kaikki tarpeelliset tiedot käytettävissään, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin tekee myös lopullisen arvioinnin.

93. Lisäksi on todettava, että se, että väitetty oikeussääntöjen rikkominen koskee valvontatoimenpiteiden laiminlyöntiä, ei erikseen arvioituna puhu valtion vahingonkorvausvastuuta vastaan. Ratkaisevaa on pikemminkin se, täyttyvätkö oikeuskäytännössä kehitetyt edellytykset.

a) Oikeuksien antaminen yksityisille oikeussubjekteille

94. Nyt käsiteltävään asiaan liittyvän tosiseikaston perusteella on aluksi todettava, pyritäänkö direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdalla antamaan oikeuksia yksityisille.

95. Direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdan säännöksillä pyritään mielestäni yksinomaan edistämään 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen talletusten vakuusjärjestelmien toimintakykyä ja tehokkuutta. Niissä ei kuitenkaan viitata suoraan yksittäisiin talletajiin, joita direktiivin 94/19/EY 7 artiklan 1 kohdasta poiketen ei mainita säännöksissä adressaatteina. [38]

96. Jo mainittujen säännösten sanamuodostakin ilmenee pikemminkin, että niillä säännellään yksinomaan toimivaltaisten viranomaisten tai vakuusjärjestelmien ja luottolaitosten välisiä oikeussuhteita. Päinvastainen näkemys johtaisi, kuten muutamat asianosaisista ovat osuvasti todenneet, toimivaltaisten viranomaisten valvontatoiminnan lamaantumiseen, koska ne saattaisivat joutua huomattavien vahingonkorvausvaatimusten kohteiksi.

97. Sen, että valvontatoimenpiteitä koskevilla säännöksillä ei anneta oikeuksia yksi-

36 — Edellä alaviitteessä 31 mainitussa asiassa British Telecommunications annetun tuomion 41 kohta ja edellä alaviitteessä 31 mainituissa yhdistetyissä asioissa Denkavit ym. annetun tuomion 49 kohta.

37 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 31 mainitussa asiassa British Telecommunications annetun tuomion 41 kohta ja sitä seuraavat kohdat; edellä alaviitteessä 31 mainituissa yhdistetyissä asioissa Denkavit ym. annetun tuomion 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja edellä alaviitteessä 35 mainitussa asiassa Köbler annetun tuomion 101 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

38 — Vrt. yksityisten tosiasiallisesta ja automaattisesta suosimisesta Ukrow, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH*, 1995, s. 292.

tyisille, vahvistaa lisäksi direktiivin 94/19/EY johdanto-osan 24. perustelukappale. Sen mukaan "tästä direktiivistä *ei voi seurata* jäsenvaltioiden tai niiden toimivaltaisten viranomaisten *vastuu* tallettajia kohtaan, jos ne ovat huolehtineet yhden tai useamman talletusten vakuusjärjestelmän perustamisesta ja virallisesta hyväksymisestä tai siitä, että luottolaitokset itse antavat vakuuden, ja varmistaneet, että korvaukset suoritetaan ja tallettajat turvataan tässä direktiivissä määriteltyjen edellytysten mukaisesti". [39]

98. Direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdan säännösten sisältö ei ole myöskään missään tapauksessa täsmällisesti määritettävissä. Kuten olen edellä jo todennut, sisältää toimivaltaisille viranomaisille 3 artiklan 2–5 kohdassa annettujen valtuuksien käyttäminen huomattavaa harkintavaltaa.

99. Vahingonkorvausta koskevan oikeuden laajuudesta direktiivin 94/19/EY 7 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että "kaikki saman tallettajan talletukset korvataan yhteensä 20 000 ecuun asti". Tämä on raja silloin, kun direktiivi 94/19/EY on saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

39 — Kursivointi tässä.

100. Siinä tapauksessa, että direktiiviä (tai sen säännöstä) ei ole pantu täytäntöön tai sovellettu asianmukaisesti, vahinkoa kärsineet on asetettava vain siihen asemaan, jossa he olisivat olleet, mikäli laiminlyöntiä ei olisi tapahtunut. Yhteisön oikeudessa ei näin ollen edellytetä tätä suurempaa korvausta. Tämä puhuu direktiivin 94/19/EY 7 artiklan 1 kohdassa säädetyn korvauksen ylittävää oikeutta vastaan. [40]

101. Edellä esitetyn perusteella teen sen päätelmän, että direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdassa ei anneta oikeuksia yksityisille. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin päätyisi toiseen näkemykseen, käsittelen toissijaisesti vielä muutkin jäsenvaltioiden vastuun edellytykset.

b) Riittävän ilmeinen lainsäädännön rikkominen

102. Aluksi on muistutettava siitä, että kaikki yhteisön oikeuden rikkomiset eivät ole peruste vaatia vahingonkorvausta. Edellytetään, että yhteisön oikeutta on rikottu riittävän ilmeisellä tavalla. Tässä yhteydessä on kuitenkin kyseenalaista, riippuuko tämä

40 — Vrt. vastaavasti Deckert, "Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht", *Europarecht*, 1997, s. 230 ja sitä seuraavat sivut.

uusimmankin oikeuskäytännön [41] mukaan siitä, onko jäsenvaltiolla laaja harkintavalta vai ei. Vaikka pidettäisiin edelleen lähtökohtana sitä, että tämä riippuu harkintavallan laajuudesta, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että jäsenvaltio, joka "ei toteuta mitään — — toimenpiteistä — — direktiivissä — — säädetyssä määräajassa", "rikkoo selvällä ja vakavalla tavalla sen toimivallan käytölle asetettuja rajoja". [42]

103. Direktiivin 94/19/EY 14 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden piti saattaa kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 1.7.1995 mennessä. Saksan liittotasavalta ei kuitenkaan ole pannut direktiiviä 94/19/EY täytäntöön tämän määräajan kuluessa.

104. Nyt käsiteltävän kaltaisessa tapauksessa, jossa täytäntöönpanon laiminlyönti on selvä, ei siten edellytetä sitä, että tutkittaisiin, täyttyvätkö muut edellytykset, kuten rikotun säännöksen selkeys ja täsmällisyys, sen harkintavallan laajuus, joka rikotulla säännöksellä annetaan kansallisille viranomaisille, mahdollisen oikeudellisen virheen tarkoituksellisuus, anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus, sekä se, että yhteisön toimielimen menettely on mahdollisesti osaltaan vaikuttanut siihen, että kansalliset toimenpiteet tai menettelytavat laiminlyötiin, otettiin käyttöön tai pidettiin voimassa yhteisön oikeuden vastaisella tavalla.

c) Välitön syy-yhteys

105. Vahingonkorvausta koskevan oikeuden viimeinen edellytys on valtion velvollisuuden ja vahinkoa kärsineelle aiheutuneen vahingon välitön syy-yhteys. Myös tämän kysymyksen tutkiminen on tietyssä yksittäistapauksessa ensisijaisesti kansallisen tuomioistuimen tehtävä, mutta yhteisöjen tuomioistuin voi, silloin kun sillä on riittävät tiedot käytettävissään, antaa kansalliselle tuomioistuimelle ohjeita tai jopa tehdä lopullisen arvioinnin.

106. Tässä tapauksessa kansallisen tuomioistuimen on mielestäni arvioitava, olisivatko direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdan mukaiset valvontatoimenpiteet siinä tapauksessa, että ne olisi pantu oikea-aikaisesti täytäntöön, olleet paitsi tehokkaita, myös sellaisia, että talletusten menettäminen olisi voitu välttää.

41 — Ks. tästä asia C-150/99, Stockholm Lindöpark, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-493, 39 kohta) ja edellä alaviitteessä 35 mainitussa asiassa Köbler annettu tuomio. Nimenomainen viittaus harkintavaltaan sisältyy sen sijaan asiassa C-127/95, Norbrook Laboratories, 2.4.1998 annettuun tuomioon (Kok. 1998, s. I-1531, 109 kohta); edellä alaviitteessä 31 mainitussa asiassa Rechberger annettuun tuomioon (51 kohta); asiassa C-424/97, Haim, 4.7.2000 annettuun tuomioon (Kok. 2000, s. I-5123, 38 kohta) ja asiassa C-118/00, Larsy, 28.6.2001 annettuun tuomioon (Kok. 2001, s. I-5063, 38 kohta).

42 — Edellä alaviitteessä 34 mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich ja Bonifaci ym. annetun tuomion 44 kohta ja edellä alaviitteessä 31 mainituissa yhdistetyissä asioissa Dillenkofer ym. annetun tuomion 26 kohta.

107. Kun otetaan huomioon se tosiseikka, että Bundesaufsichtsamt toteutti BVH:ssa valvontatoimenpiteitä vuosina 1991 ja 1995 ilman että ne olisivat estäneet pankin konkurssia ja siten talletusten menettämistä, kuten komissio toteaa, epäilen sitä, että välitön syy-yhteys olisi todellisuudessa olemassa.

108. Edellä esitetystä ilmenee, että tallettaja ei voi vaatia toimivaltaisten viranomaisten virheellisestä menettelystä johtuvista vahingoista korvausta, joka ylittää direktiivin 94/19/EY 7 artiklan 1 kohdassa mainitun määrän.

VII Toinen ennakkoratkaisukysymys

A *Osapuolten olennaiset lausumat*

109. *Paul ym.* katsovat, että toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä mainituista direktiiveistä voidaan johtaa tallettajien oikeus vaatia, että toimivaltaisten viranomaisten on toteutettava valvontatoimenpiteitä tallettajien hyväksi, koska kaikilla mainituilla direktiiveillä suojataan kolmansia osapuolia ja lisäksi niitä voidaan käyttää direktiivin 94/19/EY tulkinta-apuna. Yhteisön lainsäätäjä on myös ottanut mainituilla direktiiveillä käyttöön yhä tiukemman pankkivalvontaa koskevan lainsäädännön järjestelmän, joka nyttemmin muodostaa sääntelykokonaisuuden. Vaikka muilla pankkivalvontaa koskevilla direktiiveillä ei olisi tarkoitus suojata kolmansia osapuolia, ne kuuluvat kuitenkin tähän sääntelykokonaisuuteen. Sen mukaan direktiivi 94/19/EY ei muodosta tyhjentävää erityissääntelyä, joka koskisi kaikkia tapauksia, joissa talletuksia ei kyetä maksamaan.

110. *Portugalin hallitus* sitä vastoin katsoo, että direktiivillä 94/19/EY säädetään tyhjentävästä erityissääntelystä sen suojan enimmäismäärän osalta, jota yksityinen oikeussubjekti voi vaatia valtiolta tai vastaavalta järjestelmältä pankkivalvonnan alalla. Direktiivistä 94/19/EY sen enempää kuin muistakaan direktiiveistä ei seuraa yksityiselle erillistä oikeutta vaatia valvontaa tai sitä, että toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat tiettyjä valvontatoimenpiteitä. Myöskään säästäjien tai tallettajien suojan mainitsemista ennakkoratkaisukysymyksessä mainittujen direktiivien johdanto-osan perustelukappaleissa tai säännöksissä ei voida ymmärtää siten, että heidän etunsa olisi otettu direktiiveissä välittömästi ja erikseen huomioon.

111. Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Italian hallitukset ovat olennaisilta osin yhtä mieltä Portugalin hallituksen kanssa.

112. Saksan hallituksen mielestä toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä mainituilla direktiiveillä pyritään yksinomaan kansallisten pankkivalvontajärjestelmien pääpiirteiden yhtenäistämiseen palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden turvaamiseksi ja samalla yhtenäisten sisämarkki-

noiden toteuttamiseksi pankkipalveluja varten. Jäsenvaltioiden velvoitteiden vastapainona ei ole yksityisten oikeuksia. Koska mainituilla säännöksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, myöskään niin sanotulla "direktiivien kokonaisuudella" ei voi olla tällaista vaikutusta.

113. *Espanjan hallitus*, joka olennaisilta osin yhtyy näihin perusteluihin, korostaa, että johdanto-osan perustelukappaleista ei missään tapauksessa voida johtaa subjektiivisia oikeuksia.

114. *Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus* korostaa, että toisin kuin direktiivin 94/19/EY 7 artiklan 1 ja 6 kohdassa, yhdessäkään ennakkoratkaisukysymyksessä mainituista direktiiveistä ei anneta tallettajille oikeutta vahingonkorvaukseen. Valvontaa koskevaan lainsäädäntöön perustuvilla toimenpiteillä pyritään useisiin päämääriin, missä yhteydessä on otettava huomioon keskenään ristiriitaisia intressejä.

115. *Italian hallituksen* käsityksen mukaan pankkialaa koskeville yhteensovittamisdirektiiveille asetetuista tavoitteista ilmenee, että tallettajille ei anneta oikeuksia vaan pyritään ainoastaan luomaan tietty vähimmäissääntely yhteisön luottomarkkinoiden sääntöjenmukaisen toiminnan turvaamiseksi. Italian hallitus viittaa myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön,[43] jonka mukaan johdanto-osan perustelukappaleisiin sisältyvästä ohjelmanluonteisesta tavoiteasetannasta ei voida johtaa subjektiivisten oikeuksien olemassaoloa. Direktiivien kokonaistarkastelusta ilmenee, että säästäjien suojeleminen muodostaa tiettyjä poikkeustapauksia lukuun ottamatta aina vain osan kyseisen säädöksen yleisistä tavoitteista ilman että säästäjille annettaisiin yksiselitteisiä oikeuksia tai että vahvistettaisiin tiettyjä velvoitteita heidän edukseen.

116. *Irlannin hallitus* viittaa kirjallisissa huomautuksissaan luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 20 päivänä maaliskuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY[44] johdanto-osan perustelukappaleisiin, jotka sisältävät pankkivalvonnan johtavat periaatteet eli syrjintäkiellon ja yhdenvertaisten kilpailunedellytysten luomisen. Direktiivillä 2000/12/EY käyttöön otetun järjestelmän perusteella ei ilmene, miksi toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä mainittujen direktiivien säännöksillä annettaisiin oikeuksia säästäjille ja tallettajille.

117. Sen mukaan yhteisön oikeudessa direktiiviin 94/19/EY sisältyy talletusten vakuusjärjestelmiä koskeva tyhjentävä erityissääntely. Siihen ei kuitenkaan sisälly tyhjentävää yhteisön oikeuden sääntelyä, jota sovellettaisiin siinä tapauksessa, että talletuksia ei

43 — Asia C-106/89, Marleasing SA, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4135, Kok. Ep. X, s. 599).

44 — EYVL L 126, s. 1.

kyettäisi maksamaan, vaan siinä edellytetään jäsenvaltioilta ainoastaan yhdenmukaistetun vähimmäisstandardin käyttöön ottamista talletusten vakuudeksi.

118. *Komissio* katsoo lopuksi, että yksittäisten ennakkoratkaisupyynnössä mainittujen direktiivien sanamuodosta sen enempää kuin niiden tarkoituksestakaan tai niiden kokonaisarvioinnista ei ilmene, että tallettajilla olisi subjektiivinen oikeus valvontatoimenpiteiden toteuttamiseen. Mainittujen direktiivien kokonaistarkastelu ei ole mahdollista jo senkään vuoksi, että jäsenvaltioita ei voida velvoittaa ilmoittamaan, mitä tavoitteita näissä direktiiveissä mahdollisesti vahvistetaan.

B *Arviointi*

119. Bundesgerichtshof tiedustelee toisen ennakkoratkaisukysymyksensä ensimmäisessä osassa, annetaanko kyseisessä ennakkoratkaisukysymyksessä mainituilla tietyillä yksittäisillä direktiiveillä tai niillä yhdessä tallettajalle oikeus vaatia jäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta valvontatoimenpiteitä vai sisältyykö direktiiviin 94/19/EY tyhjentävä erityissääntely, joka koskee kaikkia tapauksia, joissa talletuksia ei kyetä maksamaan.

120. Lisäksi Bundesgerichtshof kysyy, onko ensimmäiseen kysymykseen vastattaessa saatavissa tulkinta-apua tietyistä, sen nimenomaisesti mainitsemista direktiiveistä.

1. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa

a) Ensimmäinen yhteensovittamisdirektiivi

121. Kuten ensimmäisen yhteensovittamisdirektiivin johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee, sillä pyritään ainoastaan luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisen ja harjoittamisen helpottamiseen siten, että poistetaan jäsenvaltioiden väliltä vaikeimpina esteinä olevat näitä laitoksia koskevien lainsäädäntöjen väliset erot. Ensimmäisessä yhteensovittamisdirektiivissä säädetään lähinnä jäsenvaltioiden velvollisuudesta myöntää toimilupia luottolaitoksille, ja se sisältää samalla vähimmäisedellytykset, joihin tällainen toimilupa on sidottava.

122. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä[45] ilmenee, "ensimmäinen yhteensovittamisdirektiivi on luottolaitosten yhteismarkkinoiden toteuttamisessa ainoas-

45 — Vrt. asia 166/85, Bullo ja Bonivento, tuomio 7.4.1987 (Kok. 1987, s. 1583, 7 kohta).

taan ensimmäinen vaihe, jolla pyritään viime kädessä erityisesti siihen, että edistetään useissa jäsenvaltioissa toimivan luottolaitoksen kattavaa valvontaa".

123. Jo ensimmäisen yhteensovittamisdirektiivin tavoitteesta ilmenee, että yksityisille ei anneta minkäänlaisia oikeuksia vaatia valvontatoimenpiteiden toteuttamista, koska kyseisellä direktiivillä ainoastaan vahvistetaan yhteiset perusteet luottolaitosten toimilupamenettelylle.

124. Kuitenkaan myöskään ensimmäisen yhteensovittamisdirektiivin sanamuodosta ei ilmene, että yksityisillä olisi oikeuksia vaatia — minkäänlaisten — valvontatoimenpiteiden toteuttamista, koska direktiivistä puuttuvat sitä koskevat säännökset, jotka olisivat ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, jotta tallettajat voisivat vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa. Direktiivin johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa tosin todetaan, että "talletuksien suojaamiseksi ja tasavertaisten kilpailuolojen luomiseksi luottolaitosten kesken, tulee yhteensovittamistoimien koskea kaikkia luottolaitoksia", mutta tästä ei missään tapauksessa seuraa yksityisille oikeuksia, koska kyseessä on ainoastaan johdanto-osan perustelukappale eikä konkreettinen direktiivin säännös. Tallettajansuojaa ei myöskään eritellä perustelukappaleessa vaan se mainitaan pikemminkin yhdessä muiden tavoitteiden eli tasavertaisten kilpailuolojen luomisen kanssa.

b) Toinen yhteensovittamisdirektiivi

125. Toisella yhteensovittamisdirektiivillä yhteensovitetaan — kuten myös ensimmäisellä yhteensovittamisdirektiivillä, jota sillä muutettiin — lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat luottolaitosten toiminnan aloittamista ja harjoittamista.

126. Bundesgerichtshofin ennakkoratkaisukysymyksessään mainitsemat säännökset sisältävät lähinnä täsmällisiä toimiluvan myöntämisedellytyksiin liittyviä sääntöjä. Tallettajansuojaa koskevat konkreettiset lähtökohdat ilmenevät siinä yhteydessä kuitenkin ainoastaan johdanto-osan perustelukappaleista tai sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden yhteydessä, ilman että niitä myöhemmin konkretisoitaisiin normatiivisin säännöksin. Esimerkiksi 11. perustelukappaleen mukaan "tietyt rahoitus- ja sijoituspalvelut yhdenmukaistetaan tarvittaessa erityisin yhteisön säädöksin, jolloin tarkoituksena on erityisesti kuluttajien ja sijoittajien suojaaminen".

127. Vastaavista syistä kuin ensimmäisen yhteensovittamisdirektiivin osalta myöskään toisella yhteensovittamisdirektiivillä ei anneta yksityisille oikeutta vaatia, että toimi-

valtaiset viranomaiset toteuttavat valvontatoimenpiteitä ja vastaavat tältä osin virheellisestä menettelystään.

c) Omia varoja koskeva direktiivi

128. Omia varoja koskeva direktiivi on toisen yhteensovittamisdirektiivin välttämätön täydennys, sillä viimeksi mainitussa direktiivissä edellytetään omia varoja koskevaa sääntelyä. Omia varoja koskevan direktiivin päämääränä on ensinnäkin pankkitoiminnan vakauden turvaaminen vahvistamalla omaa pääomaa koskeva vähimmäisstandardi. Toiseksi pankkivalvontaa koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisella pyritään varmistamaan yhtäläiset kilpailunedellytykset toimiluvan saaneille luottolaitoksille.

129. Bundesgerichtshofin mainitsemissa omia varoja koskevan direktiivin säännöksissä ei ole kuitenkaan viitteitä siitä, että yksityiset voisivat vedota valvontatoimenpiteiden toteuttamista koskeviin oikeuksiin. Ainoastaan johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan säästäjien suojelemiseen. Ensimmäisen perustelukappaleen mukaan "pankkialan sisämarkkinoita luotaessa keskeisenä tekijänä ovat luottolaitosten omille varoille asetettavat yhteiset perusvaatimukset, sen vuoksi, että omilla varoilla on tarkoitus varmistaa luottolaitosten toiminnan jatkuvuus ja suojata säästöt". Myös omia varoja koskevan direktiivin osalta on näin ollen katsottava, että yksityisille ei anneta oikeuksia vaatia valvontatoimenpiteiden toteuttamista, koska niitä ei voida johtaa johdanto-osan — sisällöltäänkin epätäsmällisistä — perustelukappaleista.

d) Direktiivi 95/26/EY

130. Direktiivillä 95/26/EY, joka annettiin Bank of Credit and Commerce Internationalin (BCCI) konkurssin vaikutuksesta, muutetaan useita direktiivejä, muun muassa ensimmäistä ja toista yhteensovittamisdirektiiviä. Siinä tiukennetaan liiketoimintaluvan myöntämisedellytyksiä tai täydennetään mahdollisuuksia antaa tietoja edelleen valvonnan kannalta tärkeille viranomaisille.

131. Direktiivin 95/26/EY tarkoituksena on sen johdanto-osan 15. perustelukappaleen mukaan "asiakkaiden suojaaminen".

132. Tältä osin on viitattava yleisesti johdanto-osan perustelukappaleiden rajoitettuun oikeusvaikutukseen. Tämä vaikutus ei ole niin laaja, että yksityinen voisi johtaa

itselleen oikeuksia yhdestä tai useammasta perustelukappaleesta. Yksityisten oikeussubjektien oikeuksien perusteeksi tarvitaan säännös direktiivin säädösosassa, ja senkin on täytettävä vielä välitöntä oikeusvaikutusta koskevat edellytykset.

133. Direktiivin eli tässä tapauksessa direktiivin 94/19/EY välitön oikeusvaikutus ei kuitenkaan missään tapauksessa riipu toisen direktiivin eli direktiivin 95/26/EY johdanto-osan perustelukappaleista.

134. Edellä esitetyn perusteella teen sen päätelmän, että direktiivi 94/19/EY muodostaa tyhjentävän erityissääntelyn kaikkien niiden tapausten osalta, joissa talletuksia ei kyetä maksamaan, koska ainoastaan kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 ja 6 kohdassa annetaan tallettajalle nimenomainen oikeus vahingonkorvaukseen, joka voidaan panna täytäntöön kansallisissa tuomioistuimissa. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisessä osassa mainituissa direktiiveissä ei anneta yksityisille oikeutta vaatia, että toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat valvontatoimenpiteitä ja vastaavat tältä osin virheellisestä menettelystään.

2. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa

135. Siitä, voidaanko muita direktiivejä mahdollisesti käyttää tulkinta-apuna, on todettava, että kaikissa toisen ennakkoratkaisukysymyksen toisessa osassa mainituissa direktiiveissä tallettajien, asiakkaiden tai vastaavien henkilöiden suojeleminen mainitaan ainoastaan johdanto-osan perustelukappaleissa.

136. Mainitut johdanto-osan perustelukappaleet voivat kylläkin olla apuna asianomaisten direktiivien tulkitsemisessa, mutta näissä direktiiveissä ei säädetä nyt käsiteltävän asian kannalta oleellisista sijoittajien oikeuksista. Tavoite, joka liittyy toisen ennakkoratkaisukysymyksen toisessa osassa mainittujen direktiivien pääasialliseen tavoitteeseen, eli sisämarkkinoiden toteuttaminen, ei näin ollen voi vaikuttaa siten, että yksityisillä olisi oikeus vaatia valvontatoimenpiteiden toteuttamista.

VIII Kolmas ennakkoratkaisukysymys

137. Kun otetaan huomioon ensimmäisen ja toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta esitetyt näkemykset, kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole mielestäni tarpeen vastata.

IX Ratkaisuehdotus

138. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Talletusten vakuusjärjestelmistä 30 päivänä toukokuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 2–5 kohdan säännöksiä on tulkittava siten, että niissä ei anneta tallettajalle oikeutta vaatia, että toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat 3 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjä toimenpiteitä.

   Direktiiviä 94/19/EY on tulkittava siten, että tallettaja ei voi vaatia toimivaltaisten viranomaisten virheellisestä menettelystä johtuvista vahingoista korvausta, joka ylittää direktiivin 94/19/EY 7 artiklan 1 kohdassa mainitun määrän.

2) Direktiivi 94/19/EY sisältää tyhjentävän erityissääntelyn, joka koskee kaikkia tapauksia, joissa talletuksia ei kyetä maksamaan.

   Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä mainittuja direktiivejä ei voida käyttää tulkinta-apuna.