YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

12 päivänä lokakuuta 2004 *

Asiassa C-222/02,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä,

jonka Bundesgerichtshof (Saksa) on esittänyt 16.5.2002 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 17.6.2002, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Peter Paul,

Cornelia Sonnen-Lütte ja

Christel Mörkens

vastaan

Saksan valtio,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans ja A. Rosas sekä tuomarit C. Gulmann (esittelevä tuomari), J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr ja N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.9.2003 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte ja Christel Mörkens, edustajanaan Rechtsanwalt K. Hasse,

— Saksan hallitus, asiamiehinään W.-D. Plessing ja A. Tiemann,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään E. Braquehais Conesa,

— Irlannin hallitus, asiamiehenään D. J. O'Hagan, avustajanaan A. M. Collins, BL,

— Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocatessa dello Stato P. Palmieri,

— Portugalin hallitus, asiamiehinään L. I. Fernandes ja L. Máximo dos Santos,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään K. Manji, avustajanaan barrister M. Hoskins,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään G. Zavvos, avustajanaan Rechtsanwalt B. Wägenbaur,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.11.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee talletusten vakuusjärjestelmistä 30 päivänä toukokuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/19/EY

(EYVL L 135, s. 5) 3 ja 7 artiklan tulkintaa sekä luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 12 päivänä joulukuuta 1977 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 77/780/ETY (EYVL L 322, s. 30), luottolaitosten omista varoista 17 päivänä huhtikuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/299/ETY (EYVL L 124, s. 16) ja 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 (EYVL L 386, s. 1) useiden säännösten tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajina ovat Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte ja Christel Mörkens (jäljempänä Paul ym.) ja vastaajana Saksan valtio ja jossa kantajat vaativat vastaajalta vahingonkorvausta sen johdosta, että tämä on pannut direktiivin 94/19 täytäntöön myöhässä ja että Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (luottolaitoksia valvova Liittotasavallan virasto; jäljempänä Bundesaufsichtsamt) on puutteellisesti valvonut erästä pankkia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Direktiivin 94/19 24. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"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".

4 Direktiivin 94/19 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

— —

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 jäsenen 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 vastaanottamista, 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."

5 Direktiivin 94/19 7 artiklassa säädetään 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.

— —

6. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että tallettajan korvausoikeus voi olla talletusten vakuusjärjestelmää vastaan nostetun kanteen kohteena."

6 Direktiivin 94/19 14 artiklan 1 kohdan mukaan "jäsenvaltioiden on saatettava tämä direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 1995".

Kansallinen lainsäädäntö

7 Gesetz über das Kreditwesen -nimisen lain (luottolaitostoiminnasta annettu laki; jäljempänä KWG) 6 §:n 3 ja 4 momentissa, sellaisina kuin ne olivat pääasiaan sovellettavassa versiossa (joka on seurausta 9.9.1998 hyväksytystä muutoksesta, BGBl. 1998 I, s. 2776), 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 turvallisuuden tai haitata pankkitoiminnan taikka rahoituspalvelujen sääntöjenmukaista hoitamista.

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

8 Tätä viimeksi mainittua säännöstä vastaa nykyisin Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleitungsaufsicht -nimisen 22.4.2002 annetun lain (finanssipalvelujen valvonnasta annettu laki, BGBl. 2002 I, s. 1310) 4 §:n 4 momentti.

9 Bürgerliches Gesetzbuch -nimisen lain (Saksan siviililaki; jäljempänä BGB) 839 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

"Jos virkamies tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo hänellä kolmanteen osapuoleen nähden olevaa virkavelvollisuutta, hänen on korvattava tästä kolmannelle osapuolelle aiheutuvat vahingot."

10 Grundgesetz-nimisen lain (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."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

11 Paul ym. olivat BVH Bank für Vermögensanslagen und Handel AG -nimisen pankin (jäljempänä BVH Bank) asiakkaita. Pankki sai vuonna 1987 Bundesaufsichtsamtilta

toimiluvan, mutta pankki ei kuulunut mihinkään talletusten vakuusjärjestelmään. Vuosina 1987–1992 pankki haki menestyksettä jäsenyyttä Bundesverband deutscher Banken eV:n talletusvakuusrahastoissa, mutta tämän jälkeen se ei enää hakenut jäsenyyttä, koska se ei täyttänyt asetettuja edellytyksiä.

12 BVH Bankin vaikea varallisuustilanne johti siihen, että Bundesaufsichtsamt teki vuosina 1991, 1995 ja 1997 sen toimintaa koskevia tarkastuksia. Näistä kolmannen jälkeen Bundesaufsichtsamt jätti 14.11.1997 konkurssihakemuksen ja peruutti BVH Bankilta pankkitoiminnan harjoittamista koskevan toimiluvan.

13 Paul ym. olivat tehneet BVH Bankkiin määräaikaistalletukset 7.6.1995, 28.2.1994 ja 17.6.1993. Joulukuussa 1997 vireille pannussa konkurssimenettelyssä Paul ym. valvoivat saatavansa, joiden suuruudet olivat 131 455,80 Saksan markkaa (DEM), 101 662,51 DEM ja 66 976,20 DEM.

14 Paul ym. nostivat Landgericht Bonnissa (Saksa) Saksan valtiota vastaan kanteet, joissa he vaativat korvausta talletustensa menettämisestä. Kantajat esittivät, että he eivät olisi menettäneet näitä talletuksia, jos direktiivi 94/19 olisi pantu täytäntöön direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa säädetyssä määräajassa eli ennen heinäkuun ensimmäistä päivää 1995. Bundesaufsichtsamt olisi nimittäin tällöin suorittanut BVH Bankin osalta valvontatoimenpiteitä jopa ennen kuin kantajat tekivät talletuksia kyseiseen pankkiin.

15 Direktiivi 94/19 on kuitenkin pantu täytäntöön Saksan oikeudessa vasta talletusten vakuuksista annetun EY:n direktiivin täytäntöönpanosta ja korvausten maksamisesta sijoittajille annetun EY:n direktiivin täytäntöönpanosta 16.7.1998 annetulla lailla (BGBl. 1998 I, s. 1842), joka on tullut voimaan 1.8.1998.

16 Asiaa ensimmäisenä oikeusasteena käsitellyt Landgericht Bonn totesi direktiivin 94/19 myöhäisen täytäntöönpanon merkitsevän sitä, että Saksan valtio on rikkonut ilmeisellä tavalla yhteisön oikeutta, ja kyseinen tuomioistuin velvoitti Saksan valtion maksamaan kullekin kantajalle 39 450 DEM, joka vastaa arvoltaan 20 000:ta euroa eli direktiivin 94/19 7 artiklan 1 kohdassa säädettyä määrää, korkoineen.

17 Tätä määrää suuremman taloudellisen menetyksen osalta Landgericht Bonn samoin kuin Oberlandesgericht Köln (Saksa) hylkäsivät Paulin ynnä muiden vaatimukset. Näiden kahden tuomioistuimen mukaan BGB:n 839 §:n — kun sitä luetaan yhdessä GG:n 34 §:n kanssa — mukaisen virkavastuun syntyminen edellyttää, että rikotaan "kolmanteen osapuoleen nähden olevaa virkavelvollisuutta" eli velvollisuutta, joka on olemassa myös sitä osapuolta kohtaan, joka on kärsinyt vahinkoa. Kyseiset tuomioistuimet totesivat, että tästä ei ollut kyse Bundesaufsichtsamtin osalta, sillä KWG:n 6 §:n 4 momentin mukaan Bundesaufsichtsamt toimii sille annettuja tehtäviä suorittaessaan vain yleisen edun nimissä.

18 Paul ym. tekivät Revision-valituksen Bundesgerichtshofiin ja vaativat, että Saksan valtio velvoitetaan maksamaan vahingonkorvausta yhteisön oikeuden rikkomisen perusteella.

19 Bundesgerichtshof huomauttaa, että Paul ym. eivät ole täsmällisesti yksilöineet niitä valvontatoimenpiteitä, jotka olisivat olleet tarpeen mutta joita Bundesaufsichtsamt ei ole suorittanut. Toisaalta Bundesgerichtshof korostaa, että Saksan valtio ei ole nimenomaisesti kiistänyt väitettä Bundesaufsichtsamtin virheellisestä menettelystä vaan se on ainoastaan kiistänyt vastuun, koska Bundesaufsichtsamt toimii tehtäviään suorittaessaan vain yleisen edun nimissä. Näin ollen Bundesgerichtshof katsoo, että Revision-valituksen tutkimiseksi on syytä pitää lähtökohtana sitä, että Bundesaufsichtsamt ei ole suorittanut tilanteen edellyttämiä valvontatoimenpiteitä tai että se on suorittanut ne liian myöhään, minkä johdosta Paulille ynnä muille on aiheutunut

vahinkoa, jonka määrä ylittää sen, mikä on määrätty heille maksettavaksi asiaa ensimmäisessä oikeusasteessa käsiteltäessä.

20 Bundesgerichtshof pitää siinä vireillä olevan asian oikeudellisen arvioinnin kannalta ratkaisevana sitä, voidaanko KWG:n 6 §:n 4 momentin kaltaisella oikeussäännöllä hyväksyttävästi rajoittaa Bundesaufsichtsamtin vastuuta viranomaisena katsomalla, että sillä on hallinnollisia velvollisuuksia vain yleisen edun nimissä — missä tapauksessa asiaa aiemmin käsitelleet tuomioistuimet olisivat menetelleet perustellusti katsoessaan, ettei Saksan valtio ole BGB:n 839 §:n, kun sitä luetaan yhdessä GG:n 34 §:n kanssa, nojalla vastuussa — vai onko tämä säännös jätettävä soveltamatta yhteisön oikeuden ensisijaisuuden vuoksi.

21 Bundesgerichtshof esittää, että jos yhteisöjen tuomioistuin toteaisi, että direktiivissä 94/19 tai muissa luottolaitoksia koskevissa direktiiveissä annetaan tallettajilla oikeus siihen, että toimivaltaiset viranomaiset suorittavat tallettajien etujen nimissä valvontatoimenpiteitä, KWG:n 6 §:n 4 momentti olisi ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

22 Mainitsemiensa pankkialaa koskevien erilaisten yhteensovittamisdirektiivien osalta Bundesgerichtshof esittää, että Revision-valituksessaan Paul ym. ovat väittäneet, että näistä direktiiveistä yhdessä seuraa, että pankkialan valvontatoimenpiteiden tavoitteena on tallettajien suojaaminen. Vaikka näissä direktiiveissä, jotka ovat merkityksellisiä pankkien valvontaa koskevan oikeudenalan kannalta, ei ole mitään nimenomaista mainintaa tallettajien suojaamisesta, ne ovat osa pankkivalvontaa koskevasta lakisääteisestä kokonaisjärjestelmästä, jolla Paulin ynnä muiden mukaan ei olisi käytännön merkitystä, jos Bundesaufsichtsamt KWG:n 6 §:n 4 momentin mukaan harjoittaisi toimintaansa vain yleisen edun nimissä.

23 Näissä olosuhteissa Bundesgerichtshof on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) a) Annetaanko — — direktiivin 94/19 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?

b) Jos tallettajalla on tällainen oikeus, kuuluuko siihen myös oikeus voida vaatia direktiivin [94/19] 7 artiklan 1 kohdassa mainitun määrän ylittävää korvausta vahingosta, joka johtuu toimivaltaisen viranomaisen virheellisestä menettelystä?

2) a) 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?

— — — ensimmäisen neuvoston direktiivin 77/780/ETY 6 artiklan 1 kohta, johdanto-osan neljäs ja 12. perustelukappale

— — — toisen neuvoston direktiivin 89/646/ETY 3 artikla, 4–7 ja 10–17 artikla sekä johdanto-osan 11. perustelukappale

— — — neuvoston direktiivin 89/299/ETY 7 artikla luettuna yhdessä 2–6 artiklan kanssa

— [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/EY johdanto-osan 15. perustelukappale.

b) 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 joillakin niistä annetaan säästäjille tai sijoittajille oikeus siihen, että toimivaltaisten viranomaisten on heidän etujensa nimissä toteutettava valvontatoimenpiteitä, esitetään vielä seuraavat kysymykset:

a) 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

b) 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?

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

Ennakkoratkaisukysymysten arviointi

24 Vaikka tietyissä yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyissä huomautuksissa on esitetty epäilyjä siitä, täyttävätkö ennakkoratkaisukysymykset tutkittavaksi ottamisen edellytykset, on todettava, että Bundesgerichtshof on tämän tuomion 19–22 kohdassa kerratuilla, yksityiskohtaisilla perusteluillaan osoittanut, miksi sen mainitsemien yhteisön oikeussääntöjen tulkinta vaikuttaa siitä tarpeelliselta pääasian ratkaisemiseksi. Lisäksi Bundesgerichtshof on riittävästi eritellyt asiaa koskevia oikeussääntöjä ja tosiseikkoja, jotta yhteisöjen tuomioistuin voi antaa sille vastauksen, josta on hyötyä, ja jotta muun muassa pääasian asianosaiset, jäsenvaltiot ja komissio saavat mahdollisuuden esittää huomautuksia yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti.

Ensimmäisen kysymyksen arviointi

25 Ensimmäisellä kysymyksellään Bundesgerichtshof kysyy, onko kansallinen oikeussääntö, jonka mukaan luottolaitosten valvontaa harjoittava kansallinen viranomainen toimii tehtäviään suorittaessaan vain yleisen edun nimissä, mikä kansallisen oikeuden mukaan estää sen, että yksityiset oikeussubjektit voisivat vaatia vahingonkorvausta vahingosta, joka on aiheutunut kyseisen viranomaisen harjoittaman valvonnan puutteellisuudesta, ristiriidassa direktiivin 94/19 kanssa siltä osin kuin kyseisen direktiivin 3 artiklan 2–5 kohta koskee valvontatoimenpiteiden toteuttamista ja velvollisuutta peruuttaa luottolaitokselle annettu toimilupa.

26 Tältä osin on palautettava mieliin, että direktiivillä 94/19 pyritään suojaamaan tallettajia, olipa paikka, jonne he ovat talletuksensa tehneet, missä tahansa yhteisön alueella, silloin kun talletusten vakuusjärjestelmään kuuluvaan luottolaitokseen tehtyjä talletuksia ei kyetä maksamaan.

27 Tallettajien oikeudesta korvaukseen tällaisessa tilanteessa säädetään kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 ja 6 kohdassa. Kyseisen artiklan 1 kohdassa määritetään sen korvauksen enimmäismäärä, jonka tallettaja voi vaatia direktiivin perusteella, ja kyseisen artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltiot voivat kansallisissa oikeusjärjestyksissään antaa lainsäädäntöä, jolla turvataan talletukset paremmin tai täydellisemmin. Direktiivin 94/19 7 artiklan 6 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että tallettajan oikeus saada korvauksia, sellaisena kuin tämä oikeus määritetään erityisesti 1 ja 3 kohdassa, voi olla tallettajan talletusten vakuusjärjestelmää vastaan nostaman kanteen kohteena.

28 Tämän saman direktiivin 3 artiklan 2–5 kohdassa asetetaan luottolaitoksille toimiluvan myöntäneille toimivaltaisille viranomaisille velvollisuus huolehtia yhteistyössä talletusten vakuusjärjestelmän kanssa siitä, että kyseiset luottolaitokset täyttävät velvoitteensa, joita niillä on talletusten vakuusjärjestelmän jäseninä, ja velvollisuus tarvittaessa tehdä 5 kohdassa täsmennetyillä edellytyksillä päätös, jolla asianomaiselta luottolaitokselta perutaan toimilupa.

29 Direktiivin 94/19 3 artiklan 2–5 kohdassa pyritään takaamaan tallettajille se, että luottolaitos, johon he tekevät talletuksensa, kuuluu talletusten vakuusjärjestelmään, jotta tallettajien oikeus saada vahingonkorvausta siinä tapauksessa, että heidän talletuksiaan ei kyetä maksamaan, turvataan kyseisessä direktiivissä ja erityisesti sen 7 artiklassa esitettyjen oikeussääntöjen mukaisesti. Nämä säännökset siis koskevat ainoastaan talletusten vakuusjärjestelmän perustamista ja asianmukaista toimintaa, sellaisena kuin kyseisestä järjestelmästä säädetään direktiivissä 94/19.

30 Näissä olosuhteissa, ja kuten yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet hallitukset sekä komissio ovat esittäneet, jos tallettajien oikeus saada vahingonkorvausta siinä tapauksessa, että heidän talletuksiaan ei kyetä maksamaan, on turvattu direktiivissä 94/19 edellytetyllä tavalla, direktiivin 3 artiklan 2–5 kohdassa ei anneta tallettajille oikeutta siihen, että toimivaltaiset viranomaiset suorittavat valvontatoimenpiteitä tallettajien etujen nimissä.

31 Direktiivin 94/19 tällaista tulkintaa tukee sen 24. perustelukappale, jonka mukaan tästä direktiivistä ei voi seurata, että jäsenvaltiot tai niiden toimivaltaiset viranomaiset olisivat vastuussa tallettajia kohtaan, jos ne ovat varmistaneet, että korvaukset suoritetaan tai että tallettajat turvataan tässä direktiivissä määriteltyjen edellytysten mukaisesti.

32 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että jos on varmistettu direktiivissä 94/19 säädetty tallettajien oikeus saada korvausta, direktiivin 3 artiklan 2–5 kohtaa ei voida tulkita siten, että kansallinen oikeussääntö, jonka mukaan luottolaitosten valvontaa harjoittava kansallinen viranomainen toimii tehtäviä suorittaessaan vain yleisen edun nimissä, mikä kansallisen oikeuden mukaan estää sen, että yksityiset oikeussubjektit voisivat vaatia korvausta vahingosta, joka on aiheutunut kyseisen viranomaisen harjoittaman valvonnan puutteellisuudesta, olisi ristiriidassa direktiivin näiden säännösten kanssa.

Toisen kysymyksen arviointi

33 Toisella kysymyksellään Bundesgerichtshof tiedustelee, onko kansallinen oikeussääntö, jonka mukaan luottolaitosten valvontaa harjoittava kansallinen viranomainen toimii tehtäviään suorittaessaan ainoastaan yleisen edun nimissä, mikä kansallisen oikeuden mukaan estää sen, että yksityiset oikeussubjektit voisivat vaatia korvausta vahingosta, joka on aiheutunut kyseisen viranomaisen harjoittaman valvonnan puutteellisuudesta, ristiriidassa direktiivien 77/780, 89/299 ja 89/646 kanssa siltä osin kuin niissä on luottolaitosten valvontaa koskevia oikeussääntöjä.

34 Tältä osin on ensin huomautettava, että yhteisöjen lainsäätäjä on kodifioinut direktiivit 77/780, 89/299 ja 89/646 ja koonnut ne yhteen luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 20 päivänä maaliskuuta 2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2000/12/EY (EYVL L 126, s. 1), koska niitä on muutettu useita kertoja ja huomattavilta osin.

35 Direktiivit 77/780, 89/299 ja 89/646 on annettu EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 47 artiklan 2 kohta) nojalla, ja kyseisessä määräyksessä todetaan, että helpottaakseen itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana neuvosto antaa direktiivejä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta.

36 Direktiivin 89/646 ensimmäisestä perustelukappaleesta, joka toistetaan direktiivin 2000/12 neljännessä perustelukappaleessa, ilmenee, että direktiivissä säädetyn yhdenmukaistamisen tarkoituksena on olla keskeinen keino sisämarkkinoiden toteuttamiseksi sekä sijoittautumisvapauden että palvelujen tarjoamisen vapauden suhteen luottolaitosten osalta.

37 Direktiivin 89/646 neljännestä perustelukappaleesta, joka toistetaan direktiivin 2000/12 seitsemännessä perustelukappaleessa, että lainsäätäjän luottolaitosten osalta omaksuman lähtökohdan mukaisesti tarkoituksena on saada aikaan sellainen olennainen yhdenmukaistaminen, joka on tarpeellinen ja riittävä varmistamaan toimilupien ja toiminnan vakavaraisuuteen kohdistuvien valvontajärjestelmien vastavuoroisen tunnustamisen toimilupien myöntämiseksi siten, että on mahdollista myöntää yksi koko yhteisön alueella hyväksytty toimilupa ja soveltaa kotijäsenvaltion valvonnan periaatetta.

38 Direktiivien tietyissä perustelukappaleissa, joihin toisen kysymyksen a ja b osissa viitataan, todetaan yleisesti, että säädetyllä yhdenmukaistamisella pyritään muun muassa tallettajien suojaamiseen.

39 Lisäksi direktiiveissä 77/780, 82/299 ja 89/646 asetetaan kansallisille viranomaisille tiettyjä luottolaitosten valvontaa koskevia velvollisuuksia.

40 Päinvastoin kuin Paul ym. väittävät, tällaisten velvollisuuksien olemassaolosta ja siitä, että kyseisten direktiivien tavoitteisiin kuuluu myös tallettajien suojaaminen, ei väistämättä kuitenkaan seuraa, että näillä direktiiveillä pyrittäisiin antamaan tallettajille oikeuksia siinä tapauksessa, että heidän talletuksiaan ei kyetä maksamaan sen takia, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten harjoittama valvonta on ollut puutteellista.

41 Tältä osin on syytä ensiksi huomauttaa, että direktiiveissä 77/780, 89/299 ja 89/646 ei ole ainoatakaan nimenomaista oikeussääntöä, jossa annettaisiin tallettajille tällaisia oikeuksia.

42 Direktiivit 77/780, 89/299 ja 89/646, jotka perustuvat perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohtaan, koskevat vain olennaista yhdenmukaistamista, joka on tarpeellista ja riittävää varmistamaan toimilupien ja valvontajärjestelmien vastavuoroisen tunnustamisen toimilupien myöntämiseksi siten, että on mahdollista myöntää yksi koko yhteisön alueella hyväksytty toimilupa ja soveltaa kotijäsenvaltion valvonnan periaatetta.

43 Sellaisten kansallisten oikeussääntöjen yhteensovittaminen, jotka koskevat kansallisilla viranomaisilla tallettajiin nähden olevaa vastuuta, jos valvonta on ollut puutteellista, ei kuitenkaan vaikuta tarpeelliselta edellisessä kohdassa mainittujen päämäärien saavuttamiseksi.

44 Lisäksi on todettava, että kuten Saksan oikeudessa, tietyissä jäsenvaltioissa on mahdotonta, että luottolaitosten valvontaa harjoittavat kansalliset viranomaiset voisivat siinä tapauksessa, että valvonta on ollut puutteellista, olla vastuussa yksityisiin oikeussubjekteihin nähden. On esitetty muun muassa, että tällainen lainsäädäntö perustuu pankkivalvonnan vaikeuteen liittyviin seikkoihin ja että pankkivalvontaa harjoittaessaan viranomaisten on suojeltava mitä erilaisimpia etuja, joihin kuuluu erityisesti rahoitusjärjestelmän vakaus.

45 Kun yhteisön lainsäätäjä antoi direktiivin 94/19, se otti käyttöön tallettajien vähimmäissuojan siinä tapauksessa, että heidän talletuksiaan ei kyetä maksamaan, ja tämä vähimmäissuoja taataan myös tapauksissa, joissa se, ettei talletuksia kyetä maksamaan, voisi johtua toimivaltaisten viranomaisten harjoittaman valvonnan puutteellisuudesta.

46 Näin ollen on todettava yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksia esittäneiden jäsenvaltioiden ja komission tavoin, että direktiivejä 77/780, 89/299 ja 89/646 ei voida tulkita siten, että niissä annettaisiin tallettajille oikeuksia siinä tapauksessa, ettei heidän talletuksiaan kyetä maksamaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten harjoittaman valvonnan puutteellisuuden vuoksi.

47 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että kansallinen oikeussääntö, jonka mukaan luottolaitosten valvontaa harjoittava kansallinen viranomainen toimii tehtäviään suorittaessaan ainoastaan yleisen edun nimissä, mikä kansallisen oikeuden mukaan estää sen, että yksityiset oikeussubjektit voisivat vaatia korvausta vahingosta, joka on aiheutunut kyseisen viranomaisen harjoittaman valvonnan puutteellisuudesta, ei ole ristiriidassa direktiivien 77/780, 89/299 ja 89/646 kanssa.

Kolmannen kysymyksen arviointi

48 Kolmas kysymys, joka esitetään vain siinä tapauksessa, että kahteen ensimmäiseen kysymykseen annetaan kokonaan tai osittain myöntävä vastaus, koskee sitä, joutuuko jäsenvaltio yhteisön oikeuden periaatteiden nojalla mahdollisesti vastuuseen, jos toimivaltaisten kansallisten viranomaisten harjoittama valvonta on ollut puutteellista.

49 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että jäsenvaltio on vastuussa yhteisön oikeuden jonkin oikeussäännön rikkomisesta vain silloin, kun rikotulla oikeussäännöllä on muun muassa tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille (ks. yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996, Kok. 1996, s. I-1029, 51 kohta; 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, 21 kohta ja asia C-63/01, Evans, tuomio 4.12.2003, Kok. 2003, s. I-14447, 83 kohta).

50 Kahteen ensimmäiseen kysymykseen annetuista vastauksista kuitenkin seuraa, että direktiiveissä 94/19, 77/780, 89/299 ja 89/646 ei anneta tallettajille oikeuksia siinä tapauksessa, että heidän talletuksiaan ei kyetä maksamaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten harjoittaman valvonnan puutteellisuuden takia, jos direktiivissä 94/19 säädetty korvausten maksaminen tallettajille on turvattu.

51 Samoista syistä, joilla on perusteltu kyseisiä vastauksia, edellä mainituissa direktiiveissä ei näin ollen voida katsoa annettavan yksityisille oikeussubjekteille siinä tapauksessa, että heidän talletuksiaan ei kyetä maksamaan, oikeuksia, joiden rikkomisesta valtio voisi yhteisön oikeuden nojalla olla vastuussa.

Oikeudenkäyntikulut

52 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (täysistunto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Jos on varmistettu talletusten vakuusjärjestelmistä 30 päivänä toukokuuta 1994 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 94/19/EY säädetty tallettajien oikeus saada korvausta, kyseisen direktiivin 3 artiklan 2–5 kohtaa ei voida tulkita siten, että kansallinen oikeussääntö, jonka mukaan luottolaitosten valvontaa harjoittava kansallinen viranomainen toimii tehtäviä suorittaessaan vain yleisen edun nimissä, mikä kansallisen oikeuden mukaan estää sen, että yksityiset oikeussubjektit voisivat vaatia korvausta vahingosta, joka on aiheutunut tämän viranomaisen harjoittaman valvonnan puutteellisuudesta, olisi ristiriidassa direktiivin näiden säännösten kanssa.**

2) **Kansallinen oikeussääntö, jonka mukaan luottolaitosten valvontaa harjoittava kansallinen viranomainen toimii tehtäviään suorittaessaan ainoastaan yleisen edun nimissä, mikä kansallisen oikeuden mukaan estää sen, että yksityiset oikeussubjektit voisivat vaatia korvausta vahingosta, joka on aiheutunut kyseisen viranomaisen harjoittaman valvonnan puutteellisuudesta, ei ole ristiriidassa luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 12 päivänä joulukuuta 1977 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 77/780/ETY, luottolaitosten omista varoista 17 päivänä huhtikuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/299/ETY ja 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 kanssa.**

Allekirjoitukset