



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
JULIANE KOKOTT  
7 päivänä kesäkuuta 2018<sup>1</sup>

**Asia C-571/16**

**Nikolay Kantarev**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Administrativen sad - Varna (Varnan hallintotuomioistuin, Bulgaria))

Talletusten vakuusjärjestelmästä annettu direktiivi 94/19/EY – Sen määrittäminen, ettei talletusta kyetä maksamaan – Jäsenvaltion vastuu unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneista vahingoista – Oikeussuojakeinot

## I Johdanto

1. Vasta maailmanlaajuinen pankki- ja rahoituskriisi, joka puhkesi vuonna 2007, sai lukuisat tallettajat tiedostamaan, että heidän EU:n jäsenvaltioissa toimiluvan saaneisiin luottolaitoksiin tekemänsä talletukset ovat suojattuja 100 000 euroon asti. Tämä vakuusjärjestelmä otettiin kuitenkin käyttöön unionissa jo vuonna 1994 talletusten vakuusjärjestelmästä annetulla direktiivillä 94/19/EY.<sup>2,3</sup> Pankkipalvelujen sisämarkkinat toteutuivat 1.1.1993, ja niitä silmällä pitäen unionin lainsäätäjät on yhdenmukaistanut kilpailuehtoja ja huolehtinut muun muassa siitä, että *"talletusten yhdenmukaistettu vähimmäistaso varmistetaan riippumatta siitä, missä talletukset sijaitsevat yhteisössä"*.<sup>4</sup>

2. Jo vuonna 1994 direktiivillä oli kaksi tavoitetta, tarkemmin sanottuna tallettajien suoja ja pankkijärjestelmän vakaus, ja ne ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Se, että kaikki tallettajat voivat nostaa talletuksensa samanaikaisesti – joko huhujen tai luotettavien tietojen perusteella – on tosiasiaa suuri riski pankkijärjestelmälle. Tämä johtuu siitä, että *"millään pankilla – ei ole riittävästi likvidejä varoja maksaakseen kerralla takaisin kaikki siihen tehdyt talletukset tai merkittävän osan niistä"*.<sup>5</sup> Kyse on näin ollen talletuspakojen (nk. Bank-Runs) estämisestä soveltamalla vakuusjärjestelmää, jonka ansiosta tallettajat katsovat talletustensa olevan turvassa.

3. Nyt käsiteltävässä asiassa direktiivillä 94/19 suojattu määrä on maksettu pääasian kantajalle täysimääräisesti vakuusjärjestelmästä bulgarialaisen pankin maksukykyongelmien vuoksi. Kantajan mukaan maksu suoritettiin kuitenkin myöhässä. Hän ei nimittäin kyennyt ottamaan talletuksiaan käyttöön noin kuuteen kuukauteen. Kantaja vetoaa näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa siihen, että unionin oikeutta on rikottu.

1 Alkuperäinen kieli: saksa.

2 Talletusten vakuusjärjestelmästä 30.5.1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1994, L 135, s. 5).

3 Suojattu määrä oli tosin alun perin pienempi. Määrää on korotettu vuodesta 2009 lähtien asteittain 20 000 ecusta 100 000 euroon (talletusten vakuusjärjestelmästä annetun direktiivin 94/19/EY muuttamisesta talletussuojan tason ja korvausten maksuajan osalta 11.3.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/14/EY, EUVL 2009, L 68, s. 3).

4 Ks. direktiivin 94/19 johdanto-osan toinen perustelukappale.

5 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi talletusten vakuusjärjestelmästä [uudelleenlaadittu toisinto], 12.7.2010, KOM(2010)368 lopullinen.

4. Kantajan mukaan talletusten vakuusjärjestelmistä annettu direktiivi on pantu täytäntöön ja sitä on sovellettu Bulgariassa virheellisesti. Sen määrittäminen, ettei talletusta kyetä maksamaan, mikä on talletusten vakuusjärjestelmän käytön ehtona, edellyttää pankin toimiluvan peruuttamista, vaikka direktiivissä säädetään tätä määritystä koskevasta kiinteästä määräajasta, joka ei ole riippuvainen toimiluvan peruuttamisesta.

5. Vaikka sekä kyseistä kansallista oikeutta – jossa sen määrittäminen, ettei talletusta kyetä maksamaan, ei enää edellytä pankin toimiluvan peruuttamista – että unionin oikeutta – jossa ei enää säädetä kiinteästä määräajasta sen määrittämiselle, ettei talletusta kyetä maksamaan – on sittemmin muutettu, ennakkoratkaisukysymykset ovat edelleen ajankohtaisia, sillä unionin oikeus edellyttää yhä korvausten tosiasiallista maksamista tallettajille asianmukaisessa määräajassa, eivätkä ne ole menettäneet merkitystään.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

6. Käsiteltävässä asiassa unionin oikeudellisen kehyksen muodostavat SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettu vilpittömän yhteistyön periaate ja direktiivi 94/19/EY<sup>6</sup>.

7. Aluksi on viitattava direktiivin 94/19 johdanto-osan 1., 4., 8., 9. ja 24. perustelukappaleeseen, joissa todetaan seuraavaa:<sup>7</sup>

”[1] perustamissopimuksen tavoitteiden mukaisesti olisi edistettävä luottolaitosten toiminnan yhdenmukaista kehitystä koko yhteisössä poistamalla kaikki sijoittautumisvapauden ja rahoituspalvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset vahvistamalla samalla pankkijärjestelmän vakautta ja tallettajien turvaa,

--

[4] kuluilla, jotka luottolaitoksille aiheutuvat osallistumisesta vakuusjärjestelmään, ei ole yhteyttä kuluihin, jotka aiheutuisivat laajamittaisen pankkitalletusten irtisanomisen vuoksi sekä vaikeuksissa olevasta luottolaitoksesta että terveistä luottolaitoksista seurauksena tallettajien pankkijärjestelmään kohdistuvan luottamuksen menettämisestä,

--

[8] yhdenmukaistamisen on rajoitettava talletusten vakuusjärjestelmien keskeisiin tekijöihin ja sen on varmistettava vakuuksien maksaminen mahdollisimman nopeasti yhdenmukaistetun vähimmäistason perusteella,

[9] talletusten vakuusjärjestelmien on toimittava heti, kun talletuksia ei kyetä maksamaan,

--

6 Sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/44. Direktiivi 94/19 on tällä välin kumottu ja korvattu uudelleenlaaditulla versiolla, joka tulee tosin voimaan vasta 4.7.2019 (ks. talletusten vakuusjärjestelmistä 16.4.2014 annetun direktiivin 2014/49/EU (EUVL 2014, L 173, s. 149) 21 artikla), mutta uudelleenlaaditun version tietyt säännökset on täytynyt saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä jo 3.7.2015 mennessä (ks. direktiivin 2014/49 20 artikla). Asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisenä ajankohtana asiaan sovellettiin ainoastaan direktiiviä 94/19 (sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/14).

7 Numerointi tässä.

[24] 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”.

8. Direktiivin 94/19 muuttamisesta annetun direktiivin 2009/14 johdanto-osan perustelukappaleissa säädetään erityisesti seuraavaa:

”(1) Neuvosto sopi 7 päivänä lokakuuta 2008, että on ensisijaista palauttaa rahoitussektorin luottamus ja asianmukainen toiminta ennalleen. Neuvosto päätti toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet yksittäisten säästäjien talletusten suojaamiseksi – –

--

(3) -- Jotta tallettajien luottamus säilyisi ja jotta rahoitusmarkkinoiden vakautta voitaisiin parantaa, talletussuojan vähimmäistaso olisi nostettava 50 000 euroon. Saman tallettajan yhteenlaskettujen talletusten suoja olisi nostettava 100 000 euroon 31 päivään joulukuuta 2010 mennessä --

--

(12) Talletukset voidaan katsoa talletuksiksi, joita ei kyetä maksamaan, kun varhaisessa vaiheessa toteutettavat toimet tai uudelleenjärjestelytoimet ovat osoittautuneet tuloksettomiksi. Tämä ei kuitenkaan saisi estää toimivaltaisia viranomaisia pyrkimästä uudelleenjärjestelyihin korvauksen maksuaikana.”

9. Direktiivin 94/19 1 artiklan 1 kohdassa täsmennetään talletuksen käsitettä seuraavasti:

”*talletuksella*’ [tarkoitetaan] sellaista saatavaa, joka syntyy tilille jätetyistä varoista tai tavanomaisessa pankkitoiminnassa syntyvissä väliaikaisissa maksujen siirroissa, joka luottolaitoksen on maksettava sovellettavan lain ja sopimusten ehtojen mukaisesti takaisin, sekä luottolaitoksen antaman velkakirjan osoittamaa velkaa. --”

10. Direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdassa määritetään ”talletus, jota ei kyetä maksamaan”:

”*talletuksella, jota ei kyetä maksamaan*’ [tarkoitetaan] talletusta, joka on erääntynyt ja lankeaa maksettavaksi ja jota luottolaitos ei ole maksanut luottolaitokseen sovellettavan lain ja sopimusten ehtojen mukaisesti, jos

i) toimivaltaiset viranomaiset ovat määrittäneet, että heidän mukaansa vaikuttaa siltä, että kyseinen luottolaitos ei kyseisellä hetkellä taloudelliseen tilanteeseensa liittyvien syiden vuoksi pysty maksamaan talletuksia eikä se todennäköisesti pysty tekemään sitä lähitulevaisuudessakaan.

Toimivaltaiset viranomaiset tekevät määrittämyksen heti, kun se [on] mahdollista, ja viimeistään viisi työpäivää sen jälkeen, kun ne ovat ensimmäisen kerran todenneet, että luottolaitos ei ole maksanut erääntyneitä ja maksettavaksi langenneita talletuksia; tai

ii) oikeusviranomainen on suoraan luottolaitoksen taloudelliseen tilanteen liittyvistä syistä johtuen antanut päätöksen, jonka vaikutuksesta tallettajan oikeus esittää vaatimus luottolaitosta vastaan lykkääntyy, jos tämä päätös tehdään ennen edellä tarkoitettua määrittäystä”.

11. Direktiivin 94/19 7 artiklan 1 ja 1 a kohdassa säädetään tallettajan talletusten suojan varmistamisesta seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että saman tallettajan yhteenlaskettujen talletusten suoja on vähintään 50 000 euroa, jos talletuksia ei kyetä maksamaan.

1 a. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2010 saman tallettajan yhteenlaskettujen talletusten suoja nostetaan 100 000 euroon, jos talletuksia ei kyetä maksamaan.

--”

12. Direktiivin 94/19 10 artiklassa säädetään talletusten vakuusjärjestelmästä maksettaviin korvauksiin liittyvästä menettelystä seuraavaa:

”1. Talletusten vakuusjärjestelmistä on voitava maksaa maksamatta jääneitä talletuksia koskevat tallettajien asianmukaisesti varmistetut korvausvaatimukset 20 työpäivän kuluessa siitä päivästä, jona toimivaltaiset viranomaiset tekevät 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdassa tarkoitetun määrityksen tai jona oikeusviranomainen antaa 1 artiklan 3 alakohdan ii alakohdassa tarkoitetun päätöksen.

Tämä määräaika sisältää korvausvaatimusten varmistamiseksi tarvittavien tallettajia ja talletuksia koskevien täsmällisten tietojen keräämisen ja toimittamisen. Täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa talletusten vakuusjärjestelmä voi pyytää toimivaltaisilta viranomaisilta määräajan pidentämistä. Tämä pidennys voi olla enintään kymmenen työpäivää.

--

3. Vakuusjärjestelmä ei voi käyttää edellä 1 ja 2 kohdassa säädettyä määräaikaa syynä kieltäytyä myöntämästä vakuutta tallettajalle, joka ei ole voinut ajoissa valvoa oikeuttaan vakuusmaksuun.

--”

## ***B Kansallinen oikeus***

13. Käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön ratkaisemiseksi merkitystä on yhtäältä Bulgarian sillä lainsäädännöllä, jota voidaan käyttää vahingonkorvausvaatimuksen oikeusperustana. Toisaalta on otettava huomioon lainsäädäntö, joka on annettu direktiivin 94/19 saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, sekä muu Balgarska Narodna Bankaa (Bulgarian keskuspankki, jäljempänä BNB) koskeva lainsäädäntö.

### *1 Vastuusäännöt*

14. Sopimusvelvoitteista ja sopimuksista annetun lain (Zakon za zadalzheniata i dogovorite, jäljempänä myös ZZD) 45 §:ssä säädetään yleisestä oikeudesta vahingonkorvaukseen. Sen mukaan se, joka tuottamuksellisesti aiheuttaa toiselle henkilölle vahinkoa, on velvollinen korvaamaan tämän vahingon. ZZD:n 49 §:ssä säädetään toimeksiantajan vastuusta vahingoissa, jotka toimeksisaaja on aiheuttanut tehtävää hoitaessaan. ZZD:hen perustuvien vahingonkorvausvaatimusten esittämiseen sovelletaan siviiliprosessilakia (Grazhdanski protsesualen kodeks). Siinä säädetään muun muassa maksuista, joiden suuruudeksi on valtion verotaulukossa vahvistettu 4 prosenttia riidan kohteesta, vähintään kuitenkin 50 levaa (BGN), ja määritetään oikeuspaikaksi vastaajan asuinpaikka tai lainvastaisen teon tekopaikkakunta.

15. Valtion vastuusta annetun lain (Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi, jäljempänä myös ZODOV) 1 §:n 1 momentissa säädetään valtion vahingonkorvausvastuun edellytyksistä. Sen mukaan valtio ja kunnat vastaavat elintensä tai työntekijöidensä hallinnollisessa toiminnassa tai sen yhteydessä lainvastaisilla oikeudellisilla toimilla, toiminnoilla tai laiminlyönneillä kansalaisille ja oikeushenkilöille aiheuttamista vahingoista. Tämän vaatimuksen esittämiseen voidaan soveltaa ZODOV:n 1 §:n 2 ja 8 momentin mukaan siviiliprosessilain mukaisen yleisen menettelyn sijasta myös hallintolainkäyttölakia (Administrativnoprotsesualen kodeks).

16. Hallinnollisten päätösten osalta hallintolainkäyttölain 204 §:n 1 momentissa vahingonkorvausvaatimuksen esittämisen edellytyksenä on, että oikeudellinen toimi on kumottu aiemmin asianmukaisessa menettelyssä. Tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi vahingonkorvauskanne on saatettu, tekee kuitenkin itse lainvastaisuutta koskevan päätöksen, jos hallinnollinen päätös oli mitätön tai jos se on kumottu (3 momentti), sekä lähtökohtaisesti silloin, kun vahingonkorvausvaatimus perustuu hallintoviranomaisten (tosiasialliseen) toimeen tai laiminlyöntiin (4 momentti).

17. Hallintolainkäyttölaissa säädetään lisäksi maksusta, jonka suuruudeksi vahvistetaan valtion verotaulukossa 10 tai 25 BGN:aa, ja valtion vastuusta annetussa laissa säädetään mahdollisuudesta määrätä vahinkoa kärsineen asuinpaikka oikeuspaikaksi.

## 2 Talletussuoja

18. Bulgarian keskuspankista annetun lain (Zakon za Balgarskata Narodna Banka) 16 §:ssä säädetään erityisesti, että keskuspankki vastaa pankin toimiluvista, näiden toimilupien peruuttamisesta ja erityisvalvontaan liittyvistä toimenpiteistä. Kyseisen lain 2 §:n 6 momentin mukaan keskuspankki käyttää toimivaltuuksiaan siten, että pankkijärjestelmän vakaus säilyy ja tallettajien etuja suojellaan.

19. Pankkitalletusten suojasta annetulla lailla (Zakon za garantirane na vlogovete v bankite)<sup>8</sup> saatetaan direktiivi 94/19 osaksi Bulgarian lainsäädäntöä. Tämän lain 23 §:n 1 momentissa säädetään, että Fond za garantirane na vlogovete v bankite (jäljempänä Talletussuojarahasto tai FGVB) maksaa asianomaisten pankkien velat suojattuun määrään asti, jos BNB on peruuttanut pankin toimiluvan. Kyseisen §:n 5 momentissa vahvistetaan, että Talletussuojarahasto aloittaa maksamisen viimeistään 20 työpäivän kuluttua siitä, kun toimilupa on peruutettu.

20. Luottolaitoksista annetun lain (Zakon za kreditnite institutsii, jäljempänä myös ZKI)<sup>9</sup> 36 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetään, että BNB:n on peruutettava toimilupa maksukyvyttömyyteen liittyvistä syistä, jos pankki ei ole suorittanut erääntyneitä saatavia yli seitsemään työpäivään, jos tämä johtuu välittömästi kyseisen pankin taloudellisesta tilanteesta ja jos BNB pitää epätodennäköisenä, että erääntyneet saatavat suoritetaan kohtuullisessa ajassa. Kyseisen momentin 2 kohdan mukaan toimilupa on peruutettava, jos pankin omat varat ovat negatiiviset. ZKI:n 36 §:n 3 momentissa vahvistetaan, että pankin toimilupa peruutetaan viiden työpäivän kuluessa siitä, kun maksukyvyttömyys on todettu. Kyseisen momentin 7 kohdan mukaan toimiluvan peruuttaminen johtaa pakkoselvitysmenettelyyn. ZKI:n 79 §:n 8 momentissa rajoitetaan BNB:n vastuuta tahalliseen toimintaan. ZKI:n 115 §:ssä säädetään, millä edellytyksin BNB voi asettaa pankin erityisvalvontaan. ZKI:n 115 §:n 3 momentin mukaan erityisvalvonta saa kestää enintään kuusi kuukautta. ZKI:n 116 §:n 2 momentissa BNB:lle annetaan tällaisessa tapauksessa valtuudet alentaa kyseiseen pankkiin tehtyjen talletusten korkoja keskimääräisten markkinakorkojen tasolle ja keskeyttää pankin sitoumusten täyttäminen kokonaan tai osittain.

<sup>8</sup> Pääasian oikeudenkäynnissä merkityksellisessä versiossaan.

<sup>9</sup> Pääasian oikeudenkäynnissä merkityksellisessä versiossaan.

### III Menettely pääasiassa ja menettely unionin tuomioistuimessa

21. Nikolay Kantarev avasi pankkitilin Korporativna Targovska Bankassa (jäljempänä KTB) 4.3.2014. Talletuksista sovittiin maksettavan sopimuksen mukaista korkoa kerran vuodessa tai irtisanomisen yhteydessä, ja FGVB:n oli määrä suojata talletetut määrät.

22. KTB:n edustajat pyysivät BNB:tä 20.6.2014 asettamaan KTB erityisvalvontaan. KTB tiedotti samana päivänä päivätyllä kirjeellään BNB:lle, että se on keskeyttänyt kaikki pankkitoimet. Samana päivänä tehdyllä päätöksellä KTB asetettiin ZKI:n 115 ja 116 §:n mukaisesti ensin kolmeksi kuukaudeksi erityisvalvontaan maksukyvyttömyysuhan vuoksi ja KTB:n kaikkien sitoumusten täytäntöönpano keskeytettiin. BNB alensi 30.6.2014 tekemällään päätöksellä KTB:hen tehtyjen talletusten korkokantaa pankkijärjestelmän keskimääräisten markkinakorkojen tasolle. Se päätti 16.9.2014, että toimenpiteiden soveltamista jatketaan 20.11.2014 saakka.

23. BNB totesi 4.11.2014 KTB:n ulkoisen tilintarkastuksen, tilinpäätösten ja valvontakertomusten perusteella, että KTB:n oma pääoma oli negatiivinen, -3 745 313 BGN.

24. BNB peruutti 6.11.2014 tekemällään päätöksellä KTB:n toimiluvan ja velvoitti sen hakemaan maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamista ja tiedottamaan asiasta Talletussuojarahastoille. Kantarevin talletustili irtisanottiin samana päivänä viran puolesta.

25. Talletussuojarahastojen velvoittamana yksi pankeista maksoi 4.12.2014 Kantareville 86 973,81 BGN, josta 84 300 BGN oli pääomaa ja 2 673,81 BGN korkoa. Korkoa oli kertynyt 5.3.2014 ja 1.7.2014 väliseltä ajanjaksolta sopimusehtojen mukaisesti ja 1.7.2014 ja 6.11.2014 väliseltä ajanjaksolta BNB:n 30.6.2014 tekemän päätöksen mukaisesti.

26. Sofiyski gradski sadin (Sofian kaupungin alioikeus, Bulgaria) 22.4.2015 antamalla ratkaisulla nro 664 KTB julistettiin maksukyvyttömäksi 6.11.2014 alkaen. Sofiyski apelativen sad (Sofian ylioikeus, Bulgaria) kumosi 3.7.2015 kyseisen määrityksen ja vahvisti maksukyvyttömyyden alkamisajankohdaksi 20.7.2014, sillä pankin oma pääoma oli riittämätön jo tuolloin.

27. Kantarev vaatii pääasiassa BNB:tä maksamaan korvausta 3 710,91 BGN (noin 2 000 euroa) talletuksensa maksun viivästymisestä 30.6.2014–4.12.2014. Kantarevin mukaan BNB on rikkonut unionin oikeutta, sillä se ei ole soveltanut oikein direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohtaa. Hän väittää, ettei sitä ole saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, mutta sillä on välitön oikeusvaikutus.

28. Tätä taustaa vasten Administrativen sad - Varna (Varnan hallintotuomioistuin, Bulgaria) on esittänyt unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Onko SEU 4 artiklan 3 kohtaa sekä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta tulkittava siten, että kansallisen lainsäädännön puuttuessa niissä sallitaan, että toimivaltainen tuomioistuin ja unionin oikeuden rikkomisesta johtuvia vahingonkorvauskanteita koskeva menettely määräytyvät rikkomiseen syyllistyneen viranomaisen ja rikkomisen muodostavan teon tai laiminlyönnin perusteella, jos näiden kriteerien soveltaminen johtaa siihen, että kanteet käsitellään eri tuomioistuimissa – yleisessä ja hallinnollisessa tuomioistuimessa – noudattaen erilaisia menettelysääntöjä – siviiliprosessilakia ja hallintolainkäyttölakia – jotka edellyttävät erilaisten maksujen, tarkemmin sanottuna suhteellisten ja kiinteämääräisten maksujen, suorittamista ja erilaisten edellytysten, kuten tuottamuksen, täyttymisen osoittamista?

2. Onko SEU 4 artiklan 3 kohtaa ja 19.11.1991 annetussa tuomiossa Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428) esitettyjä edellytyksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että unionin oikeuden rikkomisesta johtuvia vahingonkorvauskanteita käsitellään sopimusvelvoitteista ja sopimuksista annetun lain 45 ja 49 §:ssä säädetyn kaltaisessa menettelyssä, joka edellyttää



suhteellisen maksun suorittamista ja tuottamuksen osoittamista, tai valtion vastuusta annetun lain 1 §:ssä säädetyn kaltaisessa menettelyssä, joka tosin edellyttää objektiivista vastuuta ja johon liittyy erityissääntöjä, joilla on tarkoitus helpottaa asian saamista tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta jota sovelletaan vain vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet kumottujen lainvastaisten oikeudellisten toimien ja hallintoviranomaisten toteuttaman lainvastaisen teon tai laiminlyönnin seurauksena, ja joka ei kata unionin oikeuden rikkomisia, joihin ovat syyllistyneet muut valtion elimet sellaisten oikeustoimien/laiminlyöntien vuoksi, joita ei ole kumottu asianomaisessa menettelyssä?

3. Onko direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohtaa ja 10 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että ne sallivat lainsäädännöllisen lähestymistavan, joka vastaa luottolaitoksista annetun lain 36 §:n 3 momentissa ja pankkitalletusten suojasta annetun lain 23 §:n 5 momentissa [kumottu] vahvistettua lähestymistapaa, jonka mukaan se edellytys, että 'luottolaitos ei kyseisellä hetkellä taloudelliseen tilanteeseensa liittyvien syiden vuoksi pysty maksamaan talletuksia eikä se todennäköisesti pysty tekemään sitä lähitulevaisuudessakaan' rinnastetaan sen toteamiseen, että laitos on maksukyvytön, ja sen toimiluvan peruuttamiseen, ja jonka mukaan talletusten vakuusjärjestelmä alkaa toimia siitä hetkestä alkaen, kun pankin toimilupa peruutetaan?
4. Onko direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohtaa tulkittava siten, että talletuksen luokittelemiseksi 'talletukseksi, jota ei kyetä maksamaan', toimivaltaisten viranomaisten on nimenomaisesti määritettävä tehdyn arvioinnin perusteella ja mainitun säännöksen i alakohdan mukaisesti, ettei talletusta kyetä maksamaan, vai salliiko se, että kansallisessa lainsäädännössä olevan aukon vuoksi toimivaltaisten viranomaisten arvio ja näkemys päätellään kyseisten viranomaisten muita oikeudellisia toimia koskevan tulkinnan perusteella – tässä esimerkiksi 20.6.2014 tehdyn [BNB:n] hallituksen päätöksen nro 73 perusteella, jonka nojalla [KTB-pankki] asetettiin erityisvalvontaan – tai ne oletetaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisten olosuhteiden perusteella?
5. Kun otetaan huomioon pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset olosuhteet, joissa 20.6.2014 tehdyn [BNB:n] hallituksen päätöksen nro 73 nojalla kaikki maksut ja liiketoimet keskeytettiin ja tallettajat eivät voineet esittää maksupyyntöjä eivätkä talletukset olleet heidän käytettävissään 20.6.2014–6.11.2014, onko lähdettävä siitä, että kaikkia suojattuja eräpäivättömiä talletuksia (jotka voidaan ottaa käyttöön ilman ennakkoilmoitusta ja jotka on pyynnöstä maksettava heti) on pidettävä direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdassa tarkoitettuina talletuksina, joita ei kyetä maksamaan, vai tarkoittaako edellytys, jonka mukaan kyse on talletuksesta, joka 'on erääntynyt ja lankeaa maksettavaksi ja jota luottolaitos ei ole maksanut', sitä, että tallettajien on pitänyt esittää luottolaitokselle nostoa koskeva pyyntö (määräys tai kehoitus), jota ei ole noudatettu?
6. Onko direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohtaa ja 10 artiklan 1 kohtaa ja direktiivin 2009/14 johdanto-osan kahdeksatta perustelukappaletta tulkittava siten, että toimivaltaisten viranomaisten harkintavaltaa 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdan mukaisessa arvioinnissa on joka tapauksessa rajoitettu 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdan toisessa virkkeessä vahvistetulla määräajalla, vai sallivatko ne ZKI:n 115 §:ssä säädetyn kaltaisen erityisvalvonnan harjoittamiseksi, että talletuksia ei kyetä maksamaan aikana, joka ylittää direktiivissä [94/19] säädetyn määräajan?
7. Onko direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdalla ja 10 artiklan 1 kohdalla välitön oikeusvaikutus ja annetaanko niillä talletusten vakuusjärjestelmään liittyneeseen pankkiin tehtyjen talletusten haltijoille sen lisäksi, että heillä oikeus järjestelmästä maksettavaan korvaukseen direktiivin 94/19 7 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun määrään asti, myös oikeus saattaa valtio vastuuseen unionin oikeuden rikkomisesta nostamalla kanne niitä viranomaisia vastaan, jotka ovat velvollisia määrittämään, ettei talletuksia kyetä maksamaan, suojatun talletuksen myöhäisestä maksusta aiheutuneen vahingon korvaamiseksi, jos 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdassa tarkoitettu päätös on tehty direktiivissä vahvistetun viiden päivän määräajan jälkeen ja tämä viivästyminen johtuu tervehdyttämistoimenpiteestä, jolla on tarkoitus suojata pankkia maksukyvyttömyydeltä ja jonka kyseinen viranomainen on määrännyt, vai sallitaanko niissä pääasian kaltaisissa olosuhteissa

ZKI:n 79 §:n 8 momentin kaltainen kansallinen säännös, jonka mukaan BNB, sen elimet ja niiden valtuuttamat henkilöt vastaavat valvontatehtäviensä hoitamisen yhteydessä aiheutuneista vahingoista vain silloin, kun ne on aiheutettu tahallisesti?

8. Onko unionin oikeuden rikkominen sen vuoksi, että toimivaltainen viranomaisen ei ole tehnyt direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdassa tarkoitettua päätöstä, 'riittävän ilmeinen rikkominen', joka voi olla perusteena jäsenvaltion vahingonkorvausvastuulle, kun valvontaviranomaisia vastaan on nostettu kanne, ja mitä edellytyksiä tällöin sovelletaan ja onko tässä yhteydessä merkitystä sillä, että a) [Talletussuojarahastolla] ei ollut riittävästi varoja kaikkien suojattujen talletusten maksamiseksi; b) ajanjaksona, jona maksut oli keskeytetty, luottolaitos asetettiin erityisvalvontaan sen suojaamiseksi maksukyvyttömyydeltä; c) kantajan talletus korvattiin, kun BNB oli todennut, että tervehdyttämistoimenpiteet olivat tuloksettomia, ja d) kantajan talletus korvattiin korkoineen, jotka oli laskettu ajalta 20.6.2014–6.11.2014?"

29. Kantarev, BNB ja Euroopan komissio ovat esittäneet asiassa unionin tuomioistuimelle kirjallisia huomautuksia.

#### IV Arviointi

30. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee käsitteen "talletus, jota ei kyetä maksamaan", siten kuin se on määritelty direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdassa, tulkintaa sekä yksityisten mahdollisuutta esittää vahingonkorvausvaatimuksia kyseisen säännöksen noudattamatta jättämisen vuoksi.

31. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kahdella ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä sitä, onko unionin oikeus esteenä sille, että Bulgariassa on kaksi eri menettelyä, joissa sovelletaan erilaisia aineellisia edellytyksiä, maksuja ja oikeuspaikkoja valtiota vastaan unionin oikeuden rikkomisen vuoksi nostetuissa vahingonkorvauskanteissa.

32. Kolmas–kuudes kysymys koskevat edellytyksiä, joiden on täyttyvä, jotta talletus voidaan katsota talletukseksi, jota ei kyetä maksamaan. On tutkittava, onko kyse talletuksesta, jota ei kyetä maksamaan, vasta kun maksukyvyttömyys on todettu ja luottolaitoksen toimilupa on peruutettu; onko määritettävä erikseen, ettei talletuksia kyetä maksamaan; onko tallettajan täytynyt vaatia pankkia maksamaan talletukset takaisin ja lopuksi, onko toimivaltaisilla viranomaisilla harkintavaltaa sen määrääjän osalta, jota sovelletaan sen määrittämiseen, ettei talletusta kyetä maksamaan.

33. Seitsemännessä ja kahdeksannessa ennakkoratkaisukysymyksessä tiedustellaan, onko direktiivin 94/19 asiaa koskevilla säännöksillä välitön oikeusvaikutus ja missä määrin se, että päätöstä siitä, että talletuksia ei kyetä maksamaan, ei ole tehty tai sitä ei ole tehty oikea-aikaisesti, merkitsee unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista, joka voi johtaa valtion vahingonkorvausvastuuseen.

#### *A Ennakkoratkaisupyyntön tutkittavaksi ottaminen*

34. Ennen kuin arvioin ennakkoratkaisukysymysten sisältöä, on syytä lausua muutama sana ennakkoratkaisupyyntön tutkittavaksi ottamisesta, sillä BNB on esittänyt epäilyjä siitä, onko esitetyillä kysymyksillä merkitystä pääasian ratkaisun kannalta.



35. BNB väittää ensinnäkin, että asiassa Paul annetussa tuomiossa<sup>10</sup> on jo todettu, ettei yksityisellä oikeussubjektilla ole oikeutta vahingonkorvaukseen pankkivalvonnan puutteellisuuden vuoksi, jos direktiivissä 94/19 säädetty tallettajien oikeus saada korvausta on varmistettu. Koska käsiteltävä asia koskee oikeutta vahingonkorvaukseen BNB:n harjoittaman pankkivalvonnan puutteellisuuden vuoksi ja suojatut talletukset on maksettu Kantareville, se katsoo, että asiassa Paul annetun tuomion perusteella ennakkoratkaisukysymyksiin ei ole (enää) tarpeen vastata.

36. Siitä, että ennakkoratkaisukysymykseen on jo vastattu aiemmin, ei voida kuitenkaan päätellä, ettei kysymyksellä olisi merkitystä eikä sitä siksi pitäisi ottaa tutkittavaksi. Kansallisilla tuomioistuimilla on SEUT 267 artiklan mukaan aina mahdollisuus saattaa tulkintakysymykset uudelleen unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi, jos ne katsovat tämän tarpeelliseksi.<sup>11</sup> Asiassa Paul annetun tuomion merkitystä on näin ollen arvioitava aineellisoikeudellisen sisällön perusteella, eikä sillä voi olla vaikutusta ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamiselle.

37. BNB:n mukaan ennakkoratkaisupyynnö on jätettävä tutkimatta myös siksi, että pääasiassa on tarkoitus ratkaista, onko Kantareville tosiasiasa aiheutunut vahinkoa. Sen mukaan tämän toteaminen on kansallisen tuomioistuimen eikä unionin tuomioistuimen tehtävä, eikä ennakkoratkaisukysymyksillä ole merkitystä asian kannalta.

38. Tämäkään väite ei vakuuta. Ensinnäkin unionin oikeuden pyydetyllä tulkinnalla ei ole vaikutusta siihen, miten kansallinen tuomioistuin tosiseikkojen osalta toimivaltaisena tuomioistuimena arvioi vahinkoa. Toiseksi unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.<sup>12</sup> Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tältä osin selventänyt seikkaperäisesti, miksi se katsoo kysymyksiin vastaamisen olevan välttämätöntä, jotta se voisi ratkaista Kantarevin vahingonkorvauskanteen.

39. Lopuksi BNB väittää, että ennakkoratkaisukysymyksillä ei ole merkitystä pääasian ratkaisun kannalta siitäkään syystä, että Bulgarian lainsäätävä – ei BNB – on vastuussa direktiivin saattamisesta osaksi Bulgarian lainsäädäntöä.

40. Tämäkin väite on hylättävä. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä oleva vahingonkorvauskanne on nostettu BNB:tä vastaan, sillä kantajan mukaan se ei ole soveltanut direktiiviä oikein kansallisena viranomaisena.

41. Asiassa ei siis ole selvää, ettei pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian kohteeseen. Ennakkoratkaisupyynnö on siten otettava tutkittavaksi.

### ***B Ennakkoratkaisukysymysten sisällön arviointi***

42. Mielestäni on järkevää vastata ensin kysymyksiin, jotka koskevat direktiivissä 94/19 säädettyä velvoitetta määrittää, ettei talletuksia kyetä maksamaan, ja tämän velvoitteen sisältöä, ennen kuin tarkastelen tämän velvoitteen noudattamatta jättämisen mahdollisia seurauksia.

10 Tuomio 12.10.2004, Paul ym. (C-222/02, EU:C: 2004:606).

11 Tuomio 12.10.2010, Rosenbladt (C-45/09, EU:C:2010:601, 31 kohta) oikeuskäytäntöviittauksineen.

12 Tuomio 21.12.2016, Vervloet ym. (C-76/15, EU:C:2016:975, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

### *1 Kolmas–kuudes ennakkoratkaisukysymys*

43. Käsitteellä ”talletus, jota ei kyetä maksamaan”, joka on keskeinen kolmannessa–kuudennessa ennakkoratkaisukysymyksessä, on direktiivin 94/19 kannalta olennainen merkitys. Jäsenvaltiot varmistavat kyseisen direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti, että velvoitteensa laiminlyöneiden rahoituslaitosten sijasta jäsenvaltioiden perustamien talletusten vakuusjärjestelmien on maksettava tallettajien maksamatta jääneet talletukset 20 työpäivän<sup>13</sup> kuluessa, jos talletuksia ei kyetä maksamaan. Kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 a kohdan mukaan saman tallettajan yhteenlaskettujen talletusten suoja on vähintään 100 000 euroa.

#### *a) Kolmanteen ja kuudenteen ennakkoratkaisukysymyksen vastaaminen*

44. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä sitä, onko direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdasta tulkittava siten, että se on esteenä riidanalaisten tapahtumien aikaisen Bulgarian lainsäädännön kaltaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan kyse on ”*talletuksesta, jota ei kyetä maksamaan*” vasta silloin, kun luottolaitoksen maksukyvyttömyys on vahvistettu ja sen toimilupa on peruutettu.

45. Kolmas ennakkoratkaisukysymys liittyy tiiviisti kuudenteen ennakkoratkaisukysymykseen, joka koskee toimivaltaisten viranomaisten harkintavaltaa sen määräajan osalta, johon mennessä talletukset on määritettävä talletuksiksi, joita ei kyetä maksamaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele erityisesti, voiko viranomaisen poiketa direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdan toisen virkkeen mukaisesta määräykseen sovellettavasta määräajasta kyseisen rahoituslaitoksen asettamiseksi erityisvalvontaan. Näihin kysymyksiin on vastattava yhdessä.

46. Kyseisen direktiivin 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdan ensimmäisen virkkeen sanamuodon mukaan erääntynyt mutta maksamaton talletus on direktiivissä 94/19 tarkoitettu talletus, jota ei kyetä maksamaan, jos toimivaltaiset viranomaiset ovat määrittäneet, että ”heidän mukaansa vaikuttaa siltä, että kyseinen luottolaitos ei kyseisellä hetkellä – – pysty maksamaan talletuksia eikä se todennäköisesti pysty tekemään sitä lähitulevaisuudessakaan”. Käsitteiden ”vaikuttaa” ja ”kyseisellä hetkellä” käyttö tukee ensinnäkin sitä näkemystä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on tietty harkintavalta tilanteen arvioinnin osalta, ja toiseksi sitä, ettei talletuksen takaisinmaksun tarvitse olla vielä lopullisesti suljettu pois, jotta talletus voidaan määrittää talletukseksi, jota ei kyetä maksamaan. Toimivaltaisen viranomaisen on pikemminkin tehtävä ennusteeseen perustuva päätös siitä, vaikuttaako senhetkisen tilanteen perusteella siltä, että talletukset maksetaan takaisin tulevaisuudessa<sup>14</sup>. Tällainen ennusteeseen perustuva päätös on samalla edellytys ja riittävä ehto sille, että talletukset ovat direktiivissä 94/19 tarkoitettuja talletuksia, joita ei kyetä maksamaan.

47. Luottolaitoksen maksukyvyttömyyden määrittäminen tai pankin toimiluvan peruuttaminen eivät sitä vastoin ole seikkoja, joihin direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdan ensimmäisen virkkeen sanamuodossa viitataan. Lisäksi molemmat käsitteet ovat sellaisen tunnusmerkistön osia, joka ei välttämättä vastaa säännöksessä vahvistettuja edellytyksiä. Pankin toimiluvan peruuttaminen ei näin ollen perustunut käsiteltävässä asiassa välittömästi sen arvioimiseen, pystyykö KTB todennäköisesti maksamaan talletukset lähitulevaisuudessa, vaan tappiolliseen taseeseen.

<sup>13</sup> Direktiivissä 2014/49 säädetään, että tätä määräaika lyhennetään – jäsenvaltioiden valinnan mukaan asteittain 31.12.2023 saakka – seitsemään työpäivään (8 artiklan 1 ja 2 kohta).

<sup>14</sup> Kyseisen säännöksen joissakin kieliversioissa käytetään ilmaisua *lähitulevaisuus* (ranskaksi: ”pas de perspective rapprochée”; italiaksi: ”non ha, a breve, la prospettiva”; hollanniksi: ”op afzienbare termijn”)

48. Joka tapauksessa direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdan toisessa virkkeessä toimivaltaisille viranomaisille asetetaan selvä määräaika ennusteeseen perustuvaa päätöstä varten. Kyseisessä säännöksessä asianomaiset viranomaiset veloitetaan nimittäin tekemään määräitys heti, kun se on mahdollista, ja viimeistään viisi työpäivää sen jälkeen, kun ne ovat ensimmäisen kerran todenneet, että luottolaitos ei ole maksanut erääntyneitä ja maksettavaksi langenneita talletuksia.

49. Tästä sanamuodosta käy ilmi, että jäsenvaltio ei voi lieventää toimivaltaisten viranomaisten velvollisuutta määrittää talletukset mahdollisimman pian talletuksiksi, joita ei kyetä maksamaan, tai pidentää sitä varten vahvistettua määräaikaan asettamalla tämän määräityksen edellytykseksi sen, että luottolaitos on todettu maksukyvyttömäksi ja sen toimilupa on peruutettu. Jos tämä kestää viranomaisilta pidempään<sup>15</sup> kuin direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdan toisessa virkkeessä säädetään, se olisi vastoin kyseisen säännöksen yksiselitteistä sanamuotoa.

50. Tätä tulkintaa tukevat direktiivin 94/19 tavoitteet.

51. Direktiivillä 94/19 pyritään nimittäin vahvistamaan sekä pankkijärjestelmän vakautta että tallettajien turvaa.<sup>16</sup> Nämä tavoitteet liittyvät tiiviisti yhteen: tallettajien turvalla parannetaan heidän luottamustaan pankkijärjestelmään, ja pankkijärjestelmän vakaus on puolestaan riippuvainen tallettajien luottamuksesta. Talletusten vakuusjärjestelmällä varmistetulla tallettajien turvalla pyritään herättämään riittävästi luottamusta, jotta vältytään laajamittaiselta pankkitalletusten irtisanomiselta. Käteisvarojen äkillinen ja laajamittainen irtisanominen voi aiheuttaa merkittäviä seurauksia paitsi vaikeuksissa olevalle luottolaitokselle myös sinällään terveelle luottolaitokselle.<sup>17</sup>

52. Jotta voidaan välttää häiriöiden leviäminen, tallettajien on voitava luottaa siihen, että jos heidän luottolaitoksensa kaatuu todennäköisesti pysyvästi, he saavat takaisin talletuksensa suojatun suuruisina mahdollisimman nopeasti ja ennakoitavissa olevassa aikataulussa riippumatta siitä, määritetäänkö luottolaitos maksukyvyttömäksi ja peruutetaanko toimilupa. Myöskään valvontatoimenpiteistä johtuvat mahdolliset viivästykset eivät saa heikentää tallettajien luottamusta talletusten nopeaan takaisinmaksuun. Siksi etenkin toimilla, joilla keskeytetään pitkäksi ajaksi talletuksia koskevat rahoituslaitoksen takaisinmaksut, ei saa lykätä talletusten maksamista talletusten vakuusjärjestelmästä. Tällöin nimittäin täyttyvät nimenomaisesti ne edellytykset, joita sovelletaan sen määrittämiseen, ettei talletuksia kyetä maksamaan.

53. Lisäksi komission direktiiviehdotuksen perusteluista ilmenee, että käsitteen ”talletukset, joita ei kyetä maksamaan” määritelmä on haluttu tietoisesti jättää sitomatta luottolaitosten uudelleenjärjestely- ja likvidaatiomenettelyn riskeihin.<sup>18</sup> Myös direktiivin 2009/14 johdanto-osan 12. perustelukappaleessa viitataan siihen, että takaisinmaksu voidaan suorittaa talletusten vakuusjärjestelmästä samanaikaisesti uudelleenjärjestelytoimenpiteiden kanssa.

54. Unionin lainsäätäjälle oli tärkeää, että talletukset maksetaan takaisin erityisen nopeasti, mikä ilmenee myös siitä, että direktiiviä 94/19 muutettiin direktiivillä 2009/14 siten, että määräaika sen määrittämiseen, ettei talletusta kyetä maksamaan, (direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohta) lyhennettiin 21 päivästä viiteen päivään ja määräaika suojatun määrän maksamiseen (direktiivin

15 Vastuu luottolaitosten toimiluvan peruuttamisesta annettiin 4.11.2014 Euroopan keskuspankille (luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15.10.2013 annettu neuvoston asetusta (EU) N:o 1024/2013, EUVL 2013, L 287, s. 63). Tämän asetuksen 14 artiklan 5 ja 6 kohdassa säädetyistä toimista ilmenee, että pankin toimiluvan peruuttamiseen voi kuluu pidempi aika.

16 Ks. direktiivin 94/19 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale ja direktiivin 2009/14 johdanto-osan ensimmäinen ja kolmas perustelukappale.

17 Ks. direktiivin 94/19 johdanto-osan neljäs perustelukappale.

18 Ehdotus talletusten vakuusjärjestelmistä annettavaksi neuvoston direktiiviksi, KOM(92) 188 lopullinen, s. 11.

94/19 10 artiklan 1 kohta) kolmesta kuukaudesta 20 päivään. Myös direktiivin 94/19 johdanto-osan kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa korostetaan, että talletusten vakuusjärjestelmien on toimittava heti, kun talletuksia ei kyetä maksamaan, ja että on vakuudet on maksettava talletusten vakuusjärjestelmästä mahdollisimman nopeasti.

55. Tästä seuraa, että direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohtaa on tulkittava siten, että talletusten määrittäminen talletuksiksi, joita ei kyetä maksamaan, on tehtävä viiden työpäivän kuluessa siitä päivästä, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat ensimmäisen kerran todenneet, että luottolaitos ei ole maksanut erääntyneitä ja maksettaviksi langenneita talletuksia, luottolaitoksen maksukyvyttömyyttä koskevasta päätöksestä ja tämän toimiluvan peruuttamisesta riippumatta. Myöskään erityisillä valvontatoimenpiteillä ei saa olla lykkäävää vaikutusta sen määrittämiseen, ettei talletuksia kyetä maksamaan.

*b) Neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen vastaaminen*

56. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä sitä, onko direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohtaa tulkittava siten, että toimivaltaisten viranomaisten on *nimenomaisesti* määritettävä, ettei talletuksia kyetä maksamaan, vai voidaanko se päätellä muista olosuhteista, kuten tässä tapauksessa BNB:n päätöksestä asettaa KTB erityisvalvontaan.

57. Direktiivissä 94/19 ei säädetä, miten toimivaltaiset viranomaiset määrittävät, ettei talletuksia kyetä maksamaan. Tällä määrityksellä on kuitenkin suuri merkitys direktiivillä käyttöönotetuille talletusten vakuusjärjestelmille. Sen määrittäminen, ettei talletuksia kyetä maksamaan, ei ole ainoastaan talletusten vakuusjärjestelmän käytön edellytys<sup>19</sup>, vaan siitä käynnistyy tallettajille maksettavia korvauksia koskeva määräaika.

58. Direktiivin 94/19 10 artiklan 1 kohdan mukaan talletusten vakuusjärjestelmien on kyettävä maksamaan tallettajien maksamatta jääneet talletukset 20 työpäivän kuluessa siitä päivästä, jona näiden talletukset määritettiin talletuksiksi, joita ei kyetä maksamaan. Tätä määräaika voidaan pidentää vain ”täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa” talletusten vakuusjärjestelmän pyynnöstä, ja tämä pidennys voi olla enintään kymmenen työpäivää.

59. Koska talletusten vakuusjärjestelmän on noudatettava tätä sitovaa määräaika tallettajille maksettavissa korvauksissa, sen on voitava tunnistaa selvästi ja nopeasti, milloin tämä määräaika alkaa kulua. Tämä tarkoittaa sitä, että direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohtaan mukaisen määrityksen on viitattava selvästi tähän säännökseen ja määräyksestä on tiedotettava viipymättä talletusten vakuusjärjestelmälle. Määritys, jonka talletusten vakuusjärjestelmän olisi pääteltävä konkludenttisesti muiden olosuhteiden perusteella, ei täytä tätä edellytystä.

60. Tästä seuraa, että direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohtaa on tulkittava siten, että talletusten määrittäminen talletuksiksi, joita ei kyetä maksamaan, on tehtävä siten, että talletusten vakuusjärjestelmä voi yksiselitteisesti todeta, että direktiivin 94/19 10 artiklan 1 kohdan mukainen määräaika on alkanut kulua.

<sup>19</sup> Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

c) Viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen vastaaminen

61. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee viidennellä kysymyksellään, voidaanko pääasian kaltaisissa olosuhteissa talletus määrittää direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdan mukaiseksi talletukseksi, jota ei kyetä maksamaan, vasta kun tallettaja on esittänyt luottolaitokselle<sup>20</sup> talletuksen nostamista koskevan tuloksettoman pyynnön.

62. Tätä näkemystä edustaa lähinnä BNB, joka väittää, että vastaus kysymykseen siitä, milloin talletus erääntyy ja lankeaa maksettavaksi, on direktiivin sanamuodon mukaan riippuvainen kulloinkin sovellettavan lain ja sopimuksen ehdoista ja näin ollen kansallisesta lainsäädännöstä. Sen mukaan tässä tapauksessa sekä kansallinen lainsäädäntö että Kantarevin ja KTB:n tekemä sopimus edellyttävät, että ennen talletusten maksamista esitetään asiaa koskeva pyyntö. Lisäksi, koska talletuksen erääntyminen ja lankeaminen maksettavaksi on riippuvainen kansallisesta lainsäädännöstä, BNB katsoo, että viides ennakkoratkaisukysymys ei kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

63. Tämä väite on hylättävä. Talletukseen sovellettavia ”lain ja sopimuksen ehtoja” koskevasta viittauksesta riippumatta direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohta sisältää itsenäisen ja näin ollen unionin oikeudessa vahvistetun määritelmän ”talletukselle, jota ei kyetä maksamaan”. Tästä on osoituksena myös se, että 1 artikla alkaa ilmaisulla ”[t]ässä direktiivissä tarkoitetaan”. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on tutkia tämän unionin oikeudessa vahvistetun määritelmän tulkinnan yhteydessä ”lain ja sopimuksen ehtoja” koskevan viittauksen ulottuvuutta talletuksen erääntymisen ja maksettavaksi lankeamisen osalta.

64. BNB:n näkemystä ei voida hyväksyä tämän osalta myöskään sisällöllisesti, sillä se ei ota huomioon sitä, että direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdassa esitetyllä käsitteen ”talletus, jota ei kyetä maksamaan” määritelmällä on kaksi tehtävää. Ensinnäkin sen avulla toimivaltaiset viranomaiset tai kansallinen tuomioistuin voi määrittää, että kyse on tapauksesta, johon sovelletaan korvausvastuuta, jolloin talletusten vakuusjärjestelmä alkaa toimia; toiseksi sillä määritellään talletukset, jotka on maksettava tallettajalle talletusten vakuusjärjestelmästä tällaisen vastuutapauksen ilmetessä.

65. Käsitteen ”talletus, jota ei kyetä maksamaan” määritelmän nämä kaksi tehtävää perustuvat direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan, 7 artiklan 1 ja 1 a kohdan sekä 10 artiklan 1 kohdan yhteisvaikutukseen. Ensinnäkin jäsenvaltiot takaavat 7 artiklan 1 ja 1 a alakohdan mukaisesti kunkin tallettajan talletukset direktiivissä vahvistettuun määrään asti, jos talletuksia ei kyetä maksamaan (ensimmäinen tehtävä). Toiseksi 10 artiklan 1 kohdan mukaan talletusten vakuusjärjestelmien on voitava maksaa tallettajille maksamatta jääneet talletukset direktiivissä vahvistetun määräajan kuluessa, jos talletuksia ei kyetä maksamaan (toinen tehtävä).

66. Sekä direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i ja ii alakohdan sanamuoto että kyseisen säännöksen merkitys ja tavoite tukevat sitä, että käsitteen ”talletus, jota ei kyetä maksamaan” määritelmän ensimmäinen tehtävä on auttaa toimivaltaisia viranomaisia tai kansallista tuomioistuinta määrittämään vastuutapaus. Niistä ilmenee nimittäin, että talletusta ei kyetä maksamaan, jos *erääntyneitä ja maksettavaksi langenneita* talletuksia ei makseta *luottolaitoksen taloudelliseen tilanteeseen liittyvistä syistä*. Tällöin kyse on tosiasiallisesti maksukyvyttömyystilanteesta, jota varten talletusten vakuusjärjestelmät on luotu ja talletukset on suojattu vahvistettuun määrään asti.

67. Määritettäessä sitä, kyetäänkö talletus maksamaan, talletukseen sovellettavat lain ja sopimuksen ehdot ovat näin ollen merkityksellisiä vain sen toteamiseksi, onko luottolaitos maksukyvytön. Tosiasiallisesti pelkästään se seikka, että luottolaitos ei maksa sovellettavien sopimusehtojen mukaan erääntyneitä ja maksettaviksi langenneita talletuksia, voi olla osoitus siitä, ettei se ole enää

<sup>20</sup> Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksestä käy ilmi, että pyynnössä, jonka välttämättömyyttä se tiedustele, on kyse asianomaiselle luottolaitokselle esitettävästä pyynnöstä eikä asianomaiselle talletusten vakuusjärjestelmälle esitettävästä pyynnöstä. Ks. tältä osin jäljempänä 73 kohta.



maksukykyinen. Se, että talletuksia, jotka sovellettavien ehtojen mukaan eivät ole erääntyneet eivätkä langenneet maksettaviksi, ei makseta takaisin, on yhtä luonnollista kuin käänteisesti se, että tavanomaisessa pankkitoiminnassa erääntyneet ja maksettavaksi langenneet talletukset maksetaan ilman erillistä pyyntöä.

68. Jos on jo kerran määritetty, ettei talletusta kyetä maksamaan, tallettajan kaikkien talletusten, jotka ovat edelleen hänen tileillään ja jotka kuuluvat direktiivissä 94/19 esitetyn määritelmän soveltamisalaan,<sup>21</sup> katsotaan olevan kyseisessä direktiivissä suojattuun määrään asti erääntyneitä, maksettavaksi langenneita, maksamattomia ja näin ollen talletuksia, joita ei kyetä maksamaan, jolloin ne on maksettava takaisin talletusten vakuusjärjestelmästä 1 artiklan 3 alakohdan, luettuna yhdessä 10 artiklan 1 kohdan kanssa, mukaisesti.

69. Jos talletusten vakuusjärjestelmästä maksettavat talletukset muodostuvat pelkästään määrästä, joka on tallettajan tilillä sillä hetkellä, jona talletukset on määritetty talletuksiksi, joita ei kyetä maksamaan, merkitystä ei ole enää sillä, onko kyse talletuksesta, joka on ”erääntynyt ja lankeaa maksettavaksi ja jota luottolaitos ei ole maksanut” siihen sovellettavan lain ja sopimuksen ehtojen mukaisesti. Näin ollen on todennäköistä, että sillä hetkellä, jona talletusta ei kyetä maksamaan, kyseessä olevan kaltaisten avistatalletusten lisäksi myös määräaikaistalletus, joka on talletettu tietyksi ajanjaksoksi ja joka voidaan nostaa vain irtisanomisajan jälkeen, on direktiivissä 94/19 tarkoitettu talletus, joka on ”erääntynyt ja lankeaa [luottolaitoksen] maksettavaksi”.<sup>22</sup> Tämä ei ole kuitenkaan nyt käsiteltävän kysymyksen kohteena eikä sitä näin ollen tarvitse ratkaista lopullisesti.

70. Edellä esitetystä seuraa joka tapauksessa, että silloin kun talletuksia ei kyetä maksamaan, tallettajaan vastaan ei voida vedota sellaiseen velvollisuuteen esittää maksupyyntö, jota tavanomaisesti sovelletaan tämän talletusten takaisinmaksuun. Direktiivissä oletetaan pikemminkin, että maksukyvyttömyystilanteessa tallettajat haluavat saada talletuksensa takaisin ja että pankkiin jääneitä talletuksia on näin ollen pidettävä direktiivissä tarkoitettuina talletuksina, ”joita luottolaitos ei ole maksanut”.

71. Pääasian kaltaisissa olosuhteissa, joissa kyseinen pankki oli tosiasiallisesti suljettu ja sen liiketoimet oli lakkautettu, ei olisi myöskään käytännöllistä vaatia tallettajia esittämään talletustensa nostamista koskevaa pyyntöä. On myös kyseenalaista, miten tällaisen pyynnön esittäminen voitaisiin todistaa, sillä aina nostettavissa olevien avistatalletusten tapauksessa pyyntö näkyy käytännössä usein yrityksenä nostaa rahaa pankkiautomaatista tai siirtää rahaa verkossa. Talletusten vakuusjärjestelmällekin olisi näin ollen ongelmallista, jos olisi varmistettava, että tallettajat ovat esittäneet talletustensa nostamista koskevan pyynnön.<sup>23</sup> Tämä johtaisi myös muihin käytännön ongelmiin. Jos tallettaja olisi yrittänyt nostaa 500 euroa, maksettaisiinko hänelle silti direktiivissä vahvistetun suuruinen 100 000 euron korvaus?

72. Velvollisuus esittää talletusten nostamista koskeva pyyntö ei olisi sopusoinnussa myöskään sen kanssa, että direktiivin 94/19 tavoitteena on ilmoitettu olevan talletuspaon ja siten sen välttäminen, että tallettajat nostavat talletuksensa paitsi vaikeuksissa olevasta tai myös terveestä luottolaitoksesta. Olisi tämän tavoitteen vastaista, jos tallettajien odotettaisiin kääntyvän ensin pankkinsa puoleen saadakseen korvausta talletusten vakuusjärjestelmästä.

21 Direktiivin 94/19 7 artiklan 2 kohdan mukaan vain liitteessä I esitetyt talletukset voidaan jättää vakuuden soveltamisalan ulkopuolelle. Jos vakuusjärjestelmä ei koske talletusta, luottolaitoksen on ilmoitettava siitä tallettajalle (ks. 9 artiklan 1 kohta).

22 Tätä tukee se, että direktiivissä 2014/49, jolla tosin kumotaan direktiivi 94/19 mutta jossa säilytetään käsitteen ”talletus, jota ei kyetä maksamaan”, määritelmä, määräaikaistalletukset on sisällytetty nimenomaisesti talletuksen määritelmään. Siinä säädetään myös, että korko, joka on kertynyt talletuksista siihen päivään saakka, jona talletukset on määritetty talletuksiksi, joita ei kyetä maksamaan, mutta jota ei ole vielä hyvitetty, on korvattava talletusten vakuusjärjestelmästä; ks. direktiivin 2014/49 (edellä alaviite 6) 2 artiklan 1 kohdan 3 ja 8 alakohta ja 7 artiklan 7 kohta.

23 Varsinkin, kun otetaan huomioon, että korvaus on maksettava nopeasti: direktiivin 94/19 10 artiklan 1 kohdan mukaan 20 työpäivän kuluessa ja direktiivin 2014/49 8 artiklan 1 kohdan mukaan jopa 7 työpäivän kuluessa.

73. Ainoa pyyntö, josta direktiivissä 94/19 säädetään, on korvauspyyntö, joka on esitettävä talletusten vakuusjärjestelmälle.<sup>24</sup> Tämäkään velvollisuus esittää korvauspyyntö ei sisälly enää direktiiviin 2014/49, sillä toimintavelvollisuus ei ole omiaan parantamaan tallettajien luottamusta talletusten välittömään takaisinmaksuun.<sup>25</sup>

74. Tästä seuraa, että direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohtaa on tulkittava siten, että talletuksen määrittäminen talletukseksi, jota ei kyetä maksamaan, ei saa edellyttää, että tallettaja on esittänyt luottolaitokselle talletusten nostamista koskevan pyynnön.

#### *d) Välipäätelmä*

75. Direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohtaa on tulkittava siten, että talletusten määrittäminen talletuksiksi, joita ei kyetä maksamaan, on tehtävä viiden työpäivän kuluessa siitä päivästä, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat ensimmäisen kerran todenneet, että luottolaitos ei ole maksanut erääntyneitä ja maksettaviksi langenneita talletuksia, luottolaitoksen maksukyvyttömyyttä koskevasta päätöksestä ja tämän toimiluvan peruuttamisesta riippumatta. Myöskään erityisillä valvontatoimenpiteillä ei saa olla lykkäävää vaikutusta sen määrittämiseen, ettei talletusta kyetä maksamaan. Tämä määräys on lisäksi tehtävä siten, että talletusten vakuusjärjestelmä voi yksiselitteisesti todeta, että tallettajille maksettavia korvauksia koskeva direktiivin 94/19 10 artiklan 1 kohdan mukainen määräaika on alkanut kulua. Lopuksi määräyksen edellytyksenä ei saa olla se, että tallettaja on esittänyt luottolaitokselle talletusten nostamista koskevan pyynnön.

#### *2 Seitsemäs ja kahdeksas ennakkoratkaisukysymys*

76. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kahdella viimeisellä ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohtaa tulkittava siten, että siinä talletuksen määrittämiselle talletukseksi, jota ei kyetä maksamaan, säädetyn määräajan noudattamatta jättäminen johtaa jäsenvaltion vastuun syntymiseen unionin oikeuden rikkomisen vuoksi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee etenkin, onko tämä ”riittävän ilmeinen rikkominen” ja voidaanko valtion vastuuta rajoittaa tältä osin tahallisesti aiheutettuihin vahinkoihin.

77. BNB väittää, että asiassa Paul annetussa tuomiossa<sup>26</sup> on jo suljettu pois se, että asianomainen jäsenvaltio olisi direktiivin 94/19 perusteella vastuussa tallettajia kohtaan säädettyä korvausta suuremmasta vahingosta.<sup>27</sup>

#### *a) Rajaaminen asiassa Paul annettuun tuomioon*

78. Tämä väite ei vakuuta jäljempänä esitetyistä syistä. Asiassa Paul kyseinen jäsenvaltio oli pannut direktiivin 94/19 täytäntöön myöhässä. Tallettajat, joille oli aiheutunut vahinkoa pankkinsa konkurssista, eivät saaneet korvausta talletusten vakuusjärjestelmästä. Kyseisessä asiassa *kansallinen tuomioistuin* katsoi, että jäsenvaltio oli rikkonut ilmeisellä tavalla yhteisön oikeutta, ja velvoitti sen maksamaan yksityisille oikeussubjekteille korvausta, joka vastasi direktiivin 94/19 7 artiklan 1 kohdassa säädettyä määrää.

<sup>24</sup> Direktiivin 94/19 9 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja 10 artiklan 3 kohta.

<sup>25</sup> Ks. direktiivin 2014/49 8 artiklan 6 kohta: ”Korvattava määrä on asetettava saataville ilman, että sitä tarvitsee pyytää talletusten vakuusjärjestelmästä.”

<sup>26</sup> Tuomio 12.10.2004, Paul ym. (C-222/02, EU:C: 2004:606).

<sup>27</sup> Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 35 ja 36 kohta.

79. Tallettajien taloudellinen menetys oli kuitenkin suurempi kuin direktiivillä taattu suoja. Siksi asiassa oli ratkaistava se, annetaanko direktiivillä 94/19 tallettajalle sen *lisäksi*, että hänellä on oikeus saada korvausta 7 artiklan 1 kohdassa taattu määrä, myös laajempi oikeus siihen, että toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat tietyt 3 artiklan 2–5 kohdassa mainitut valvontatoimenpiteet (kuten peruuttavat toimiluvan). Tässä yhteydessä heräsi kysymys, onko myös vahingot, jotka eivät olisi syntyneet, jos tällainen valvontatoimenpide olisi suoritettu, korvattava suojatun määrän ylittävältä osalta.

80. Asiassa Paul vahinkoa kärsineet tallettajat katsoivat, että pankkien valvontaviranomainen oli osaltaan vastuussa siitä, että he olivat ylipäättään menettäneet talletuksensa. Asiassa annetussa tuomiossa todettiin kuitenkin, ettei tallettajilla ole oikeutta vaatia, että toimivaltaiset viranomaiset suorittavat tallettajien etujen nimissä valvontatoimenpiteitä, ja hylättiin puutteellisesta valvonnasta aiheutunutta vahinkoa koskeva korvausvaatimus.

81. Asiassa Paul ei näin ollen ollut ”kyse siitä, voiko direktiivin 94/19/EY 7 artiklan virheellinen täytäntöönpano tai virheellinen soveltaminen”,<sup>28</sup> toisin sanoen talletusten vakuusjärjestelmän virheellinen toiminta, synnyttää valtion vahingonkorvausvastuun. Kyse oli pikemminkin valtion vahingonkorvausvastuusta, joka perustui tiettyjen direktiivin 94/19 3 artiklassa säädettyjen valvontatoimenpiteiden suorittamatta jättämiseen.

82. Nyt käsiteltävässä asiassa kyse on sen sijaan siitä, voiko korvausjärjestelmän virheellinen täytäntöönpano ja soveltaminen synnyttää valtion vahingonkorvausvastuun. Kantarev ei väitä, että valvontaviranomaiset ovat vastuussa hänen talletuksensa menettämisestä vaan direktiivissä säädettyjen vahingonkorvausta koskevien menettelysääntöjen noudattamatta jättämisestä.

83. Direktiivin 94/19 johdanto-osan 24. perustelukappaleen mukaan jäsenvaltiot eivät ole vastuussa vain, jos ne ovat huolehtineet sellaisten järjestelmien perustamisesta, joilla taataan korvausten maksaminen tai tallettajien turva *direktiivissä määriteltyjen edellytysten mukaisesti*. Kantarev katsoo kuitenkin, ettei hänelle ole maksettu suojattua määrää direktiivin 1 artiklan 3 alakohdassa määriteltyjen edellytysten mukaisesti, vaan maksu on suoritettu myöhässä.

84. Kuten edellä on jo todettu, direktiivin 94/19 tavoitteena on nimenomaan se, että korvaus maksetaan nopeasti. Jos direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohtaa ei ole pantu täytäntöön tai sovellettu asianmukaisesti, mikä on kyseisen direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa säädetyn korvauksen edellytys, valtion vastuuta ei ole lähtökohtaisesti suljettu pois sen enempää asiassa Paul annetun tuomion kuin direktiivin johdanto-osan 24. perustelukappaleenkaan perusteella.

85. Oikeus vahingonkorvaukseen on kuitenkin vain, jos valtion vastuuta koskevat edellytykset täyttyvät.

#### *b) Valtion vastuun edellytykset*

86. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vahinkoa kärsineillä yksityisillä on oikeus korvaukseen jäsenvaltion unionin oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamasta vahingosta kolmen edellytyksen täytyessä, eli kun rikotun unionin oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun tämän oikeussäännön rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun tämän

<sup>28</sup> Julkisasiain Stix-Hacklin ratkaisuehdotus asiassa Paul ym. (C-222/02, EU:C:2003:637, 87 kohta).

rikkomisen ja yksityiselle aiheutuneen vahingon välillä on välitön syy-yhteys.<sup>29</sup> On lähtökohtaisesti kansallisten tuomioistuinten tehtävä ratkaista, täyttyvätkö mainitut edellytykset ja vastaako valtio vahinkojen korvaamisesta.<sup>30</sup> Pääasian asianosaiset ovat erimielisiä siitä, täyttyvätkö nämä unionin oikeuden rikkomiseen perustuvan valtion vastuun kolme kumulatiivista edellytystä.

87. Alkuun on todettava, että nämä kolme edellytystä riittävät siihen, että yksityisille syntyy oikeus saada vahingonkorvausta.<sup>31</sup> Tästä seuraa, että unionin oikeus ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että valtion korvausvastuu unionin oikeuden rikkomisesta voi kansallisen oikeuden perusteella syntyä väljemmin edellytyksin. Se on sitä vastoin esteenä sille, että kansallisessa oikeudessa vastuun syntymiselle asetetaan lisäedellytyksiä.<sup>32</sup> Unionin tuomioistuin on todennut, että vahingon korvaamisen edellytykseksi ei saa asettaa kansallisessa lainsäädännössä valtioelimen virheeseen, kuten tahallisuuteen tai tuottamuksellisuuteen, perustuvaa edellytystä, joka on ankarampi kuin unionin oikeuden riittävän ilmeisen rikkomisen edellytys, vaikka tiettyjä objektiivisia ja subjektiivisia seikkoja, jotka voidaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä liittää tuottamuksen käsitteeseen, voidaankin pitää merkityksellisinä.<sup>33</sup>

88. Ensin on todettava, että – kuten komissio on perustellusti korostanut – oikeusnormin välitön vaikutus ei ole valtion vastuun edellytyksenä.<sup>34</sup>

89. Valtion vastuun selvittämiseksi on pikemminkin tutkittava, annetaanko säännöllä, jonka rikkomiseen vedotaan, oikeuksia yksityiselle.

90. Käsiteltävässä asiassa direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdalla ei anneta yksityisille oikeutta siihen, että toimivaltaiset viranomaiset määrittäisivät automaattisesti heidän talletuksensa talletukseksi, jota ei kyetä maksamaan, jos talletusta ei tosiasiallisesti kyetä maksamaan tiettyä ajanjaksona.<sup>35</sup> Kuten edellä on todettu, toimivaltaisilla viranomaisilla on pikemminkin tietty harkintavalta tämän määrittämisen osalta, sillä kyse on ennen kaikkea ennusteeseen perustuvasta päätöksestä.<sup>36</sup>

91. Direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdassa säädetään tosin, että *jos* toimivaltaisten viranomaisten mukaan vaikuttaa siltä, että kyseinen luottolaitos ei kyseisellä hetkellä taloudelliseen tilanteeseensa liittyvien syiden vuoksi pysty maksamaan talletuksia eikä se todennäköisesti pysty tekemään sitä lähitulevaisuudessa, kyseisten viranomaisten *on tehtävä* määrittäminen viiden päivän kuluessa siitä päivästä, kun ne ovat ensimmäisen kerran todenneet, että luottolaitos ei ole maksanut talletusta.

92. Tämä tarkoittaa sitä, että kyseinen säännös ei anna yksityiselle oikeutta määrittää talletustaan talletukseksi, jota ei kyetä maksamaan, mutta se antaa oikeuden siihen, että *jos* viranomaiset toteavat, ettei talletusta kyetä maksamaan, ne tekevät tämän määrittämisen viiden päivän kuluessa.

29 Tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 51 kohta); tuomio 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, 20 kohta); tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 30 kohta) ja tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 47 kohta).

30 Ks. tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 62 kohta) ja tuomio 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito ym. (C-160/14, EU:C:2015:565, 50 kohta).

31 Ks. tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Ks. tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Ks. tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 78–80 kohta); tuomio 4.7.2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, 39 kohta) ja tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 67 kohta).

34 Ks. tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 21 ja 22 kohta).

35 Direktiivi eroaa tältä osin komission alkuperäisestä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi talletusten vakuusjärjestelmästä, jossa ei edellytetty, että hallintoviranomaiset toteavat, että maksut on keskeytetty; luonnoksen mukaan riittää, että maksut keskeytetään tosiasiallisesti yli kymmenen peräkkäisen päivän ajaksi (KOM(92) 188 lopullinen, s. 29).

36 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

93. Säännös on selkeä ja täsmällinen määräajan osalta.<sup>37</sup>

94. BNB:n tässä asiassa suorittamien valvontatoimenpiteiden perusteella voidaan lähteä siitä, että asianomaisten viranomaisten mukaan vaikutti siltä, että luottolaitos ei kyseisellä hetkellä taloudelliseen tilanteeseensa liittyvien syiden vuoksi pystynyt maksamaan talletuksia. Samana päivänä, jona BNB sai KTB:ltä tiedon siitä, että tämä oli keskeyttänyt maksut, BNB asetti KTB:n erityisvalvontaan maksukyvyttömyysuhan vuoksi. Jopa BNB itse vahvisti tekemässään päätöksessä, joka koski KTB:n kaikkien sitoumusten täyttämisen keskeyttämistä, että kyseisellä hetkellä vaikutti todennäköiseltä, ettei tämä pysty maksamaan talletuksia lähitulevaisuudessa.

95. Vaikka BNB:n mukaan vaikutti siltä, että KTB:tä uhkasi maksukyvyttömyys, ja vaikka BNB esti omalla päätöksellään kyseisten talletusten takaisinmaksun pitkäksi aikaa, se ei kuitenkaan tehnyt viiden päivän määräajassa direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdassa tarkoitettua määritystä, jonka perusteella 7 artiklan 1 kohdan ja 10 artiklan 1 kohdan mukaan asianomaisille tallettajille maksetaan korvausta. Direktiivin 1 artiklan 3 alakohdan i alakohtaa on näin ollen rikottu riittävän ilmeisellä tavalla.

96. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, onko tämän rikkomisen ja väitetyn vahingon välillä välitöntä syy-yhteyttä.

97. Tästä seuraa, että käsiteltävän asian kaltaisissa olosuhteissa direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdan virheellinen soveltaminen merkitsee unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista asianomaisen jäsenvaltion korvausvastuun synnyttämiseksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kahdeksannessa kysymyksessään mainitsemat olosuhteet eivät vaikuta tähän päätelmään.

### *3 Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys*

98. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kahdella ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään lopuksi sitä, onko unionin oikeus esteenä sille, että Bulgariassa on kaksi eri menettelyä, joissa sovelletaan erilaisia edellytyksiä valtiota vastaan unionin oikeuden rikkomisen perusteella nostettuihin vahingonkorvauskanteisiin.

99. Sovellettaessa sopimusvelvoitteista ja sopimuksista annettua lakia, jossa säädetään yleisestä oikeudesta vahingonkorvaukseen, Bulgariassa kyseeseen tulee yhtäältä siviiliprosessilaki. Toisaalta sovellettaessa valtion vastuusta annettua lakia, jossa säädetään valtion ja kuntien vastuusta vahingoista, jotka ovat aiheutuneet niiden elinten ja työntekijöiden toiminnan lainvastaisuuden tai niiden toimenpiteen tai laiminlyönnin oikeudenvastaisuuden seurauksena, merkitystä voi olla hallintolainkäyttölailla.<sup>38</sup>

100. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien huomautusten mukaan nämä menettelyt eroavat toisistaan seuraavasti: hallintolainkäytössä noudatettavalla menettelyllä on se etu, että vastuu ei edellytä tuottamusta, oikeudenkäyntimaksut ovat pienemmät ja oikeuspaikaksi voidaan valita myös vahinkoa kärsineen asuinpaikka. Tätä menettelyä voidaan kuitenkin soveltaa vain silloin, kun vahinko on aiheutunut hallintoviranomaisten kumotun lainvastaisen toimen taikka oikeudenvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin seurauksena. Lisäksi on riidanalaista, voidaanko BNB:tä vastaan käynnistää tällainen menettely, sillä vaikka se on viranomaisen, se ei ole hallintoviranomainen.

<sup>37</sup> Rikotun säännöksen riittävä selkeys ja täsmällisyys ovat näkökohtia, jotka on otettava huomioon tutkittaessa, onko unionin oikeutta rikottu riittävän ilmeisellä tavalla, ks. tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 55 ja 56 kohta).

<sup>38</sup> Ks. kansallista oikeutta koskevat seikat, jotka on esitetty tämän ratkaisuehdotuksen 14–17 kohdassa.



101. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden asiana on määrittää omassa oikeusjärjestyksessään toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet.<sup>39</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka jäsenvaltioiden on korjattava valtion aiheuttama vahinko korvausvastuuta koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti, toimivaltaisten tuomioistuinten ja unionin oikeuteen perustuvaa valtion vastuuta koskevaan kanteeseen sovellettavan menettelyn määrittäminen kuuluu kuitenkin lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden menettelylliseen autonomiaan.

102. Unionin oikeudessa ei näin ollen tarvitse vahvistaa sovellettavaa menettelyä, jos kyseeseen tulee useampi menettely. Unionin oikeudessa on kuitenkin vahvistettu periaatteita, jotka on otettava huomioon asianmukaisen menettelyn valinnassa.

103. Unionin oikeudessa ei sallita, että kansallisessa lainsäädännössä asetetaan unionin oikeuteen perustuvalla valtion vastuulle tiukempia edellytyksiä kuin ne, jotka unionin tuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytännössään. Siviiliprosessioikeuden alalla sopimusvelvoitteista ja sopimuksista annetussa laissa edellytetty tuottamukseen perustuva vastuu on kuitenkin ankarampi edellytys kuin unionin oikeuteen perustuvaa valtion vastuuta koskevat kolme edellytystä (oikeusnormilla annetaan yksityiselle oikeuksia, rikkominen on riittävän ilmeistä ja rikkomisen ja aiheutuneen vahingon välillä on välitön syy-yhteys)<sup>40</sup>.  
41

104. Unionin oikeudessa säädetään myös, että jäsenvaltio on velvollinen maksamaan vahingonkorvausta kaikissa niissä tapauksissa, joissa se on rikkonut unionin oikeutta. Tämä velvollisuus on olemassa riippumatta siitä, mikä viranomainen on syyllistynyt rikkomiseen ja minkä viranomaisen on asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan lähtökohtaisesti vastattava korvauksen suorittamisesta.<sup>42</sup>

105. Tästä seuraa, että unionin oikeuden näkökulmasta velvollisuus maksaa vahingonkorvausta on kokonaisuudessaan jäsenvaltioilla eikä sillä valtion elimellä, joka on vastuussa unionin oikeuden rikkomisesta. Kansallisessa lainsäädännössä voidaan näin ollen hyvinkin säätää, että vahingon aiheuttanut valtion elin asetetaan vastuuseen, ja tähän saattaa liittyä tietty menettely. Tämä ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että yksityisen oikeussuojaa heikennetään.

106. Tässä asiassa kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että valtion vastuuseen, ei kuitenkaan BNB:n vastuuseen, sovelletaan valtion vastuusta annettua lakia hallintolainkäyttölain rajoissa. Koska BNB on kiistatta unionin oikeudessa tarkoitettu valtion elin, on kansallisen tuomioistuimen tehtävä tutkia, heikennetäänkö BNB:hen sovellettavalla vastuulainsäädännöllä yksityisen asemaa verrattuna muihin valtion elimiin sovellettavaan valtion vastuuta koskevaan lainsäädäntöön siinä määrin, että sillä on vaikutusta unionin oikeudessa vahvistetun valtion vahingonkorvausvastuun toteutumiseen.

107. Jäsenvaltion menettelyllistä autonomiaa rajoittavat myös vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet: kansallisen lainsäädännön vahingonkorvausta koskevat edellytykset eivät saa olla epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eikä niillä saa tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tehokkuusperiaate).<sup>43</sup>

39 Ks. tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, 50 kohta) ja tuomio 14.9.2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, 58 kohta).

40 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 86 kohta.

41 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 87 kohta.

42 Ks. tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 32 kohta) ja tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Ks. tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 43 kohta); tuomio 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, 58 kohta); tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito ym. (C-160/14, EU:C:2015:565, 50 kohta).

108. Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava vastaavuusperiaatteesta, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemien säännösten sanamuodossa ei tehdä eroa sen osalta, perustuuko valtion vastuu unionin oikeuden vai kansallisen oikeuden rikkomiseen. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei myöskään käy ilmi, että unionin oikeuden piiriin kuuluvia tilanteita käsiteltäisiin epäedullisemmin kuin kansallisen oikeuden piiriin kuuluvia tilanteita.<sup>44</sup>

109. Käsiteltävässä asiassa jo epävarmuus menettelystä, jota sovelletaan valtion vastuuta koskevaan oikeuteen perustuvien vaatimusten esittämiseen unionin oikeuden rikkomisen vuoksi, merkitsee tehokkuusperiaatteen loukkaamista. Tämä epävarmuus vaikeuttaa nimittäin kohtuuttomasti yksityisen mahdollisuuksia käyttää oikeussuojakeinoja saadakseen korvausta alkaen sen tuomioistuimen määrittämisestä – hallintotuomioistuin vai siviilituomioistuin – jossa kanne olisi nostettava.

110. Lisäksi on kyseenalaista, onko tehokkuusperiaate esteenä tässä kyseessä olevan Bulgarian hallintolainkäyttölain kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan unionin oikeuden rikkomisen taustalla oleva lainvastainen oikeudellinen toimi on täytynyt kumota tai rikkomiseen johtaneen toimenpiteen tai laiminlyönnin oikeudenvastaisuus on täytynyt todeta.

111. Unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt tältä osin, että kansallinen tuomioistuin voi selvittää, onko vahinkoa kärsinyt henkilö osoittanut kohtuullista huolellisuutta välttääkseen vahingon tai rajoittaakseen sen mahdollisimman vähäiseksi ja onko hän erityisesti käyttänyt ajoissa kaikkia hänen käytettävissään olleita oikeussuojakeinoja.<sup>45</sup>

112. Olisi kuitenkin tehokkuusperiaatteen vastaista vaatia, että vahinkoa kärsineet henkilöt käyttäisivät järjestelmällisesti kaikkia käytettävissään olevia oikeussuojakeinoja.<sup>46</sup> Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäviin kuuluu arvioida kaikkien pääasiaan liittyvien seikkojen nojalla, voitiinko Kantareviltä kohtuudella vaatia muiden oikeussuojakeinojen käyttöä BNB:n toimien kumoamiseksi tai tämän toiminnan tai laiminlyönnin lainvastaisuuden toteamiseksi ennen kuin hän käytti vahingonkorvauksen saamiseen tähtäävää oikeussuojakeinoa.<sup>47</sup>

113. Lopuksi on kyseenalaista, loukataanko tehokkuusperiaatetta, jos unionin oikeuteen perustuvan valtion vahingonkorvausta koskevan vaatimuksen esittäminen edellyttää Bulgarian lainsäädännön mukaan – oikeusriidan arvoon suhteutetun – maksun muodossa olevan oikeudenkäyntimaksun suorittamista. Se, että kansallisessa oikeudessa edellytetään – myös oikeusriidan arvoon suhteutetun – oikeudenkäyntimaksun suorittamista, on tavanomaista useissa jäsenvaltioissa, eikä se itsessään ole tehokkuusperiaatteen vastaista. Toimivaltaisen tuomioistuimen on kuitenkin tutkittava, aiheutuuko siitä mahdollisesti ylivoimainen este asian saattamiselle tuomioistuimen käsiteltäväksi<sup>48</sup> ja onko tällöin mahdollista vapautua maksusta.

114. Edellä esitetyn perusteella on näin ollen todettava, ettei unionin oikeus ole esteenä sille, että Bulgariassa voidaan soveltaa asianomaisen valtion elimen mukaan kahta eri menettelyä unionin oikeuden rikkomiseen perustuvaa valtion vahingonkorvausvastuuta koskevien vaatimusten esittämiseen, jos yksityinen voi selvästi tunnistaa, mitä menettelyä hänen on yksittäistapauksessa käytettävä ja jos tämä menettely mahdollistaa unionin oikeuteen perustuvan vahingonkorvausvaatteen tehokkaan täytäntöönpanon. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, täyttääkö menettely, jota sovelletaan valtion korvausvastuuta koskevien vaatimusten esittämiseen BNB:tä vastaan, nämä edellytykset.

44 Ks. samankaltainen tapaus tuomio 15.3.2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, 50 ja 51 kohta).

45 Tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 75 kohta); ks. myös tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 84 kohta); tuomio 13.3.2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, 124 kohta) ja tuomio 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, 60 kohta).

46 Tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 77 kohta) ja tuomio 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, 62 kohta).

47 Tuomio 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, 64 kohta).

48 Tuomio 22.12.2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, 61 kohta).

## V Ratkaisuehdotus

115. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Administrativen sad Varnan (Varnan hallintotuomioistuin, Bulgaria) ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

- 1) Direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdalla on tulkittava siten, että talletusten määrittäminen talletuksiksi, joita ei kyetä maksamaan, on tehtävä viiden työpäivän kuluessa siitä, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat ensimmäisen kerran todenneet, että luottolaitos ei ole maksanut erääntyneitä ja maksettaviksi langenneita talletuksia, luottolaitoksen maksukyvyttömyyttä koskevasta päätöksestä ja tämän toimiluvan peruuttamisesta riippumatta. Myöskään erityisillä valvontatoimenpiteillä ei saa olla lykkäävää vaikutusta sen määrittämiseen, ettei talletusta kyetä maksamaan. Tämä määrittäminen on lisäksi tehtävä siten, että talletusten vakuusjärjestelmä voi yksiselitteisesti todeta, että tallettajille maksettavia korvauksia koskeva direktiivin 94/19 10 artiklan 1 kohdan mukainen määräaika on alkanut kulua. Lopuksi määrittämisen edellytyksenä ei saa olla se, että tallettaja on esittänyt luottolaitokselle talletuksen nostamista koskevan pyynnön.
- 2) Käsiteltävän asian kaltaisissa olosuhteissa direktiivin 94/19 1 artiklan 3 alakohdan i alakohdan virheellinen soveltaminen merkitsee unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista asianomaisen jäsenvaltion korvausvastuun synnyttämiseksi.
- 3) Unionin oikeus ei ole esteenä sille, että Bulgariassa voidaan soveltaa asianomaisen valtion elimen mukaan kahta eri menettelyä unionin oikeuden rikkomiseen perustuvaa valtion vahingonkorvausvastuuta koskevien vaatimusten esittämiseen, jos yksityinen voi selvästi tunnistaa, mitä menettelyä hänen on yksittäistapauksessa käytettävä, ja jos tämä menettely mahdollistaa unionin oikeuteen perustuvan vahingonkorvausvaatimuksen tehokkaan täytäntöönpanon. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, täyttääkö menettely, jota sovelletaan valtion korvausvastuuta koskevien vaatimusten esittämiseen BNB:tä vastaan, nämä edellytykset.