



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 17. septembril 2020¹

Kohtuasi C-501/18

BT

versus

Balgarska Narodna Banka

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Administrativen sad Sofia-grad (Sofia linna halduskohus, Bulgaaria))

Eelotsuse küsimus – Direktiiv 94/19/EÜ – Hoiuste tagamise skeemid – Peatatud hoiuse mõiste – Hoiused, mille maksetähtpäev on saabunud ja mis kuuluvad maksmisele – Hoiuste peatamise tuvastamine – Tagasi makstavad hoiused – Direktiiviga 94/19 vastuolus olev lepingutingimus – Liidu õiguse esimus – Määrus (EL) nr 1093/2010 – Euroopa Pangandusjärelevalve – Soovitus direktiivi 94/19 täitmiseks vajalike meetmete kohta – Tõlgendamine ja tuginemine – Kehtivus

1. 2016. aastal esitas hoiustaja, kellel oli Korporativna Targovska Bankas (edaspidi „KTB“) enda nimele avatud arvelduskontol hoius, ühele Bulgaaria kohtule² kaebuse, et Balgarska Narodna Banka (Bulgaaria Keskpank; edaspidi „BNB“) hüvitaks talle selle hoiuse hilinevad tagasimaksmise tõttu tekkinud kahju.
2. Selles kohtuvaidluses väitis kaebaja, et BNB oleks pidanud direktiivis 94/19/EÜ³ ettenähtud tähtajal tuvastama, et KTBs vormistatud hoiused on peatatud. Jätnud selle tegemata, põhjustas pank tagasimaksmise hilinemise ja tal tuleb tasuda kuni hoiuse tagasimaksmiseni kogunenud viivis.
3. Pädev kohus esitas eelotsusetaotluse, mille Euroopa Kohus lahendas 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsuses Kantarev.⁴
4. Kui kohtuasi Kantarev oli veel menetluses, esitas teine Bulgaaria kohus Administrativen sad Sofia-grad (Sofia linna halduskohus, Bulgaaria) eelotsusetaotluse analoogses kohtuvaidluses, mille ese oli BNB varalise vastutuse tuvastamise nõue, mis põhines osaliselt kokkulangevatel argumentidel.
5. Pärast kohtuotsuse Kantarev kuulutamist teavitas Euroopa Kohus sellest Administrativen sad Sofia-grad (Sofia linna halduskohus), küsides, kas kohus soovib jääda oma eelotsusetaotluse juurde, mida viimati nimetatu kinnitas.

1 Algkeel: hispaania.

2 Administrativen sad Varna (Varna halduskohus, Bulgaaria).

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 1994. aasta direktiiv hoiuste tagamise skeemide kohta (EÜT 1994, L 135, lk 5; ELT eriväljaanne 06/02, lk 252).

4 Kohtuasi C-571/16, edaspidi „kohtuotsus Kantarev“, EU:C:2018:807.

6. Euroopa Kohtu palvel on käesolevas ettepanekus analüüsitud vaid kahte nüüd tõstatatud eelotsuse küsimust, mida kohtuotsuses Kantarev kas ei käsitletud või käsitleti teistsugusest vaatenurgast: a) direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkti i mõiste „hoius, mille maksetähtpäev on saabunud ja mis kuulub maksmisele“; ja b) Euroopa Pangandusjärelevalve (edaspidi „EBA“) 17. oktoobri 2014. aasta soovitusel mõju.⁵

7. Piiranud oma analüüsi nende kahe küsimusega, viitan vajaduse korral kohtuotsusele Kantarev, selgitades õiguslikku raamistikku, asjaolusid, mis määrasid kindlaks KTBsse hoiustatud vahendite tagasimaksmise, ja minu hinnangut nendele.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 94/19, mida on muudetud direktiiviga 2009/14⁶

8. Mis puudutab selle direktiivi asjakohaseid põhjendusi ja artikleid, siis viitan kohtuotsuse Kantarev punktidele 3–6.

2. Määrus (EL) nr 1093/2010⁷

9. Põhjendused 27–29 on sõnastatud järgmiselt:

„(27) Liidu õiguse nõuetekohane ja täielik kohaldamine on tähtsaim eeldus selleks, et tagada finantsturgude terviklikkus, läbipaistvus, tõhusus ja nõuetekohane toimimine, finantssüsteemi stabiilsus ning võrdsed konkurentsitingimused finantseerimisasutustele kogu liidus. Seepärast tuleks kehtestada mehhanism, mille kohaselt Euroopa Pangandusjärelevalve käsitleb liidu õiguse mittekohaldamise või ebaõige kohaldamise juhtusid selle rikkumisena. Kõnealust mehhanismi tuleks kohaldada valdkondades, kus liidu õigusega on kindlaks määratud selged ja tingimusteta kohustused.

(28) Proportsionaalsete meetmete võtmiseks liidu õiguse ebaõige või ebapiisava kohaldamise korral tuleks kohaldada kolmeastmelist mehhanismi. Esiteks peaks Euroopa Pangandusjärelevalvel olema õigus uurida juhtusid, mil liikmesriikide ametiasutused oma järelevalvetegevuses täidavad liidu õigusega kehtestatud kohustusi väidetavalt ebaõigelt või ebapiisavalt, kusjuures uurimise tulemuste põhjal esitaks Euroopa Pangandusjärelevalve soovitusel. Kui liikmesriigi pädev asutus ei järgi kõnealust soovitusel, peaks komisjonil teiseks olema õigus anda Euroopa Pangandusjärelevalve soovitusel arvesse võttes välja ametlik arvamus, milles nõutakse, et pädev asutus võtaks vajalikke meetmeid liidu õiguse järgimise tagamiseks.

5 17. oktoobri 2014. aasta soovitus EBA/REC/2014/02 Bulgaaria Keskpangale ja Bulgaaria Hoiuste Tagamise Fondile direktiivi 94/19 täitmiseks vajalike meetmete kohta (Bulgarian National Bank and Bulgarian Deposit Insurance Fund on action necessary to comply with Directive 94/19/EC; edaspidi „soovitus EBA/2014/02“).

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2009. aasta direktiiv, millega muudetakse direktiivi 94/19/EÜ hoiuste tagamise skeemide kohta seoses hoiuste tagamise ulatuse ja hüvitamise tähtajaga (ELT 2009, L 68, lk 3). Direktiiv 94/19 on vahepeal kehtetuks tunnistatud ja asendatud uuesti sõnastatud direktiiviga, seda siiski alles alates 4. juulist 2019 (vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiivi 2014/49/EL hoiuste tagamise skeemide kohta (ELT 2014, L 173, lk 149) artikkel 21). Mõnede uue redaktsiooni sätete ülevõtmise tähtaeg möödus 3. juulil 2015 (vt direktiivi 2014/49 artikkel 20). Käesoleval juhul kohaldati põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal üksnes direktiivi 94/19 (direktiiviga 2009/14 muudetud redaktsioonis).

7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ (ELT 2010, L 331, lk 12).

(29) Kolmandaks, kui asjaomane pädev asutus jätkuvalt ei suuda võtta teatavaid meetmeid, peaks Euroopa Pangandusjärelevalve viimase abinõuna saama vastu võtta konkreetsele finantseerimisasutustele adresseeritava otsuse. Selline pädevus peaks piirduma erandjuhtudega, mil pädev asutus ei järgi talle adresseeritud ametlikku arvamust ja mille korral liidu õigus on kehtivate või tulevaste liidu määruste kohaselt finantseerimisasutuste suhtes vahetult kohaldatav.“

10. Artikli 1 lõikes 2 on sätestatud:

„Euroopa Pangandusjärelevalve tegutseb käesolevast määrusest tulenevate volituste alusel ja järgmiste õigusaktide reguleerimisala piires: direktiiv 2006/48/EÜ, direktiiv 2006/49/EÜ, direktiiv 2002/87/EÜ, määrus (EÜ) nr 1781/2006, direktiiv 94/19/EÜ ning direktiivi 2005/60/EÜ, direktiivi 2002/65/EÜ, direktiivi 2007/64/EÜ ja direktiivi 2009/110/EÜ asjakohased osad, mis on kohaldatavad krediidi- ja finantseerimisasutuste ning nende üle järelevalvet teostavate pädevate asutuste suhtes, sealhulgas kõik direktiivid, määrused ja otsused, mis põhinevad kõnealustel õigusaktidel, ning mis tahes hilisemad õiguslikult siduvad liidu õigusaktid, millega antakse Euroopa Pangandusjärelevalvele täiendavad ülesanded.“

11. Artikli 4 punkti 2 alapunktis iii määratletakse „pädevate asutustena“:

„hoiuste tagamise skeemide puhul direktiivi 94/19/EÜ kohased hoiuste tagamise skeeme haldavad asutused, või juhul kui hoiuste tagamise skeemi toimimist haldab eraettevõtte, kõnealuse direktiivi kohaselt selliste skeemide üle järelevalvet teostav ametiasutus“.

12. Artiklis 16 on märgitud:

„1. Ühtsete, tõhusate ja tulemuslike järelevalvetavade kehtestamiseks Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi raames ning liidu õiguse ühetaolise ja järjepideva kohaldamise tagamiseks esitab Euroopa Pangandusjärelevalve pädevatele asutustele või finantseerimisasutustele suuniseid ja soovitusi.

[...]

3. Pädevad asutused ja finantseerimisasutused võtavad mis tahes meetmeid, et kõnealuseid suuniseid ja soovitusi järgida.

Kahe kuu jooksul pärast suunise või soovituse avaldamist kinnitab iga pädev asutus, kas ta järgib või kavatses järgida nimetatud suunist või soovitust. Kui pädev asutus neid ei järgi või järgida ei kavatses, teavitab ta sellest Euroopa Pangandusjärelevalvet ning põhjendab oma otsust.

Euroopa Pangandusjärelevalve avaldab teabe selle kohta, et pädev asutus ei järgi või ei kavatses järgida suunist või soovitust. Samuti võib Euroopa Pangandusjärelevalve igal üksikjuhul otsustada, kas avaldada pädeva asutuse põhjendused, miks see ei järgi kõnealust suunist või soovitust. Pädevat asutust teavitatakse eelnevalt põhjuste avaldamisest.

Kui suunistes või soovitustes seda nõutakse, teatavad finantseerimisasutused selgelt ja üksikasjalikult, kas nad järgivad kõnealust suunist või soovitust.

[...]“.

13. Artiklis 17 on sätestatud:

„1. Kui pädev asutus ei ole artikli 1 lõikes 2 osutatud õigusakte, sealhulgas artiklite 10–15 kohaselt kehtestatud regulatiivseid tehnilisi standardeid ja rakenduslikke tehnilisi standardeid kohaldanud või on neid kohaldanud viisil, mis on ilmselt liidu õiguse rikkumine, jättes eelkõige tagamata, et finantseerimisasutus täidab kõnealustes õigusaktides sätestatud nõudeid, rakendab Euroopa Pangandusjärelevalve käesoleva artikli lõigetes 2, 3 ja 6 sätestatud volitusi.

2. Euroopa Pangandusjärelevalve võib ühe või mitme pädeva asutuse, Euroopa Parlamendi, nõukogu, komisjoni või pangandussektori sidusrühmade kogu taotlusel või omal algatusel pärast asjaomase pädeva asutuse teavitamist uurida liidu õiguse võimalikku rikkumist või kohaldamata jätmist.

[...]

3. Euroopa Pangandusjärelevalve võib hiljemalt kahe kuu jooksul pärast uurimise algatamist esitada asjaomasele pädevale asutusele soovitusel meetmete kohta, mida tuleb võtta liidu õiguse järgimiseks.

Pädev asutus teavitab kümne tööpäeva jooksul alates soovitusel kättesaamisest Euroopa Pangandusjärelevalvet meetmetest, mida ta on võtnud või kavatses võtta, et tagada liidu õiguse järgimine.

4. Kui pädev asutus ei ole taganud liidu õiguse järgimist ühe kuu jooksul alates Euroopa Pangandusjärelevalve soovitusel kättesaamisest, võib komisjon Euroopa Pangandusjärelevalve esitatud teabe alusel või omal algatusel esitada ametliku arvamuse, millega pädevalt asutuselt nõutakse liidu õiguse järgimiseks vajalike meetmete võtmist. Komisjoni ametlikus arvamuses võetakse arvesse Euroopa Pangandusjärelevalve soovitusel.

Komisjon esitab sellise ametliku arvamuse hiljemalt kolme kuu jooksul alates soovitusel vastuvõtmisest. Komisjon võib kõnealust tähtaega pikendada ühe kuu võrra.

Euroopa Pangandusjärelevalve ja pädevad asutused esitavad komisjonile kogu vajaliku teabe.

5. Pädev asutus teavitab kümne tööpäeva jooksul alates lõikes 4 osutatud ametliku arvamuse kättesaamisest komisjoni ja Euroopa Pangandusjärelevalvet meetmetest, mida ta on võtnud või kavatses võtta kõnealuse ametliku arvamuse järgimiseks.

6. Kui pädev asutus ei järgi lõikes 4 osutatud ametlikku arvamust kõnealuses lõikes kindlaks määratud tähtaja jooksul ja kui tuleb õigeaegselt võtta meetmeid liidu õiguse järgimise tagamiseks, et sellega säilitada või taastada võrdsed konkurentsitingimused turul või tagada finantssüsteemi nõuetekohane toimimine ja terviklikkus, võib Euroopa Pangandusjärelevalve, ilma et see piiraks ELi toimimise lepingu artikli 258 kohaseid komisjoni volitusi, võtta juhul, kui artikli 1 lõikes 2 osutatud õigusaktide asjakohased nõuded on vahetult kohaldatavad finantseerimisasutuste suhtes, vastu finantseerimisasutustele adresseeritavaid üksikotsuseid, millega nõutakse teatavate meetmete võtmist, mida on vaja liidu õiguses sätestatud kohustuste täitmiseks, sealhulgas mis tahes tegevuse lõpetamist.

Euroopa Pangandusjärelevalve otsus peab olema kooskõlas komisjoni lõike 4 kohase ametliku arvamusega.

7. Lõike 6 kohased otsused on ülimuslikud pädeva asutuse varem samas küsimuses vastu võetud mis tahes muu otsuse suhtes.

Meetmete puhul, mida pädev asutus võtab seoses küsimustega, mille kohta on esitatud lõike 4 kohane ametlik arvamuse või tehtud lõike 6 kohane otsus, peavad pädevad asutused vastavalt järgima ametlikku arvamust või otsust.

[...]“.

14. Artikli 26 lõike 2 sõnastus on järgmine:

„Hoiuste tagamise skeemide suhtes kohaldatakse artiklit 16, mis käsitleb Euroopa Pangandusjärelevalve volitusi suuniste ja soovitude vastuvõtmiseks.“

B. Liikmesriigi õigus

15. Viitan Bulgaaria õigusnormidele, mis on esitatud kohtuotsuse Kantarev punktides 8–25.

16. Märgin üksnes, et hoiuste tagamise seaduse (Zakona za garantirane na vlogovete v bankite) artikli 23 lõiked 1 ja 5⁸ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Fond hüvitab panga võla tema hoiustajatele tagatud summas, kui [BNB] on kommerts pangalt võtnud tegutsemisloa.

[...]

5. Hoiuste hüvitamine fondi poolt algab 20 tööpäeva jooksul alates päevast, mil [BNB] võtab vastu lõikes 1 nimetatud otsuse.“

II. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

17. Hageja BT ja KTB vahel sõlmiti aastatel 2008, 2010 ja 2011 kolm lepingut tähtajatute hoiuste kohta eurodes ja Bulgaaria leevides (BGN), mille tagas hoiuste tagamise fond (edaspidi „fond“) kuni 196 000 leevi ulatuses isiku kohta.

18. KTB olukorda 2014. aastal ja liikmesriigi pädeva asutuse tegevust on kirjeldatud kohtuotsuses Kantarev (punktid 27 ja 28) nii:

„KTB-l tekkis likviidsusprobleem seoses hoiuste massilise väljavõtmisega ja tema esindajad palusid 20. juunil 2014 BNB-l kehtestada krediidasutusele moratorium. Nad teatasid BNB-le ka maksete ja kõigi pangatehingute peatamisest selle asutuse poolt. Samal päeval otsustas BNB juhatus KTB-le kehtestada kolmeks kuuks moratoriumi. Selle krediidasutuse kohustuste täitmine peatati ja tema tegevust piirati. BNB nimetas moratoriumihaldurid ning tegi neile ülesandeks tellida sõltumatult audiitorilt hinnang asutuse varadele ja võlgadele.

[...] Audiitorite hinnang näitas, et KTB finantstulemused olid negatiivsed ja et ta ei täida liidu õiguses ette nähtud nõudeid omavahenditele. Seetõttu tunnistas BNB 6. novembri 2014. aasta otsusega esiteks KTB tegevusloa kehtetuks, teiseks märkis, et tuleb võtta meetmeid pankrotimenetluse algatamiseks, ja kolmandaks otsustas, et sellest tuleb teavitada fondi.“

19. BNB juhatuse 30. juuni 2014. aasta otsuses, mis jõustus 1. juulist 2014, alandati KTB hoiuste intressimäärasid pangandusturu tavapärasele keskmisele intressimäärale ja kehtestati standardsed intressimäärad.⁹

⁸ See seadus, mis avaldati 29. aprilli 1998. aasta DVs nr 49, reguleerib hoiuste tagamise fondi asutamist, ülesandeid ja tegevust. Vastavalt 2009. aasta täiendavate sätete §-le 1a (DV nr 44, 12.6.2009) võetakse selle seadusega üle direktiivid 94/19 ja 2009/14.

⁹ Hageja hoiuste intressimäärad arvatati kuni 6. novembrini 2014 vastavalt sellele otsusele. Need intressimäärad peavad vastama lepingus sätestatud intressimääradele.

20. Euroopa Komisjon saatis 1. augustil 2014 rahandusministrile ELTL artikli 258 kohase menetluse raames ametliku märgukirja direktiivi 94/19 mittenõuetekohase ülevõtmise ja ELTL artikli 63 rikkumise kohta.¹⁰

21. BNB haldusnõukogu pikendas 16. septembri 2014. aasta otsusega järelevalvemeetmeid kuni 20. novembrini 2014.

22. EBA andis 17. oktoobril 2014 vastavalt määruse nr 1093/2010 artikli 17 lõikele 3 soovitusel EBA/2014/02, mis oli adresseeritud BNB-le ja fondile. Soovitusel tõdeti, et BNB on rikkunud liidu õigust sellega, et ta ei olnud teinud direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkti i kohaste peatatud hoiuste tuvastamiseks vajalikku, oli otsustanud peatada kõigi kohustuste täitmise ning mitte lubada hoiustajate juurdepääsu tagatud hoiustele.

23. Vastavalt selle soovitusel põhjendusele 27 oli BNB 20. juuni 2014. aasta otsus KTB-le moratooriumi kehtestamise ja kohustuste peatamise kohta samaväärne peatamise tuvastamisega direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkti i tähenduses ja järelikult pidi fond peatatud hoiuste tagatud summad välja maksma.

24. Hagejale maksti hoiused tagasi analoogselt kohtuotsuses Kantarev kirjeldatuga,¹¹ ehkki eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmetel sai hageja fondilt KTBs tagatud hoiuste tagasimaksed summas 196 000 leevi koos perioodile 30. juunist kuni 6. novembrini 2014 vastava intressiga. Tema ülejäänud hoiused summas 44 070 leevi (umbes 22 500 eurot) kanti maksejõuetusmenetluse raames tunnustatud nõuete nimekirja vastavalt kohaldatavate Bulgaaria õigusaktidega ette nähtud korrale.

25. 7. märtsil 2015 määras Sofiyski apelativen sad (Sofia apellatsioonikohus, Bulgaaria) KTB maksejõuetuse alguseks 20. juuni 2014, kuna sel hetkel muutusid KTB omavahendid negatiivseks.

26. Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetlus Bulgaaria suhtes lõpetati 10. detsembril 2015.

27. BT esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule hagi, et talle hüvitataks kahju,¹² mis tekkis otse või kaudselt seoses BNB tegevuse ja tegevusetusega, millega tema arvates rikutakse liidu õigust seoses järelevalvega KTB üle.

28. Hagi koosneb kahest nõudest:

- esiteks nõue tasuda hageja KTB juures tagatud hoiuste seadusjärgne intress ajavahemiku eest 30. juunist kuni 4. detsembrini 2014, mis moodustab 8627,96 leevi (umbes 4400 eurot). Selle nõude põhjendamiseks väidab hageja, et BNB jättis pädeva asutusena tuvastamata, et need hoiused olid alates 30. juunist 2014 peatatud, rikkudes nii direktiivi 94/19, ning viivitas õigusvastaselt nende hüvitamisega kuni 4. detsembrini 2014;
- teiseks nõue tasuda 44 070 leevi (umbes 22 500 eurot) ulatuses hoiuste summa KTBs, mis ületas tagatud miinimumi. BNB käitumine kiirendas KTB maksejõuetust ning võimalus see summa riigisisises maksejõuetusmenetluses tagasi nõuda on väga väike, mis kujutab endast Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklite 17 ja 52 rikkumist.

10 Rikkumismenetlus nr 2014/2240. Vt Euroopa Komisjoni 25. septembri 2014. aasta pressiteade (Bulgaria must allow bank customers to access their money) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_1041.

11 Otsuse punkti 30 kohaselt: „4. detsembril 2014 maksis Bulgaaria üks krediidasutus, kellele fond oli ülesandeks teinud KTB hoiused hüvitada, N. Kantarevile 86 973,81 Bulgaaria leevi (BGN) (ligikaudu 44 465 eurot) ja selle summa sisse oli arvestatud ka intress summas 2673,81 leevi 6. novembri 2014. aasta seisuga, mil KTB tegevusluba tunnistati kehtetuks. Kuni 1. juulini 2014 vastas põhikohtuasja hageja hoiuse intressimäär lepingus kokkulepitule, kuid alates sellest kuupäevast kuni 6. novembrini 2014 oli kohaldatav intress BNB juhatuse 30. juuni 2014. aasta otsusega määratud intress, mis oli väiksem kui KTB varasem hoiuseintress.“

12 Hagi esitati vastavalt Bulgaaria haldusvastutust käsitlevatele seadustele.

29. Nende nõuete lahendamiseks esitas Administrativen sad Sofia-grad (Sofia linna halduskohus, Bulgaaria) Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse mitme küsimusega, millest esitan ainult need, millele oma analüüsis keskendun:

„[...]

2. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määruse (EL) nr 1093/2010[0], millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), põhjendusest 27 tuleneb, et määruse artikli 17 lõike 3 alusel antud soovitus, milles tuvastati liidu õiguse rikkumine liikmesriigi keskpanga poolt seoses asjaomasel krediidiasutuses hoiustajatele tagatud hoiuste maksmise tähtaegadega, sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas:

- annab selle krediidiasutuse hoiustajatele õiguse tugineda liikmesriigi kohtus soovitusel, et põhjendada kahju hüvitamise nõuet nimelt liidu õiguse selle sama rikkumise alusel, kui arvestada Euroopa Pangandusjärelevalve sõnaselgelt antud pädevust liidu õiguse rikkumiste tuvastamiseks ja kui pidada silmas seda, et hoiustajad ei ole ega saa ka olla soovitusel adresseeritud ning soovitus ei loo nende jaoks vahetuid õiguslikke tagajärgi;
- kehtib seoses tingimusega, et rikutud õigusnorm peab kehtestama täpsed ja tingimusteta kohustused, kui arvestada, et direktiivi 94/19/EÜ hoiuste tagamise skeemide kohta artikli 1 punkti 3 alapunkt i – kui seda tõlgendatakse koosmõjus selle direktiivi põhjendustega 12 ja 13 – ei sisalda kõiki koostisosi, mis on vajalikud selleks, et liikmesriikidel tekiks täpne ja tingimusteta kohustus, ega anna hoiustajatele vahetuid õigusi; samuti silmas pidades tõsiasja, et see direktiiv näeb ette ainult minimaalse ühtlustamise, mis ei hõlma pidepunkte, mille alusel tuleb tuvastada peatatud hoiused, ja et nende pidepunktide suhtes – mh nimelt likviidsuse puudumine ja hetkel puuduva väljamaksmise väljavaade, varajase tegutsemise ja krediidiasutuse äritegevuse jätkamise korralduse tegemine – ei põhjendatud soovitusel liidu õiguse muude selgete ja tingimusteta sätetega;
- kehtib, silmas pidades eset, hoiuste tagamist ja Euroopa Pangandusjärelevalve pädevust anda vastavalt määruse (EL) nr 1093/2010 artikli 26 lõikele 2 soovitusel hoiuste tagamise skeemi kohta, liikmesriigi keskpanga suhtes, millel ei ole seost liikmesriigi hoiuste tagamise skeemiga ja mis ei ole vastavalt selle määruse artikli 4 punkti 2 alapunktile iii pädev asutus?

[...]

4. Kas direktiivi 94/19 artikli 10 lõike 1 tõlgendusest koostoimes artikli 1 punkti 3 alapunktiga i ja artikli 7 lõikega 6 ning õiguslikust käsitlusest Euroopa Liidu Kohtu 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsuses Vervloet jt (C-76/15, EU:C:2016:975, punktid 82–84) tuleneb, et direktiivi kohaldamisala hõlmab hoiustajaid,

- kelle hoiused ei kuulunud krediidiasutuse maksete peatamise ja tema pangatehingute tegevusloa kehtetuks tunnistamise vahelisel perioodil lepingu või seadussätte alusel maksmisele ja asjaomane hoiustaja ei andnud teada, et ta taotleb tagasimaksmist,
- kes nõustusid lepingutingimusega, mis näeb ette hoiuste tagatud suuruses maksmise vastavalt liikmesriigi õiguses sätestatud menetlusele ka konkreetselt pärast hoiuseid haldava krediidiasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamist, ja see tingimus on täidetud, kui
- nimetatud hoiuselepingu tingimused on liikmesriigi õiguse kohaselt lepingupoolte suhtes seadusjõud?

Kas selle direktiivi sätetest või muudest liidu õigusnormidest tuleneb, et liikmesriigi kohus ei või sellist hoiuselepingu tingimust arvesse võtta ega kontrollida hoiustaja hagi intressi maksmiseks tähtaja jooksul välja maksmata hoiuste eest selle lepinguga tagatud suuruses vastavalt lepinguvälise vastutuse tingimustele kahju eest, mis on tekkinud liidu õiguse rikkumise tõttu, ja direktiivi 94/19 artikli 7 lõike 6 alusel?“

III. Menetlus Euroopa Kohtus

30. Eelotsusetaotlus esitati Euroopa Kohtule 6. augustil 2018.

31. BNB ja komisjon esitasid kirjalikud seisukohad, ilma et oleks peetud vajalikuks korraldada kohtuistungit.

32. Vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele pärast kohtuotsuse Kantarev kuulutamist märkis eelotsusetaotluse esitanud kohus 9. novembril 2018, et ta jääb oma eelotsusetaotluse juurde, kuna ta kahtleb muu hulgas kohustuses soovitud EBA/2014/02 arvesse võtta.

IV. Õiguslik analüüs

A. Hoiuste peatamine, nende hoiuste tuvastamine, mille maksetähtpäev on saabunud ja mis kuuluvad maksmisele, ja hoiuste maksmine (neljas eelotsuse küsimus)

33. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt teada, kas direktiivis 94/19 (artikli 1 punkti 3 alapunktis i, koostoimes selle direktiivi artikli 7 lõikega 6 ja artikliga 10) ette nähtud tagatis hõlmab ka neid hoiustajaid:

- kelle hoiused ei kuulunud krediidasutuse maksete peatamise ja tema pangatehingute alase tegevusloa kehtetuks tunnistamise vahelisel perioodil lepingu või seadusesätte alusel maksmisele ja asjaomane hoiustaja ei andnud teada, et ta taotleb tagasimaksmist;
- kes nõustusid lepingutingimusega, mis näeb ette hoiuste tagatud suuruses maksmise vastavalt liikmesriigi õiguses sätestatud menetlusele ka konkreetsetl pärast hoiuseid haldava krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamist.

34. Jaatava vastuse korral soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas ta peab jätma sellise lepingutingimuse kohaldamata, kui ta hindab nõuet hüvitada kahju, mis tekkis hoiuste tagatud summa hilinevad maksmisega direktiivi 94/19 tähenduses.

35. Kohtuotsus Kantarev piirdus nõudega isikult, kelle hoiused KTBs olid kindlalt sissenõutavad (kuulusid maksmisele) juba hoiuste peatamise otsuse tegemise hetkel. Nüüd lahendatavas kohtuasjas on küsimus vastupidi selles, kas direktiivi 94/19 samad sätted kaitsevad ka hoiustajat, kelle hoiused KTBs ei kuulunud sel hetkel maksmisele.

36. Direktiiviga 94/19 loodud hoiuste tagamise mehhanismi üksikasjalik analüüs võimaldab minu arvates selgitada ja kohaldada sobivalt Kantarevi kohtupraktikat.

37. Riiklikud hoiuste tagamise skeemid (edaspidi „hoiuste tagamise skeemid“) sekkuvad menetluse kaudu, mille olulised osad on reguleeritud direktiiviga 94/19. Sellel on kaks eesmärki: kaitsta hoiustajaid¹³ ja tagada pangandussüsteemi stabiilsus.¹⁴

38. Pangahoiuste tagamise menetlus on paremini arusaadav, kui eristada selles kolme etappi:

- algetapp on pangahoiuste peatamise tuvastamine, mis on liikmesriigi pädeva asutuse ülesanne;
- vaheetapp, mille ajal tehakse kindlaks hoiused, mida hoiuste tagamise skeem peab tagasi maksma;
- viimane etapp, milles hoiuste tagamise skeem maksab tagatud hoiused nende omanikele tagasi.

1. Algetapp

39. Liikmesriigi pädev asutus peab otsustama, kas finantseerimisasutuses on hoiuseid peatatud. Selle otsuse tegemiseks on direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunktis i nõutud:

- et hoiuste „maksetähtpäev on saanud ja [need] kuulu[vad] maksmisele, kuid [...] krediidasutus ei ole [neid] maksnud [nende] suhtes kohaldatavate juriidiliste ja lepinguliste tingimuste kohaselt“;¹⁵
- liikmesriigi pädev asutus on otsustanud, et tema „arvates ei suuda kõnealune krediidasutus otseselt tema rahalise olukorraga seotud põhjustel hoiuseid hetkel tagasi maksta ega suuda seda ilmselt lähitulevikuski teha“.

40. Tähtaeg, mille jooksul pädev riiklik asutus peab selle algse otsuse tegema, on väga lühike: „hiljemalt viis päeva pärast esmakordset veendumist, et krediidasutus ei ole tagasi maksnud hoiuseid, mille maksetähtpäev on saanud ja mis kuuluvad maksmisele“.

41. Kohtuotsuses Kantarev selgitati mitut selle algse etapi regulatsiooni osa, mida tuleb meelde tuletada:

- direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkt i annab füüsilistele ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele õigusi¹⁶ ja sellel on vahetu õigumõju, kuigi see jätab liikmesriikidele kaalutlusruumi hoiuste peatamise üle otsustava pädeva asutuse nimetamiseks ja viimasele kaalutlusruumi asjasse puutuva krediidasutuse rahalise olukorra hindamiseks;¹⁷

13 Kohtuasjas Anisimoviené jt (C-688/15 ja C-109/16, EU:C:2017:475) tehtud ettepaneku punktis 85 leidsin, et „direktiivis 94/19 kasutatud mõiste „hoius“ piiritlemisel on määrav tagasimaksuskohustus. Hoiuselepingule on lahutamatu omane, et võõras asi võetakse hoiule kohustusega seda hoida ja see tagastada. Lisaks ei tohi unustada, et direktiiviga 94/19 püütakse põhimõtteliselt kaitsta hoiustajaid maksejõuetu krediidasutuse sulgemise korral. Mõte on seega ennekõike tagada hoiustajatele, et see maksejõuetus ei muudaks võimatuks nende vahendite tagastamist (vähemalt teatud piirini), mida krediidasutus oli seaduslikult kohustunud tagastama.“

14 22. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Anisimoviené jt, (C-688/15 ja C-109/16, EU:C:2018:209), punkt 83, ning Kantarev, punkt 56: direktiivi eesmärk on vältida „hoiustajate usalduse kadumise korral pangandussüsteemi stabiilsuse vastu pangahoiuste ulatuslikku väljavõtmist mitte üksnes raskustes olevatest, vaid ka heas olukorras olevatest krediidasutustest“.

15 Selle õigusnormi keeleversioonides on nüansierinevusi. Neist, mida olen lugenud, kasutab hispaaniakeelne versioon väljendit „depósito que haya vencido y sea pagadero“, samas tähenduses nagu ingliskeelne („deposit that is due and payable“), itaaliakeelne („deposito dovuto e pagabile“) ja saksakeelne („eine Einlage, die [...] zwar fällig und von einem Kreditinstitut zu zahlen ist“). Prantsus- ja portugaliakeelne versioon viitavad pigem sissenõutavusele (vastavalt „dépôt qui est échu et exigible“, „depósito que, tendo-se vencido e sendo exigível“).

16 Euroopa Kohtu sõnul on see tekkirjutus „liidu õigusnorm, mis annab füüsilistele ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele õigusi“, kuna selle „eesmärk on eelkõige hoiustajate kaitse“. Lisaks „on hoiuste peatamise otsusel vahetu mõju hoiustaja õiguslikule olukorrale, sest selle alusel käivitub hoiuste tagamise süsteem ja järelikult hoiuste hüvitamine“ (kohtuotsus Kantarev, punktid 102–104).

17 Kohtuotsuse Kantarev punkti 59 kohaselt: „Tõsi, arvestades direktiivi 94/19 artikli 1 lõike 3 punkti i sõnastust, eelkõige asjaolu, et see säte täpsustab, et pädev asutus on kohustatud tegema hoiuste peatamise otsuse siis, kui „tema arvates“ on selleks vajalikud tingimused täidetud, on sel asutusel teatud kaalutlusruum. Kuid see kaalutlusruum puudutab nimetatud sättes märgitud tingimuste täitmise, mitte tingimuste endi hindamist, samuti ei laiene see ajale, mille jooksul ta peab oma hinnangu andma.“

- pädev asutus on kohustatud tegema hoiuste peatamise otsuse niipea kui võimalik, kuid mitte hiljem kui viis tööpäeva pärast esmakordset veendumist, et krediidasutus ei ole tagasi maksnud hoiuseid, mille maksetähtpäev on saabunud ja mis kuuluvad maksmisele. See kohustus on tingimusteta ja piisavalt täpne;¹⁸
- hoiuste peatatuks tunnistamine selle sätte tähenduses tuleb otsustada liikmesriigi pädeva asutuse selge asjakohase otsusega ja seda otsust ei saa tuletada liikmesriigi asutuse teistest aktidest;¹⁹
- viiepäevane tähtaeg,²⁰ mis on ette nähtud hoiuste peatamise otsuse tegemiseks, on kohustuslik, erandit sellest tähtajast ei ole ette nähtud, mistõttu ka liikmesriigi pädeval asutusel ei ole õigust seda kehtestada;²¹
- hoiuste peatatuks tunnistamise otsus sõltub üksnes direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkti i esimese lõigu („vajalikest ja piisavatest“) nõuetest.²² Seetõttu ei saa otsus sõltuda selle krediidasutuse maksejõuetusest või tema tegevusloa kehtetuks tunnistamisest.²³

42. Kohtuotsuses Kantarev ei käsitletud siiski küsimust, mille on esitanud eelotsusetaotluse esitanud kohus nüüd: kas mõistega „peatatud hoius“ on hõlmatud hoius, mille maksetähtpäev vastavalt lepingutingimusele ei ole saabunud ning mis ei kuulu ka maksmisele, kuna leping osutab liikmesriigi õigusele, mille kohaselt makstakse hoius välja ainult panga tegevusloa kehtetuks tunnistamise korral.

43. Minu arvates ei saa sellist hoiust menetluse esimeses etapis „peatatud hoiuseks“ pidada. Liikmesriigi pädev asutus ei või peatatud hoiusena arvesse võtta hoiust, mille maksetähtpäev ei ole saabunud ja mis ei kuulu maksmisele vastavalt selle suhtes liikmesriigi õiguse järgi kohaldatavate juriidiliste ja lepinguliste tingimustele.

44. Otsustavaks teguriks, mille alusel määrata kindlaks, millal hoiuse maksetähtpäev on saabunud ja hoius kuulub maksmisele, on eelkõige finantseerimisasutuse ja tema kliendi lepinguline suhe. Kui mõlemad lepivad kokku, et finantseerimisasutus on ei ole kohustatud kliendile hoiustatud summat tagasi maksuma kuni konkreetse hetkeni, ei ole vaja rääkida maksetähtajast ega maksmisele kuulumisest, kui see hetk ei ole veel kätte jõudnud.

45. Seega ei saa selline hoius iseenesest panna krediidasutust direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunktis i nimetatud „rahalisse olukorda“, mis on määrav asjaolu, mille tõttu ta ei suuda hoiuseid hetkel tagasi maksta.

46. Kuid koos hoiustega, mille maksetähtpäev ei ole saabunud ja mis ei kuulu konkreetsel ajahetkel maksmisele, on finantseerimisasutusel hulgaliselt hoiuseid, mis need tingimused täidavad. Kui see on nii, siis „piisab krediidasutuses olevate *kõigi* hoiuste peatatuks tunnistamiseks sellest, et tuvastatakse, et krediidasutus ei ole *teatud* hoiuseid välja maksnud ja et direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunktis i ette nähtud tingimused on täidetud“.²⁴

18 *Ibidem*, punktid 99 ja 100.

19 Nagu BNB otsus kehtestada KTB-le moratorium teataval ajal pärast maksevõimet käsitlevate probleemide ilmumist (kohtuotsus Kantarev, punkt 78).

20 Selle perioodi lühidus on oluline hoiustajate kaitsmiseks ja finantssüsteemi stabiilsuse säilitamiseks. Direktiiv 2009/14 lühendas selle tähtaja kahekümne ühelt päevalt viiele päevale.

21 Kohtuotsus Kantarev, punktid 60 ja 61.

22 *Ibidem*, punktid 49 ja 50.

23 *Ibidem*, punkt 52.

24 *Ibidem*, punkt 82. Kohtujuristi kursiiv.

47. Kokkuvõtlikult öeldes on peatamise tuvastamise „otsus seotud krediidasutuse objektiivse rahalise olukorraga ja puudutab üldiselt selles krediidasutuses hoiul olevaid kõiki hoiuseid, mitte iga hoiust eraldi“.²⁵

2. Vaheetapp

48. Menetluse teises etapis peab liikmesriigi pädev asutus otsustama, millised hoiused peab hoiuste tagamise skeem tagasi maksuma.²⁶

49. Direktiiv 94/19 sätestab selle kohta järgmist:

- tagatisskeemid ei hüvita (see tähendab ei maksa tagasi) hoiuseid, mida teised krediidasutused on teinud oma nimel ja oma huvides, krediidasutuste omavahendeid ja hoiused, mis tulenevad tehingutest, millega seoses on tehtud süüdimõistev kohtuotsus rahapesu eest (artikkel 2);
- liikmesriigid võivad sätestada, et teatavad hoiustajad või hoiused jäetakse kaitseta või et neile pakutakse väiksemat kaitset (artikli 7 lõige 2). Nad peavad seda tegema vastavalt direktiivi 94/19 I lisas esitatud loetelule.²⁷ Puuduvad andmed selle kohta, kas Bulgaaria on seda võimalust kasutanud.

50. Hoiuste tagamise skeemist tuleb tagasi maksta (on loogiline, et tagatud summas) kõik selle panga hoiused, mille kohta tehti peatamise tuvastamise otsus, välja arvatud need hoiused, mille puhul esinevad kõrvaldamise alused. Selle eeldusega kaasneb käesolevale kohtuvaidlusele mitu tagajärge.

51. Kõigepealt, nagu ma juba märkisin, sõltub tagasimaksmise võimatuse tuvastamine üksnes direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkti i tingimustest. Ei see ega ükski teine direktiivi säte võimalda seada selle tingimuseks täiendavaid või erinevaid nõudeid.

52. Kohtuotsuses Kantarev lükati tagasi seisukoht, et hoiuste peatamise otsus sõltub eelnevast raha väljamakse korraldusest, mida ei ole täidetud (punkt 81), selle krediidasutuse maksejõuetusest või tema tegevusloa kehtetuks tunnistamisest (punkt 51) või krediidasutuse suhtes moratooriumi kehtestamisest (punkt 60).

53. Liikmesriigi õigusnormid, mis kehtestavad niisugused või muud nõuded, mida ei ole sätestatud direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunktis i, oleks vastuolus selle sättega, nagu ka artikli 10 lõikega 1.

54. Teiseks teeb pädev asutus hoiuste peatamise tuvastamise otsuse pärast seda, kui on hinnanud krediidasutuse raskusi rahalise olukorra tõttu hoiuseid tagasi maksta. Ehkki, nagu ma olen ka juba märkinud, ei oleks loogiline, et selle otsuse vastuvõtmisel võetaks arvesse iseenesest üksnes hoiuseid, mille tagasimaksmise kohustus on ette nähtud tulevikus, mõjutab ju pädeva asutuse hinnang pärast otsuseks kujunemist kõiki selle krediidasutuse hoiuseid.²⁸

²⁵ *Ibidem*, punkt 82.

²⁶ Vt selle etapi raskuste kohta erinevates liikmesriikides EBA 8. augusti 2019. aasta analüüs *Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes*.

²⁷ Koos mitme hoiusega, mis on sätestatud direktiivi 94/19 I lisas, laiendas direktiivi 2014/49 artikli 5 lõige 1 (mis on käesoleva kohtuvaidluse suhtes *ratione temporis* kohaldamatu) nende hoiuste loetelu, mida hoiuste tagamise skeemidest ei hüvitata: investeerimisühingute hoiused; hoiuste peatamise korral sellise hoiustaja hoiused, keda ei ole kunagi tuvastatud; kindlustusandjate ja edasikindlustusandjate hoiused; ühiseks investeerimiseks loodud ettevõtjate hoiused; pensionifondide hoiused; ametiasutuste hoiused; krediidasutuse emiteeritud võlaväärtpaberid ning oma akseptidest ja lihtvekslitest tulenevad kohustused.

²⁸ Kohtuotsus Kantarev, punkt 82.

55. Seetõttu on sellest hetkest alates üldreegel finantseerimisasutuse *kõigi* hoiuste tagasi maksmine, olenemata nende maksetähtajast ja maksmisele kuulumisest (välja arvatud need, mis on sätestatud direktiivi 94/19 artikli 2 ammendavas loetelus).

56. Teisisõnu tuleb tagasi maksta nii need hoiused, mille maksetähtpäev on saabunud ja mis kuuluvad maksmisele, kui ka need hoiused, millel need kaks omadust puuduvad, kui (majandus)üksus on sattunud objektiivsesse olukorda, kus tal puudub finantssuutlikkus oma tagasimaksmiskohustusi täita. See olukord mõjutab nii tema varasemaid kui ka praegusi kohustusi (hoiused, mille maksetähtpäev on saabunud ja mis kuuluvad maksmisele) ja tulevase kohustusi (hoiused, mille maksetähtpäev ei ole saabunud ja mis ei kuulu veel maksmisele).

57. Seega peab vaheetapis pädev asutus tuvastama kõik üksuse hoiused, et hoiuste tagamise skeem saaks vajaduse korral asuda neid hiljem tagasi maksuma. Selline direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkti i ja artikli 10 lõike 1 tõlgendus on kõige enam kooskõlas direktiivi 94/19 eesmärkidega (hoiustajate kaitse ja finantssüsteemi stabiilsuse tagamine).

58. Kui hoiuste tagamise skeemi alla kuuluvates krediidasutustes ei makstaks hoiuseid, mille maksetähtpäev ei ole veel saabunud ja mis ei kuulu maksmisele, sellel hetkel tagatismehhanismi kaudu tagasi, seisaksid hoiustajad silmitsi ohuga, et nad ei saa tulevikus raskustes oleva panga saneerimis- ja likvideerimismenetluses oma säästusid tagasi. Lisaks kahjustab finantssüsteemi stabiilsust see, kui klientidel puudub usaldus oma keskmise pikkusega ja pikaajaliste hoiuste turvalisuse suhtes.

3. Viimane etapp

59. Selles etapis hüvitatakse hoiused või makstakse hoiused välja hoiuste tagamise skeemidest. Direktiivi 94/19 artikli 7 lõike 1a esimese lõigu kohaselt tagavad liikmesriigid tagasimaksmise 100 000 euro ulatuses.

60. Tagasi tuleb maksta lühikese aja jooksul (20 päeva),²⁹ et hoiustajad ei kaotataks sääste ega jääks võimaluseta oma igapäevaseid vajadusi rahuldada. Ka pangasüsteemi stabiilsus nõuab kiiret tagasimaksmist.³⁰

61. Hoiuste tagamise skeemi kaudu hüvitamine ei ole seotud krediidasutuse võimalike saneerimis- ja likvideerimismenetlustega, kuna ainult nii saab seda teha kiiresti, 20 päeva jooksul pärast hoiuste peatamise otsust.³¹ Mis puudutab kahtlusi, mida direktiivi 2009/14³² põhjendus 12 võib sellega seoses tekitada, siis selgitas Euroopa Kohus, et need menetlused ei mõjuta hoiuste peatamist ega nende tagasimaksmist.³³

29 Vastavalt direktiivi 94/19 artikli 10 lõikele 1 peavad hoiuste tagamise skeemid suutma rahuldada peatatud hoiuste suhtes hoiustajate nõuetekohaselt tõendatud nõuded 20 tööpäeva jooksul alates kuupäevast, mil pädevad asutused teevad otsuse hoiuste peatamise kohta. Täiesti erandlikel asjaoludel ja erijuhtudel võib tagatisskeem taotleda pädevatel asutustel tähtaja pikendust, mis ei ületa kümnet tööpäeva.

30 Kohtuotsus Kantarev, punkt 58: see tähtaeg on „vältimaks, et krediidasutuse rahalised raskused – isegi kui need on ajutised – tooksid kaasa hoiuste massilise väljavõtmise ja et need raskused ei kanduks seega üle pangandussüsteemi teistele osadele“.

31 Vt komisjoni 4. juuni 1992. aasta ettepanek nõukogu direktiivi hoiuste tagamise skeemide kohta (KOM(92) 188 (lõplik), EÜT 1992, C 163, lk 6).

32 „[H]oiuseid võib käsitada peatatud hoiustena, kui varased sekkumis- või [krediidasutuse] saneerimismeetmed ei ole tulemusi andnud.“

33 Kohtuotsus Kantarev, punktid 64 ja 65: „Esiteks viitab põhjendus 12 ainult võimalusele, et hoiuseid võib käsitada peatatud hoiustena, kui ennetavad sekkumis- või saneerimismeetmed ei ole tulemusi andnud, seadmata nende ennetavate meetmete edutuse hoiuste peatamise otsuse tegemise tingimuseks. [...] Teiseks [...] selle põhjenduse teine lause täpsustab, et see võimalus „ei tohiks takistada pädevaid asutusi võtmast hüvitamise ajal edasisi ümberkorraldusmeetmeid“, viidates järelikult asjaolule, et need meetmed ei mõjuta hoiuste peatamise otsuse tegemist ega hoiuste hüvitamist.“

62. Hoiuste tagastamisele ei saa seada tingimuseks ka sellise hoiustaja eelneva nõude olemasolu, mida ei ole rahuldatud.³⁴ Direktiivi 94/19 artikli 10 lõikes 3 on täpsustatud, et hoiuste tagamise skeem ei saa kasutada 20päevast tähtaega selleks, et keelduda hüvitise maksmisest hoiustajale, kel ei olnud võimalik oma õigust hüvitisele õigel ajal kasutada.

63. Kui hoiuse tagamise skeem ei järgi tagatud hoiuste 20päevast tähtaega, võivad hoiustajad nõuda ka vastava intressi maksmist.³⁵

4. Kohtulik tagatis ja liidu õiguse esimus

64. Direktiivi 94/19 artikli 7 lõige 6 sätestab: „liikmesriigid tagavad, et hoiustaja õigus hüvitisele võib olla hagi esemeks, mille hoiustaja esitab hoiuste tagamise skeemi vastu“.

65. Seetõttu saavad hoiustajad kasutada liikmesriigi õigusaktides ette nähtud õiguskaitsevahendeid, et nõuda hoiuste tagamise skeemide otsuste ja tegevusetuse tühistamist ning nõuda neile tekitatud kahju hüvitamist.

66. Tuletan meelde, et Euroopa Kohtu sõnul on direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunktil i „vahetu õigusmõju ning need on õigusnormid, mis annavad füüsilistele ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele õigusi“.³⁶

67. Liikmesriigi kohtutele esitatud hagides võivad hoiustajad tugineda liidu õiguse esimuse põhimõttele. Sellest tulenevalt peab liikmesriigi kohus jätma kohaldamata kõik riigisisese õigusnormid, mis on vastuolus direktiiviga 94/19:³⁷ siin on oluline see, et peab hoiduma riigisisese sätte kohaldamisest, mis on vastuolus direktiivi artikli 1 punkti 3 alapunktiga i.³⁸

68. See kohustus ei sõltu sellest, kas Bulgaaria seadusandja on direktiivi 94/19 selle sätte liikmesriigi rakendusnormi üle võtnud.³⁹

69. Esimuse põhimõte tähendab ka, et kui liidu õigusega vastuolus olev liikmesriigi õigusnorm sisaldub lepingutingimuse sisus, võib liikmesriigi kohus laiendada sellele lepingutingimusele tagajärgi, mis selle tingimuse liidu õigusega vastuollu sattumisega kaasnevad. Ei ole oluline, kas poolte sellekohane argument on esitatud tekitatud kahju hüvitamise hagis või muudes kohtulikes õiguskaitsevahendites.

³⁴ *Ibidem*, punkt 81.

³⁵ See võimalus on nüüd hüvitatava summa kindlaksmääramisel sõnaselgelt ette nähtud direktiivi 2014/49 artikli 7 lõikes 7: „Hoiustelt kogunenud intressid, mida ei ole veel välja makstud kuupäevaks, mil asjaomane haldusasutus teeb artikli 2 lõike 1 punkti 8 alapunktis a osutatud otsuse või mil õigusasutus teeb artikli 2 lõike 1 punkti 8 alapunktis [b] osutatud otsuse, hüvitatakse hoiuste tagamise skeemi kaudu. Artikli 6 lõikes 1 osutatud piirmäära ei ületata.“

³⁶ Kohtuotsus Kantarev, resolutiivosa punkt 4.

³⁷ 4. detsembri 2018. aasta kohtuotsus The Minister for Justice and Equality ja The Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), punkt 35; 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982), punktid 160 ja 161 ja seal viidatud kohtupraktika.

³⁸ Kohtuotsuse Kantarev resolutiivosa punktis 1 leidis Euroopa Kohus, et direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 ja artikli 10 lõikega 1 „on vastuolus esiteks riigisisene õigus, mille kohaselt hoiuste peatamise otsuse tegemine sõltub krediidasutuse maksejõuetusest ning selle asutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamisest“.

³⁹ Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul võeti direktiiv 94/19, muudetud direktiiviga 2009/14, üle 1998. aasta hoiuste tagamise seaduse ja selle 2009. aasta muudatusega, mis kehtib alates 12. juunist 2009. Kuid direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkti i ei võetud liikmesriigi õigusesse üle vaidlusalusel perioodil, vaid alates 14. augustist 2015 uue hoiuste tagamise seaduse jõustumisega, millega võeti üle ka nõukogu 24. märtsi 2014. aasta uus direktiiv 2014/48/EL, millega muudetakse direktiivi 2003/48/EÜ hoiuste intresside maksustamise kohta (ELT 2014, L 111, lk 59), mida põhikohtuasjas ei kohaldata.

70. Põhikohtuasja asjaoludel ei takista miski liikmesriigi kohtul esimuse põhimõtet kohaldada, kui:
a) liikmesriigi õigusnormi kohaselt sõltub hoiuste tagamise skeemi kohustus maksta hoiustajatele tagasi hoiused, mille maksetähtpäev ei ole veel saabunud ja mis ei kuulu maksmisele, sellest, et finantseerimisasutuse, mille hoiused tunnistati peatatuks, tegevusluba on enne seda kehtetuks tunnistatud; ja b) sama õigusnorm on lepingutingimuses, mis on liikmesriigi õigusega heaks kiidetud.

5. Kokkuvõte

71. Eelnevate kaalutluste põhjal soovitan ma vastata neljandale eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkti i koostoimes selle direktiivi artikli 7 lõikega 6 ja artikliga 10 tuleb tõlgendada nii, et:

- pädev asutus ei saa hoiuste peatamise tuvastamisel arvesse võtta ühte hoiust, mille maksetähtpäev ei ole veel saabunud ja mis vastavalt kohaldatavatele õiguslikele ja lepingulistele tingimustele ei kuulu veel maksmisele;
- hoiust, mille maksetähtpäev ei ole veel saabunud ja mis vastavalt kohaldatavatele õiguslikele ja lepingulistele tingimustele ei kuulu veel maksmisele, tuleb pidada tagasimaksmisele kuuluvaks hoiuseks pärast seda, kui pädev asutus on tuvastanud, et finantseerimisasutuse hoiused on peatatud;
- liikmesriigi kohus peab jätma kohaldamata liikmesriigi õigusnormi, mille kohaselt sõltub kohustus maksta tagasi hoiused, mille maksetähtpäev ei ole veel saabunud või mis ei kuulu veel maksmisele, kuid mis on tuvastatud peatatuks, sellest, kas depositeoriumina tegutseva finantseerimisasutuse tegevusluba on enne seda kehtetuks tunnistatud. Ta peab samuti jätma kohaldamata hoiuselepingu tingimuse, mis sisaldab liidu õigusega vastuolus olevat liikmesriigi õigusnormi.

B. Teine eelotsuse küsimus: EBA soovitusel tõlgendamine ja kehtivus

72. Teine eelotsuse küsimus puudutab soovitusel EBA/2014/02, mis on antud määruse nr 1093/2010 artikli 17 lõike 3 alusel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada: a) kas hoiustajad saavad vaatamata sellele, et nad ei ole soovitusel adressaadid, tugineda sellele vaidluses liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise üle; ja b) kas see kehtib.

1. EBA soovitusel

73. EBA on vastavalt määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõikele 2 pädev sekkuma hoiuste tagamise skeeme käsitlevate liidu direktiivide rakendamisse.⁴⁰

74. Selle ülesande täitmisel võib EBA pöörduda hoiuste tagamiseks „[liikmesriigi] pädevate asutuste“ poole.⁴¹ Vastavalt määruse nr 1093/2010 põhjendusele 20 tuleks tal seda teha, et edendada ühtset lähenemisviisi hoiuste tagamise valdkonnas, et tagada hoiustajatele võrdsed võimalused ja hoiustajate võrdne kohtlemine kogu liidus.

⁴⁰ „Euroopa Pangandusjärelevalve tegutseb käesolevast määrusest tulenevate volituste alusel ja järgmiste õigusaktide reguleerimisala piires: [...] direktiiv 94/19/EÜ [...] asjakohased osad, mis on kohaldatavad krediidi- ja finantseerimisasutuste ning nende üle järelevalvet teostavate pädevate asutuste suhtes, sealhulgas kõik direktiivid, määrused ja otsused, mis põhinevad kõnealustel õigusaktidel, ning mis tahes hilisemad õiguslikult siduvad liidu õigusaktid, millega antakse Euroopa Pangandusjärelevalvele täiendavad ülesanded.“

⁴¹ Vt määruse nr 1093/2010 artikli 4 punkti 2 alapunkti iii, mis on esitatud käesoleva ettepaneku punktis 104.

75. EBA volitused seoses hoiuste tagamise skeemidega tähendavad võimet:

- töötada välja regulatiivsed ja rakenduslikud *tehnilised standardid*;⁴²
- esitada *soovitusi* (ja suuniseid), pädevatele asutustele või finantseerimisasutustele liidu õiguse kohaldamise kohta valdkondades, kus regulatiivseid või rakenduslikke tehnilisi standardeid ei kohaldata.⁴³ See omistamine on sõnaselgelt kohaldatav hoiuste tagamise skeemide suhtes;⁴⁴
- reageerida nende pädevusvaldkonnas liidu õiguse võimaliku rikkumise vastu,⁴⁵ kui liikmesriigi asutus jätab liidu õiguse kohaldamata või kohaldab seda valesti.⁴⁶

76. EBA soovitused ei ole õiguslikult siduvad. Nagu nende nimetusest nähtub, ei sisalda need volitust tegutseda, vaid üksnes üleskutset selleks. Need kuuluvad ELTL artikli 288 viiendas lõigus sätestatud kategooriasse.⁴⁷

77. Määruse nr 1093/2010 artikli 16 lõike 3 esimeses lõigus nõutakse siiski, et pädevad asutused ja finantseerimisasutused võtavad *mis tahes meetmeid*, et kõnealuseid suuniseid ja soovitusi järgida.

78. Niisiis on neil soovitustel teatav õiguslik mõju, ehkki need pole siduvad: finantseerimisasutused teatavad kahe kuu jooksul selgelt ja üksikasjalikult, kas nad järgivad kõnealust suunist või soovitust või mitte. Viimasel juhul peavad nad EBA-le oma otsust põhjendama (määruse nr 1093/2010 artikli 16 lõike 3 teine lõik) ja EBA avaldab teabe selle kohta, et pädev asutus ei järgi suunist või soovitust ja selle põhjendused.⁴⁸

79. Määruse nr 1093/2010 artikli 17 lõikel 3 põhinevatel EBA soovitustel on mõned omadused, mis eristavad neid artikli 16 omadustest:

- need (artikkel 16 omadused) on üldist laadi ja nõuavad, et asutus, kellele need adresseeriti, annaks selgitusi, kui ta neid ei järgi (*comply or explain*);⁴⁹
- teisest küljest on artikli 17 lõike 3 kohased soovitused oma olemuselt individuaalsed, mis lähendab neid otsustele (kuid ei assimileeri neid otsustega), ja eeskirjade eiramise tagajärgedega tegelemiseks on välja töötatud *ad hoc*-menetlus.

42 Määruse nr 1093/2010 artikli 26 lõige 3.

43 Määruse nr 1093/2010 põhjendus 26 ja artikli 16 lõige 1.

44 Vastavalt määruse nr 1093/2010 artikli 26 lõikele 2 „[h]oiuste tagamise skeemide suhtes kohaldatakse artiklit 16, mis käsitleb Euroopa Pangandusjärelevalve volitusi suuniste ja soovitude vastuvõtmiseks“.

45 Määruse nr 1093/2010 põhjenduses 27 on kirjeldatud selle menetluse eesmärki järgmiselt: „Liidu õiguse nõuetekohane ja täielik kohaldamine on tähtsaim eeldus selleks, et tagada finantsturgude terviklikkus, läbipaistvus, tõhusus ja nõuetekohane toimimine, finantsüsteemi stabiilsus ning võrdsed konkurentsitingimused finantseerimisasutustele kogu liidus. Seepärast tuleks kehtestada mehhanism, mille kohaselt Euroopa Pangandusjärelevalve käsitleb liidu õiguse mittekohaldamise või ebaõige kohaldamise juhtusid selle rikkumisena. Kõnealust mehhanismi tuleks kohaldada valdkondades, kus liidu õigusega on kindlaks määratud selged ja tingimusteta kohustused.“

46 Määruse nr 1093/2010 artikli 17 lõige 1.

47 Euroopa Kohus on leidnud, et „ELTL artikkel 288, mis sätestab soovitused liidu aktide eraldi kategooriana ja näeb sõnaselgelt ette, et soovitused „ei ole siduvad“, soovis anda institutsioonidele, kes on pädevad soovitusi vastu võtma, algatus- ja veenmisvolitused, mis erinevad siduvate õigusaktide vastuvõtmise volitustest“ (20. veebruari 2018. aasta kohtuotsus *Belgia vs. komisjon*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 26).

48 Määruse nr 1093/2010 artikli 16 lõike 3 kolmas lõik. Selle sätte neljas lõik lisab, et „kui suunistes või soovitustes seda nõutakse, teatavad finantseerimisasutused selgelt ja üksikasjalikult, kas nad järgivad kõnealust suunist või soovitust“.

49 Vt seda tüüpi akti olemuse ja ulatuse kohta analoogia alusel *Vabres, R.*, „La portée des recommandations de l’Autorité européenne de marchés financiers“, mis sisaldub väljaandes *L’Europe bancaire, financière et monétaire. Liber amicorum Blanche Soussi*, RD édition, Paris, 2016, lk 95–104.

80. Liikmesriigi pädeva asutuse suhtes, kellele artikli 17 lõike 3 kohased soovitusel on adresseeritud, võidakse siis, kui ta need täitmata jätab,⁵⁰ algatada rikkumismenetlus. Mõnes mõttes on need soovitusel selle menetluse⁵¹, mida EBA juhik komisjoni toel, esimeseks lülilik (või võivad selleks lülilik saada).

81. Lisaks võivad asjaomased isikud esitada määruse nr 1093/2010 artikli 60 alusel kaebuse artikli 17 lõike 3 kohaste soovitusel peale Euroopa järelevalveasutuste apellatsiooninõukogule.

82. See, et määruse nr 1093/2010 artikli 17 lõikes 3 sätestatud EBA soovitusel ei ole lõplikud ja neil puuduvad siduvad õiguslikud tagajärjed, mõjutavad nende tuginemise võimalikkust ja nende kohtulikkude läbivaatamist. Eelkõige muudavad need võimatuks selle, et ELTL artikli 263 järgse tühistamishagi esitamisega saaks nende otsuste seaduslikkust otse kontrollida.

83. Selle põhjuseks on asjaolu, et Euroopa Kohtu praktikas tunnistatakse üksnes siduvate õigusaktide⁵² vastu esitatud tühistamishagisid nende tegeliku sisu, vastuvõtmise konteksti ja akti vastu võtnud institutsiooni pädevuse alusel.⁵³

84. Siiski on võimalik tugineda Euroopa Pangandusjärelevalve soovitusel liikmesriigi kohtu menetluses, milles tuleb tõlgendada liidu siduvaid õigusnorme, millega need soovitusel on seotud.⁵⁴

85. Enne selle punkti käsitlemist pean viitama määruse nr 1093/2010⁵⁵ artikli 17 lõigetes 1–8 reguleeritud menetlusele, mille abil muudetakse EBA soovitusel komisjoni vahendusel siduvateks otsusteks.

86. Kui EBA on tuvastanud, et liikmesriigi pädev asutus kohaldab liidu õiguse sätteid väidetavalt valesti või ebapiisavalt, saadab ta asutusele soovitusel võetavate meetmete kohta.

87. Kui liikmesriigi pädev asutus seda soovitusel eirab ja jätkab rikkumist, võib sekkuda komisjon. Ta teeb seda ametliku arvamuse kaudu, milles kutsub asutust üles võtma vajalikke meetmeid liidu õiguse järgimiseks.

88. Menetluse viimases etapis võib EBA võtta vastu üksikotsuseid, milles kohustatakse finantseerimisasutust võtma teatavaid meetmeid, mida on vaja liidu õiguses sätestatud kohustuste täitmiseks, sealhulgas mis tahes tegevuse lõpetamist.⁵⁶

50 Vastuvõttev liikmesriigi asutus on kohustatud kümne tööpäeva jooksul pärast kättesaamist teavitama EBA-d meetmetest, mida ta on võtnud või kavatses võtta liidu õiguse järgimise tagamiseks.

51 Mõnes mõttes sarnanevad need ELTL artiklis 258 sätestatud menetlustes tehtava komisjoni arvamusega.

52 Vaidlustatavateks aktideks ELTL artikli 263 tähenduses loetakse kõiki liidu institutsioonide vastu võetud sätteid – sõltumata nende vormist –, mille eesmärk on tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi (vt selle kohta 31. märtsi 1971. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, nn AETRI kohtuotsus, 22/70, EU:C:1971:32, punktid 39 ja 42, 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Rumeenia vs. komisjon, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punkt 47, ning 20. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Belgia vs. komisjon, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 31).

53 „Et teha kindlaks, kas vaidlustatud akt tekitab selliseid tagajärgi, tuleb uurida selle põhiolemust (22. juuni 2000. aasta kohtuotsus Madalmaad vs. komisjon, C-147/96, EU:C:2000:335, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika). Neid tagajärgi tuleb hinnata selliste objektiivsete kriteeriumide alusel nagu selle akti sisu, võttes vajaduse korral arvesse akti vastuvõtmise konteksti ja akti vastu võtnud institutsiooni pädevust (13. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Ungari vs. komisjon, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika)“ (25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia vs. komisjon C-593/15 P ja C-594/15 P, EU:C:2017:800, punkt 47).

54 13. detsembri 1989. aasta kohtuotsus Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646), punkt 8; 13. juuni 2017. aasta kohtuotsus Florescu jt (C-258/14, EU:C:2017:448), punkt 30, ning 20. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Belgia vs. komisjon (C-16/16 P, EU:C:2018:79), punkt 44.

55 Selle menetluse reguleerimine on lõpule viidud 14. juuli 2014. aasta otsusega EBA/DC/2014/100, Adopting Rules of Procedure for Investigation of Breach of Union Law, kättesaadav [https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/15718/22650774-0ff2-42e7-bfca-b163fc2c95ae/EBA%20DC%20100%20\(Decision%20on%20Rules%20of%20Procedure%20for%20Investigation%20of%20Breach%20of%20Union%20Law\).pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/15718/22650774-0ff2-42e7-bfca-b163fc2c95ae/EBA%20DC%20100%20(Decision%20on%20Rules%20of%20Procedure%20for%20Investigation%20of%20Breach%20of%20Union%20Law).pdf), mis on asendatud 23. detsembri 2016. aasta otsusega EBA/DC/2016/174 Adopting Rules of Procedure for Investigation of Breach of Union Law, kättesaadav <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1712606/404eb483-e1ec-4b56-9e31-e5988138455d/EBA%20DC%20174%20%28Decision%20on%20adopting%20Rules%20of%20Procedures%20for%20Investigation%20of%20Breach%20of%20Union%20Law%29.pdf>.

56 Määruse nr 1093/2010 põhjenduses 29 on märgitud: „[...] Selline pädevus peaks piirduma erandjuhtudega, mil pädev asutus ei järgi talle adresseeritud ametliku arvamust ja mille korral liidu õigus on kehtivate või tulevaste liidu määruste kohaselt finantseerimisasutuste suhtes vahetult kohaldatav.“

89. EBA otsused peavad selles viimases etapis olema kooskõlas komisjoni ametliku arvamusega ning on ülimuslikud mis tahes otsuse suhtes, mida pädev asutus varem samas küsimuses on vastu võtnud. Seetõttu on tegemist õigusaktidega, mis on siduvad adressaatidest finantseerimisasutustele ja ka liikmesriigi pädevatele asutustele, kellele komisjoni ametlik arvamus on siduv.⁵⁷

2. Soovitus EBA/2014/02 liikmesriigi kohtumenetluses

90. Eelotsusetaotluse esitanud kohus uurib, kas hoiustaja (antud juhul BT) saab BNB vastu algatatud kohtuvaidluses tugineda soovitusel EBA/2014/02.

91. Nagu nägime, oli soovitus EBA/2014/02, mis võeti vastu määruse nr 1093/2010 artikli 17 lõike 3 alusel, adresseeritud BNB-le ja fondile, andes neile teada asjakohase meetme direktiivi 94/19 täitmiseks ja selle artikli 1 punkti 3 alapunkti i rikkumise lõpetamiseks.

92. Enne soovitusel EBA/2014/02 andmist oli komisjon juba alustanud kohustuste rikkumise menetlust (ELTL artikkel 258) Bulgaaria suhtes ja saatnud (1. augustil 2014) sellele liikmesriigile ametliku märgukirja ilma hiljem rikkumismenetlust jätkamata.⁵⁸

93. Seega ei järgnenud soovitusel EBA/2014/02 komisjoni ametlikku arvamust, mille tulemusena ei teinud EBA määruse nr 1093/2010 artikli 17 lõike 6 alusel ka otsust.⁵⁹

94. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi, kas soovitus EBA/2014/02 on kooskõlas liidu õigusega (direktiiviga 94/19 ja määrusega nr 1093/2010). Nendele kahtlustele vastamiseks viitan nii abstraktsele võimalusele tugineda liikmesriikide kohtute menetluses EBA soovitustele kui ka praegu vaidlusalusele soovitusel.

a) Abstraktne võimalus tugineda ja kehtivust puudutav eelotsuse küsimus

95. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub, et „kuigi nende soovituste eesmärk ei ole kohustuslike tagajärgede tekitamine, on liikmesriikide kohtud kohustatud nende menetluses olevate asjade lahendamisel soovitusi arvesse võtma, eriti kui need toovad selgust nende rakendamiseks vastu võetud riigisiseste sätete tõlgendamisel või kui nende eesmärk on täiendada kohustusliku iseloomuga liidu õigusnorme“.⁶⁰

96. Olen nõus kohtujurist Bobekiga,⁶¹ et liikmesriigi kohtute „kohustus arvesse võtta“ soovitusi, kui nad peavad lahendama vaidlusi, milles nad kohaldavad nendega seotud siduvat liidu õigust, ei kattu „kooskõlalise tõlgendamise“ kohustusega, nagu on ette nähtud Von Colsoni ja Kamanni kohtupraktika tähenduses.⁶²

97. Kui liikmesriikide kohtud peavad siduva liidu õiguse kohaldamiseks liikmesriikides tähelepanu pöörama soovitustele (ka EBA antud soovitustele), on loogiline, et nad saavad esitada Euroopa Kohtule küsimusi nende sisu tõlgendamise kohta.⁶³ Kuid kas nad saavad seda teha nende soovituste kehtivuse kahtluse alla seadmiseks?

⁵⁷ Määruse nr 1093/2010 artikli 17 lõige 7.

⁵⁸ Vt joonealuseid märkusi 10 ja 27.

⁵⁹ Nagu väitis komisjon, ei saanud seda vastu võtta, kuna KTB ei saanud BNB toimepandud liidu õiguse rikkumist heastada, kuna ta ei olnud hoiuste peatamist vastavalt direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunktile i tuvastanud.

⁶⁰ 15. septembri 2016. aasta kohtuotsus Koninklijke KPN jt (C-28/15, EU:C:2016:692), punkt 41.

⁶¹ 12. detsembri 2017. aasta ettepanek kohtuasjas Belgia vs. komisjon (C-16/16 P, EU:C:2017:959), punktid 99–102.

⁶² 10. aprilli 1984. aasta kohtuotsus (14/83, EU:C:1984:153).

⁶³ „Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei takista see, kui ühenduse õiguse meede ei ole siduv, Euroopa Kohut tegemast eelotsust selle tõlgendamise kohta artikli 177 alusel algatatud eelotsusmenetluses“ (13. detsembri 1989. aasta kohtuotsus Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 9) ja 21. jaanuari 1993. aasta kohtuotsus Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika)).

98. Esmapilgul võib järeldada, et kuna tühistamishagi teel ei ole võimalik soovitusseaduslikkust *otse* kontrollida, võib arvata, et selle seaduslikkust pole võimalik kontrollida ka *kaudselt*, see tähendab hinnata selle kehtivust eelotsusetaotluse kaudu. Kas on mõistlik tunnistada kehtetuks akt, millel pole kohustuslikke õiguslikke tagajärgi?

99. Kui ma ei eksi, pole Euroopa Kohus selle kohta seni⁶⁴ kategoorilist seisukohta võtnud. Kohtuotsus Grimaldi näis nõustuvat kaudselt võimalusega esitada soovitusseaduslikkuse kehtivuse hindamiseks eelotsuse küsimusi⁶⁵ ja kohtujurist Bobek tunnistab seda sõnaselgelt.⁶⁶

100. Minu arvates on kõige loogilisem tunnistada, et on võimalik esitada eelotsuse küsimusi soovitusseaduslikkuse kehtivuse hindamiseks, kui lähtuda eeldusest, et liikmesriigi kohus peab neid liidu õiguse siduva normi tõlgendamisel arvesse võtma. Poleks loogiline, et see liikmesriigi kohus lähtub tõlgendamise eesmärgil soovitusseaduslikkusest, mille kehtivuses ta kahtleb nimelt seetõttu, et tema arvates on see vastuolus liidu õigusega, kuid tal ei ole pädevust sellist otsust teha.⁶⁷

101. Kordan, et EBA soovitus, mis põhinevad määruse nr 1093/2010 artikli 17 lõikel 3, on üks asjaoludest, mida pädev kohus peab vaidluse lahendamiseks kaaluma. Tuletan meelde, et liikmesriigi kohus peab tuvastama, kas tegemist on liidu õiguse piisavalt selge rikkumisega ning järelikult on täidetud üks kolmest tingimusest, millest sõltub liikmesriigi vastutus liidu õiguse rikkumise eest.⁶⁸

102. Liikmesriigi kohus saab EBA soovitusseaduslikkuse vaidluse lahendamisel arvesse võtta vaid siis, kui selle sisu on kooskõlas liidu õigusnormidega, mille kohaldamist see võib lihtsustada. Kui liikmesriigi kohus leiab – nagu käesolevas asjas –, et see ei ole nii, siis on tal õigus esitada eelotsusetaotlus Euroopa Kohtule, kes on ainsana pädev sellist vastuolu tuvastama.

b) Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused seoses soovitusseadusega EBA/2014/02

103. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb enda sõnul, kas soovitus ABE/2014/02 on kooskõlas liidu õigusega, kuna: a) see on adresseeritud liikmesriigi asutusele (BNB), kes ei ole pädev tuvastama hoiuste peatamist seoses KTBga, ega ole adresseeritud finantsasutustele; ja b) see ei pruugi olla kooskõlas määruse nr 1093/2010 põhjendusega 27, kuna direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunktis i ei ole kehtestatud selgeid ja tingimusteta kohustusi.

1) Liikmesriigi pädev asutus, kellel on õigus otsustada hoiuste peatamise üle

104. Vastavalt määruse nr 1093/2010 artikli 4 punkti 2 alapunktile iii on pädevad asutused „hoiuste tagamise skeemide puhul direktiivi 94/19/EÜ kohased hoiuste tagamise skeeme haldavad asutused või, juhul kui hoiuste tagamise skeemi toimimist haldab eraettevõtte, kõnealuse direktiivi kohaselt selliste skeemide üle järelevalvet teostav ametiasutus“.

105. Need asutused hõlmavad lisaks hoiuste tagamise skeemile ka hoiuste peatamise tuvastamise eest vastutavat asutust, mis paljudes liikmesriikides on riigi keskpang.⁶⁹

64 Menetluses on kohtuasi C-911/19, FBF, milles Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsib Euroopa Kohtult, kas on võimalik esitada tühistamishagi ja esitada eelotsusetaotlus, et hinnata, kas on kehtivad Euroopa Pangandusjärelevalve 22. märtsi 2016. aasta suunist ABE/GL/2015/18 jaepangandustoodete järelevalve- ja juhtimiskorra kohta. Määruse nr 1093/2010 artikkel 16 võrdsustab EBA suunist ja soovitus.

65 „[...] erinevalt EMÜ asutamislepingu artiklist 173, mis välistab soovitusseaduslikkuse laadi aktide kontrolli Euroopa Kohtus, annab artikkel 177 Euroopa Kohtule pädevuse teha eelotsuseid ühenduse institutsioonide kõikide aktide õiguspärasuse ja tõlgendamise kohta ilma eranditeta“ (13. detsembril 1989. aasta kohtuotsus Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646) punkt 8; kohtujuristi kursiiv).

66 12. detsembril 2017. aasta ettepanek kohtuasjas Belgia vs. komisjon (C-16/16 P, EU:C:2017:959), punkt 108.

67 22. oktoobril 1987. aasta kohtuotsus Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452).

68 28. juulil 2016. aasta kohtuotsus Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602), punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika.

69 Vt EBA dokument *Report on the Guarantee Schemes Payouts*, 2019, lk 16 ja 17.

106. Samal ajal direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkt i „jätab liikmesriikidele kaalutlusruumi hoiuste peatamise üle otsustava pädeva asutuse nimetamiseks ja viimasele kaalutlusruumi asjasse puutuva krediitiasutuse rahalise olukorra hindamiseks“.⁷⁰

107. Kohtuasjas Kantarev eeldasid eelotsusetaotluse esitanud kohus ja Euroopa Kohus, et direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunktile i vastav nimetatud hoiuste peatamise otsustav pädev asutus oli BNB.⁷¹ Seevastu siinses kohtuasjas näib eelotsusetaotluse esitanud kohus nõustuvat BNB vastupidiste argumentidega.⁷²

108. Alates 25. märtsist 2014, pärast muudatuste jõustumist krediitiasutuste seaduses⁷³ ja vastavalt selle artikli 1 lõike 2 punktile 1 on BNB Bulgaaria Vabariigis pankade järelevalve suhtes pädev asutus määruse (EL) nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 40 tähenduses.⁷⁴

109. 2015. aasta hoiuste tagamise uue seadusega (Zakon za garantirane na vlogovete v bankite) võetakse Bulgaaria õigusesse üle direktiiv 2014/49, millega määratakse hoiuste peatamise tuvastamiseks pädevaks asutuseks määruse nr 575/2013 alusel usaldatavusnõuete täitmise järelevalve üle järelevalvet teostav isik.⁷⁵ Seetõttu pole alates 14. augustist 2015 kahtlust, et BNB on pädev asutus Bulgaarias hoiuste peatamise tuvastamiseks.

110. Komisjoni sõnul oli järelevalveasutusel ka enne 14. augustit 2015 pädevus hoiuste peatamist tuvastada.

111. Mõistan siiski, et kuni direktiivi 2014/49 vastuvõtmiseni ei loonud ükski liidu õigusnorm seda paralleeli. Selle direktiivi põhjenduses 50 on öeldud, et, „[k]una hoiuste tagamise skeemidega seotud haldustavad on liikmesriikides erinevad, peaksid liikmesriigid saama otsustada, milline asutus otsustab hoiuste peatamise üle“.

112. Nendel tingimustel on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne otsustada, kas vastavalt Bulgaaria seadustele, mida kohaldati ajal, kui BNB tegi toiminguid KTB suhtes, oli BNB pädev asutus hoiuste peatamise tuvastamiseks või mitte.

113. Ei tohi unustada, et kohtuotsuses Kantarev on Euroopa Kohus juba leidnud, et Bulgaaria ametivõimude suutmatus KTB panga puhul hoiuste peatamist tuvastada on direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkti i piisavalt selge rikkumine.⁷⁶

2) Direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkti i vahetu õigusmõju

114. Mis puudutab vajadust, et soovitus EBA/2014/02 puudutaks liidu õiguse (antud juhul direktiivi 94/19) vahetult kohaldatavaid nõudeid, on see nõue kehtestatud määruse nr 1093/2010 artikli 17 lõikes 6 ainult selleks, et Euroopa Pangandusjärelevalve võtaks vastu finantseerimisasutustele adresseeritud *otsused*, kutsudes neid üles täitma neile liidu õigusnormidega pandud kohustusi.

⁷⁰ Kohtuotsus Kantarev, punkt 99.

⁷¹ *Ibidem*, punktid 36, 88, 97, 100 ja 106.

⁷² Nende argumentide kohaselt ei olnud KTB-le moratooriumi kehtestamise kuupäeval BNBD määruse nr 1093/2010 artikli 4 punkti 2 alapunkti iii tähenduses pädevaks asutuseks määratud ja seetõttu ei olnud BNB-l direktiivi 94/19 kohaldamisel õigust otsustada finantseerimisasutuse hoiuste peatamise üle.

⁷³ Zakona za kreditnite institutsii (DV nr 59, 21.7.2006).

⁷⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (ELT 2013, L 176, lk 1).

⁷⁵ Direktiivi 2014/49 artikli 2 punkti 8 alapunkt a ja punkt 17.

⁷⁶ Kohtuotsus Kantarev, punktid 115 ja 117.

115. Määruse nr 1093/2010 põhjenduse 27 viimases lauses⁷⁷ viidatakse neile EBA lõplikele otsustele, kuid mitte soovitustele, mida ta võib menetluse alguses teha. Loogiline, et see on nii juhul, kui tegemist on EBA siduva otsusega, kuid mitte soovitusega, millel pole siduvat õigusmõju.

116. Igal juhul, nagu ma juba ütlesin, on direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunktil i kohtuotsuse Kantarev kohaselt vahetu õigusmõju, millega seoses saavad üksikisikud eelotsusetaotluse esitanud kohtus tugineda nii sellele sättele kui ka selle sättega seotud soovitusele.⁷⁸ Sel põhjusel pole kahtlused soovituse EBA/2014/02 selle osa suhtes põhjendatud.

3. Kohtuotsuse Kantarev mõju soovitusele EBA/2014/02

117. Soovituse ABE/2014/02 kohaselt⁷⁹ oli BNB rikkunud direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkti i, jättes tuvastamata hoiuste peatumise viie tööpäeva jooksul pärast esmakordset veendumist, et krediitiasutus ei ole tagasi maksnud hoiuseid, mille maksetähtpäev on saabunud ja mis kuuluvad maksmisele.

118. EBA leidis, et BNB otsus kehtestada KTB-le moratorium ja peatada ajutiselt tema kohustused, võrdub hoiuste peatamise tuvastamisega direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunkti i tähenduses.

119. Kohtuotsus Kantarev sellist võrdsustamist ei luba. Vastupidi, Euroopa Kohus leidis selles otsuses, et krediitiasutuses olevate hoiuste peatatuks tunnistamine selle sätte tähenduses tuleb otsustada liikmesriigi pädeva asutuse selge asjakohase otsusega ja seda otsust ei saa tuletada liikmesriigi asutuse teistest aktidest, nagu BNB otsus kehtestada KTB-le moratorium, ega ka eeldada asjaoludest, nagu selle kohtuasja asjaolud.⁸⁰

120. Järelikult ei peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus liidu õiguse tõlgendamisel soovituse EBA/2014/02 seda osa arvesse võtma, kuivõrd see on vastuolus direktiivi 94/19 artikli 1 punkti 3 alapunktiga i.

V. Ettepanek

121. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Administrativen sad Sofia-gradile (Sofia linna halduskohus, Bulgaaria) järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 1994. aasta direktiivi 94/19/EÜ hoiuste tagamise skeemide kohta artikli 1 punkti 3 alapunkti i, koostoimes sama direktiivi artikli 7 lõikega 6 ja artikliga 10, tuleb tõlgendada nii, et:
 - pädev asutus ei saa hoiuste peatamise tuvastamisel arvesse võtta ühte hoiust, mille maksetähtpäev ei ole veel saabunud ja mis vastavalt kohaldatavatele õiguslikele ja lepinguliste tingimustele ei kuulu veel maksmisele;
 - hoiust, mille maksetähtpäev ei ole veel saabunud ja mis vastavalt kohaldatavatele õiguslikele ja lepinguliste tingimustele ei kuulu veel maksmisele, tuleb pidada tagasimaksmisele kuuluvaks hoiuseks pärast seda, kui pädev asutus on tuvastanud, et finantseerimisasutuse hoiused on peatatud;

⁷⁷ „Kõnealust mehhanismi tuleks kohaldada valdkondades, kus liidu õigusega on kindlaks määratud selged ja tingimusteta kohustused.“

⁷⁸ Kohtuotsus Kantarev, punktid 100, 106–108 ja 117.

⁷⁹ Põhjendused 25 ja 27.

⁸⁰ Kohtuotsus Kantarev, punkt 78.

- liikmesriigi kohus peab jätma kohaldamata liikmesriigi õigusnormi, mille kohaselt sõltub kohustus maksta tagasi hoiused, mille maksetähtpäev ei ole veel saabunud või mis ei kuulu veel maksmisele, kuid mille peatamine on tuvastatud, sellest, kas deponooriumina tegutseva finantseerimisasutuse tegevusluba on enne seda kehtetuks tunnistatud. Ta peab samuti jätma kohaldamata hoiuselepingu tingimuse, mis sisaldab liidu õigusega vastuolus olevat liikmesriigi õigusnormi.
2. Euroopa Pangandusjärelevalve soovitus, mis põhineb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määruse (EL) nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ, artikli 17 lõikel 3, on üks neist asjaoludest, mida pädev kohus peab kaaluma selleks, et tõlgendada direktiivi 94/19 ja otsustada, kas Euroopa Liidu õiguse rikkumine on Euroopa Kohtu kohtupraktika tähenduses piisavalt tõendatud.

Liikmesriigi kohus saab sellist soovitus arvesse võtta siiski vaid siis, kui selle sisu on kooskõlas liidu õiguse normidega, mille rakendamist soovitus võib hõlbustada, ning liikmesriigi kohus peab juhul, kui ta kahtleb, kas soovitus on nende normidega kooskõlas, esitama Euroopa Kohtule kehtivuse hindamiseks eelotsusetaotluse.

3. 17. oktoobril 2014 Bulgaaria Keskpangale ja Bulgaaria Hoiuste Tagamise Fondile antud soovitus EBA/REC/2014/02 direktiivi 94/19 täitmiseks vajalike meetmete kohta on vastuolus selle direktiivi artikli 1 punkti 3 alapunktiga i, sest see võrdsustab hoiuste peatamise tuvastamise keskpanga otsusega kehtestada krediidiasutusele moratorium ja peatada ajutiselt tema kohustused.