KOHTUJURISTI ETTEPANEK

CHRISTINE STIX-HACKL

esitatud 25. novembril 2003 [1]

Sisukord

I. Sissejuhatavad märkused ..... I - 9429

II. Õiguslik raamistik ..... I - 9429

A. Ühenduse õigusnormid ..... I - 9429

1. Direktiiv 94/19 ..... I - 9429

2. Direktiiv 77/80/EMÜ — esimene kooskõlastamisdirektiiv ..... I - 9431

3. Direktiiv 89/646/EMÜ — teine kooskõlastamisdirektiiv ..... I - 9432

4. Direktiiv 89/299/EMÜ — omavahendite direktiiv ..... I - 9432

5. Muud pangaõiguslikud direktiivid ..... I - 9432

B. Siseriiklik õigus ..... I - 9433

III. Asjaolud ja põhikohtuasi ..... I - 9434

IV. Eelotsuse küsimused ..... I - 9436

V. Vastuvõetavus ..... I - 9438

A. Poolte argumendid ..... I - 9438

B. Hinnang ..... I - 9439

VI. Esimene eelotsuse küsimus ..... I - 9440

A. Poolte peamised argumendid ..... I - 9441

B. Hinnang ..... I - 9443

1. Direktiivi 94/19 artiklite 3 ja 7 vahetu mõju ..... I - 9443

a) Direktiivi 94/19 artikkel 7 ..... I - 9444

b) Direktiivi 94/19 artikli 3 lõige 1 ..... I - 9444

c) Direktiivi 94/19 artikli 3 lõiked 2–5 ..... I - 9445

1 — Algkeel: saksa.

2. Liikmesriigi vastutus ..... I - 9449
a) Õiguste andmine üksikisikutele ..... I - 9450
b) Piisavalt selge õigusrikkumine ..... I - 9451
c) Vahetu põhjuslik seos ..... I - 9452
VII. Teine eelotsuse küsimus ..... I - 9453
A. Poolte peamised argumendid ..... I - 9453
B. Hinnang ..... I - 9455
1. Teise eelotsuseküsimuse esimene pool ..... I - 9455
a) Esimene kooskõlastamisdirektiiv ..... I - 9455
b) Teine kooskõlastamisdirektiiv ..... I - 9456
c) Omavahendite direktiiv ..... I - 9457
d) Direktiiv 95/26 ..... I - 9457
2. Teise eelotsuseküsimuse teine pool ..... I - 9458
VIII. Kolmas eelotsuse küsimus ..... I - 9458
IX. Ettepanek ..... I - 9459

I. Sissejuhatavad märkused

1. Käesolev eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 1994. aasta direktiiv 94/19/EÜ hoiuste tagamise skeemide kohta [2] (edaspidi „direktiiv 94/19") või mõni muu pangaõiguslik direktiiv annab hoiustajatele õiguse nõuda krediidiasutuste järelevalvemeetmete rakendamist. Lisaks on kõne all riigi vastutuse põhimõtte ulatus sellise kahju puhul, mis tekib üksikisikule riigi süü tõttu toimunud ühenduse õiguse rikkumise tagajärjel.

2 — EÜT L 135, lk 5.

II. Õiguslik raamistik

A. *Ühenduse õigusnormid*

1. Direktiiv 94/19

2. Direktiivi 94/19 artikkel 3 sätestab:

„1. Iga liikmesriik tagab ühe või mitme hoiuste tagamise skeemi sisseseadmise ja ametliku tunnustamise oma territooriumil. [...]

Liikmesriik võib krediidiasutuse siiski vabastada kohustusest kuuluda hoiuste tagamise skeemi, kui see krediidiasutus kuulub süsteemi, mis kaitseb krediidiasutust ennast ja kindlustab eelkõige tema likviidsus- ja maksevõime, tagades seeläbi hoiustajatele kaitse, mis on vähemalt samaväärne hoiuste tagamise skeemi pakutavaga ja mis pädevate asutuste arvates vastab järgmistele tingimustele:

— süsteem peab olema käesoleva direktiivi vastuvõtmise ajal olemas ja ametlikult tunnustatud,

— süsteemi ülesanne peab olema hoiuste peatamise vältimine süsteemi kuuluvates krediidiasutustes ja selleks peavad tema käsutuses olema vajalikud vahendid,

— süsteem ei tohi seisneda tagatises, mille on krediidiasutusele andnud liikmesriik ise või mõni tema kohalik või piirkondlik ametiasutus,

— süsteem peab tagama hoiustajate teavitamise artiklis 9 sätestatud tingimuste kohaselt.

[...]

2. Kui krediidiasutus ei täida temal hoiuste tagamise skeemi liikmena lasuvaid kohustusi, teatakse sellest krediidiasutusele tegevusloa väljastanud pädevatele asutustele, kes võtavad koostöös tagatisskeemiga asjakohaseid meetmeid, kaasa arvatud sanktsioonide kehtestamine, tagamaks, et krediidiasutus täidab oma kohustusi.

3. Kui need meetmed ei taga, et krediidiasutus täidab oma kohustusi, võib skeem, kui siseriiklik õigus lubab liiget välja arvata, pädevate asutuste selgesõnalisel nõusolekul teatada vähemalt 12 kuud ette oma kavatsusest krediidiasutus süsteemist välja arvata. Skeem tagab ka edaspidi täielikult hoiuseid, mis on tehtud enne etteteatamistähtaja möödumist. Kui etteteatamistähtaja möödumisel ei ole krediidiasutus oma kohustusi täitnud, võib tagatisskeem pärast pädevate asutuste selgesõnalise nõusoleku saamist asutuse välja arvata.

4. Kui siseriiklik õigus seda lubab ja tegevusloa väljastanud pädevad asutused annavad selgesõnalise nõusoleku, võib hoiuste tagamise skeemist väljaarvatud krediidiasutus jätkata hoiuste vastuvõtmist, kui ta seadis

enne oma väljaarvamist sisse mõne muu hüvitamiskorra, mis tagab, et hoiustajatele pakutava kaitse tase ja ulatus on vähemalt võrdväärsed ametlikult tunnustatud skeemi pakutavaga.

5. Kui krediidiasutus, kelle väljaarvamiseks on tehtud ettepanek lõike 3 alusel, ei suuda sisse seada mõnda muud korda, mis vastab lõikes 4 sätestatud tingimustele, tühistavad tegevusloa väljastanud pädevad ametiasutused selle tegevusloa viivitamata."

3. Artikkel 7 sätestab muu hulgas:

„1. Hoiuste tagamise skeemid näevad ette, et iga hoiustaja koguhoius on hoiuste peatamise korral tagatud kuni 20 000 eküü ulatuses. [...]

3. Käesolev artikkel ei välista selliste sätete säilitamist või vastuvõtmist, mis pakuvad hoiustele suuremat või terviklikumat kaitset. Eelkõige sotsiaalkaalutlustel võivad hoiuste tagamise skeemid kaitsta teatavaid hoiused täies ulatuses.

[...]".

2. Direktiiv 77/80/EMÜ — esimene kooskõlastamisdirektiiv

4. Nõukogu 12. detsembri 1977. aasta esimese direktiivi 77/780/EMÜ krediidiasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta[3] (edaspidi „esimene kooskõlastamisdirektiiv") artikkel 6 näeb ette pädevate asutuste teatud uurimiskohustused, mille abil oleks pidevalt võimalik kindlaks teha krediidiasutuste maksejõulisust ja likviidsust ning teisi hoiustajate kaitseks sobivaid tingimusi.

5. Kaheteistkümnes põhjendus sätestab:

„Selleks et hoiustajatele kehtiksid sarnased tagatised ning et krediidiasutuste võrreldavate gruppide vahel oleks tagatud õiglased konkurentsitingimused, tuleb krediidiasutustele esitada ühesugused finantsnõuded."

3 — EÜT L 322, lk 30.

3. Direktiiv 89/646/EMÜ — teine kooskõlastamisdirektiiv

6. Nõukogu 15. detsembri 1989. aasta teise direktiivi 89/646/EMÜ krediidiasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise ja direktiivi 77/780/EMÜ muutmise kohta[4] (edaspidi „teine kooskõlastamisdirektiiv") eesmärk on selle neljanda põhjenduse kohaselt „sellise ühtlustatuse astme saavutamine, mis on vajalik ja piisav selleks, et tagada tegevusluba andmise ja krediidiasutuste järelevalvesüsteemide vastastikune tunnustamine, mistõttu on võimalik anda välja üksainus, ühenduse kõigis osades tunnustatud tegevusluba ja rakendada asukohaliikmesriigipoolse järelevalve põhimõtet."

4. Direktiiv 89/299/EMÜ — omavahendite direktiiv

7. Nõukogu 17. aprilli 1989. aasta direktiiv 89/299/EMÜ krediidiasutuste omavahendite kohta[5] täiendab teist kooskõlastamisdirektiivi, mis eeldab omavahendite kindlaksmääramist.

8. Selle artikkel 7 näeb ette, et artiklites 2–6 sätestatud tingimuste täitmist tuleb tõendada pädevaid asutusi rahuldaval viisil.

5. Muud pangaõiguslikud direktiivid

9. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. juuni 1995. aasta direktiivi 95/26/EÜ krediidiasutusi käsitlevate direktiivide 77/780/EMÜ ja 89/646/EMÜ, kahjukindlustust käsitlevate direktiivide 73/239/EMÜ ja 92/49/EMÜ, elukindlustust käsitlevate direktiivide 79/267/EMÜ ja 92/96/EMÜ, investeerimisühinguid käsitleva direktiivi 93/22/EMÜ ning avatud investeerimisfonde (UCITS) käsitleva direktiivi 85/611/EMÜ muutmise kohta, et tugevdada järelevalvet usaldatavusnormatiivide täitmise üle,[6] viieteistkümnes põhjendust sätestab:

„on vaja tugevdada järelevalvet rahaasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise üle ning kaitsta rahaasutuse kliente, tuleb ette näha, et audiitor on kohustatud viivitamata teavitama pädevaid ametiasutusi, kui ta vastavalt käesolevas direktiivis ettenähtule saab oma ametiülesandeid täites teadlikuks asjaoludest, millel võib olla tõsine mõju rahaasutuse finantsseisundile või haldus- ja raamatupidamiskorraldusele."

4 — EÜT L 386, lk 1.
5 — EÜT L 124, lk 16.
6 — EÜT L 168, lk 7.

10. Nõukogu 6. aprilli 1992. aasta direktiivi 92/30/EMÜ krediidiasutuste konsolideeritud järelevalve kohta [7] üheteistkümnes põhjendus sätestab:

„Krediidiasutuste konsolideeritud järelevalve eesmärk peab olema eelkõige nimetatud asutuste hoiustajate huvide kaitse ja finantssüsteemi stabiilsuse tagamine."

11. Nõukogu 15. märtsi 1993. aasta direktiivi 93/6/EMÜ investeerimisühingute ja krediidiasutuste kapitali adekvaatsuse kohta [8] kaheksas põhjendus sätestab:

„Ühised põhinõuded asutuste omavahenditele on olulise tähtsusega siseturu investeerimisteenuste sektori jaoks, sest omavahendid tagavad asutuste tegevuse jätkumise ja investorite kaitse."

12. Teises eelotsuse küsimuses viidati ka nõukogu 10. mai 1993. aasta direktiivi 93/22/EMÜ väärtpaberiturul pakutavate investeerimisteenuste kohta [9] mõnedele põhjendustele.

B. *Siseriiklik õigus*

13. Kreditwesengesetz'i (krediidiasutuste seadus, edaspidi „KWG") § 6 lõiked 3 ja 4 põhikohtuasjas kohaldatavas versioonis sätestavad:

„3. Oma ülesannete raames võib Bundesaufsichtsamt võtta krediidiasutuse ja selle juhi suhtes kohaseid ja vajalikke meetmeid, et ennetada ja lahendada krediidiasutuse probleeme, mis võiksid ohustada talle usaldatud vara või kahjustada pangatehingute või finantsteenuste korrektset läbiviimist.

4. Käesoleva seaduse ja muude seadustega talle pandud ülesandeid täidab Bundesaufsichtsamt vaid üldistes huvides."

14. KWG § 33 reguleerib pangatehingute ja finantsteenuste alase tegevusloa andmisest

7 — EÜT L 110, lk 52.
8 — EÜT L 141, lk 1.
9 — EÜT L 141, lk 27.

keeldumist, § 35 jt selle loa kehtetuks tunnistamist. KWG § 44 sätestab krediidiasutuste kontrolli ning KWG § 45 näeb puudulike omavahendite või puuduliku likviidsuse korral muu hulgas ette raha väljavõtmise keelu või piirangu. Vastavalt KWG §-le 46 on teatud juhtudel võimalik võtta ajutised meetmed. KWG § 46a võimaldab müügi- ja maksekeelu kehtestamist ning maksete vastuvõtmise peatamist või keelamist.

15. Bürgerliches Gesetzbuch'i [10] (Saksa tsiviilseadustik, edaspidi „BGB") § 839 lõige 1 sätestab:

„Iga ametnik, kes tahtlikult või hooletuse tõttu rikub oma ametikohustusi kolmanda isiku ees, on kohustatud hüvitama kolmandale isikule sellega tekitatud kahju. Kui ametnik tegi seda ainult hooletuse tõttu, siis võib tema vastu nõude esitada ainult juhul, kui kannatanu ei saa muul viisil hüvitust nõuda."

16. Grundgesetz'i (põhiseadus, edaspidi „GG") artikli 34 esimene lause sätestab: [11]

„Kui isik rikub ametiülesannete täitmisel oma ametikohustusi kolmanda isiku suhtes, vastutab selle eest põhimõtteliselt riik või ametiasutus, kelle teenistuses kõnealune isik on."

III. Asjaolud ja põhikohtuasi

17. Peter Paul'ile, Cornelia Sonnen-Lütte'le, Christel Mörkens'ile ning veel mõnele isikule (edaspidi „P. Paul jt") kuulusid hoiused Düsseldorfis asuvas BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG-s (edaspidi „BVH Bank"), mis ei osalenud üheski hoiuste tagamise skeemis. BHV Bank sai 1987. aastal Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen'ilt (krediidiasutuste järelevalve föderaalamet, edaspidi „Bundesaufsichtsamt") tegevusloa tingimusel, et ta võib hoiustega seotud tehinguid teha ainult siis, kui ta on mõne krediidiasutuste liidu tagatisfondi liige, ning seni, kuni ta seda pole, informeerib oma kliente tagatisfondi puudumisest.

18. Aastatel 1987–1992 taotles BVH Bank edutult luba ühineda Bundesverband deutscher Banken eV tagatisfondiga; hiljem ta loobus taotlemisest, kuna ei täitnud nõutavaid tingimusi.

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

19. BVH Banki halva finantsolukorra tõttu viis Bundesaufsichtsamt 1991., 1995. ja 1997. aastal läbi tema tegevuse erikontrolli. Kolmanda erikontrolli tulemusel kuulutas Bundesaufsichtsamt välja moratooriumi KWG § 46a alusel alates 19. augustist 1997.

20. 14. novembril 1997 nõudis Bundesaufsichtsamt pankrotimenetluse algatamist ja tunnistas BVH Banki tegevusloa kehtetuks.

21. Pankrotimenetlus algatati 1. detsembril 1997. P. Paul jt olid 17. juunil 1993, 28. veebruaril 1994 ja 7. juunil 1995 avanud BVH Bank'is tähtajalised hoiused. Pankrotinõuete tabelisse on nimetatud hoiustest tulenevalt kantud vastavalt 131 455,80 Saksa marga, 101 662,51 marga ja 66 976,20 marga suurused nõuded, mis on siiani rahuldamata. On veel lahtine, kas neid nõudeid saab pankrotivarast rahuldada.

22. P. Paul jt nõudsid Saksamaa Liitvabariigilt neile tekkinud kahju hüvitamist põhjendusega, et Saksamaa Liitvabariik ei võtnud direktiivi 94/19 tähtajaliselt 1. juuliks 1995 siseriiklikusse õigusesse üle[12] ning et Bundesaufsichtsamt ei täitnud nõuetekohaselt krediidiasutuste järelevalve kohustust. Arvestades panga erikontrolli käigus selgunud olukorda, oleks Bundesaufsichtsamt pidanud juba enne võlausaldajate sissemakseid välja kuulutama moratooriumi või võtma KWG § 6 lõikes 3, §-s 33, §-s 45 ja §-s 46 sätestatud meetmed. Järelevalveõigusliku uurimise algatamiseks oleks pidanud põhjust andma eelkõige Bundesaufsichtsamt'ile teadaolev fakt, et pank polnud juba varasematel aastatel tagatisfondiga ühinemise tingimusi täitnud.

23. Landgericht Bonn rahuldas direktiivi 94/19 hilinenud ülevõtmise hagi kui ühenduse õigusest tuleneva riigi vastutuse nõude selles direktiivis ettenähtud 20 000 eküü suuruse ülempiiri ulatuses.

24. Nii Landgericht Bonn kui ka Oberlandesgericht Köln teise astme kohtuna jätsid rahuldamata ülejäänud kahju kohta käiva hagi. Mõlemad kohtud asusid seisukohale, et P. Paulil jt puudub ametivastutusnõue, kuna Bundesaufsichtsamt — eeldades, et ta on oma kohustust rikkunud — ei pidanud nende suhtes ametikohustusi täitma, sest KWG § 6 lõike 4 kohaselt täidab ta oma ülesandeid vaid üldistes huvides.

12 — Direktiiv 94/19 võeti Saksa õigusesse üle alles 16. juulil 1998.

25. Seejärel esitasid P. Paul jt kassatsioonkaebuse Bundesgerichtshof'ile, väites, et KWG § 6 lõige 4 on vastuolus mitme direktiiviga, millega on krediidiasutuste järelevalvet hoiustajate ning investeerijate kaitseks järjest enam ühtlustatud.

26. Bundesgerichtshof'i arvates on küll võimalik, et hoiustajatest võlausaldajatele õiguste andmine hõlmab ka ametkondlikke meetmeid, mis on vajalikud hoiuste tagamise skeemi loomiseks ja säilitamiseks, kuid samas kahtleb Bundesgerichtshof, kas direktiivi sätted annavad hagejale õiguse saada oma hoiuste kaotamise eest täies ulatuses hüvitist.

27. Bundesgerichtshof'i arvates on direktiivi 94/19 artikli 3 lõiked 2–5 üksnes hoiuste tagamise skeemi loomiseks ja säilitamiseks.

28. Kassatsioonkaebusele õigusliku hinnangu andmisel peab Bundesgerichtshof oluliseks teada, kas KWG § 6 lõige 4 on ainult üldistes huvides täidetavate kohustuste aluseks või tuleb ühenduse õiguse ülimuslikkuse tõttu jätta kõnealune säte kohaldamata, ning seega peatas Bundesgerichtshof 16. mai 2002. aasta määrusega menetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused.

IV. Eelotsuse küsimused

1) Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 1994. aasta direktiivi 94/19/EÜ hoiuste tagamise skeemide kohta artiklid 3 ja 7 annavad hoiustajale tema hoiuste peatamise korral lisaks hoiuste tagamise skeemist artikli 7 lõikes 1 märgitud summa ulatuses hüvitise saamise õigusele ka õiguse nõuda, et pädevad asutused rakendaksid artikli 3 lõigetes 2–5 loetletud meetmeid ja vajaduse korral tunnistaksid kehtetuks krediidiasutuse tegevusloa?

Kui hoiustajale selline õigus antakse, kas see hõlmab siis ka õiguse nõuda pädevate asutuste väära käitumisega tekitatud kahju hüvitamist direktiivi artikli 7 lõikes 1 märgitud summast suuremas summas?

2) Kas pangajärelevalveõiguse ühtlustamise direktiivide allpool loetletud sätted — üksikult või koostoimes ja alates millisest hetkest — annavad hoiustajale ja investorile selliseid õigusi, et liikmesriikide pädevad asutused peavad nimetatud isikute huvides rakendama järelevalvemeetmeid, mis on neile asutustele kõnealuste direktiividega delegeeritud, ning vääralt käitumise korral lasub neil vastutus,

— direktiivi 77/780/EMÜ muutmise kohta artikkel 3, artiklid 4–7, artiklid 10–17 ning üheteistkümnes põhjendus;

— nõukogu 17. aprilli 1989. aasta direktiivi 89/299/EMÜ krediidiasutuste omavahendite kohta artikkel 7 koostoimes artiklitega 2–6;

või sisaldab direktiiv 94/19 ammendavaid erisätteid hoiuste peatamise kõigi juhtude jaoks?

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. juuni 1995. aasta direktiivi 95/26/EÜ viieteistkümnes põhjendus.

Kas järgmised direktiivid:

— Nõukogu 12. detsembri 1977. aasta esimese direktiivi 77/780/EMÜ krediidiasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta artikli 6 lõige 1 ning neljas ja kaheteistkümnes põhjendus;

— nõukogu 6. aprilli 1992. aasta direktiiv 92/30/EMÜ krediidiasutuste konsolideeritud järelevalve kohta, üheteistkümnes põhjendus,

— nõukogu 15. detsembri 1989. aasta teise direktiivi 89/646/EMÜ krediidiasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise ja

— nõukogu 15. märtsi 1993. aasta direktiiv 93/6/EMÜ investeerimisühingute ja krediidiasutuste kapitali adekvaatsuse kohta, kaheksas põhjendus,

— nõukogu 10. mai 1993. aasta direktiiv 93/22/EMÜ väärtpaberiturul pakutavate investeerimisteenuste kohta, teine, viies, kahekümne üheksas, kolmekümne teine, neljakümne esimene ja neljakümne teine põhjendus,

pakuvad eelmisele küsimusele vastamisel tõlgendamisabi, olenemata sellest, kas nad sisaldavad käesolevas asjas kohaldatavaid õigusnorme?

3) Kui Euroopa Kohus leiab, et loetletud direktiivid või mõned neist annavad hoiustajatele ja investoritele õiguse nõuda, et pädevad asutused rakendaksid nende huvides järelevalvemeetmeid, siis esitatakse veel järgmised küsimused:

kas hoiustaja või investori õigusel nõuda, et tema huvides rakendataks järelevalvemeetmeid liikmesriigi vastu algatatud menetluses, on vahetu mõju selles mõttes, et kõnealust õigust välistavad siseriiklikud normid tuleb jätta kohaldamata,

või on liikmesriik, kes direktiivide ülevõtmisel ei ole kõnealust hoiustajate ja investorite õigust arvestanud, vastutav üksnes vastavalt ühenduse õigusest tulenevatele riigivastutuse põhimõtetele?

Kas viimati mainitud juhul on liikmesriik pannud toime ühenduse õiguse piisavalt raske rikkumise, kui ta ei ole tunnustanud õigust nõuda järelevalvemeetmete rakendamist?

V. Vastuvõetavus

A. *Poolte argumendid*

29. *P. Paul jt* väidavad teiste menetlusosaliste poolt eelotsuse küsimuste vastuvõetavuse vastuväidete osas, et põhimenetluse nõudeid pole vaidlustatud. Vaidluse all on meetmed, mida tulnuks võtta.

30. *Saksamaa* valitsuse arvates on eelotsuse küsimused vastuvõetavad, kuna küsimus on ühenduse õiguse tõlgendamises ning mitte konkreetse (väära) käitumise tuvastamises.

31. *Hispaania* valitsuse arvates on esimene eelotsuse küsimus vastuvõetamatu, kuna hoiused avati enne direktiivi ülevõtmise tähtaja lõppu. Teine eelotsuse küsimus on aga sellepärast vastuvõetamatu, et selles pole täpsustatud järelevalveasutuse meetmeid. Ka kolmas eelotsuse küsimus on vastuvõetamatu, kuna ta on seotud kahe esimese küsimusega.

32. *Iirimaa* valitsus juhib tähelepanu sellele, et esimese eelotsuse küsimuse teine pool võib olla hüpoteetiline, kui direktiiv 94/19 polnud selleks ajaks veel jõustunud. Samas on eelotsusetaotluse esitanud kohtu asi hinnata eelotsuse küsimuse vajalikkust.

33. *Ühendkuningriigi* valitsus kahtleb teise eelotsuse küsimuse vastuvõetavuses. Faktilist ja õiguslikku konteksti pole piisavalt selgitatud, kuna põhimenetlusest ei nähtu, milliseid järelevalvemeetmeid oleks pidanud rakendama.

34. *Komisjon* küsib hoopis, kas kogu käesolev menetlus pole mitte hüpoteetiline. Nimelt võttis Bundesaufsichtsamt BVH Bank'i suhtes järelevalvemeetmed, mis ei takistanud panga pankrotti ega hoiuste kaotamist. Seega on menetluse tegelik lähtepunkt küsitav, sest pole teada, kas direktiivi õigeaegse ülevõtmise korral oleks toimunud panga järelevalve ning hoiuste kaotamist oleks saanud vältida.

B. *Hinnang*

35. Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale sõltub eelotsuse küsimuste vastuvõetavus mitmest eeldusest.

36. Nii näiteks tuleneb siseriikliku kohtu jaoks vajaliku ühenduse õiguse tõlgenduse leidmise nõudest, et nimetatud kohus kirjeldaks tema poolt esitatud küsimuste õiguslikku ja faktilist raamistikku või vähemalt selgitaks faktilisi oletusi, millele esitatud küsimused tuginevad. [13]

37. Siinkohal mainib Euroopa Kohus, et eelotsusetaotluse esitanud kohtult nõutav tema poolt esitatud küsimuste õigusliku ja

13 — 26. jaanuari 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-320/90, C-321/90 ja C-322/90: Telemarsicabruzzo jt (EKL 1993, lk I-393, punkt 6) ning 19. märtsi 1993. aasta määrus kohtuasjas C-157/92: Banchero (EKL 1993, lk I-1085, punkt 4), 9. augusti 1994. aasta määrus kohtuasjas C-378/93: La Pyramide (EKL 1994, lk I-3999, punkt 14), 23. märtsi 1995. aasta määrus kohtuasjas C-458/93: Saddik (EKL 1995, lk I-511, punkt 12) ja 28. juuni 2000. aasta määrus kohtuasjas C-116/00: Laguillaumie (EKL 2000, lk I-4979, punkt 15).

faktilise raamistiku kirjeldus on sellisel juhul vähem oluline, kui küsimused puudutavad konkreetseid õigusküsimusi ning võimaldavad anda Euroopa Kohtul vajaliku vastuse ka siis, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus pole õiguslikku ja faktilist olukorda ammendavalt kirjeldanud. [14]

38. Isegi kui asuda seisukohale, et eelotsusetaotluses toodud andmed pole ammendavad, on nad siiski piisavad selleks, et Euroopa Kohus saaks anda kohtuasja lahendamiseks vajaliku vastuse.

39. Peale selle on oluline, et eelotsusetaotluses toodud andmed võimaldaksid mitte ainult vajaliku vastuse andmist Euroopa Kohtul, vaid annaksid ka liikmesriikide valitsustele ja teistele pooltele võimaluse esitada oma märkused vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artiklile 20. Euroopa Kohus juhtis tähelepanu sellele, et ta peab jälgima, et see võimalus oleks tagatud ka siis, kui pooltele edastatakse selle sätte alusel ainult eelotsusetaotlus. [15]

40. Euroopa Kohtule laekunud eelkõige liikmesriikide kirjalike märkuste hulgast ja sisust nähtub, et ka see nõue on täidetud.

41. Lisaks on täidetud ka see nõue, mille kohaselt eelotsusetaotluse esitanud kohus peab täpselt selgitama neid põhjusi, millest tulenevalt on tekkinud kahtlus ühenduse õiguse tõlgendamises ning mistõttu peetakse vajalikuks eelotsuseküsimuste esitamist Euroopa Kohtule. [16]

42. Eeltoodust tuleneb, et eelotsuse küsimused on vastuvõetavad.

VI. Esimene eelotsuse küsimus

43. Oma esimese küsimusega küsib Bundesgerichtshof sisuliselt seda, kas direktiivi 94/19 artiklid 3 ja 7 kehtivad vahetult, andes hoiustajatele õiguse nõuda asjaomase liikmesriigi krediidiasutuste järelevalveasutuselt direktiivi 94/19 artikli 3 lõigetes 2–5 sätesta-

14 — 3. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-316/93: Vaneetveld (EKL 1994, lk I-763, punkt 13) ning 13. märtsi 1996. aasta määrus kohtuasjas C-326/95: Banco de Fomento e Exterior SA (EKL 1996, lk I-1385, punkt 8) ja 30. juuni 1997. aasta määrus kohtuasjas C-66/97: Banco de Fomento e Exterior SA (EKL 1997, lk I-3757, punkt 9).

15 — 1. aprilli 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjades 141/81, 142/81 ja 143/81: Holdijk jt (EKL 1982, lk 1299, punkt 6) nagu ka eespool 13. joonealuses märkuses viidatud määrus kohtuasjas C-458/93, punkt 13, ja eespool 13. joonealuses märkuses viidatud määrus kohtuasjas C-116/00, punkt 24.

16 — 25. juuni 1996. aasta määrus kohtuasjas C-101/96: Italia Testa (EKL 1996, lk I-3081, punkt 6), 8. juuli 1998. aasta määrus kohtuasjas C-9/98: Agostini (EKL 1998, lk I-4261, punkt 6) ja eespool 13. joonealuses märkuses viidatud määrus kohtuasjas C-116/00, punkt 16.

tud meetmete võtmist. Lisaks esitatakse küsimus, kas on võimalik esitada kahju hüvitamise nõudeid, mis ületavad direktiivi 94/19 artikli 7 lõikes 1 nimetatud summa.

A. *Poolte peamised argumendid*

44. *P. Paul jt* on ainsa poolena seisukohal, et direktiivi 94/19 eesmärk on muu hulgas ka hoiustajate kaitse ning et eelkõige tõhususest tulenevalt annab direktiiv neile teatud õigused. Selle hulka kuulub ka õigus nõuda, et pädevad krediidiasutuste järelevalveasutused võtaksid direktiivi 94/19 artikli 3 lõigetes 2–5 sätestatud meetmed, st tühistaksid vajadusel krediidiasutuse tegevusloa.

45. Pealegi on järelevalvekohustuste rikkumise korral õigus nõuda riigi vastutust. Seda ei piira artikkel 7, mille vastutusõiguslik regulatsioon ei ole ammendav. Käesoleval juhul ei tähendaks riigi vastutuse eeldamine sugugi liialdamist, kuna Saksa õigus seab vastutusele ranged nõuded.

46. *Saksamaa, Ühendkuningriigi, Iirimaa, Portugali ja Hispaania valitsused* ning *komisjon* on seevastu seisukohal, et direktiivi 94/19 artikli 3 lõigetest 2–5 ei teki täiendavaid kohustusi hoiustajate kaitseks.

47. *Saksamaa valitsus* on seisukohal, et direktiivi 94/19 artikli 3 lõigete 2–5 eesmärk on siiski üksnes hoiuste tagamise skeemi säilitamine, mitte aga subjektiivsete õiguste loomine. Oma arvamust põhjendab ta direktiivi 94/19 sõnastuse, süsteemi ja eesmärgiga ning — nagu komisjongi — õiguskindluse põhimõttega.

48. Krediidiasutuste järelevalve meetmete osas peab Saksamaa valitsus artikli 7 regulatsiooni ammendavaks. Kuna seda regulatsiooni ületaval vastutusel oleksid ulatuslikud tagajärjed, siis oleks selline vastutus direktiivis sõnaselgelt ette nähtud.

49. *Hispaania valitsuse* arvates on direktiivi 94/19 eesmärk pangandussektori ühtlustamine ning kui artikli 7 lõige 1 välja arvata, ei teki direktiiviga subjektiivseid õigusi. Subjek-

tiivsete õiguste tekkimise ega riigi vastutuse tingimused pole täidetud.

50. *Iirimaa valitsuse* arvates on direktiivi 94/19 eesmärk üksnes minimaalne ühtlustamine. Ainult artikli 7 lõikel 1 ning artikli 10 lõikel 1 on vahetu mõju. Artikli 3 lõigete 2–5 ülesanne on garanteerida, et krediidiasutused täidaksid oma hoiuste tagamise skeemist tulenevaid kohustusi. Seetõttu ei saa nende alusel juba loomu poolest tekkida õigusi üksikisikutele. Pealegi ei reguleeri direktiiv tagatisskeemi vormi ja laadi.

51. Vastutuse osas juhib Iirimaa valitsus tähelepanu asjaolule, et seose olemasolu artikli 3 lõigete 2–5 rikkumise (järelevalvemeetmetest loobumine) ning hoiustajale tekkinud kahju vahel on küsitav. Pealegi pole ka riigi vastutuse ülejäänud tingimused täidetud. Seega ei anna kõnealused sätted üksikisikule õigusi ning siseriiklike ametkondade ulatusliku diskretsiooni tõttu ei ole tegemist piisavalt selge rikkumisega.

52. *Portugali valitsuse* arvates saab üksikisik pädevalt ametilt nõuda vaid hoiuste tagamise skeemi loomist, mis kindlustaks talle tema hoiuste hüvitamise teatud summa ulatuses, kuna direktiivi 94/19 artikli 3 lõigetes 2–5 nimetatud meetmete eesmärk on üksnes hoiuste tagamise skeemi muutmine stabiilseks ja toimivaks.

53. *Ühendkuningriigi valitsus* rõhutab, et direktiivi 94/19 artikli 7 lõikes 1 ettenähtud summat ületav kahju hüvitamise nõue on direktiivi 94/19 kahekümne neljandas põhjenduses sõnaselgelt välistatud. Riigi vastutuse alusel ei saa hoiustaja olukord olla parem, kui see oleks direktiivi õige ülevõtmise ja kohaldamise korral.

54. *Komisjoni* arvates ei anna direktiivi 94/19 artikkel 3 juba oma sõnastuse tõttu üksikisikule õigust nõuda järelevalveasutuselt sama artikli lõigetes 2–5 nimetatud meetmete võtmist. Kuna antud säte ei viita asjaomastele isikutele, siis ei ole võimalike õigustatud isikute ring määratletav. Pealegi on direktiivi 94/19 artikli 7 lõikes 3 selgelt ette nähtud, et liikmesriikidel on võimalik pakkuda hoiustele suuremat või terviklikumat kaitset. Hoiustaja subjektiivset õigust nõuda järelevalvemeetmete võtmist ei saa tuletada ka direktiivi 94/19 mõttest ega eesmärgist. Komisjon põhjendab seda viitega

Euroopa Kohtu praktikale.[17] Hoiustajate õigus võtta järelevalvemeetmeid oleks süsteemiga vastuolus, kuna ühenduse tarbijakaitseõigus ei tunnista mitte preventiivseid, vaid ainult hüvitamisnõudeid. Pealegi tuleb järelevalvemeetmed võtta üldistes huvides.

55. Komisjoni arvates pole liikmesriikide jaoks ebaselge olukorra tõttu õiguskindluse põhimõttega kooskõlas ka see, kui direktiivist 94/19 tuletataks järelevalvemeetmete võtmise nõudeõigus.

56. Lõpetuseks ei ole komisjon nõus riigi vastutusele esitatavate nõuete alandamisega ning peab liikmesriikide vastutust siinkohal ebaõiglaseks.

B. *Hinnang*

57. Terminoloogia osas tuleb kõigepealt märkida, et kirjanduses kasutatakse sama juriidilise fenomeni tähistamisest kohati erinevaid mõisteid nagu vahetu mõju või vahetu kohaldatavus või vahetu kehtivus.[18] Edaspidi on jäädud Euroopa Kohtus kasutatava mõiste juurde, mis direktiivide kontekstis on alati vahetu mõju.[19]

58. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene küsimus sisaldab kahte põhimõttelist probleemi, mida tuleb lahendada üksteisest lahus. Esiteks on küsimus direktiivi 94/19 artiklite 3 ja 7 vahetus mõjus. Teiseks tuleb kontrollida, kuivõrd nende sätete võimalik rikkumine toob kaasa hüvitusnõudeid riigi vastutuse raames.

1. Direktiivi 94/19 artiklite 3 ja 7 vahetu mõju

59. Euroopa Kohtu menetluses on korduvalt ja erinevalt lahatud küsimust, kas ja kuivõrd järgib direktiiv 94/19 tarbijakaitse, st hoiustajate kaitse eesmärke. Siinkohal tuleb märkida, et määrav pole mitte üksnes direktiivi eesmärk, vaid konkreetsed sätted, mille vahetut mõju tuleb kontrolllida. Kahtlemata

17 — 13. mai 1997. aasta otsus kohtuasjas C-233/94: Saksamaa *v.* parlament ja nõukogu (EKL 1997, lk I-2405).

18 — Vt selle küsimuse kohta Klein, *Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischem Gemeinschaftsrecht*, Saarbrücken 1988, lk 3 jj., Klagian, „Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien", *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2001, 305 (306 jj.).

19 — Vt Jarass, *Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts — Die Vorgaben des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für die nationale Rechtsanwendung und die nationale Rechtssetzung nach Maastricht*, Köln 1994, lk 68.

kaitseb direktiiv 94/19 ka hoiustajate huvisid, kuid see pole eraldi võttes määrav, sealhulgas ka seetõttu, et direktiivil võib olla mitu eesmärki. Nii on see ka direktiivi 94/19 puhul, nagu nähtub arvukatest põhjendustest.

60. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale „on üksikisikutel kõigil neil juhtudel, kus direktiivi sätted on sisult tingimusteta ja piisavalt täpsed, õigus pöörduda siseriikliku kohtu poole ja toetuda nendele sätetele, kui riik pole direktiivi õigeaegselt või piisavalt üle võtnud". [20]

61. Siinkohal tuleb kõigepealt märkida, et siseriiklik kohus on oma eelotsusetaotluses sõnaselgelt tuvastanud, et direktiiv 94/19 polnud põhikohtuasjas määravaks ajahetkeks Saksa õigusesse üle võetud.

20 — Vt siinkohal 19. jaanuari 1982. aasta otsus kohtuasjas 8/81: Becker (EKL 1982, lk 53, punkt 25), 8. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 80/86: Kolpinghuis Nijmegen (EKL 1987, lk 3969, punkt 7), 22. juuni 1989. aasta otsus kohtuasjas 103/88: Fratelli Costanzo (EKL 1989, lk 1839, punkt 29), 25. mai 1993. aasta otsus kohtuasjas C-193/91: Mohsche (EKL 1993, lk I-2615, punkt 17) ja 26. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-134/99: IGI (EKL 2000, lk I-7717, punkt 36).

62. Seetõttu jääb üle kontrollida, kas direktiivi vaidlusalused sätted on sisult tingimusteta ja piisavalt täpsed, nii et üksikisik saaks vaidluses riigiga nendele toetuda.

a) Direktiivi 94/19 artikkel 7

63. Esimeses eelotsuse küsimuses väljatoodud direktiivi 94/19 artikli 7 kohta tuleb märkida, et selle vahetu mõju on esiteks vaieldamatu ning teiseks ei ole see asjaolu eelotsusemenetluse esemeks. Nimelt on selles õigusnormis sätestatud nõue juba tunnustatud ning kostjat on vastavalt karistatud.

64. Pealegi tuleb viidata sellele, et artiklis 7 on sätestatud teatud garantiinõuded, kuid neil puudub seos järelevalvemeetmetega, mis on esimese eelotsuse küsimuse esemeks.

b) Direktiivi 94/19 artikli 3 lõige 1

65. Sama kehtib ka direktiivi 94/19 artikli 3 lõike 1 kohta. See õigusnorm sätestab

eelkõige liikmesriikide kohustuse tagada „ühe või mitme hoiuste tagamise skeemi sisseseadmise ja riikliku tunnustamise oma territooriumil." Lisaks annab see säte liikmesriikidele õiguse vabastada krediidiasutus teatud tingimustel hoiuste tagamise skeemi kuulumise kohustusest.

66. Direktiivi artikli 3 lõikes 1 puuduvad aga konkreetsed järelevalvemeetmeid puudutavad sätted, mis on esimese eelotsuseküsimuse esemeks. Vastava regulatsiooni leiab direktiivi 94/19 artikli 3 ülejäänud lõigetes.

67. Seega tuleb esimest eelotsuseküsimust tõlgendada nii, et sellega küsitakse, kas direktiivi 94/19 artikli 3 lõiked 2–5 annavad üksikisikule õiguse nõuda, et pädevad asutused võtaksid seal ettenähtud meetmed.

c) Direktiivi 94/19 artikli 3 lõiked 2–5

68. Enne kui asuda siinkohal oluliste direktiivi järelevalveõiguslike sätete sisulise tingimusetuse ja täpsuse kontrolli juurde, tuleb viidata veel ühele probleemile.

69. Ilma lähema vaatluseta on selge, et direktiivi 94/19 artikli 3 lõiked 2–5 koormaksid tegevusloa saamise nõuete ning järelevalve sätete tõttu pidevalt krediidiasutusi, kui neil sätetel oleks vahetu mõju. Seega tekib küsimus, kas sel määral koormavatel ning kolmandaid isikuid soosivatel direktiivi sätetel saab olla vahetu mõju, nii et üksikisikul on võimalik neile siseriiklikus kohtus toetuda.

70. See probleem on aga suures osas lahendatud Großkrotzenburgi kohtuasjas.[21] Selles kohtuasjas oli küsimus selles, kas keskkonnadirektiivi[22] sätetel, mille kohaselt teatud käitiste ehitusloa menetluse raames tuleb arvestada keskkonnamõju hindamise tulemustega, on vahetu mõju. See nõue võib kujutada endast takistust käitise käitaja jaoks.

21 — 11. augusti 1995. aasta otsus kohtuasjas C-431/92: Wärmekraftwerk Großkrotzenburg (EKL 1995, lk I-2189).

22 — Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40).

Euroopa Kohus asus seisukohale, et nendel direktiivi sätetel on vahetu mõju, ilma et ta oleks selleks esitanud täiendavaid tingimusi, kui piisav määratletus välja arvata.

71. Euroopa Kohtu otsust tuleb seega mõista nii, et direktiivi sätetel on vahetu mõju ka siis, kui nad koormavad kolmandaid isikuid. [23]

72. Direktiivi säte on sisult tingimusteta, kui sellest tulenev kohustus pole seotud materiaalsete eeldustega ning kui selle kohustuse täitmiseks või kehtivuseks pole vaja konstitutiivset otsust, mille teeksid ühenduse institutsioonid või liikmesriigid omal äranägemisel. [24]

73. Direktiivi säte on seevastu piisavalt täpne, kui ta sõnastab üldiselt ja ühemõtteliselt teatud tingimused, mis puudutavad direktiivi normatiivset sisu ja silmas peetud isikute ringi. [25] Seejuures sõltub direktiivi sätte materiaalse ja isikulise kehtivusala määratletus regulatsiooni täielikkusest. Selline „õigusliku täiuslikkusega" on Euroopa Kohtu arvates [26] tegemist siis, kui asjaomaseid sätteid on võimalik kohaldada ilma liikmesriikide täiendavate konkretiseerimismeetmeteta.

74. Kontrolligem nüüd järelevalvemeetmete sätteid, [27] tuvastamaks, kas nad on tingimusteta ja piisavalt täpsed. [28]

75. Kõigi kõnealuste sätete, st direktiivi 94/19 artikli 3 lõigete 2–5 osas tuleb märkida, et nad reguleerivad üksnes asjaomase krediidiasutuse, pädeva asutuse ja tagatisskeemi vahelisi suhteid. Üheski nimetatud sättes pole juttu hoiustaja ning tema krediidiasutuse, pädeva asutuse või taga-

23 — Vt Epiney, „Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien", *Deutsches Verwaltungsblatt* 1996, lk 433 (437).

24 — 4. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas 41/74: Van Duyn (EKL 1974, lk 1337, punkt 13 jj), 3. aprilli 1968. aasta otsus kohtuasjas 28/67: Molkerei- Zentrale Westfalen *v.*Lippe (EKL 1968, lk 216) ja 23. veebruari 1994. aasta otsus kohtuasjas C-236/92: Difesa (EKL 1994, lk I-483).

25 — Eespool 20. joonealuses märkuses tsiteeritud 19. jaanuari 1982. aasta otsus kohtuasjas 8/81, punkt 27.

26 — 12. mai 1987. aasta otsus liidetud kohtuasjades 372/85, 373/85 ja 374/85: Trän jt (EKL 1987, lk 2141, punkt 25).

27 — Vt panganduse ja kindlustuse järelevalve alaste direktiivi sätete kohta Gratias, *Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt*, 1999, lk 150 jj; Schenke/Ruthig, „Amtshaftungsansprüche von Bankkunden", *Neue Juristische Wochenschrift* 1994, lk 2324.

28 — Vt Jarass, „Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts", *Neue Juristische Wochenschrift* 1990, lk 2420 (2422 jj); Winter, „Direktwirkung von EG-Richtlinien", *Deutsches Verwaltungsblatt* 1991, lk 657; Augi/Baratella, „Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur direkten Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrichtlinien", *The European Legal Forum*, 2000, lk 83 jj; Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, „De nuevo sobre el efecto de las directivas", *Noticias de la Unión Europea* 2002, lk 115; Colgan, „Triangular situations: the coup de grâce for the denial of horizontal direct effect of Community directives", *European public law* 2002, lk 545; Edward, *Direct effect: myth, mess or mystery?*, 2002, lk 215.

tisskeemi vahelistest õiguslikest suhetest. Need sätted sisaldavad endas terve rea krediidiasutuste, pädevate asutuste ning tagatisskeemi pädevusi ja kohustusi, mitte aga hoiustajate õigusi või kohustusi.

76. Lisaks tuleb rõhutada, et üldiselt pole üldiste järelevalvemeetmete eesmärk ja eriti artikli 3 lõigetes 2–5 toodud meetmete eesmärk ainult hoiustajate huvide, rääkimata asjaomase krediidiasutuse hoiustajate huvide kaitse. Järelevalvemeetmete eesmärk on tagada, et krediidiasutused täidaksid oma kohustusi. Enne järelevalvemeetmete võtmist tuleb põhjalikult kaaluda mitmesuguseid huvisid, kusjuures teatud hoiustajate huvid võivad sattuda vastuollu teiste hoiustajate või teatud avalike huvidega. Teiste huvide kaitse, nagu pangandussektori toimimise tagamine, välistab koguni põhimõtteliselt üksnes hoiustajate huvidega arvestamise.

77. Eelnevat silmas pidades eeldaks üksikisikute, nimelt hoiustajate õiguste tunnustamine seda, et nad saaksid lisaks enda õigustele tugineda ka teiste, näiteks üldsuse õigustele. Üksikisikute õigusi tunnustatakse aga vaid juhul, kui tegemist on asjaomase isiku õiguste kaitsega. Täiendav õiguste tunnustamine tooks kaasa populaarhagide esitamise võimaluse. See ei vasta aga ühenduse õigusest tulenevale direktiivi vahetu mõju põhimõttele.

78. Artikli 3 lõike 2 kohaselt võtavad pädevad asutused koostöös tagatisskeemiga kõik „asjakohased meetmed",[29] kaasa arvatud sanktsioonide kehtestamine, tagamaks, et krediidiasutus täidab oma kohustusi.

79. Ma olen kindel, et direktiivi 94/19 artikli 3 lõige 2 ei täida sisulise tingimusetuse nõuet. See tuleneb juba sõnastusest, mille kohaselt pädevad asutused on koos tagatisskeemiga kohustatud võtma kõik „asjakohased meetmed". Sellega jäetakse pädevatele asutustele ning tagatisskeemile ulatuslik kaalutlusruum, mis on vastuolus sisulise tingimusetuse nõudega. Kuna „asjakohaste meetmete" sisu tuleb lähemalt täpsustada, siis pole ka kohustus piisavalt täpne.

29 — Vahetu mõju kohta seoses selle kriteeriumiga vt eespool 24. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-236/92.

80. Mis puudutab direktiivi 94/19 artikli 3 lõiget 3, siis „võib" skeem — kui siseriiklik õigus lubab liiget välja arvata — pädevate asutuste selgesõnalisel nõusolekul teatada vähemalt 12 kuud ette oma kavatsusest krediidiasutus süsteemist välja arvata. Pealegi „võib" tagatisskeem krediidiasutuse ka välja arvata.

81. Ka see säte on jällegi tingimuslik, kuna väljaarvamise üle otsustab („võib") asjaomane tagatisskeem ning selleks on pealegi vaja pädeva asutuse selgesõnalist nõusolekut. Lisaks sõltub väljaarvamine siseriiklikust õigusest, mis annab liikmesriigile ka pärast direktiivi 94/19 ülevõtmist ulatusliku kaalutlusruumi. Viide siseriiklikule õigusele jätab sätte ebatäpseks, kuna sätte kehtivuseks on vaja liikmesriikide rakendussätteid.

82. Direktiivi 94/19 artikli 3 lõige 4 erineb teistest selle poolest, et selles vähemalt nimetatakse hoiustajaid. Kuid siin sätestatud krediidiasutuste õigus jätkata hoiuste vastuvõtmist ei muuda midagi selles osas, et ka lõige 4 reguleerib üksnes krediidiasutuste (hoiuste vastuvõtmise) ja asutuste (nõusoleku andmise) pädevust, mitte aga hoiustajate õigusi.

83. Sarnaselt lõikega 3 viitab ka lõige 4 siseriiklikule õigusele. Vastavalt lõikele 4 „võib" hoiuste tagamise skeemist välja arvatud krediidiasutus „jätkata hoiuste vastuvõtmist, kui tegevusloa väljastanud pädevad asutused annavad selgesõnalise nõusoleku". Kuna ka selle sätte puhul on tegemist „võib"-sättega ning selle kehtivuseks on vajalik pädevate asutuste nõusolek, siis puudub ka siin sisuline tingimusetus ning piisav täpsus.

84. Sama kehtib ka direktiivi 94/19 artikli 3 lõike 5 kohta, mis viitab lõigetele 3 ja 4.

85. Arvestades senist argumentatsiooni, tuleb jõuda järeldusele, et direktiivi 94/19 artikli 3 lõiked 2–5 ei anna hoiustajatele õigust nõuda, et pädevad asutused võtaksid artikli 3 lõigetes 2–5 toodud meetmed.

2. Liikmesriigi vastutus

86. Esimese eelotsuse küsimuse teises pooles küsib Bundesgerichtshof sisuliselt seda, kas riigi vastutusest tulenev hüvitisnõue kehtib ka sellise kahju osas, mis tekkis üksikisikule seetõttu, et Bundesaufsichtsamt ei võtnud direktiivi 94/19 artikli 3 lõigetes 2–5 toodud meetmeid. [30]

87. Siinkohal tuleb rõhutada, et käesolevas vaidluses pole küsimus selles, kas direktiivi 94/19 artikli 7 ebaõige ülevõtmine või ebaõige kohaldamine on riigi vastutuse nõuete tekkimise aluseks.

88. Kõigepealt tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt vastutab liikmesriik selle kahju eest, mis tekib üksikisikule, kui liikmesriik rikub ühenduse õigust. Selliste rikkumiste alla kuulub ka direktiivi mittenõuetekohane ülevõtmine. [31] Seejuures ei takista vastutusnõude tekkimist asjaolu, et rikutud õigusnormil puudub vahetu mõju. [32]

89. Direktiivi ülevõtmise kohustuse rikkumise korral toob Euroopa Kohus välja kolm tingimust, [33] mille täitmine toob kaasa riigi vastutusest tuleneva kahju hüvitamise nõude: rikutud õigusnormi eesmärk on anda üksikisikule õigusi; rikkumine on piisavalt selge; liikmesriigi kohustuse rikkumise ja kahju tekkimise vahel on vahetu põhjuslik seos. [34]

90. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on siseriiklike kohtute ülesanne kohaldada nimetatud tingimusi vastavalt Euroopa Kohtu väljatöötatud reeglitele liikmesriigi vastutuse korral sellise kahju eest, mis tekkis üksikisikule ühenduse õiguse rikkumise tõttu. [35]

30 — Vt Gratias, „Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG", *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, lk 786; Gratias (eespool 27. joonealuses märkuses viidatud).

31 — Vt 26. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-392/93: British Telecommunications (EKL 1996, lk I-1631), 8. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjades C-178/94, C-179/94 ja C-188/94–C-190/94: Dillenkofer jt (EKL 1996, lk I-4845), 17. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjades C-283/94, C-291/94 ja C-292/94: Denkavit jt (EKL 1996, lk I-5063), 10. juuli 1997. aasta otsus kohtuasjades C-94/95 ja C-95/95: Bonifaci jt ning Berto jt (EKL 1997, lk I-3969), 24. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-319/96: Brinkmann (EKL 1998, lk I-5255) ja 15. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-140/97: Rechberger jt (EKL 1999, lk I-3499).

32 — Vt 5. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93: Brasserie du Pêcheur ja Factortame (EKL 1996, lk I-1029, punktid 18–22) ja 4. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-97/96: Daihatsu-Händler (EKL 1997, lk I-6843, punkt 25).

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

34 — Vt 19. novembri 1991. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90: Francovich ja Bonifaci jt (EKL 1991, lk I-5357, punkt 40) ning eespool 31. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-319/96, punkt 24.

35 — Eespool 32. joonealuses märkuses viidatud otsus liidetud kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93, punktid 55–57, eespool 31. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-392/93, punkt 41, eespool 31. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjades C-283/94, C-291/94 ja C-292/94, punkt 49, 1. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-302/97: Konle (EKL 1999, lk I-3099, punkt 58) ja 30. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-224/01: Köbler (EKL 2003, lk I-10239, punkt 100).

91. Põhimõtteliselt [36] on siseriikliku kohtu ülesanne otsustada, kas liikmesriikide vastutuse tingimused ühenduse õiguse rikkumise korral on konkreetsel juhul täidetud. Samas kontrollib ka Euroopa Kohus oma väljakujunenud praktikat järgides [37] liikmesriigi vastutuse tingimusi konkreetsel juhul, kui tal on selleks olemas kõik vajalikud andmed.

92. Kuna antud juhul on Euroopa Kohtul kogu vajalik informatsioon olemas, teen ettepaneku, et Euroopa Kohus annaks siinkohal lõpliku hinnangu.

93. Lisaks olgu öeldud, et väidetav rikkumine puudutab järelevalvemeetmete rakendamata jätmist, kuid see asjaolu ei takista eraldi võttes riigi vastutust. Määrav on siiski see, kas on täidetud kohtupraktikas väljatöötatud tingimused.

a) Õiguste andmine üksikisikutele

94. Käesoleva kohtuasja asjaolusid silmas pidades tuleb esmalt tuvastada, kas direktiivi 94/19 artikli 3 lõigete 2–5 eesmärk on üksikisikutele õiguste andmine.

95. Minu arvates on direktiivi 94/19 artikli 3 lõigete 2–5 eesmärk üksnes artikli 3 lõikes 1 ettenähtud hoiuste tagamise skeemi parema toimimise ning efektiivsuse tagamine. Nad ei viita otseselt üksikutele hoiustajatele, kes pole seega erinevalt direktiivi 94/19 artikli 7 lõikest 1 siinkohal normi adressaadid. [38]

96. Nimetatud sätete sõnastusest tuleneb hoopis, et nendega reguleeritakse üksnes pädevate asutuste ja tagatisskeemi ning krediidiasutuste vahelisi õiguslikke suhteid. Mõned menetlusosalised on õigesti märkinud, et vastupidine seisukoht takistaks pädevate asutuste järelevalvetegevust, kuna viimaste vastu oleks võimalik esitada kahju hüvitamise nõudeid.

97. Ka direktiivi 94/19 kahekümne neljas põhjendus kinnitab, et nende sätetega ei teki

36 — Eespool 31. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-392/93, punkt 41, ja 31. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjades C-283/94, C-291/94 ja C-292/94, punkt 49.

37 — Vt nt eespool 31. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-392/93, punkt 41 jj, 31. joonealuses märkuses viidatud otsus liidetud kohtuasjades C-283/94, C-291/94 ja C-292/94, punkt 49 jj, ning eespool 35. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-224/01, punkt 101 jj.

38 — Vt üksikisikute üksnes faktiliste ja reflekssete soodustuste kohta Ukrow, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH*, 1995, lk 292.

järelevalvemeetmete raames üksikisikutele õigusi. Selle põhjenduse kohaselt *ei* või „liikmesriike ega nende pädevaid asutusi käesoleva direktiivi alusel *teha vastutavaks* hoiustajate ees, kui nad on taganud ühe või mitme sellise skeemi sisseseadmise ja ametliku tunnustamise, mis tagavad hoiuseid või krediidiasutusi endid ja hüvitamise või hoiustajate kaitse käesoleva direktiiviga ettenähtud tingimustel." [39]

98. Samuti pole direktiivi 94/19 artikli 3 lõiked 2–5 oma sisult sugugi täpsed. Nagu ma juba mainisin, on pädevatel asutustel artikli 3 lõigetes 2–5 toodud pädevuste raames ulatuslik kaalutlusruum.

99. Mis puudutab hüvitisnõude ulatust, siis näeb direktiivi 94/19 artikli 7 lõige 1 sõnaselgelt ette, et „[...] iga hoiustaja koguhoius on hoiuste peatamise korral tagatud kuni 20 000 eküü ulatuses." See summa on piiriks, kui direktiiv 94/19 on nõuetekohaselt siseriiklikusse õigusesse üle võetud.

39 — Kohtujuristi kursiiv.

100. Juhul kui direktiivi (või selle sätet) pole nõuetekohaselt üle võetud või rakendatud, tuleb kahju kannatanud isikud panna üksnes samasse olukorda, milles nad oleksid olnud juhul, kui rikkumist poleks toimunud. Ühenduse õigus ei nõua seega kaugemale ulatuvat hüvitist. See räägib direktiivi 94/19 artikli 7 lõikes 1 sätestatud hüvitisnõuet ületava summa kahjuks. [40]

101. Kõigi eeltoodud argumentide alusel tuleb teha järeldus, et direktiivi 94/19 artikli 3 lõiked 2–5 ei anna üksiksisikutele õigusi. Juhuks, kui Euroopa Kohus peaks siinkohal jõudma teistsugusele järeldusele, käsitlen ma järgnevalt ka teisi liikmesriikide vastutuse tingimusi.

b) Piisavalt selge õigusrikkumine

102. Kõigepealt tuleb tähelepanu juhtida sellele, et iga ühenduse õiguse rikkumine ei too veel kaasa hüvitamise nõuet. Määrav on hoopis see, kas ühenduse õiguse rikkumine on piisavalt selge. Siinkohal pole selge, kas

40 — Vt siinkohal Deckert, „Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht", *Europarecht*, 1997, lk 230 jj.

liikmesriigi ulatusliku kaalutlusruumi olemasolu või selle puudumine ongi enam oluline, arvestades viimase aja kohtupraktikat. [41] Ent isegi siis, kui kaalutlusruumi ulatus oleks oluline, tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et liikmesriik, mis „ei võta direktiivis ettenähtud tähtaja jooksul meetmeid", ületab „ilmselgelt ning oluliselt oma pädevust." [42]

103. Vastvalt direktiivi 94/19 artikli 14 lõikele 1 pidid liikmesriigid enne 1. juulit 1995 vastu võtma õigus- ja haldusnormid nimetatud direktiivi täitmiseks. Saksamaa Liitvabariik aga ei võtnud direktiivi 94/19 ettenähtud tähtaja jooksul üle.

104. Käesoleval juhul on tegemist selge üle võtmata jätmisega ning seega pole vaja kontrollida selliseid täiendavaid kriteeriume nagu rikutud õigusnormi selgust ja täpsust, rikutud õigusnormiga siseriiklikele asutustele antava kaalutlusruumi ulatust, tahtlust, võimaliku eksimuse vabandatavust ning asjaolu, et ühenduse institutsiooni käitumine soodustas võib-olla seda, et siseriiklikud meemed jäeti võtmata, neid rakendati või säilitati ühenduse õiguse vastaselt.

c) Vahetu põhjuslik seos

105. Kahju hüvitamise nõude viimane tingimus on vahetu põhjuslik seos riigi kohustuse ja kannatanule tekkinud kahju vahel. Selle küsimuse üle peaks esmajoones otsustama samuti siseriiklik kohus, kuid Euroopa Kohus võib siseriiklikule kohtule anda ka selles osas juhiseid või anda koguni lõpliku hinnangu, kui tal on selleks piisavalt andmeid.

106. Minu arvates peaks siinkohal siseriiklik kohus otsustama, kas õigeaegse ülevõtmise korral oleks direktiivi 94/19 artikli 3 lõigetes 2–5 toodud järelevalvemeetmeid mitte üksnes efektiivselt rakendatud, vaid kas see oleks ära hoidnud ka hoiuste peatamise.

41 — Vt selle kohta 18. jaanuari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-150/99: Stockholm Lindöpark (EKL 2001, lk I-493, punkt 39) ja eespool 35. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-224/01.
Kaalutlusruumile viitavad seevastu sõnaselgelt 2. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-127/95: Norbrook Laboratories (EKL 1998, lk I-1531, punkt 109), eespool 31. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-140/97, punkt 51, 4. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-424/97: Haim (EKL 2000, lk I-5123, punkt 38) ja 28. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas C-118/00: Larsy (EKL 2001, lk I-5063, punkt 38).

42 — Eespool 34. joonealuses märkuses viidatud otsus liidetud kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90, punkt 44, ning eespool 31. joonealuses märkuses viidatud otsus liidetud kohtuasjades C-178/94, C-179/94 ja C-188/94, punkt 26.

107. Arvestades komisjoni argumenti, et Bundesaufsichtsamt rakendas aastatel 1991 ja 1995 BHV suhtes järelevalvemeetmeid, ilma et see oleks vältinud panga pankrotti ning hoiuste peatamist, siis ma pole kindel, kas vahetu põhjuslik seos on tegelikult olemas.

108. Eeltoodust tuleneb, et hoiustaja ei saa nõuda pädeva asutuse vea tõttu tekkinud kahju hüvitamist, mis ületab direktiivi 94/19 artikli 7 lõikes 1 toodud summa.

VII. Teine eelotsuse küsimus

A. *Poolte peamised argumendid*

109. *P. Paul jt* on seisukohal, et teises eelotsuse küsimuses loetletud direktiividest on võimalik tuletada hoiustajate õigust nõuda, et pädevad asutused võtaksid järelevalvemeetmed hoiustajate huvides, kuna kõik nimetatud direktiivid on suunatud kolmandate isikute kaitsele ning lisaks sellele on abiks direktiivi 94/19 tõlgendamisel. Pealegi on ühenduse seadusandja loonud nimetatud direktiividega üha tihedama pangandusjärelevalve alaste õigusnormide süsteemi, mis kujutab endast terviklikku regulatsiooni. Isegi kui mõne direktiivi eesmärk pole kolmandate isikute kaitse, haakub ta siiski selle tervikliku regulatsiooniga. Seetõttu ei reguleeri direktiiv 94/19 hoiuste peatamise kõiki juhtumeid ammendavalt.

110. *Portugali valitsus* on seevastu seiukohal, et direktiiv 94/19 sätestab ammendavalt selle kaitse ülemmäära, mida on hoiustajal õigus nõuda riigilt või vastavalt pangandusjärelevalve skeemilt. Üksikisikule ei teki direktiivist 94/19 ega ka teistest direktiividest individuaalset õigust nõuda pädevatelt asutustelt järelevalvet või teatud järelevalvemeetmete võtmist. Samuti ei saa direktiivi põhjendustes või eelotsuse küsimuses loetletud direktiivides nimetatud hoiustajate ja investeerijate kaitset mõista nii, et direktiivid arvestavad nende õigusi vahetult ja individualiseeritult.

111. *Saksamaa, Ühendkuningriigi* ja *Itaalia valitsused* toetavad üldjoontes Portugali valitsuse seiukohta.

112. Saksamaa valitsuse arvates on teises eelotsuse küsimuses loetletud direktiivide eesmärk üksnes liikmesriikide pangandusjärelevalve süsteemide ühtlustamine, mis tagaks teenuste vaba liikumise ja asutamisvabaduse ning looks seeläbi pangandustee-

nuste ühtse siseturu. Liikmesriikide kohustustega ei kaasne aga üksikisikute õigusi. Kuna nimetatud sätetel puudub vahetu mõju, siis ei saa sellist mõju olla ka nn direktiivide võrgustikul.

113. Seda argumentatsiooni toetab *Hispaania valitsus*, rõhutades, et subjektiivseid õigusi pole võimalik tuletada direktiivi põhjendustest.

114. *Ühendkuningriigi valitsus* rõhutab, et erinevalt direktiivi 94/19 artikli 7 lõigetest 1 ja 6 ei anna ükski eelotsuse küsimuses toodud direktiiv hoiustajatele kahju hüvitamise nõudeõigust. Järelevalveõiguslikel meetmetel on terve rida eesmärke, kusjuures arvestada tuleb konkureerivate huvidega.

115. *Itaalia valitsuse* arvates tähendab ühtlustamisdirektiivide eesmärk pangandussektori jaoks, et hoiustajatele ei anta õigusi, vaid luuakse üksnes teatud miinimumnõuded ühenduse krediidituru nõuetekohaseks toimimiseks. Itaalia valitsus viitab ka Euroopa Kohtu praktikale,[43] mille kohaselt subjektiivseid õigusi ei saa tuletada direktiivi põhjendustes toodud programmilistest eesmärkidest. Direktiivist kui tervikust tuleneb, et kui teatud erijuhtumid välja arvata, on hoiustajate kaitse alati vaid üldise eesmärgi üks osa ning ei anna seega hoiustajatele konkreetseid õigusi ega määra kindlaks kohustusi nende kasuks.

116. *Iirimaa valitsus* viitab oma kirjalikes märkustes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. märtsi 2000. aasta direktiivi 2000/12/EÜ krediidiasutuste asutamise ja tegevuse kohta põhjendustele,[44] milles on ära toodud pangandusjärelevalve alustalad, nimelt diskrimineerimise keeld ning võrdsete konkurentsitingimuste loomine. Direktiiviga 2000/12 loodud süsteemist ei tulene, et teises eelotsuse küsimuses nimetatud direktiivid annaksid hoiustajatele õigusi.

117. Ühenduse õiguse osas on direktiivi 94/19 hoiuste tagamise süsteemide regulatsioon ammendav. Samas ei reguleeri see ammendavalt hoiuste peatamist ühenduse

43 — 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-106/89: Marleasing SA (EKL 1990, lk I-4135).

44 — EÜT L 126, lk 1.

õigusena, vaid nõuab liikmesriikidelt ühtlustatud miinimumstandardi loomist hoiuste tagamiseks.

118. Pealegi ei tulene *komisjoni* arvates eelotsuse küsimuses loetletud direktiivide sõnastusest ega ka mõttest ja eesmärgist üksikuna ega tervikuna hoiustajate subjektiivset õigust nõuda järelevalvemeetmete võtmist. Kõne all olevaid direktiive ei saa juba seetõttu tervikuna vaadelda, et liikmesriikidele ei saa panna kohustust uurida, kas ja kui, siis millised on nende direktiivide eesmärgid.

B. *Hinnang*

119. Teise eelotsuse küsimuse esimeses poolega tahab Bundesgerichtshof teada, kas teatud, selles eelotsuse küsimuses nimetatud direktiivid üksikuna või koostoimes annavad hoiustajale õiguse nõuda liikmesriigi pädevatelt asutustelt järelevalvemeetmete võtmist või kas direktiiv 94/19 reguleerib ammendavalt kõiki hoiuste peatamise juhtumeid.

120. Lisaks küsib Bundesgerichtshof, kas teatud, tema poolt sõnaselgelt nimetatud direktiividest on abi tõlgendamisel ja seega esimesele eelotsuseküsimusele vastamisel.

1. Teise eelotsuseküsimuse esimene pool

a) Esimene kooskõlastamisdirektiiv

121. Esimese kooskõlastamisdirektiivi eesmärk on selle teise põhjenduse kohaselt lihtsustada krediidiasutuste asutamist ning tegevust, kõrvaldades takistavad erinevused liikmesriikide õigus- ja haldusnormides, mis reguleerivad krediidiasutuste järelevalvet. Üldjoontes näeb esimene kooskõlastamisdirektiiv ette liikmesriikide kohustuse anda krediidiasutustele tegevusluba, sätestades samas tegevusloa andmise miinimumnõuded.

122. Euroopa Kohtu praktikast[45] nähtub, et „esimene kooskõlastamisdirektiiv on üksnes krediidiasutuste ühisturu loomise esimene aste, mille eesmärk on eelkõige mitmes

45 — Vt 7. aprilli 1987. aasta otsus kohtuasjas 166/85: Bullo ja Bonivento (EKL 1987, lk 1583, punkt 7).

liikmesriigis tegutseva krediidiasutuse ulatusliku järelevalve lihtsustamine."

b) Teine kooskõlastamisdirektiiv

125. Teine kooskõlastamisdirektiiv ühtlustab nagu esimene kooskõlastamisdirektiivgi, mida teise direktiiviga muudeti, krediidiasutuste asutamist ja tegevust puudutavaid õigus- ja haldusnorme.

123. Esimese kooskõlastamisdirektiivi eesmärgist tuleneb, et üksikisikule ei teki järelevalvemeetmete rakendamise nõudeõigust, kuna see direktiiv sätestab üksnes krediidiasutuste tegevusloa andmise ühised alused.

126. Bundesgerichtshof'i eelotsuseküsimuses loetletud sätted reguleerivad üldjoontes tegevusloa andmise üksikasju. Hoiustajate kaitset on konkreetsemalt mainitud ainult direktiivi põhjendustes või asutamisvabaduse ja teenuste vaba liikumise kontekstis, ilma et seda hiljem normatiivsete sätetega täpsustataks. Nii näiteks jätkatakse üheteistkümnenda põhjenduse kohaselt „teatud finantsteenuste ja kapitali investeerimisteenuste ühtlustamist vajaduse korral spetsiaalsete ühenduse õigusaktidega, tagamaks eelkõige tarbijate ja investeerijate kaitse."

124. Ka esimese kooskõlastamisdirektiivi sõnastusest ei tulene üksikisiku õigust nõuda mis tahes järelevalvemeetmete võtmist, kuna direktiiv ei sisalda tingimusteta ja piisavalt täpseid sätteid, millele hoiustaja võiks siseriiklikus kohtus tugineda. Kuigi direktiivi neljanda põhjenduse kohaselt peab „krediidiasutusi puudutav ühtlustamine olema suunatud hoiustajate kaitsele ning krediidiasutuste jaoks võrdsete konkurentsitingimuste loomisele kogu krediidisektoris," siis ei tulene sellest üksikisikute õigusi, eriti kuna tegemist on kõigest direktiivi põhjenduse, mitte aga konkreetse sättega. Põhjenduses ei mainita hoiustajate kaitset eraldi, vaid koos teiste eesmärkidega, nagu võrdsete konkurentsitingimuste loomisega.

127. Sarnaselt esimese kooskõlastamisdirektiiviga ei anna ka teine kooskõlastamisdirektiiv üksikisikule õigust nõuda, et pädevad

asutused võtaksid järelevalvemeetmeid või et nad vastutaksid oma vigade eest.

tuste järjepideva tegevuse ning hoiustajate kaitse." Seega ei tulene ka omavahendite direktiivist üksikisikute õigust nõuda järelevalvemeetmete võtmist, kuna seda ei saa tuletada sisult ebatäpsetest direktiivi põhjendustest.

c) Omavahendite direktiiv

128. Omavahendite direktiiv täiendab vajalikul määral teist krediidiasutustele võrdsed konkurentsitingimused.

129. Bundesgerichtshof'i nimetatud omavahendite direktiivi sätetest ei leia aga ühtegi viidet selle kohta, nagu saaks üksikisik nõuda järelevalvemeetmete rakendamist. Hoiustajate kaitsest on juttu ainult esimeses põhjenduses. Selle kohaselt on „krediidiasutuste omavahendite ühised põhireeglid väga olulised, kuna omavahendid tagavad krediidiasu-

d) Direktiiv 95/26

130. Direktiiv 95/26, mis võeti vastu pärast Bank of Credit and Commerce International'i (BCCI) pankrotti, muudab mitmeid direktiive, sealhulgas esimest ja teist kooskõlastamisdirektiivi. See muudab äritegevuse jaoks loa andmise kriteeriumid rangemaks ning suurendab informatsiooni edastamise võimalusi järelevalve eest vastutavatele asutustele.

131. Direktiivi 95/26 viieteistkümnenda põhjenduse kohaselt on selle direktiivi eesmärk „klientide kaitse".

132. Siinkohal tuleb viidata direktiivi põhjenduste piiratud mõjule üldises plaanis. See mõju ei ulatu nii kaugele, et üksikisikule tekiksid õigused ühe või mitme põhjenduse

alusel. Üksikisikute õigusi saab sätestada vaid direktiivi normatiivses osas, millel peab olema kõigele lisaks ka vahetu mõju.

133. Ühe direktiivi, nimelt direktiivi 94/19 vahetu mõju ei saa aga mitte mingil juhul sõltuda teise direktiivi, nimelt direktiivi 95/26 põhjendustest.

134. Eeltoodud argumente arvestades leian ma, et direktiiv 94/19 reguleerib ammendavalt kõiki hoiuste peatamise juhtumeid, kuna ainult selle direktiivi artikli 7 lõiked 1 ja 6 annavad hoiustajale sõnaselgelt õiguse nõuda kahju hüvitamist, millele on võimalik toetuda ka siseriiklikus kohtus. Teise eelotsuse küsimuse esimeses pooles nimetatud direktiivid ei anna hoiustajale õigust nõuda, et pädevad asutused võtaksid järelevalvemeetmed ning vastutaksid oma vigade eest.

2. Teise eelotsuseküsimuse teine pool

135. Mis puudutab direktiivide abi tõlgendamisel, siis tuleb tähelepanu juhtida sellele, et kõik teises eelotsuse küsimuses loetletud direktiivid nimetavad hoiustajate, klientide jt kaitset ainult oma põhjendustes.

136. Nimetatud põhjendused võivad olla küll abiks asjaomaste direktiivide tõlgendamisel, kuid need direktiivid ei näe ette käesolevas kohtuvaidluses olulisi hoiustajate õigusi. See asjaolu koos teise eelotsuse küsimuse teises pooles loetletud direktiivide põhieesmärgi ehk siseturu loomisega ei saa luua olukorda, kus üksikisikul oleks õigus nõuda järelevalvemeetmete võtmist.

VIII. Kolmas eelotsuse küsimus

137. Arvestades esimese ja teise eelotsuseküsimuse vastuseid, puudub minu arvates vajadus vastata kolmandale eelotsuse küsimusele.

IX. Ettepanek

138. Eeltoodust lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 1994. aasta direktiivi 94/19/EÜ hoiuste tagamise skeemide kohta artikli 3 lõikeid 2–5 tuleb tõlgendada nii, et nad ei anna hoiustajale õigust nõuda, et pädevad asutused rakendaksid artikli 3 lõigetes 2–5 loetletud meetmeid.

   Direktiivi 94/19 tuleb tõlgendada nii, et hoiustaja ei saa nõuda pädeva asutuse vea tõttu tekkinud kahju hüvitamist, mis ületab direktiivi 94/19 artikli 7 lõikes 1 nimetatud summa.

2. Direktiiv 94/19 reguleerib ammendavalt hoiuste peatamise kõiki juhtumeid.

   Teises eelotsuse küsimuses toodud direktiivid ei ole tõlgendamisel abiks.