



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI SEISUKOHT
JULIANE KOKOTT
esitatud 26. oktoobril 2012¹

Kohtuasi C-370/12

Thomas Pringle
versus
Iirimaa valitsus, Iirimaa ja Attorney General

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Supreme Court (Iirimaa))

ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud menetlus ELTL kolmanda osa muutmiseks —
Otsus 2011/199/EL, millega muudetakse ELTL artiklit 136 — Majandus- ja rahapoliitika — Euroopa
stabiilsusmehhanismi asutamisleping

1. Euroopa vaevleb võlakriisis. Euroopa Liit ja liikmesriigid on selle lahendamiseks võtnud kohati ebataavalisi meetmeid. Euroopa Kohus peab käesolevas eelotsusemenetluses selgitama, kas „Euroopa stabiilsusmehhanism” kui üks selline meede vastab liidu õiguse nõuetele.

I – Õiguslik raamistik

A – Liidu õigus

2. Euroopa Ülemkogu 25. märtsi 2011. aasta otsuse 2011/199/EL, millega muudetakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 136 seoses stabiilsusmehhanismiga liikmesriikide jaoks, mille rahaühik on euro (edaspidi „otsus 2011/199”), artikkel 1 kõlab järgmiselt:

„Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklisse 136 lisatakse järgmine lõige:

„(3) Liikmesriigid, mille rahaühik on euro, võivad luua stabiilsusmehhanismi, mis võetakse kasutusele, kui see on kogu euroala stabiilsuse tagamiseks hädavajalik. Mehhanismi alusel mis tahes vajaliku finantsabi andmine toimub rangetel tingimustel.”

3. Otsuse 2011/199 jõustumise kohta sätestab artikli 2 teine lõik: „Käesolev otsus jõustub 1. jaanuaril 2013, tingimusel et esimeses lõigus osutatud teatised on kätte saadud, või vastasel juhul esimeses lõigus osutatud teatistest viimase kättesaamisele järgneva kuu esimesel päeval.”

4. Otsuse 2011/199 volituses tuginetakse „Euroopa Liidu lepingu[le], eriti selle artikli 48 lõi[kele] 6”.

¹ — Algkeel: saksa.

B – Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamisleping

5. Liikmesriigid, mille rahaühik on euro (edaspidi „euroala liikmesriigid”), sõlmisid 2. veebruaril 2012 „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu” (edaspidi „ESML”).

6. See „Euroopa stabiilsusmehhanism” (edaspidi „ESM”) on ESML artikli 1 kohaselt „rahvusvaheline finantseerimisasutus”, mille liikmed on euroala liikmesriigid ja mille ülesanne on vastavalt lepingu artikli 3 esimesele lausele:

„ESM-i eesmärk on mobiliseerida vahendeid ja anda rangetel tingimustel, mis on asjakohased asjaomase finantsabi andmise vahendi puhul, stabiilsustoetust ESM-i liikmetele, kes on tõsisest rahalistest raskustest või kellel on oht sellistesse raskustesse sattuda, kui see on hädavajalik kogu euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamiseks.”

7. ESML artikli 12 lõike 1 teise lause kohaselt võivad ESML artikli 3 esimeses lauses nimetatud tingimused „hõlmata eri tingimusi alates makromajanduslikust kohandamisprogrammist kuni abi saamise eelnevalt kehtestatud tingimuste pideva järgimiseni”.

8. ESML artiklid 14–18 näevad ESM-i liikmete jaoks ette järgmised võimalikud „finantsabi andmise vahendid”:

- „ennetav tingimuslik krediidiliin” või „täiendavate tingimustega seotud krediidiliin” (artikkel 14),
- sihtotstarbeline laen asjaomase ESM-i liikme „finantseerimisasutuse rekapitaliseerimiseks” (artikkel 15),
- laen, millel puudub sihtotstarve (artikkel 16),
- ESM-i liikme võlakirjade ostmine „esmasturul” (artikkel 17) ja
- „tehingud järelturul” seoses ESM-i liikme „võlakirjadega” (artikkel 18).

9. Vastavalt ESML artikli 48 lõikele 1 jõustus see leping kõikides euroala liikmesriikides, välja arvatud Eesti Vabariigis, Saksamaa Liitvabariigi ratifitseerimiskirja hoiuleandmisega 27. septembril 2012.

II – Põhikohtuasi ja menetlus Euroopa Kohtus

10. Iiri parlamendi alamkoja liige T. Pringle (edaspidi „kaebaja”) palus teiste hulgas Iirimaa valitsuse vastu algatatud kohtuasjas, et Iiri High Court tuvastaks, et otsusega 2011/199 kavandatav ELTL artikli 136 muudatus on lubamatu ja õigusvastane. Lisaks palus ta keelata Iirimaa valitsusel ESML ratifitseerimine, heakskiitmine või vastuvõtmine. High Court jättis kaebaja mõlemad taotlused rahuldamata.

11. High Courti otsuse kohta algatatud apellatsioonimenetluses peab Iiri Supreme Court vajalikuks saada eelotsusemenetluses vastus järgmistele küsimustele:

- „1. Kas Euroopa Ülemkogu 25. märtsi 2011. aasta otsus 2011/199/EL on kehtiv,
- võttes arvesse, et käesolevas asjas kasutati ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetlust, ja eelkõige seda, kas ELTL artikli 136 kavandatav muudatus võib suurendada liidule aluslepingutega antud pädevust,

— võttes arvesse kavandatud muudatuse sisu, ja eelkõige seda, kas sellega võidakse rikkuda aluslepinguid või liidu õiguse üldpõhimõtteid?

2. Võttes arvesse

- ELL artiklit 2 ja ELL artiklit 3 ning ELTL kolmanda osa VIII jaotise sätteid, eeskätt ELTL artikleid 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126 ja 127,
- liidu ainupädevust rahapoliitika valdkonnas, mis on sätestatud ELTL artikli 3 lõike 1 punktis c, ja rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel, mis kuuluvad ELTL artikli 3 lõike 2 kohaldamisalasse,
- liidu pädevust liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimisel, mis on sätestatud ELTL artikli 2 lõikes 3 ja ELTL kolmanda osa VIII jaotises,
- liidu institutsioonide pädevust ja ülesandeid ELL artiklis 13 sätestatud põhimõtetest lähtudes,
- lojaalse koostöö põhimõtet, mis on sätestatud ELL artikli 4 lõikes 3,
- liidu õiguse üldpõhimõtteid, eeskätt tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet ja õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47, ning õiguskindluse üldpõhimõtet,

kas Euroopa Liidu liikmesriigil, mille rahaühik on euro, on õigus sõlmida ja ratifitseerida niisugune rahvusvaheline leping nagu ESML?

3. Kui Euroopa Ülemkogu otsus loetakse kehtivaks, siis kas liikmesriigi õigus sõlmida ja ratifitseerida niisugune rahvusvaheline leping nagu ESML sõltub sellest, kas nimetatud otsus on jõustunud?”

12. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotlusel otsustas Euroopa Kohtu president 4. oktoobri 2012. aasta määrusega lahendada eelotsusetaotluse kiirendatud menetluses vastavalt kodukorra artiklile 104a.

13. Menetluses esitasid kirjalikke märkusi kaebaja ning Belgia, Saksamaa, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Prantsuse, Itaalia, Küprose, Madalmaade, Austria, Slovaki ja Ühendkuningriigi valitsus ning Euroopa Ülemkogu ja komisjon. 23. oktoobril 2012 toimunud kohtuistungil osalesid lisaks kaebajale Euroopa Parlament ja kõik eespool nimetatud valitsused ning liidu institutsioonid, välja arvatud Küprose ja Austria valitsus.

III – Õiguslik hinnang

A – Esimene eelotsuse küsimus: otsuse 2011/199 kehtivus

14. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas otsus 2011/199 on kehtiv, pidades silmas ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetluse kasutamist ja kavandatud muudatuse sisu.

1. Eelotsuse küsimuse vastuvõetavus

15. Mitu liikmesriiki seab esimese eelotsuse küsimuse vastuvõetavuse tervikuna või osaliselt kahtluse alla.

a) ELTL artiklis 263 sätestatud tühistamishagi eelistamine

16. Iirimaa valitsus väitis, et kaebaja oleks pidanud otsuse 2011/199 kehtivust vaidlustama ELTL artiklis 263 sätestatud tühistamishagiga. Sellise hagi esitamise tähtaeg on aga juba lõppenud. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei saa institutsiooni õigusakti kehtivust põhikohtuasjas ja vastavas eelotsusemenetluses kaudselt kahtluse alla seada, kui seeläbi hoidutakse täitmast ELTL artiklis 263 sätestatud tühistamishagi vastuvõetavuse nõudeid.

17. On küll tõsi, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa isik, kellel oli võimalus vaidlustada institutsiooni õigusakt ELTL artikli 263 alusel, kuid kes lasi ettenähtud tähtaja mööda, seada hiljem siseriiklikus kohtus selle õigusakti seaduslikkust kahtluse alla.² Samas eeldab see samuti väljakujunenud kohtupraktika kohaselt, et vaidlusaluse sätte vastu ELTL artikli 263 alusel esitatud hagi oleks olnud vähimagi kahtlusest vastuvõetav.³ Kaebaja isiku puhul ei ole see tingimus aga ilmselgelt täidetud, kuna otsus 2011/199 ei puuduta teda tingimata otseselt ja isiklikult ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses ning tal ei oleks seega ilmselt olnud õigust hagi esitada.

b) Euroopa Kohtu kontrollipädevus

18. Järgmisena leiavad Euroopa Ülemkogu ja mitu liikmesriiki, et esimese eelotsuse küsimuse teine osa, mis puudutab otsuse 2011/199 sisulist kooskõla esmase õigusega, ei ole vastuvõetav.

19. Nad on seisukohal, et Euroopa Kohtul puudub pädevus kontrollida, kas otsus 2011/199 on kooskõlas aluslepingute ja liidu õiguse üldpõhimõtetega. Euroopa Kohtul on käesoleva, aluslepingut muutva otsuse puhul äärmisel juhul õigus kontrollida, kas ELL artikli 48 lõikes 6 muutmise kohta ette nähtud menetlusnorme on järgitud, mitte aga seda, kas otsuse sisu on esmase õigusega kooskõlas. Otsusega luuakse nimelt uut esmast õigust, mille kehtivust Euroopa Kohus põhimõtteliselt kontrollida ei saa. Pealegi kui kontrollida, kas aluslepingusse tehtud muudatuse sisu on kooskõlas kehtiva esmase õigusega, siis oleks aluslepingute muutmine üldse välistatud.

20. Esimese eelotsuse küsimuse teise osa vastuvõetavuse määrab ELTL artikkel 267. Mõned liikmesriigid on õigesti märkinud, et selle õigusnormi punktide a ja b võrdlusest nähtub, et Euroopa Kohus ei otsusta eelotsusemenetluses aluslepingute kehtivuse üle, vaid üksnes liidu institutsioonide õigusaktide kehtivuse üle.

21. Otsust 2011/199 ei saa iseenesest siiski lugeda „aluslepinguks” artikli 267 lõike 1 punkti a tähenduses, vaid tegemist on üksnes õigusaktiga aluslepingu muutmise raames vastavalt ELL artikli 48 lõike 6 teise lõigu esimesele lausele. Pealegi on Euroopa Ülemkogu otsuse vastuvõtjana liidu institutsioon vastavalt ELL artikli 13 lõike 1 teisele lõigule. Järelikult on Euroopa Kohtul põhimõtteliselt õigus otsustada selle otsuse kehtivuse üle, nagu rõhutavad mitu liikmesriiki ja komisjon.

22. Nüüd tekib muidugi küsimus, millises ulatuses peab Euroopa Kohus hindama sellise otsuse kehtivust, millega muudetakse aluslepingut.

2 — Vt muu hulgas 9. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-188/92: TWD Textilwerke Deggendorf (EKL 1994, lk I-833, punkt 17) ja 29. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-550/09: E ja F (EKL 2010, lk I-6213, punkt 46).

3 — Vt muu hulgas 11. novembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-408/95: Eurotunnel jt (EKL 1997, lk I-6315, punkt 29) ja 8. juuli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-343/09: Afton Chemical (EKL 2010, lk I-7023, punkt 19).

23. Esmalt tuleb märkida, et aluslepingutes ei ole öeldud, et Euroopa Kohtu kontrollipädevus piirdub menetlusnormide järgimise kontrolliga. See märkus on eriti oluline, kui pidada silmas seda, et ühel teisel juhul, nimelt ELL artikli 7 alusel vastuvõetud õigusakti puhul, on ELTL artiklis 269 selline piirang sõnaselgelt ette nähtud. Seega on Euroopa Kohtul põhimõtteliselt õigus kontrollida nii ELL artikli 48 lõike 6 alusel vastu võetud, aluslepingut muutva otsuse menetlust kui ka sisu.

24. Järgmisena tuleb selgitada, millise kriteeriumi alusel hinnata aluslepingut muutva otsuse sisulist kehtivust.

25. Esimene kriteerium on ELL artikli 48 lõike 6 kolmas lõik, mille kohaselt ei või otsus suurendada liidu pädevust. Euroopa Ülemkogu ega liikmesriigid ei sea seda kahtluse alla, kuigi see säte ei reguleeri menetlust, vaid kehtestab otsusele sisulise nõude.

26. Otsuse sisulise kehtivuse teine kriteerium on ELL artikli 48 lõike 6 teise lõigu esimese lause kohaselt kehtiv piirang, et muudetakse ELTL kolmanda osa sätteid.

27. Sellest tuleneb kõigepealt, et otsuse sisu ei saa hinnata nimetatud kolmanda osa sätete alusel. ELTL kolmanda osa kehtivaid sätteid muutev otsus on peaaegu paratamatult nendega vastuolus. See ilmneb eriti selgelt sellise otsuse puhul, mis muudaks ELTL kolmanda osa kõiki sätteid, nagu see on sõnaselgelt lubatud ELL artikli 48 lõike 6 teise lõigu esimese lausega. Kui hinnata aluslepingut muutvat otsust üksnes nende ELTL kolmanda osa sätete alusel, tooks see paratamatult kaasa selle otsuse kehtetuse. See muudaks ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetluse võimatuks. Seda silmas pidades ei saa selline otsus rikkuda aluslepingu sätteid, mis asuvad ELTL kolmandas osas.

28. Piirang, mille kohaselt võib muuta üksnes ELTL kolmandat osa, sunnib kontrollima, kas otsus ei riku mujal sätestatud esmast õigust. ELL artikli 48 lõike 6 teise lõigu esimese lause kohaselt võib Euroopa Ülemkogu muuta nimelt üksnes ELTL kolmanda osa sätteid. See ei saa kehtida üksnes formaalses mõttes, vaid peab kehtima ka sisulises mõttes, nagu rõhutab ka Itaalia valitsus. Kui formaalselt muudetakse küll ELTL kolmandat osa, ei tohi see viia selleni, et sisuliselt muudetakse esmast õigust, mida ei ole lubatud lihtsustatud läbivaatamismenetluse abil muuta.

29. Niisiis ei või Euroopa Ülemkogu teha otsust, millega muudetakse aluslepinguid väljaspool ELTL kolmandat osa. Lisaks ei ole tal lubatud muuta ELTL kolmandat osa selliselt, et see oleks vastuolus esmase õiguse sätetega väljaspool seda osa.

30. Kui lugeda kehtivaks Euroopa Ülemkogu muutmisotsus, millega lisatakse ELTL kolmandasse ossa näiteks säte, mis peataks teises osas sisalduva sätte kehtivuse või seaks selle kohaldamisele täiendavaid tingimusi, siis kaoks ära piirang, mille kohaselt saab lihtsustatud läbivaatamismenetluses muuta üksnes ELTL kolmandat osa. Sellisel juhul saaks selle menetlusega muuta kõiki aluslepingute sätteid tingimusel, et vastav norm paikneb formaalselt kolmandas osas.

31. Selline järeldus ei sea kahtluse alla liikmesriikide põhimõttelist õigust muuta kõiki esmase õiguse sätteid. Kui muutmiseks valitakse aga – nagu käesoleval juhul kahtlemata tehti⁴ – ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetlus, tuleb selle piiridest ka kinni pidada. Vastupidi Prantsuse valitsuse seisukohale sõltub Euroopa Kohtu läbiviidav kontroll seega vägagi konkreetsel juhul valitud läbivaatamismenetlusest.

4 — Vt selle kohta ka otsuse 2011/199 volitus.

32. Järelikult tuleb ELL artikli 48 lõike 6 teise lõigu esimese lause alusel tehtud Euroopa Ülemkogu otsust hinnata ka selliste esmase õiguse sätete alusel, mis paiknevad väljaspool ELTL kolmandat osa. Selles osas on Euroopa Kohtu ülesanne kontrollida, kas otsusega muudetakse aluslepinguid selliselt, et muutub vaid ELTL kolmas osa, või on tegemist muu esmase õiguse muutmisega.

33. Eelnevat arvesse võttes näib minu jaoks põhjendamatu komisjoni seisukoht, et selline kontroll peaks hõlmama vaid muu esmase õiguse üldpõhimõtteid. ELL artikli 48 lõike 6 teise lõigu esimene lause ei anna selliseks vahetegemiseks mingit alust.

c) Esimese eelotsuse küsimuse tõlgendamine

34. Esimese eelotsuse küsimuse analüüsi lähtekohaks on seega otsuse 2011/199 kehtivuse probleem, kuna ei ole selge, kas ELL artikli 48 lõike 6 kõik tingimused on täidetud. Nagu eelnevalt selgitatud, tuleb seejuures kontrollida ka seda, kas otsus vastab väljaspool ELTL kolmandat osa sätestatud esmase õiguse normidele. Seetõttu tuleb eelotsuse küsimuse teist osa, milles peetakse nähtavasti silmas esmast õigust tervikuna, tõlgendada kitsalt.

35. Lisaks peab otsuse 2011/199 kehtivuse kontroll piirduma nende kehtetuse põhjustega, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus on oma eelotsusetaotluse põhjenduses nimetanud.⁵

36. Vaatamata esimese eelotsuse küsimuse teise osa sõnastusele ei soovi eelotsusetaotluse esitanud kohus selle põhjenduse kohaselt seada kahtluse alla otsuse 2011/199 sisulist kooskõla kõigi esmase õiguse sätetega.

37. Kuigi eelotsusetaotluses on lisaks esitatud kaebaja väide, mille kohaselt piirab otsuse 2011/199 seaduslikkust ka liidu pädevuse vähendamine selle otsusega, ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus toonud välja vastavat kehtetuse alust ega ole kaebaja käesolevas menetluses seda lähemalt selgitanud.

2. Liidu pädevuse suurendamine

38. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tõstatab kõigepealt küsimuse, kas otsuses 2011/199 ette nähtud ELTL artikli 136 muudatus suurendab liidule aluslepingutega antud pädevust. See on ELL artikli 48 lõike 6 kolmanda lõigu kohaselt keelatud.

39. Selle kohta väitis kaebaja, et ELTL artikli 136 täiendamiseiga suurendatakse varjatult liidu pädevust. Täiendus annab euroala liikmesriikidele õiguse teha tõhustatud koostööd majandus- ja rahapoliitika vallas. See koostöö toimub aga riigiülese organisatsiooni raames, mille otsused on nendele liikmesriikidele siduvad. Lõpptulemusena suureneb seeläbi liidu pädevus, kuna liidu õigusega hakatakse reguleerima valdkonda, mis oli seni liikmesriikide pädevuses.

40. Ma ei saa sellise seisukohaga nõustuda.

41. ELTL artikli 136 uue lõike 3 esimese lause kohaselt võivad euroala liikmesriigid „luua stabiilsusmehhanismi”. Uue lõike teisest lausest ilmneb, et see „mehhanism” hakkab andma finantsabi.

42. Järelikult on kavandatud muudatus suunatud üksnes liikmesriikidele ega puuduta liidu pädevust. Pealegi ei teki sellega liikmesriikidele liidu õigusest tulenevat tegutsemiskohustust.

⁵ — Vt sellise piirangu kohta 11. novembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-408/95: Eurotunnel jt (EKL 1997, lk I-6315, punkt 34).

43. Peale selle ei saa pelk asjaolu, et kehtestatud on liidu õiguse säte, kujutada endast liidu pädevuse suurendamist ELL artikli 48 lõike 6 kolmanda lõigu tähenduses. Vastasel juhul takistaks see õigusnorm aluslepingute igasugust täiendamist ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetluses.

44. Pealegi on küll õige, et kohustused, mida liidu õigus liikmesriikidele paneb, võivad vastavalt nende esemele tähendada liidu pädevuse sisulist suurenemist. Selliseks kohustuseks võib käesolevas asjas olla äärmisel juhul tõsiasi, et uus ELTL artikli 136 lõike 3 teine lause näeb ette, et finantsabi andmine „toimub rangetel tingimustel”. Sellest võib järeldada, et liidu õigus keelab tulevikus liikmesriikidel finantsabi vallas vaba tegutsemise.

45. Igal juhul nähtub aga kontekstist⁶ ja ettevalmistavatest materjalidest⁷, et sellistel „rangetel tingimustel” peab olema majanduspoliitiline sisu. Liidul on aga juba ELTL artikli 5 lõike 1 esimese lõigu teise lause teise poole, ELTL artikli 119 lõike 1 ja ELTL artikli 120 jj kohaselt üldpädevus majanduspoliitika, kaasa arvatud finantsabi andmise vallas.

46. Lõpuks tuleb kaebaja vastavasisulist väidet silmas pidades rõhutada, et ESML-iga liidu institutsioonidele pädevuse ülekandmine ei ole ELTL artiklisse 136 lisatava lõike 3 seaduslikkuse kontrollimisel oluline. Nii arvas ka komisjon käesolevas menetluses. Kontrollida tuleb nimelt üksnes seda, kas ELTL artikli 136 uus lõike 3 ise rikub ELL artikli 48 lõike 6 kolmandat lõiku. ESML ei määra aga kindlaks ELTL artikli 136 lõike 3 normatiivset sisu. Kuna kavandatav ELTL artikli 136 lõike 3 ise ei anna liidu institutsioonidele pädevust, on ELL artikli 48 lõike 6 kolmanda lõigu rikkumine järelikult välistatud.

47. Seega ei suurenda otsus 2011/199 liidule aluslepingutega antud pädevust. Järelikult ei riku otsus ELL artikli 48 lõike 6 kolmandat lõiku.

3. ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c rikkumine

48. Esimese eelotsuse küsimuse teise osa raames tuleb nüüd kontrollida, kas ELTL artikli 136 lõike 3 kavandatud täiendus piirdub ELTL kolmanda osa muutmisega, nagu on ette nähtud ELL artikli 48 lõike 6 teise lõigu esimeses lauses. Sellega ei oleks tegemist siis, kui see säte muudaks sisuliselt esmase õiguse norme väljaspool ELTL kolmandat osa.

49. Eelotsusetaotluse kohaselt on siinjuures põhjendatud kahtlus ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c osas, mis näeb ette liidu ainupädevuse euroala liikmesriikide rahapoliitika osas.

50. Kaebaja väitis siinkohal, et otsusega 2011/199 sisse viidud ELTL artikli 136 lõikega 3 rikutakse ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c. Kuna ELTL uue sättega antakse liikmesriikidele õigus luua stabiilsusmehhanism euroala stabiliseerimiseks, saavad nad pädevuse rahapoliitika vallas, mis on osundatud normiga nimelt vastuolus.

51. Sõltumata küsimusest, kas otsusega 2011/199 antakse liikmesriikidele üldse pädevus rahapoliitika vallas,⁸ tuleb tähelepanu juhtida liidu ainupädevuse õiguslikele tagajärgedele. Vastavalt ELTL artikli 2 lõike 1 esimese lause teisele osale võivad siiski ka liikmesriigid liidu ainupädevusse kuuluvas valdkonnas õigusakte vastu võtta, kui liit on neid selleks volitanud. ELTL artiklis 3 sätestatud liidu ainupädevus ei tähenda seega seda, et selles valdkonnas võib õigusakte vastu võtta üksnes liit.

6 — Vt otsuse 2011/199 põhjendus 4.

7 — Vt Euroopa Ülemkogu 24. ja 25. märtsi 2011. aasta istungi järelused, 20. aprill 2011, EUCO 10/1/11 REV 1, punkt 16 jj ja II lisa.

8 — Vt selle kohta ESML eseme osas allpool punkt 75 jj.

52. Seega kui kavandatud ELTL artikli 136 lõikega 3 antakse liikmesriikidele volitus võtta vastu õigusakte liidu ainupädevusse kuuluvas valdkonnas, ei tähenda see, et muudetakse liidu ainupädevust reguleerivate ELTL artikli 2 lõike 1 ja artikli 3 lõike 1 punkti c sätete sisu. Nende senist kehtivust ei puudutata.

53. Seega ei saa ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c osas tuvastada, et otsusega 2011/199 rikutakse ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetluse piiranguid.

4. Õiguskindluse põhimõtte rikkumine

54. Lõpuks tõusetub eelotsusetaotluses kaebaja väite pinnalt küsimus, kas ELTL artikli 136 kavandatud täiendus rikub õiguskindluse üldpõhimõtet.

55. Kaebaja arvates on kavandatud säte nii ebamääraselt sõnastatud, et see võib anda liikmesriikidele võimaluse minna oma tegevuses kaugemale, kui on lubatud ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetluse abil aluslepingute muutmise raames. Selles menetluses vastu võetud aluslepingute sätete sõnastuses peavad aga kajastuma ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud piirangud, kuna pärast nende jõustumist ei ole lihtsustatud läbivaatamismenetluse piire enam näha.

56. See väide ei puuduta tegelikult õiguskindluse põhimõtte kui täpsuse nõude⁹ rikkumist. Kaebaja ei väida, et kavandatud ELTL artikli 136 lõike 3 on nii ebaselge, et normi adressaadil ei ole võimalik talle sellest tulenevate kohustuste sisust aru saada, mistõttu norm ei saa kehtida. Kaebaja leiab hoopis, et kuna see säte kavatakse sisse viia lihtsustatud läbivaatamismenetlust kasutades, peavad selle menetluse piirid ilmema ka sätte sõnastuses, sest vastasel juhul saaks seda piiramatult tõlgendada. Kaebaja jaoks on seega oluline küsimus, milline on muudetud aluslepingu sätte sisule ELL artikli 48 lõikest 6 tulenevate nõuete ulatus.

57. Kaebajaga tuleb nõustuda selles osas, et tõepoolest ei saa lubada, et ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetluses kehtestatud sätet kohaldataks viisil, mis tooks näiteks kaasa osundatud normi kolmanda lõigu kohaselt keelatud liidu pädevuse suurendamise. Aluslepingusse lisatud sätte selline kohaldamine oleks vastuolus ELL artikli 48 lõike 6 kolmanda lõiguga.

58. Seetõttu tuleb ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetluses kehtestatud aluslepingu sätet tõlgendada tingimata viisil, mis võtab arvesse selle menetluse piiranguid.

59. Kaebaja nõue, mille kohaselt peab see piirang tingimata kajastuma aluslepingu muudetud sätte sõnastuses, lähtub ekslikult eeldusest, et lihtsustatud läbivaatamismenetluse kohaselt täiendatud sätte normatiivne sisu võib pärast selle jõustumist muutuda sõltumata ELL artikli 48 lõike 6 piiridest. See ei pea paika. ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud menetluse raames aluslepingute muutmisele seatud piirid panevad paika ka aluslepingu muudetud sätte normatiivse sisu piirid.

60. Selle nõude tagajärjel tekib esmases õiguses teatav hierarhia, mis omakorda suurendab liidu õiguse õigustehnilist keerukust. Sellise hierarhia tekitamine on aga ELL artikli 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetluse piiranguite vajalik tagajärg.

61. Tulevast ELTL artikli 136 lõiget 3 tuleks seega tõlgendada tingimata viisil, mis ühest küljest välistaks liidu pädevuse suurendamise ja teisest küljest tagaks väljaspool ELTL kolmandat osa sätestatud esmase õiguse järgimise. Seda silmas pidades ei riku otsus 2011/199 vaatamata oma ebamäärasele sõnastusele ELL artikli 48 lõiget 6 ega õiguskindluse põhimõtet.

9 — Vt selle kohta muu hulgas 9. juuli 1981. aasta otsus kohtuasjas 169/80: Gondrand ja Garancini (EKL 1981, lk 1931, punkt 17) ja 15. juuli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-582/08: komisjon vs. Ühendkuningriik (EKL 2010, lk I-7191, punkt 49).

5. Vahekokkuvõte

62. Esimese eelotsuse küsimuse analüüsi käigus ei tuvastatud seega ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada otsuse 2011/199 kehtivust.

B – Teine eelotsuse küsimus: õigus sõlmida ja ratifitseerida ESML

63. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas liikmesriigil on mitmeid esmase õiguse sätteid silmas pidades õigus sõlmida ja ratifitseerida selline rahvusvaheline leping nagu ESML.

64. See eelotsuse küsimus on suunatud kehtiva õiguse tõlgendamisele. Sellele küsimusele vastamisel võib seega kõrvale jätta otsusega 2011/199 kavandatud ELTL artikli 136 täiendamise lõikega 3, kuna see ei ole veel jõustunud. Kuigi Euroopa Ülemkogu märkis nimetatud otsuses, et aluslepingu muudatus on ESM-i loomiseks vajalik,¹⁰ ei saa välistada, et ESML sõlmimine ja ratifitseerimine on kooskõlas ka kehtivate aluslepingutega. Euroopa Ülemkogu ja liikmesriigid väidavad sellest lähtuvalt seega, et otsusega 2011/199 ette nähtud aluslepingu muudatus on üksnes selgitavat laadi.

1. Eelotsuse küsimuse vastuvõetavus

65. Mitu menetlusosalist on erinevatel põhjustel seadnud kahtluse alla teise eelotsuse küsimuse vastuvõetavuse.

a) Euroopa Kohtu kontrollipädevus

66. Esmalt väitis Hispaania valitsus, et Euroopa Kohus ei ole pädev vastama teisele eelotsuse küsimusele. ESML on rahvusvaheline leping, mitte liidu õigus. Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale on Euroopa Kohus pädev tõlgendama selliseid lepinguid üksnes siis, kui liit on lepingupool.¹¹

67. Peab paika, et ELTL artikli 267 kohaselt on Euroopa Kohus pädev tõlgendama üksnes liidu õigust. Teine eelotsuse küsimus puudutab siiski vaid liidu õiguse, mitte ESML tõlgendamist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib selgust küsimuses, milliseid kohustusi liikmesriikidele sisaldavad teises eelotsuse küsimuses viidatud õigusnormid ning kas need kohustused takistavad sellise rahvusvahelise lepingu nagu ESML sõlmimist ja ratifitseerimist. Käesoleva menetluse ese on seega võrreldav eelotsusetaotlusega, mis puudutab siseriikliku õiguse kooskõla liidu õigusega. Ka sellisel juhul ei ole Euroopa Kohtu ülesanne tõlgendada siseriiklikku õigust.¹² Euroopa Kohus peab aga siis liidu õiguse tõlgendamisel silmas pidama eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud selgitusi siseriikliku õiguse sisu kohta.

68. Järelikult on Euroopa Kohus pädev vastama teisele eelotsuse küsimusele.

10 — Vt otsuse 2011/199 põhjendus 2.

11 — Vt muu hulgas 30. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-132/09: komisjon vs. Belgia (EKL 2010, lk I-8695, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

12 — Vt muu hulgas 27. oktoobri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-504/10: Tanoarch (EKL 2011, lk I-10853, punkt 43).

b) Piisav teave eelotsusetaotluses

69. Lisaks kahtleb mitu liikmesriiki teise eelotsuse küsimuse vastuvõetavuses, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole piisavalt selgitanud, mil moel takistavad teises eelotsuse küsimuses viidatud õigusnormid ESML sõlmimist ja ratifitseerimist. Eelkõige Prantsuse valitsus juhtis siinkohal tähelepanu ka liikmesriikide kaitsele, mis puudutab nende võimalust esitada eelotsusemenetluses märkusi.

70. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib Euroopa Kohus jätta eelotsusetaotluse läbi vaatamata, kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda talle esitatud küsimustele tarvilik vastus.¹³ Seejuures ei pea eelotsusetaotluses esitatud andmed üksnes võimaldama Euroopa Kohtul anda tarviliku vastuse, vaid ühtlasi andma liikmesriikide valitsustele ja huvitatud isikutele võimaluse esitada märkusi kooskõlas Euroopa Kohtu põhikirja artikliga 23.¹⁴

71. Seda silmas pidades on vastuvõetavust puudutav liikmesriikide kriitika mõneti õigustatud. Teise eelotsuse küsimuse raames viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus nimelt tervele reale aluslepingu sätetele ning koguni ELTL kolmanda osa VIII jaotisele tervikuna. Eelotsusetaotluse põhjenduses ei ole aga kõigi seal viidatud aluslepingu sätete kohta selgitusi antud. Eelkõige ei selgitata eelotsusetaotluses mitme sätte puhul – see kehtib näiteks Slovaki valitsuse esile toodud ELTL artiklite 119 ja 120 kohta –, mil määral on nende tõlgendamine küsitav. Seega nõuab teine eelotsuse küsimus teatavat kontsentreerimist, et vastata kohtupraktikas esitatud nõuetele, mis puudutavad eelotsusetaotluses sisalduvat vajalikku teavet.

72. Teist eelotsuse küsimust põhjendades viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus viiele kaebaja väitele, kajastades neid väiteid nähtavasti teise eelotsuse küsimuse kuues taandes.¹⁵ Nende väidete alusel tuleb seega kindlaks määrata teise eelotsuse küsimuse sisu, ilma et oleks vaja käsitleda kõiki sätteid, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus on teises eelotsuse küsimuses nimetanud.

73. Kaebaja nende väidete kohaselt rikub ESML liidu ja liikmesriikide vahelist pädevuse jaotust (vt selle kohta allpool punkt 2) ning ELTL artiklis 125 sätestatud nn *bail out* keeldu (vt selle kohta allpool punkt 3). Lisaks leiab kaebaja, et ESM annab liidu institutsioonidele uusi pädevusi, mis on vastuolus aluslepingutega (vt selle kohta allpool punkt 4). Pealegi on ESML tema arvates vastuolus tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttega, mis on sätestatud põhiõiguste harta artiklis 47, ning õiguskindluse põhimõttega (vt selle kohta allpool punkt 5). Samuti hoidutakse ESM-i kui iseseisva rahvusvahelise organisatsiooni loomisega täitmast liidu õiguse nõudeid, mis on aga vastuolus ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttega (vt selle kohta allpool punkt 6).

2. Pädevuse jaotus liidu ja liikmesriikide vahel

74. Kõigepealt tuleb seega selgitada, kas ESML sõlmimise ja ratifitseerimisega rikutakse aluslepingute sätteid, mis puudutavad pädevuse jaotust liidu ja liikmesriikide vahel. Kaebaja leiab, et liikmesriigid rikuvad sellega liidu pädevust rahapoliitika valdkonnas (vt selle kohta allpool punkt a), majanduspoliitika koordineerimise pädevust (vt selle kohta allpool punkt b) ja rahvusvaheliste lepingute sõlmimise pädevust (vt selle kohta allpool punkt c).

13 — Vt muu hulgas 19. juuli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-470/11: Garkalns (punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).

14 — Vt muu hulgas 9. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-241/09: Fluxys (EKL 2010, lk I-12773, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

15 — Vt eelotsusetaotlus, lk 12 jj: esimene väide sisaldub esimeses taandes, teine viiendas, kolmas teises ja kolmandas, neljas neljandas ja viies viimases taandes.

a) Rahapoliitika

75. Vastavalt ELTL artikli 3 lõike 1 punktile on liidul ainupädevus „nende liikmesriikide rahapoliitika” valdkonnas, „mille rahaühik on euro”. ELTL artikli 2 lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid selles valdkonnas õigusakte vastu võtta „ainult liidu volitusel või liidu õigusaktide rakendamiseks”.

76. Kaebaja väidab siinkohal, et ESML eesmärk on kaitsta eurot. Peale selle hakkab ESM-i tegevus ilmselgelt mõjutama raha hulka ja seega euroala hindade stabiilsust. Seega on tal otsene mõju rahapoliitikale, mis on liidu ja Euroopa Keskpanga ainupädevuses.

77. Menetluses osalevad liikmesriigid on seevastu seisukohal, et ESML ei riku liidu ainupädevust rahapoliitika valdkonnas. Siinkohal leidis mitu liikmesriiki täiendavalt, et ESM-i tegevus kujutab endast majanduspoliitikat, mitte rahapoliitikat.

78. Esmases õiguses puudub rahapoliitika täpne definitsioon ning ka Euroopa Kohus ei ole seda mõistet seni sisustanud. Euroala liikmesriikide jaoks reguleerib rahapoliitika valdkonda aga ELTL VIII jaotise teine peatükk pealkirjaga „Rahapoliitika”. Seega tuleb rahapoliitika valdkonna määratlemiseks appi võtta selle peatüki sätted.

79. Rahapoliitika peatükk kirjeldab artiklites 127–133 peamiselt Euroopa Keskpankade Süsteemi (edaspidi „EKPS”) ülesandeid, õigusi ja struktuuri, kusjuures ELTL artikli 282 lõike 1 teise lause kohaselt teostab EKPS üksi liidu rahapoliitikat. ELTL artikli 127 lõikes 2 nimetatakse EKPS „põhiülesannetena” rahapoliitikat, välisvaluutatehingute sooritamist vastavalt ELTL artiklis 219 sätestatud vahetuskursipoliitikale, liikmesriikide välisvaluutareservide haldamist ning maksesüsteemide toimimise edendamist. Need ülesanded kirjeldavad seega ELTL artikli 3 lõike 1 punktis c nimetatud rahapoliitika ulatust.

80. Tuleb kontrollida, kas ESML satub vastuollu nende EKPS ülesannetega.

81. ESML artikli 3 esimese lause kohaselt annab ESM oma liikmetele „stabiilsustoetust”, kui ESM-i liikme muud finantseerimisvõimalused on piiratud.¹⁶ Selle kohaselt peab see toetus olema „hädavajalik kogu euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamiseks”. Nagu nähtub ESML artiklites 14–18 loetletud finantsabi andmise vahenditest, on idee sisuliselt selles, et anda ESM-i liikmetele teatavatel tingimustel ja teatavate tingimustega seotud laenu riigieelarve finantseerimiseks.

82. Selline laenuandmine ei kuulu ühegi ELTL artikli 127 lõikes 2 nimetatud EKPS ülesande hulka. Pealegi paiknevad ELTL artiklid 123 ja 124, mis puudutavad otseselt liikmesriikide finantseerimistingimusi, just nimelt majanduspoliitika, mitte aga rahapoliitika peatükis.

83. Ka laenudega seotud tingimusi arvesse võttes ei ole järeldus teistsugune. ESML artikli 12 lõike 1 teise lause kohaselt hõlmavad võimalikud tingimused „eri tingimusi alates makromajanduslikust kohandamisprogrammist kuni abi saamise eelnevalt kehtestatud tingimuste pideva järgimiseni”. Sellest sõnastusest ei nähtu küll otseselt, milline võib olla tingimuste sisu, kui makromajanduslik kohandamisprogramm välja arvata. Kuid ESML artikli 13 lõike 3 teisest lõigust tuleneb, et asjaomase ESM-i liikmega kokkulepitud tingimused on „täielikult kooskõlas ELi toimimise lepinguga ette nähtud majanduspoliitika koordineerimise meetmetega”. Seega on tegemist majanduspoliitiliste, mitte rahapoliitiliste tingimustega.

16 — Vt ka ESML põhjendused 1 ja 13.

84. Ka väide, et ESM-i tegevus võib vahetult mõjutada raha hulka, ei muuda seda tegevust rahapoliitikaks, mis on sätestatud ELTL artikli 127 lõikes 2. Vastupidi kaebaja arvamusele ei pea see väide nimelt paika. ESM ei ole kommertspank, kes saaks laenude andmisega luua kontoraha. ESM-i antud laene finantseeritakse nimelt täies ulatuses sissemakstud aktsiakapitalist või vastavalt ESML artikli 3 teisele lausele laenude võtmisega.

85. Lõpuks tuleb rõhutada, et igasugust majanduspoliitikat ei saa lugeda rahapoliitikaks üksnes seetõttu, et sel on kaudne mõju euro hinnastabiilsusele, nagu ka Saksa valitsus kohati õigesti on märkinud. Vastasel juhul oleks kogu majanduspoliitika EKPS pädevuses ning aluslepingu sätted liidu majanduspoliitika koordineerimise kohta muutuksid sisutühjaks.

86. Kokkuvõtteks tuleb seega tõdeda, et selline õigusakt nagu ESML ei mõjuta ELTL artikli 3 lõike 1 punktis c sätestatud liidu ainupädevust euroala liikmesriikide rahapoliitika osas.

b) Majanduspoliitika koordineerimine

87. Nüüd tekib aga küsimus, kas ESML sõlmimine ja ratifitseerimine on kooskõlas liidu pädevusega, mis puudutab liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimist.

88. Vastavalt ELTL artikli 2 lõikele 3 ja artikli 5 lõikele 1 koordineerivad liikmesriigid oma majanduspoliitikat liidu piires. Selleks on ELTL artiklites 120 ja 121 sätestatud reeglid, mis näevad muu hulgas artikli 121 lõikes 2 ette nõukogu soovitusel liikmesriikide majanduspoliitika üldsuuniste kohta. Lisaks sisaldab majanduspoliitika peatükk ELTL artiklit 126, milles on liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi vältimiseks ette nähtud teatavad menetlused, muu hulgas lõikes 7 nõukogu soovitusel ülemäärase eelarvepuudujäägi vähendamiseks ning lõikes 11 võimalikud sanktsioonid.

89. Kaebaja leiab, et ESM-i stabiilsustoetuse raames kokku lepitud tingimused on oma eesmärgilt võrreldavad ELTL artiklites 121 ja 126 nimetatud soovitustega. Kuna ELTL artikli 2 lõike 2 teise lause kohaselt võivad liikmesriigid jagatud pädevuse korral oma pädevust teostada ainult niivõrd, kuivõrd liit ei ole oma pädevust teostanud, sekkub ESM seega õigusvastaselt liidu pädevusse.

90. Ma ei jaga seda seisukohta.

91. Kui ESM-i finantsabi andmise vahendi tingimused on kooskõlas majanduspoliitika koordineerimisega liidu piires, nagu on ette nähtud ESML artikli 13 lõike 3 teises lõigus, siis ei koordineerita sellega liikmesriikide majanduspoliitikat, vaid üksnes rakendatakse liidu tasandil juba toimunud koordineerimist.

92. Kui need tingimused jäävad seevastu väljapoole liidu tasandil toimunud majanduspoliitika koordineerimist, siis ei saa rääkida ESM-i-poolsest majanduspoliitika koordineerimisest juba seetõttu, et tingimuste näol on tegemist ESM-i esitatud nõuetega konkreetsele liikmesriigile, mitte aga liikmesriikidevahelise majanduspoliitika koordineerimisega. Pealegi ei ole ESM-i raames pandud kohustused karistavat laadi.

93. Seda silmas pidades ei ole vaja lahendada esiteks küsimust, kas liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise puhul vastavalt ELTL artikli 2 lõikele 3 ja artiklile 5 on üldse tegemist liidu jagatud pädevusega. Selle vastu räägib argument, et neil sätetel on teistsugune, aluslepingu ülejäänud pädevusnormidest erinev sõnastus, mille kohaselt mitte liidul ei ole liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise pädevust, vaid liikmesriigid lihtsalt koordineerivad oma majanduspoliitikat liidu piires. ELTL artikkel 4, mis määrab kindlaks jagatud pädevuse valdkonnad, ei eelda aga vastavalt lõikele 1 liidu pädevust ega sätesta lõikes 2 jagatud pädevust majanduspoliitika jaoks.

94. Teiseks võib jääda lahtiseks, kas peab paika käesolevas menetluses komisjoni esitatud seisukoht, mille kohaselt ELTL artikli 5 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimine peab põhimõtteliselt toimuma liidu piires ega või toimuda muul tasandil.

95. Järelikult ei riku selline õigusakt nagu ESML ka ELTL artikli 2 lõiget 3 ega artikli 5 lõiget 1.

c) Rahvusvaheliste lepingute sõlmimine

96. Pädevuse jaotuse osas liidu ja liikmesriikide vahel tuleb veel kontrollida, kas ESML sõlmimist ja ratifitseerimist takistab ELTL artikli 3 lõikes 2 sätestatud liidu ainupädevus sõlmida rahvusvahelisi lepinguid.

97. Liidu ainupädevusega on selle sätte kohaselt tegemist eelkõige siis, kui rahvusvahelise lepingu sõlmimine võib „mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala”. Kaebaja arvates võib ESML mõjutada liidu majandus- ja rahapoliitika eeskirju.

98. Selle kohta tuleb märkida, et ELTL artikli 3 lõige 2, nagu tuleneb ka koostoimest ELTL artikliga 216, reguleerib üksnes liidu ainupädevust sõlmida lepinguid kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Seega on selle sätte kohaselt koosmõjus ELTL artikli 2 lõikega 1 liikmesriikidel keelatud vaid selliste lepingute sõlmimine kolmandate riikidega. ESML osalised on aga üksnes liidu liikmesriigid.

99. Seega ei ole sellise õigusaktiga nagu ESML võimalik ELTL artikli 3 lõiget 2 üldse rikkuda. Kuivõrd kaebaja peab ELTL artikli 3 lõiget 2 puudutava väitega silmas üksnes seda, et ESML mõjutab liidu majandus- ja rahapoliitika eeskirju, siis käsitletakse seda küsimust seal, kus kontrollitakse, kas ESML sõlmimise ja ratifitseerimisega rikutakse asjaomaseid sätteid.

3. ELTL artiklis 125 sätestatud nn *bail out* keeld

100. Nii võib ESML sõlmimist ja ratifitseerimist takistada ELTL artikkel 125.

101. Kaebaja leiab, et ESML on ELTL artikliga 125 vastuolus. Tema sõnul on sisuliselt tegemist euroala liikmesriikidel lasuvate võlakohustuste garanteerimisega. Pealegi keelab ELTL artikkel 125 ESML-iga kaebaja arvates liikmesriikidele pandud kohustuse anda rahalisi vahendeid teise liikmesriigi võlgade ülevõtmiseks. Seda ei muuda kaebaja sõnul ka asjaolu, et finantsabi andmine on ESML kohaselt seotud teatavate tingimustega.

102. Kaebaja arvates ei riku ELTL artiklit 125 mitte ainult ESM-i finantsabi andmise vahendid, vaid ka kapitali sissenõudmise sätteid. Näiteks ESML artikli 25 lõikes 2 on ette nähtud suurema kapitali sissenõudmine, kui mõni liikmesriik ei suuda oma kohustust täita, ning kaebaja arvates garanteerivad seega ESM-i liikmed teiste ESM-i liikmete võlgu.

103. Järgmisena tuleb seega kontrollida, kas ELTL artikkel 125 keelab ESML-is sätestatud finantsabi andmise vahendid (selle kohta allpool punkt a) ja kapitali sissenõudmise (selle kohta allpool punkt b).

a) ESML artiklites 14–18 sätestatud finantsabi andmise vahendid

104. ESML artiklites 14–18 on sätestatud terve rida „finantsabi andmise vahendeid”. Artiklid 14–16 võimaldavad anda ESM-i liikmetele erinevaid laene. Vastavalt artiklitele 17 ja 18 saab ESM-ile anda õiguse osta ESM-i liikme võlakirju temalt endalt või kolmandalt isikult. ESML artikli 12 lõigete 1 ja 2 kohaselt võib ESM nende finantsabi andmise vahendite abil anda stabiilsustoetust üksnes „rangetel tingimustel, mis on asjakohased asjaomase finantsabi andmise vahendi puhul”.

105. Kõik liikmesriigid ja menetluses osalevad liidu institutsioonid on seisukohal, et ELTL artikkel 125 ei keela ESM-i finantsabi andmise vahendeid vähemasti siis, kui on täidetud tulevase ELTL artikli 136 lõike 3 tingimused. See säte eeldab, et finantsabi andmine on euroala stabiilsuse tagamiseks hädavajalik ja et finantsabi antakse „rangetel tingimustel”.

i) Liikmesriikide tegevus

106. Kõigepealt tuleb selgitada, kas ESML sõlmimine ja ratifitseerimine liikmesriikide poolt on piisavalt tihedalt seotud finantsabi andmise vahendite kasutamisega ESM-i poolt, põhjendamaks seda, et liikmesriigid rikuvad ELTL artiklit 125.

107. Mõned liikmesriigid väitsid siinkohal, et ELTL artikli 125 lõike 1 teises lauses sisalduv keeld kehtib üksnes liikmesriikidele, mitte aga iseseisvale rahvusvahelisele organisatsioonile nagu ESM. Järelikult ei saagi seda sätet ESM-i tegevusele kohaldada.

108. ELTL artikli 125 lõike 1 teise lause esimese poole kohaselt ei kanna „liikmesriik” esiteks vastutust teiste liikmesriikide avaliku võimu organite, teiste avalik-õiguslike isikute või riigi osalusega äriühingute kohustuste eest (esimene võimalus). Teiseks ei võta ta selle säte kohaselt neid kohustusi ka enda kanda (teine võimalus).

109. Kuigi ESM on iseseisev rahvusvaheline organisatsioon, peavad liikmesriigid selle organisatsiooni raames tegutsedes juhinduma liidu õigusest. Liikmesriigid peavad nimelt rahvusvaheliste lepingute alusel sõlmitud kokkuleppeid täites pidama silmas liidu õigusest tulenevaid kohustusi.¹⁷ Seega on liikmesriigid eelkõige siin analüüsitava finantsabi andmise vahendite üle otsustamisel seotud ELTL artikli 125 nõuetega. Finantsabi andmiseks on ESML artiklite 14–18 kohaselt vajalik juhatajate nõukogu otsus, kusjuures juhatajate nõukogu koosneb vastavalt ESML artiklile 5 iga ESM-i liikme valitsuse esindajast.

110. Selleks, et sellise finantsabi andmisega rikutaks ELTL artiklit 125, ei ole tingimata vajalik, et see säte oleks ESM-ile siduv. Pigem on küsimus selles, kas liikmesriigid rikuvad ELTL artikli 125 nõudeid, kui nad annavad ESM-i kaudu finantsabi. Kuna liikmesriikidel on ESM-i üle täielik kontroll ning ESM-i finantsvahendid pärinevad ESML artikli 9 kohaselt vähemasti osaliselt liikmesriikide poolt sissemakstud aktsiakapitalist, ei saa väita, et liikmesriigid ei riku ESM-i kaudu finantsabi andes ELTL artiklit 125 juba seetõttu, et finantsabi rahastatakse ESM-i abil, mitte aga otse liikmesriikide eelarvest. Järelikult tuleb iga ESM-i finantsabi andmise vahendi puhul kontrollida, kas selle tulemusel liikmesriigid vastutavad või võtavad enda peale teise liikmesriigi võlakohustusi.

111. Peale selle ei pruugi ELTL artiklit 125 rikkuda mitte ainult finantsabi andmine, vaid ka juba ESML sõlmimine ja ratifitseerimine liikmesriikide poolt. Finantsabi andmine ESM-i kaudu ei toimu küll juba ESML sõlmimise ja ratifitseerimisega, sest selleks on kõigepealt vaja juhatajate nõukogu otsust. Nagu eelnevalt selgitatud on valitsuste esindajad pärast ESML jõustumist hääletamisel nagunii seotud ELTL artikliga 125. Vaatamata sellele seotusele rikutaks juba ESML sõlmimise ja ratifitseerimisega siiski ELTL artiklit 125, kui ESML finantsabi andmise vahendite üle otsustamist ei oleks kuidagi võimalik viia kooskõlla ELTL artikliga 125, kuna finantsabi andmine läheks paratamatult selle sättega vastuollu.

112. Seega rikuksid liikmesriigid juba ESML sõlmimise ja ratifitseerimisega ELTL artiklit 125, kui see säte keelaks neil põhimõtteliselt anda finantsabi ESM-i kaudu vastavalt ESML artiklitele 14–18. See eeldab, et sellise finantsabi andmine on liikmesriikidel endil keelatud ja selle andmine ESM-i kaudu kujutab endast liikmesriikide tegevust, mida tuleb alljärgnevalt kontrollida.

17 — Vt 15. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-55/00: Gottardo (EKL 2002, lk I-413, punkt 33).

ii) ESM kui liikmesriigi võlakohustuste garantii

113. Võimalike finantsabi andmise vahendite osas tuleb esmalt kontrollida kaebaja väidet, mille kohaselt ESML kujutab endast tervikuna euroala liikmesriikidel lasuvate võlakohustuste garantiid ning rikub seega ELTL artiklit 125.

114. Nagu komisjon on õigesti rõhutanud, selgub ELTL artikli 125 lõike 1 teise lause esimeses osas esimese võimalusena ette nähtud vastutuse välistamisest kõigepealt, et rahaliidu olemasolust ei saa tuletada kaudset vastastikust garantiid liikmesriikide võlakohustustele. Liidu õiguse kohaselt ei ole ükski liikmesriik seega kohustatud rahuldama teise liikmesriigi võlausaldajate nõudeid.

115. Pealegi sisaldab ELTL artikkel 125 ka vabatahtliku vastutuse võtmise keeldu. ELTL artikli 125 lõike 1 teise lause teise osa kohaselt ei kohaldata seda sätet vastastikuste finantstagatiste andmisele konkreetse projekti ühiseks teostamiseks. Kui sellist erandit on sõnaselgelt nimetatud, tähendab see teisisõnu seda, et põhimõtteliselt rikub liikmesriik ELTL artiklit 125 juba siis, kui ta võtab endale vabatahtlikult kohustuse vastutada teise liikmesriigi võlakohustuste eest.

116. ESML finantsabi andmise vahendid ei ole aga teise liikmesriigi võlakohustuste niisugune garantii. Nagu juba mainitud, on finantsabi andmiseks vaja juhatajate nõukogu otsust,¹⁸ mistõttu ei ole tegemist ESM-i kohustusega. Pealegi ei garanteeri laenu ega võlakirjade ostmine liikmesriigi võlausaldajatele nende nõuete rahuldamist. Olgugi et üks ESM-i ülesanne näib olevat ka usalduse suurendamine ESM-i liikmete krediitvõimelisuse vastu¹⁹, ei ole finantsabi andmise vahenditega, mida ESM saab siinkohal kasutada, siiski seotud tema liikmete võlakohustuste garantii. Seega võib jääda lahtiseks, kas ESM-i võimalikku garantiid tuleb lugeda liikmesriikide garantiiks.

117. Järelikult ei kujuta ESML finantsabi andmise vahendid kokkuvõttes endast liikmesriikide garantiid teiste liikmesriikide võlakohustustele. Seega ei riku ESML sõlmimine ja ratifitseerimine ELTL artiklit 125.

iii) Laenu kui teise liikmesriigi võlakohustuste enda peale võtmine

118. Järgmisena kerkib küsimus, kas ELTL artikliga 125 on liikmesriikidel keelatud anda ESM-i kaudu laenu ESM-i liikmele. See eeldab, et liikmesriikidel on selliste laenude andmine keelatud ja et laenu andmine ESM-i kaudu võrdub laenu andmisega liikmesriikide poolt.

119. Laenu andmine ei tähenda iseenesest liikmesriigi võlakohustuste eest vastutamist.²⁰ Lisaks vastutuse välistamisele keelab ELTL artikli 125 lõike 1 teise lause esimese osa teine võimalus liikmesriikidel ka teiste liikmesriikide kohustuste enda kanda võtmise. Tuleb kontrollida, kas see keeld hõlmab ka laenu andmist.

— Sõnastus ja kontekst

120. Saksakeelses tekstis on kasutatud mõistet „Eintreten für Verbindlichkeiten”, mis ei ole õiguskeeles eriti levinud.²¹ Kui lähtuda selle mõiste saksakeelsest tavatähendusest, võib see tähistada nii kohustuse võtmist enda kanda võlgniku asemel, s.t endale kohustuse tekitamist, kui ka võõra kohustuse tegelikku täitmist. Prantsuskeelses versioonis näib mõistel „les prend à sa charge” olevat samasugune tähendus, kuid ingliskeelses versioonis kasutatud mõiste „assume the commitments” rõhk on pigem võla ülevõtmisel kui selle täitmisel.

18 — Vt eespool punkt 109.

19 — Vt ESML põhjendus 4.

20 — Vt eespool punkt 116.

21 — Kohati on Saksa õigusnormides juttu võlasuhtesse astumisest („Eintreten „in” ein Schuldverhältnis”), vt Saksa tsiviilseadustiku § 563 „Lepingusse astumise õigus üürniku surma puhul”.

121. Kuigi näib, et keeleversioonides on nüansilisi erinevusi, on neile siiski ühine liikmesriigi vahetu tegevus teise liikmesriigi võlakohustuse osas. Keeld võtta kohustused enda kanda ei luba ELTL artikli 125 lõike 1 teise lause esimese osa sõnastuse kohaselt seega võtta endale teise liikmesriigi võlakohustusi, kas siis kohustusi maksmise abil täites või ise võlgnikuks hakates koos kohustusega võlg hiljem tasuda.

122. Laenu andmine ei täida neid tingimusi. Laenu andmisega ei võeta üle ega täideta teisel liikmesriigil lasuvat kohustust, vaid pannakse sellele liikmesriigile uus kohustus.

123. Ka aluslepingute ülejäänud sätted ei anna alust arvata, et ELTL artikli 125 lõike 1 teise lause esimene osa keelab laenuandmise liikmesriikide vahel. On küll tõsi, et alusleping esitab teataval juhul liikmesriikidele laenu andmisele tingimusi. Näiteks ELTL artikli 143 lõike 2 teise lause punkt c näeb ette „krediitide võimaldamise” liikmesriikidele, kelle rahaühik ei ole euro, teiste liikmesriikide poolt. See toimub nõukogu õigusaktiga maksebilansi raskuste korral väljaspool rahaliitu. Lisaks reguleerib ELTL artikli 122 lõige 2 liidu „finantsabi” liikmesriigile, mis peaks hõlmama ka laenu andmist.

124. Nende sätete olemasolust ei saa aga vastupidi kaebaja seisukohale järeldada, et liidu õigus keelab ülejäänud juhtudel liikmesriigile igasuguse laenu andmise. Esiteks ei viita ELTL artikkel 125 ELTL artiklile 143 ega artiklile 122. Seega ei ole näha, et need sätted oleksid erandid ELTL artiklis 125 sätestatud põhimõttelisest keelust. Teiseks ei puuduta kumbki liikmesriikidele laenu andmist reguleeriv aluslepingu säte käesoleval juhul kõne all olevat laenu andmist euroala liikmesriikide vahel. ELTL artikli 122 lõige 2 puudutab liidu antavat laenu ning ka ELTL artikli 143 lõike 2 teise lause punkt c käsitleb liidu meedet, mille puhul liikmesriikide finantsvahendite abil antakse laenu üksnes nendele liikmesriikidele, kelle rahaühik ei ole euro. ELTL artikli 122 lõikes 2 ja ELTL artikli 143 lõikes 2 sätestatud laenu andmise tingimused ei muutu kasutuks, kui liidu õigus ei kehtesta laenu andmisele euroala liikmesriikide vahel mingeid piiranguid.

125. Eelkõige on aga liidu ja liikmesriigi meetmetel erinev kontekst. Liidu meetmete puhul kehtib ELL artikli 4 lõike 1 ja artikli 5 lõike 1 esimese lause kohaselt pädevuse andmise põhimõte, liikmesriikide tegevuse puhul aga üldpädevuse põhimõte. Seda silmas pidades volitavad ELTL artikli 122 lõige 2 ja ELTL artikli 143 lõige 2 liitu laenu andma; liikmesriikidel ei ole sellist volitust aga vaja. Liidu ja liikmesriikide pädevuse jaotamise põhimõtetega oleks aga vastuolus see, kui liidule individuaalselt laenu andmise pädevustest ja nendega seotud rangetest tingimustest tuletataks liikmesriikidele suunatud üldine keeld laenu anda.

— ELTL artikli 125 eesmärgid

126. Küsimus on aga selles, kas ELTL artikli 125 sõnastuse ja konteksti alusel tehtud järeldused peavad paika ka selle sätte mõtet ja eesmärki silmas pidades.

127. ELTL artikli 125 eesmärgi kindlakstegemiseks võib kasutada ka aluslepingu ettevalmistavaid materjale ja selle sõlmimise asjaolusid. Need on täiendavad tõlgendamisvahendid.

128. ELTL artikkel 125 kattub sisuliselt EÜ asutamislepingu artikliga 104b, mis lisati sinna Maastrichti lepinguga²². EÜ asutamislepingu artikli 104b aluseks olnud komisjoni eelnõu põhjendusest nähtub, et see säte kehtestati koos praeguste ELTL artiklitega 123 ja 124 liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi ja võlgade vältimiseks. Nendes nähti muu hulgas finantsturgude kardetava ebastabiilsuse tõttu ohtu raha stabiilsusele ning majandus- ja rahaliidu püsimisele.²³ Vältimaks liikmesriikide ülemääraseid võlgu sooviti edendada liikmesriikide eelarvedistsipliini muu hulgas laenuvõtmise raskendamise abil.

129. See ongi ELTL artiklite 123–125 eesmärk. ELTL artikkel 123 võtab liikmesriikidelt võimaluse keskpankadelt laenu saada. ELTL artikkel 124 keelab lisaks anda liikmesriikidele eesõigusi muudes rahaasutustes.

130. Viimaks pidi ELTL artikkel 125 komisjoni eelnõu kohaselt takistama, et liikmesriik jääks riigivõla puhul lootma liidu või mõne teise liikmesriigi tingimusteta garantiile.²⁴ Eelnõus väljapakutud EÜ asutamislepingu artikkel 104a keelas küll vaid „liikmesriigi võlgade tingimusteta käendamise ühenduse või liikmesriikide poolt”. Maastrichti lepingu üle peetud liikmesriikide läbirääkimiste käigus laiendati seda keeldu praeguse sõnastuseni, mis on esimest korda kirja pandud nõukogu eesistujariigi Madalmaade ettepanekus.²⁵ Eelkõige võlakohustuste enda kanda võtmise keeld lisati väidetavalt Saksa valitsuse ettepanekul.²⁶ Paraku puuduvad üldkättesaadavad allikad selle ettepaneku, selle täpsete motiivide ja eelkõige selle kohta, mismoodi mõisteti seda liikmesriikide valitsuste esindajate konverentsil.

131. ELTL artikli 125 tekkelugu silmas pidades oli selle sätte eesmärk nähtavasti välistada vähemalt liikmesriikide lootus, et teised liikmesriigid tasuvad nende võlad, ja sundida neid järgima mõõdukat eelarvepoliitikat.

132. Peale selle peab minu arvates paika Euroopa Ülemkogu ja mitmete liikmesriikide väide, et ELTL artikli 125 eesmärk on samuti tagada liikmesriikide eelarvedistsipliin seeläbi, et pärast majandus- ja rahaliidu loomist jääks riskitasude distsiplineeriv mõju kapitaliturul püsima vastavalt liikmesriikide individuaalsele finantskäitumisele. Ideaalis lähtub selliste riskitasude määr nimelt potentsiaalsete võlausaldajate ootustest, mis puudutavad konkreetsete liikmesriikide erinevat krediitdivõimelisust. Krediitdivõimelisuse määrab jällegi asjaomase liikmesriigi finantssuutlikkus. Seega on ELTL artikli 125 eesmärk ka muuta see suutlikkus sõltumatuks teiste liikmesriikide finantssuutlikkusest.

133. Mõlemad eesmärgid – vältida nii võlgnikest liikmesriikide kui ka kapitalituru lootmajäämist teiste liikmesriikide finantssuutlikkusele – oleks suurimal määral täidetud, kui liikmesriikidel oleks keelatud anda igasugust finantstoetust teistele liikmesriikidele. Toetust saav liikmesriik võib seda nimelt alati kasutada ka oma võlakohustuste täitmiseks. See ei kehti mitte üksnes laenu vormis saadava raha kohta, vaid ka näiteks liikmesriigi vara müügist teisele liikmesriigile saadava likviidsuse kohta. See tooks muidugi kaasa liikmesriikidevahelise kaubandus- ja ärikeelu, kuid sellise laiaulatusliku keelu puhul oleks kõigi osalejate jaoks selge, et liikmesriik, kes võtab endale võlakohustusi, ei saa teistelt liikmesriikidelt mingisugust rahalist abi ükskõik mis vormis. Kõikide võlakohustuste täitmine sõltuks seega ainuüksi võlgnikust liikmesriigi individuaalsest finantssuutlikkusest.

134. ELTL artiklis 125 ei ole seda võimalust aga valitud. Nagu näha, ei ole selles keelatud anda liikmesriigile mis tahes finantstoetust.

22 — Euroopa Liidu leping, allkirjastatud 7. veebruaril 1992 Maastrichtis (EÜT C 191, lk 1).

23 — Vt majandus- ja rahaliidu loomise eesmärgil Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu muutmist käsitleva lepingu eelnõu, komisjoni 21. augusti 1990. aasta teatis, *Bulletin des Communautés européennes*, lisa 2/91, lk 25.

24 — Vt samas.

25 — Vt liikmesriikide valitsuste esindajate majandus- ja rahaliidu konverentsi eesistuja 28. oktoobri 1991. aasta dokument SN 3738/91 (UEM 82) „Proposal by the Presidency to the Intergovernmental Conference on Economic and Monetary Union“, artikkel 104a.

26 — Vt. *Jan Viebig*, Der Vertrag von Maastricht, Die Positionen Deutschlands und Frankreichs zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, lk 314.

135. ELTL artikli 125 eesmärki silmas pidades tuleb aga kõne alla tõlgendada seda sätet laiendavalt ja jätta seega välja vähemalt sellised finantstoetused, mis võivad lõpptulemusena mõjuda kui liikmesriigi võlakohustuste täitmine. Sellega laieneks ELTL artikli 125 lõike 1 teise lause esimese osa teise võimaluse kohaldamisala üksnes võlakohustuste kaudsele enda kanda võtmisele. Sellega võib olla tegu näiteks juhul, kui laenu annab liikmesriigile üldse võimaluse oma kohustust täita. Eriti ilmne oleks see siis, kui laenu suurus vastab nende võlakohustuste suurusele, mis on liikmesriigil oma võlasusaldajate ees.

– Euroopa Liidu aluspõhimõtted

136. ELTL artikli 125 sõnastust selle sätte eesmärgist lähtuvalt laiendades on aga oht minna vastuollu liidu aluspõhimõtetega, mis on vähemalt sama tähtsad kui ELTL artikkel 125.

Liikmesriikide suveräänsus

137. Eeskätt puudutab see liikmesriikide suveräänsuse kaitset. Liidu liikmesriigid on endiselt suveräänsed riigid. ELL artikli 5 lõike 1 esimeses lauses liidu pädevuse piiritlemiseks sätestatud pädevuse andmise põhimõte on selle suveräänsuse väljendus ja ühtaegu kaitse.

138. ESM-i loomisega ei kantud liikmesriikide pädevust üle liidule ega piiratud seeläbi liikmesriikide suveräänsust. ESML kui rahvusvaheline leping on hoopis liikmesriikide suveräänsuse ja lepinguvabaduse väljendus.

139. Kui eeldada, et liidu õigus keelab ka võlakohustusi kaudselt enda kanda võtta, takistaks see liikmesriikidel kasutada finantsvahendeid püüdmaks vältida mõne teise liikmesriigi maksejõuetuse negatiivset mõju enda majandus- ja finantsolukorrale. Liikmesriikide majandustegevuse omavahelise tiheda seotuse tõttu, mida liidu õigusega edendatakse ja mille poole püüeldakse, võib ühe liikmesriigi maksejõuetus tekitada olulist kahju ka teistele liikmesriikidele. Kahju võib ulatuda koguni nii kaugele, et tekib oht rahaliidu püsijäämisele, nagu märkis mitu menetlusosalist.

140. Seejuures ei ole asi selles, et teha kindlaks taoline oht rahaliidu stabiilsusele või leida vastus küsimusele, kuidas seda ohtu kõige paremini vältida. Ma tahan üksnes rõhutada, et ELTL artikli 125 laiendav tõlgendamine jätab liikmesriigid ka sellisel juhul ilma pädevusest hoida ära mõne teise liikmesriigi maksejõuetus ning võtaks neilt võimaluse üritada sel moel endal kahju tekkimist vältida. Liikmesriikide enda kaitseks meetmete võtmise suveräänsuse nii kaugele ulatuv piirang ei saa minu arvates tugineda teleoloogiliste kaalutluste tõttu õigusnormile antud laiendavale tõlgendusele, mis selle normi sõnastusest selgelt välja ei tule.

141. Seda kinnitab ka asjaolu, et aluslepingutes on muudel juhtudel ette nähtud siin vaidluse all olevate laenude sõnaselge keeld. ELTL artikli 123 lõige 1 keelab Euroopa Keskpanka ja liikmesriikide keskpankade „arvelduslaenu või mingit muud tüüpi laenuvõimalused” liikmesriikidele. Keskpankadel on seega keelatud liikmesriikidele laenu anda.²⁷ ELTL artiklis 125 ei ole aga liikmesriikide laenude kohta midagi sellist öeldud.

Liikmesriikide solidaarsus

27 — Vt ka nõukogu 13. detsembri 1993. aasta määruse (EÜ) nr 3603/93 asutamislepingu artiklis 104 ja artikli 104b lõikes 1 osutatud keeldude kohaldamiseks vajalike määratluste täpsustamise kohta artikli 1 lõike 1 punkt a, mis tugineb ELTL artikli 125 lõikele 2.

142. Lisaks sellele oleks ELTL artikli 125 laiendav tõlgendamine vastuolus solidaarsuse ideega, mida mainitakse mitmel pool aluslepingutes. Nii soovivad liikmesriigid liidu asutamisega ELLi preambuli kohaselt „süvendada oma rahvaste vahelist solidaarsust”. Vastavalt artikli 3 lõike 3 kolmandale lõigule edendab liit „majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust ja liikmesriikide vahelist solidaarsust”. Ka majanduspoliitika peatükis viitab ELTL artikli 122 lõige 1 sõnaselgelt liikmesriikide vahelisele solidaarsusele.

143. Loomulikult ei saa solidaarsuse ideest tuletada sellise finantsabi andmise kohustust nagu seda peaks andma ESM. ELTL artikli 125 teleoloogiline laiendav tõlgendus keelaks aga ka liikmesriikidel koguni üksteise vabatahtliku abistamise hädaolukorras, nimelt ühe liikmesriigi maksejõuetusega seotud oluliste majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgede takistamiseks. Hädaabi andmine suvalistele kolmandatele riikidele oleks lubatud, hädaabi andmine liidu piires aga keelatud. Minu arvates tekiks sellise keelu puhul küsimus, mis on siis üldse liidu mõte ja eesmärk.

144. Seega on ELTL artikli 125 laiendav tõlgendamine vastuolus aluslepingute üldpõhimõtetega.

– ELTL artikliga 125 seotud eesmärkidest kõrvalehiilimine ja nende järgimine

145. Vastuargumendina võib tuua väite, et ELTL artikli 125 lõike 1 teises lauses sätestatud keelul kaoks igasugune mõte, kui liikmesriikidel oleks küll keelatud võtta otseselt enda kanda võlakohustusi, kuid kaudse enda kanda võtmisega saaks selle keelu täitmisest kergesti hoiduda. Niisuguse seisukohaga olen ma nõus selles osas, et ELTL artikli 125 tõlgendamise tulemusel ei tohi seal sätestatud keeldude mõte täiesti ära kaduda.

146. Seda aga ei juhtu. ELTL artikli 125 lõike 1 teise lause esimeses osas sätestatud vastutuse välistamisel ja keelul võlakohustusi enda kanda võtta on ka siis *effet utile*, kui kohaldada neid sõnastusest tulenevat normatiivset sisu aluseks võttes.

147. Nagu eelkõige Kreeka valitsus õigesti märkis, on seega vastutuse välistamise esimese võimalusega välistatud liikmesriikide igasugune kohustus täita teise liikmesriigi võlakohustusi. Sellist kohustust ei ole võimalik tuletada liidu õigusest ja ka liikmesriik ei või endale ise sellist kohustust võtta, välja arvatud selle sätte teises pooles nimetatud tagatised. Iga liikmesriik ja tema potentsiaalsed võlausaldajad teavad seega, et iial ei ole võimalik nõuda võlakohustuste täitmist teiselt liikmesriigilt.

148. Pealegi on ELTL artikli 125 lõike 1 teise lause esimese osa teise võimalusega, s.t võlakohustuste enda kanda võtmise keeluga seotud lõpptulemusena võlausaldajate otsese soodustamise keeld. Selle kohaselt ei või liikmesriigid rahuldada otseselt teise liikmesriigi võlausaldajate nõudeid. Võlausaldajate otsene toetamine on neil keelatud, kaudne toetamine võlgnikust liikmesriigi toetamise tagajärjel seevastu mitte. Seega saavad võlausaldajad tavaliselt küll kasu liikmesriigi toetamisest. Kuid liikmesriigi potentsiaalsed võlausaldajad ei saa siiski olla päris kindlad, kas liikmesriigile antav võimalik finantsabi toob tõepoolest kaasa ka nende nõuete rahuldamise. Seega ei pruugi liikmesriigi vabatahtlik abistamine tingimata olla seotud selle liikmesriigi võlausaldajate nõuete täieliku või osalise rahuldamisega. Selline ebakindlus aitab saavutada eesmärki, et kapitaliturul kehtiksid liikmesriikide suhtes erinevad intressimäärad.²⁸

149. Seda silmas pidades tähendaks liikmesriigile antav laen vaid siis tema võlakohustuste enda kanda võtmist, kui see soodustaks otseselt laenu saava liikmesriigi võlausaldajaid. Sellega oleks tegemist näiteks siis, kui liikmesriigil puuduks laenu käsutamisoigus.

28 — Vt eespool punkt 132.

150. Siinkohal ei ole vaja arutada eelkõige Euroopa Ülemkogu väljapakutud tõlgendust, mille kohaselt võib liikmesriikide eelarvedistsipliini üldeesmärgi saavutamiseks anda liikmesriigile finantstoetust üksnes „rangetel tingimustel”, et ELTL artikli 125 järgimisest mitte hoiduda. Euroala liikmesriigid on sellised tingimused nimelt ESML artikli 12 lõikes 1 ette näinud.

– Vahekokkuvõte

151. ELTL artikli 125 lõike 1 teise lause esimeses osas nimetatud teine võimalus keelab järelkult sõnastuse, konteksti ja teleoloogilise tõlgenduse kohaselt üksnes teise liikmesriigi võlakohustuse otsese enda kanda võtmise ehk nende kohustuste ülevõtmise või täitmise, mis soodustab võlausaldajaid otseselt. See ei takista aga liikmesriikidel teisele liikmesriigile laenu anda.

152. ESML sõlmimise ja ratifitseerimisega ei riku liikmesriigid seega ka ESM-i poolt ESML artiklite 14–16 alusel antud laenude osas ELTL artiklit 125.

153. Kui Euroopa Kohus peaks ELTL artikli 125 lõike 1 teise lause esimese osa laiendaval tõlgendamisel seavastu jõudma järeldusele, et liikmesriikidel on keelatud ka üksteisele laenu andmine, tuleks kontrollida, kas laenu andmine ESM-i kaudu on liikmesriikide tegevus. ELTL artikli 125 laiendavat tõlgendust silmas pidades on see minu arvates väljaspool kahtlust. Seda seetõttu, et kui laenu andmine liikmesriigile on selle liikmesriigi võlakohustuste kaudne täitmine, siis peaks ka selle laenu andmine ESM-i kaudu olema vähemalt kaudselt laenu andmine liikmesriikide poolt. Liikmesriigid on ju ESM-i asutanud ja kontrollivad seda. Lisaks on neil ESML artikli 25 lõikes 1 sätestatud kahju katmise reegli alusel kohustus leida kogu laenuks vajalik summa.

iv) Võlakirjade ostmine kui liikmesriigi võlakohustuste enda kanda võtmine

154. Finantsabi andmise vahendite raames tuleb lõpuks kontrollida, kas ESML artiklites 17 ja 18 ette nähtud liikmesriigi võlakirjade ost sellelt riigilt endalt või kolmandalt isikult on kooskõlas ELTL artikliga 125. See eeldaks kõigepealt omakorda, et ELTL artikkel 125 keelab liikmesriikidel selliseid võlakirju osta.

155. ESML artiklis 17 ette nähtud võlakirjade ostmine otse võlakirjad emiteerinud liikmesriigilt on lihtsalt üks laenu andmise erivorm. Nagu eespool näha, on ESML alusel laenu andmine ELTL artikliga 125 kooskõlas.

156. ESML artiklis 17 ette nähtud liikmesriigi võlakirjade ostmine kolmandalt isikult ei tähenda põhimõtteliselt samuti liikmesriigi võlakohustuste enda kanda võtmist, kuna seeläbi ei täideta liikmesriigi võlakohustusi. Võlakirjad emiteerinud liikmesriik jääb nimelt endiselt võlakohustuse võlgnikuks, nagu komisjon õigesti märkis. Liikmesriigi võlakohustuse sisu jääb seega samaks, muutub üksnes võlausaldaja.

157. Vastuargumendina võib väita, et pärast võlakirjade ostmist kujunev olukord ei erine majanduslikus mõttes liikmesriigi võlakohustuse tavalisest täitmisest kolmanda isiku kasuks, mille alusel tekib kohustuse täitnud liikmesriigil tagasinõudeõigus kohustusest vabanenud liikmesriigi vastu. Sellise tagasinõudeõiguse sisu erineb muidugi vahetult võlakirja ostmisega saadud nõudeõigusest. Samuti on abi vajava liikmesriigi võlakirja hind tavaliselt tunduvalt madalam kui võlakohustuse suurus. Lõpptulemusena saab aga senine võlausaldaja võlakirja ostmisel vähemalt osa oma nõudest otse võlakirja ostnud liikmesriigilt tagasi.

158. Seega tekib küsimus, kas võlakirjade ostmise kolmandalt isikult rikub ELTL artiklit 125, kuna see soodustab otseselt võlakirjade omanikke kui liikmesriigi seniseid võlausaldajaid.²⁹ Olgugi et sellise ostu puhul läheksid ESM-i finantsvahendid otse võlausaldajale, ei rikuta minu arvates võlausaldajate otsese soodustamise keeldu, kui võlakirju ostetakse tavalistel turutingimustel. Sellisel juhul saab senine võlausaldaja oma raha samamoodi nagu suvaliselt kolmandalt isikult ega löika konkreetselt kasu mõne teise liikmesriigi finantssuutlikkusest. Väärtpaberiturul tehtava tavalise tehingu puhul ei saaks võlausaldaja lisaks teadagi, et võlakirju ostab liikmesriik. Selline võlakirjade ost ei aita seega tekitada liikmesriigi potentsiaalsete võlausaldajate usku teise liikmesriigi finantssuutlikkusesse.

159. Ei ole näha, et finantsabi andmise vahendite kasutamine vastavalt ESML artiklile 18 kalduks tingimata kõrvale kirjeldatud asjaoludest. Selle sätte kohaselt toimuv võlakirjade ost ESM-i poolt ei satu iseenesest tingimata ELTL artikliga 125 vastuollu,³⁰ vaid igal juhul on võimalik seda läbi viia kooskõlas nende nõuetega. Seega võib käesoleva analüüsi käigus jääda ka võlakirjade ostu osas lahtiseks, kas ESM-i tegevus on selles osas ELTL artikli 125 raames üldse liikmesriikidele omistatav.

160. Järelikult ei riku ESML sõlmimine ja ratifitseerimine ka ESML artiklites 17 ja 18 ette nähtud võlakirjade ostmise osas ESM-i poolt ELTL artiklit 125.

b) ESML artiklis 25 sätestatud kapitali sissenõudmine

161. Viimaks tuleb ELTL artiklis 125 sätestatud keelu osas kontrollida, kas sellega on kooskõlas ESML artikli 25 lõikes 2 ette nähtud suurendatud kapitali sissenõudmine.

162. ELTL artikli 125 lõike 1 teise lause esimeses osas nimetatud esimene võimalus keelab vabatahtliku vastutuse võtmise liikmesriikide vahel.³¹

163. ESML artikli 8 lõike 2 esimese lause kohaselt jaguneb ESM-i lubatud aktsiakapital sissemakstavateks aktsiateks ja sissenõutavateks aktsiateks. Lepingu artikli 9 kohaselt võivad muu hulgas direktorite nõukogu ja tegevdirektor sissemaksmata kapitali teatavatel tingimustel sisse nõuda. ESML artikli 25 lõige 2 sätestab, et kui mõni ESM-i liige ei tee kapitali sissenõudmise raames nõutavat sissemakset, suurendatakse ülejäänud ESM-i liikmete puhul sissenõutava kapitali mahtu.

164. Nende sätetega ei kaasne aga vabatahtlikku vastutuse võtmist ESML sõlmimisel. ESM-i iga liige peab selle kohaselt täitma üksnes oma kapitali sissemakse kohustuse. Juhul kui mõni ESM-i liige ei täida seda kohustust, esitatakse selle tulemusel ESML artikli 25 lõike 2 esimese lause kohaselt teistele liikmesriikidele üksnes nõue suurendada nende enda kapitali sissemakset. Nad ei ole aga kohustatud täitma teise ESM-i liikme sissemakse kohustust. Kohustuse täitmata jätnud ESM-i liikmel säilib kohustus teha ESM-i sissemakse, nagu nähtub ESML artikli 25 lõike 2 teisest lausest.

165. Seda järeldust kinnitab lisaks ESML osaliste 27. septembri 2012. aasta ühisavaldus, mille kohaselt ei näe leping ühegi liikmesriigi jaoks ette maksekohustust, mis oleks suurem kui selle liikmesriigi osa lubatud aktsiakapitalist.³² Seega kui liikmesriik on oma sissemakse täies ulatuses teinud, ei saa temalt sissenõutava kapitali mahtu enam ESML artikli 25 lõike 2 esimese lause alusel suurendada.

29 — Vt eespool punkt 148.

30 — Vt eespool punkt 111.

31 — Vt eespool punkt 115.

32 — Vt Küprose alalise esindaja Euroopa Liidu juures 27. septembri 2012. aasta kiri Euroopa Ülemkogu peasekretariaadile, dokument nr SGE12/010319.

c) Vahekokkuvõte

166. Seega tuleb tõdeda, et ELTL artikkel 125 ei keela liikmesriikidel sõlmida ja ratifitseerida lepingut, mis reguleerib sissenõutava kapitali mahu suurendamist nagu ESML artikli 25 lõike 2 esimeses lauses ning mis näeb ette rahvusvahelise organisatsiooni finantsabi andmise vahendid, nagu need on sätestatud laenude ja võlakirjade ostuna ESML artiklites 14–18.

4. Uute pädevuste andmine liidu institutsioonidele

167. Järgmisena tuleb kontrollida, kas ESML sõlmimine ja ratifitseerimine on liidu õigusega vastuolus seetõttu, et see annab liidu institutsioonidele uusi ülesandeid. ESML näeb mitmes kohas ette komisjoni, Euroopa Kohtu ja Euroopa Keskpanga tegevuse, kuigi ESML raames tegutsevad üksnes liikmesriigid, mitte aga liit.

168. Kaebaja arvates on selline ülesannete andmine vastuolus aluslepingutes sätestatud institutsioonide funktsioonidega. Ta leiab eelkõige, et selline liidu institutsioonide kasutamine on võimalik üksnes ELL artiklis 20 sätestatud tõhustatud koostöö raames.

169. Seega tuleb alljärgnevalt kontrollida, kas ülesanded, mis on ESML-is ette nähtud komisjonile (selle kohta allpool punkt a), Euroopa Kesk pangale (selle kohta allpool punkt b) ja Euroopa Kohtule (selle kohta allpool punkt c) rikuvad ELL artikli 13 lõike 2 esimest lauset, mille kohaselt iga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires.

a) Komisjon

170. Pärast ESM-i liikme stabiilsustoetuse taotluse saamist viib komisjon ESML artikli 13 lõike 1 kolmanda lause kohaselt juhatajate nõukogu esimehe volitusel läbi erinevaid hindamisi, mille alusel antakse ESM-i kaudu finantsabi. Lisaks on ESML artikli 13 lõigete 3 ja 4 kohaselt komisjoni ülesanne koostöös Euroopa Kesk pangaga ja võimaluse korral koos Rahvusvahelise Valuutafondiga leppida abi vajava ESM-i liikmega kokku finantsabiga seotud tingimustes. Tingimuste jõustumiseks on aga selle sätte lõike 4 kohaselt vaja veel juhatajate nõukogu heakskiitu. Ka tingimuste täitmise kontrollimine on ESML artikli 13 lõike 7 kohaselt ainult komisjoni ülesanne. Lisaks näeb ESML mitmes kohas ette komisjoni muid kontrolle ja aruandeid.³³

171. Euroopa Kohus on endise EMÜ asutamislepingu artikli 155 neljanda taande kohta, mis kirjeldas komisjoni ülesandeid, märkinud, et see säte ei välista, et liikmesriigid teevad komisjonile ülesandeks koordineerida nende esindajate poolt nõukogus vastu võetud õigusakti alusel toimuvat tegevust.³⁴ Teises otsuses juhtis Euroopa Kohus tähelepanu sellele, et ükski aluslepingu säte ei takista liikmesriikidel kasutada väljaspool aluslepingut menetlusi, mis juhinduvad teatavatest liidu õiguse normidest, ning kaasata sellisesse menetlusse liidu institutsioone.³⁵ Sellest kohtupraktikast saab järeldada, et komisjon võib liikmesriikide eestvedamisel tegutseda ka väljaspool talle aluslepingutega määratud ülesannete piire.

33 — Vt ESML artikli 4 lõike 4 esimese lõigu esimene lause, artikli 14 lõiked 5 ja 6, artikli 15 lõige 5, artikli 16 lõige 5 ja artikli 17 lõige 5.

34 — Vt 30. juuni 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-181/91 ja C-248/91: parlament vs. nõukogu ja komisjon (EKL 1993, lk I-3685, punkt 20).

35 — Vt 2. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-316/91: parlament vs. nõukogu (EKL 1994, lk I-625, punkt 41).

172. Kõigi liikmesriikide valitsuste esindajad võtsid 20. juunil 2011 vastu otsuse, mille kohaselt „peaks ESML sisaldama sätteid, mille järgi Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank täidavad lepingus ettenähtud ülesandeid”.³⁶ See otsus läheb mainitud kohtupraktikast kaugemalegi, kuna ESML puhul ei ole tegemist kõigi liikmesriikide tegevusega ning alles 2. veebruaril 2012 sõlmitud ESML täpne sisu ei olnud otsuse tegemise ajal veel teada.

173. Ometigi on komisjon viidatud kohtupraktikat silmas pidades minu arvates põhimõtteliselt õigustatud täitma ESML-is talle ette nähtud ülesandeid. Esiteks näitab asjaolu, et otsust toetasid kõigi valitsuste esindajad, seda, et liikmesriikide tegevus oli piisavalt ühine. Teiseks oli ESML põhisisu liikmesriikide esindajatele otsuse tegemise ajal teada, kuna Euroopa Ülemkogu oli juba 20. aprillil 2011 ESM-i põhijooned heaks kiitnud.³⁷

174. Kaebaja seisukoht, mille kohaselt ELL artiklis 20 sätestatud tõhustatud koostöö menetlus takistab liidu institutsioonidele ülesannete andmist, ei ole veenev. Selle sätte lõige 1 näeb küll sõnaselgelt ette, et liikmesriigid võivad selles menetluses „kasutada liidu institutsioone”. Tõhustatud koostöö läheb aga kaugemale pelgast ülesannete andmisest, mida on silmas peetud viidatud Euroopa Kohtu praktikas. See ei piirdu võimalusega kasutada liidu institutsioone, vaid võimaldab eelkõige vastu võtta liidu õigusakte, mis on ELL artikli 20 lõike 4 kohaselt siduvad ainult osalevatele liikmesriikidele. Seega ei tundu, et liikmesriigid oleksid tahtnud tõhustatud koostöö sätete kehtestamisega piirata viidatud kohtupraktikas Euroopa Kohtu poolt kinnitatud võimalust kasutada liidu institutsioone väljaspool aluslepingute kohaldamisala.

175. Lisaks tuleb rõhutada, et erinevalt ELL artiklis 20 sätestatud tõhustatud koostööst ei ole komisjonil kohustust täita ESML-is talle pandud ülesandeid. Viidatud Euroopa Kohtu praktikat ei tohi mõista nii, et liikmesriigid võivad kohustada komisjoni tegutsema väljaspool liidu raame. Selline kohustus saab komisjonil kui liidu institutsioonil olla nimelt üksnes liidu õiguses sätestatud ülesannete puhul. Pealegi nähtub ELL artikli 17 lõike 3 kolmandast lõigust, et komisjon on oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatu ning et tema liikmed ei saa juhiseid üheltki valitsuselt ega institutsioonilt. Sellest arusaamast lähtuvad nähtavasti ka euroala liikmesriigid, tuginedes ESML põhjenduses 10 kõigi liidu liikmesriikide loale „taotleda” („aufzufordern”)³⁸ Euroopa Komisjonilt selle lepinguga ettenähtud ülesannete täitmist. Seega ei eelda ESML, et komisjon on selleks kohustatud.

176. Seda silmas pidades võib ESML sõlmimine ja ratifitseerimine rikkuda liidu õigust äärmisel juhul siis, kui leping taotleks komisjonilt sellist tegevust, mis on talle aluslepingutega keelatud. Ka ESM-i raames tegutsedes jääb nimelt liidu õigus, kaasa arvatud põhiõiguste harta, komisjonile kui liidu institutsioonile endiselt tervikuna siduvaks.

177. Mina siiski ei leia, et liidu õigust on rikutud. Pigem on see koguni liidu õiguse kaitse huvides, kui teha komisjonile ESM- raames ülesandeks tagada ESML artikli 13 lõike 3 teises lõigus sätestatud finantsabi andmise vahenditega seotud tingimuste kooskõla liidu õigusega.

178. Kui komisjon täidab ESML-iga talle pandud ülesandeid liidu õigusest tulenevaid kohustusi järgides, ei riku ta ELL artikli 13 lõike 2 esimest lauset.

36 — Vt nõukogu 24. juuni 2011. aasta saatemärkused, dokumendi nr 12114/11, ning ESML põhjendus 10.

37 — Vt Euroopa Ülemkogu 24. ja 25. märtsi 2011. aasta istungi järeldused Euroopa Ülemkogu 20. aprilli 2011. aasta saatemärkuste kohaselt, dokumendi nr EUCO 10/1/11 REV 1, punkt 17 ja II lisa.

38 — Veel selgem on siinkohal ESML prantsuskeelne versioon, milles kasutatakse üksnes sõna „demander”.

b) Euroopa Keskpank

179. ESML paneb ka Euroopa Kesk pangale terve rea ülesandeid. Komisjoni ülesannetega võrreldes on nende maht väiksem. Iseseisev kontrollipädevus on ette nähtud üksnes ESML artikli 4 lõike 4 esimese lõigu esimeses lauses ja artikli 18 lõikes 2. Muus osas tegutseb komisjon ESML artikli 13 lõigete 1, 3 ja 7 ning artikli 14 lõike 6 kohaselt „koostöös” Euroopa Kesk pangaga. Neil juhtudel ei ole seega tegemist niivõrd ülesannete andmisega Euroopa Kesk pangale, kuivõrd kvalifitseeritud konsulteerimisõigusega.

180. Eespool viidatud Euroopa Kohtu praktikat komisjonile ülesannete andmise kohta saab üle kanda Euroopa Kesk pangale, nagu märkis eelkõige Madalmaade valitsus. See kehtib igal juhul siis, kui sarnaselt ESML-iga on ülesanded seotud üldise majanduspoliitikaga, mille toetamine kuulub vastavalt ELTL artikli 282 lõikele 1 ja lõike 2 kolmandale lausele Euroopa Kesk panga ülesannete hulka.

181. Taas tuleb siiski rõhutada, et Euroopa Kesk pank ei ole kohustatud talle ESML-iga pandud ülesandeid täitma. ELTL artiklisse 130 kirja pandud Euroopa Kesk panga sõltumatust silmas pidades on see siinkohal eriti oluline.

182. Seega tuleb ka Euroopa Kesk panga osas märkida, et ESML sõlmimine ja ratifitseerimine ei riku ELL artikli 13 lõike 2 esimest lauset, kui Euroopa Kesk pank täidab ESML-iga talle pandud ülesandeid liidu õigusest tulenevaid kohustusi järgides.

c) Euroopa Kohus

183. Viimasena tuleb selgitada, kas Euroopa Kohtule ESM-i raames ettenähtud roll on kooskõlas liidu õigusega.

184. ESML artikli 37 lõike 2 kohaselt lahendab juhatajate nõukogu „kõik vaidlused, mis tekivad ESM-i liikme ja ESM-i vahel või ESM-i liikmete vahel käesoleva lepingu tõlgendamise või kohaldamise üle, sealhulgas kõik vaidlused selle üle, kas ESM-i vastuvõetud otsused on kooskõlas käesoleva lepinguga”. Selle sätte lõike 3 kohaselt esitatakse vaidlus Euroopa Kohtule, kui ESM- liige vaidlustab juhatajate nõukogu otsuse. Nagu nähtub ESML põhjendusest 16 on ESM-i liikmed Euroopa Kohtu rolli aluseks võtnud ELTL artikli 273.

185. Vastavalt ELTL artiklile 273 kuulub Euroopa Kohtu „pädevusse iga aluslepingute objekti käsitlev liikmesriikidevaheline vaidlus, kui see antakse Euroopa Kohtusse poolte erikokkuleppe alusel”. Tuleb kontrollida, kas eespool kirjeldatud ESML artiklis 37 sätestatud kord vastab nendele tingimustele.

186. Esiteks peavad selleks vaidlused ESML tõlgendamise või kohaldamise üle käsitlema aluslepingute objekti. Kui võrrelda seda ELTL artikli 259 lõikes 1 sätestatud liikmesriigi poolt esitatud kohustuste rikkumise hagiga, siis on näha, et ELTL artikkel 273 ei puuduta vaidlusi aluslepingute tõlgendamise üle. Pelgast seosest piisab. Kuna ülesandeks tegemine peab ELTL artikli 273 alusel tulenema poolte erikokkuleppest, piisab lisaks sellest, kui sellise kokkuleppe ese on seotud liidu aluslepingute objektiga. Siis ei ole vaja, et iga üksik kokkuleppest tulenev vaidlus oleks tingimata seotud liidu aluslepingutega.

187. ESM-i puhul on selline seos olemas juba seetõttu, et selle artikli 13 lõike 3 teine lõik nõuab, et finantsabi andmise vahenditega seotud tingimused oleksid kooskõlas ELTLiga ette nähtud majanduspoliitika koordineerimise meetmetega. Pealegi võib konkreetse finantsabi andmisel vaidlusi tekitada näiteks ELTL artikli 125 tõlgendamine (nn *bail out* keeld). ESML tõlgendamisel ja kohaldamisel tekkivad vaidlused on niisiis seotud aluslepingute objektiga ELTL artikli 273 tähenduses.

188. Teiseks tekib küsimus, kas ESML artikkel 37 puudutab liikmesriikidevahelisi vaidlusi ELTL artikli 273 tähenduses. ESML näeb ette vaidluse esitamise Euroopa Kohtule ka siis, kui see on tekkinud ESM-i liikme ja ESM-i kui rahvusvahelise organisatsiooni vahel.

189. ESML osalised on üksnes euroala liikmesriigid, kes ESML artikli 5 kohaselt tegutsevad oma valitsuste esindajate kaudu juhatajate nõukogus, ESM-i kõrgeimas organis. Nagu eelkõige Ühendkuningriigi valitsus on tabavalt märkinud, sarnaneb seda silmas pidades ESM-i ja ESM-i liikme vaheline vaidlus sisuliselt vaidlusega ESM-i liikme ja ESM-i teiste liikmete vahel, kes on ESM-i raames häälteenamusega vastu võtnud otsuse. Lisaks on liikmesriikide tegevus sellise organisatsiooni raames liidu õigusega eriliselt seotud. Euroopa Kohtu pädevus tagab seega liidu õiguse ühetaolise kohaldamise. Pealegi tugevdab ta liidu õiguskaitsesüsteemi, mis vastab ELTL artikli 273 eesmärkidele. Lisaks kõigele on see säte liikmesriikide jaoks vabatahtlik. Seetõttu ei tekita selle sätte laiendav tõlgendamine mingeid kahtlusi. Seega saab liikmesriikide vahelistele vaidlustele ainult nende poolt loodud organisatsiooni raames ELTL artiklit 273 kohaldada ka siis, kui see organisatsioon on ise vaidluse pool.

190. Järelikult on ka Euroopa Kohtule ESML-iga määratud roll kooskõlas ELL artikli 13 lõike 2 esimese lausega.

5. Põhiõiguste harta artikkel 47 ja õiguskindluse põhimõte

191. Järgmisena tuleb kontrollida, kas ESML on kooskõlas põhiõiguste harta artiklis 47 sätestatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiguskindluse üldpõhimõttega.

192. Kaebaja väitis siinkohal, et ESML artikli 37 lõike 2 kohaselt on Euroopa Kohtu pädevus ESM-i kontrollimisel piiratud, olgugi et näiteks tingimused, mille ESM seob stabiilsustoetusega, võivad mõjutada eelkõige harta IV jaotises sätestatud sotsiaalseid õigusi. Euroopa Kohtu poole saavad aga pöörduda ainult euroala liikmesriigid. ESM-i tegevuse osas ei ole seega tagatud tõhusat kohtulikku kaitset, nagu nõuab põhiõiguste harta artikkel 47.

193. Põhiõiguste harta artikli 51 lõike 1 esimese lause kohaselt on harta sätted liikmesriikidele ette nähtud „üksnes liidu õiguse kohaldamise korral”. Seetõttu ei saa komisjoni arvates põhiõiguste harta artiklit 47 ESM-i tegevusele kohaldada. Siinkohal ei ole oluline, kas see seisukoht peab paika. Üksikisiku õigus tõhusale õiguskaitsevahendile on nimelt ESM-i tegevuse osas igal juhul piisavalt tagatud.

194. Nagu näitab ka käesolev kohtuvaidlus on Euroopa Kohtul ja siseriiklikel kohtutel seega ELTL artiklis 267 sätestatud tavamenetluses õigus kontrollida, kas liikmesriikide tegevus ESM-i raames on liidu õigusega kooskõlas. Liikmesriigid peavad ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu kohaselt seega nägema ette tõhusa õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse vähemalt tingimuste siseriikliku rakendamise osas.³⁹

195. Eelotsuse küsimuses samuti mainitud õiguskindluse põhimõtte puhul ei ole aru saada, mil moel võiks ESM-i tegevus seda rikkuda.

196. Seega ei riku ESML sõlmimine ja ratifitseerimine põhiõiguste harta artiklit 47 ega õiguskindluse põhimõtet.

39 — Vt selle kohta 13. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-432/05: Unibet (EKL 2007, lk I-2271, punktid 38 ja 42 ning seal viidatud kohtupraktika).

6. ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõte

197. Lõpuks kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus ESML kooskõlas ELL artikli 4 lõikega 3. See säte kehtestab „lojaalse koostöö põhimõtte”, mille kohaselt abistavad liit ja liikmesriigid täielikus vastastikususes austuses üksteist aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel.

198. Kaebaja väitis sellega seoses, et liikmesriigid rikuvad seda põhimõtet, kuna nad püüavad sellise iseseisva rahvusvahelise organisatsiooni nagu ESM-i loomisega hoiduda liidu õiguse ja eelkõige ELTL artiklis 125 sätestatud keeldude järgimisest.

199. Nagu juba eespool näidatud,⁴⁰ ei saa öelda, et hoidutakse liidu õiguse nõuete, eelkõige ELTL artikli 125 järgimisest. Liidu õiguse nõuete täitmisest hoidumise probleemi tuleks pealegi hinnata üksnes nende nõuete enda tõlgendamise raames. Lisaks teise eelotsuse küsimuse raames juba analüüsitud liidu õiguse sätetele ei selgu, mil moel võiks ESML rikkuda lojaalse koostöö põhimõtet. Komisjonile ja Euroopa Keskpankale ESML-is ette nähtud ülesanded räägivad pigem vastupidise kasuks.

200. Seega ei riku ESML sõlmimine ja ratifitseerimine ka ELL artikli 4 lõiget 3.

7. Vahekokkuvõte

201. Eeltoodust lähtudes tuleb teisele eelotsuse küsimusele vastata nii, et ELL artikli 4 lõige 3, ELL artikkel 13, ELTL artikli 2 lõige 3, ELTL artikli 3 lõike 1 punkt c ja lõige 2, ELTL artiklid 122, 123 ja 125 ning põhiõiguste harta artikkel 47 ja õiguskindluse põhimõte ei takista liikmesriigil sõlmida ja ratifitseerida selline rahvusvaheline leping nagu ESML.

C – Kolmas eelotsuse küsimus: otsuse jõustumise mõju teise eelotsuse küsimuse vastusele

202. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib lõpuks kolmanda küsimusega teada, kas liikmesriigi õigus sõlmida ja ratifitseerida niisugune rahvusvaheline leping nagu ESML sõltub otsuse 2011/199 jõustumisest.

203. Nagu eespool teise eelotsuse küsimuse juures selgitatud, võivad liikmesriigid kehtiva õiguse alusel sõlmida ja ratifitseerida sellise rahvusvahelise lepingu nagu ESML, mistõttu see õigus ei sõltu otsuse 2011/199 alusel ELTL artiklisse 136 uue lõike 3 lisamisest. Kolmanda eelotsuse küsimuse vastus on seega eitav.

IV – Ettepanek

204. Eeltoodust lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Iiri Supreme Courti eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Analüüsi käigus ei tuvastatud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada otsuse 2011/199 kehtivust.
2. ELL artikli 4 lõige 3, ELL artikkel 13, ELTL artikli 2 lõige 3, ELTL artikli 3 lõike 1 punkt c ja lõige 2, ELTL artiklid 122, 123 ja 125 ning põhiõiguste harta artikkel 47 ja õiguskindluse põhimõte ei takista liikmesriigil, mille rahaühik on euro, sõlmida ja ratifitseerida selline rahvusvaheline leping nagu ESML enne otsuse 2011/199 jõustumist.

40 — Vt eespool punkt 100 jj.