



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 18. veebruaril 2016¹

Kohtuasi C-526/14

Kotnik jt

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Ustavno sodišče (Sloveenia konstitutsioonikohus))

Riigiabi — Pangandusteatis — Kulude jagamine — Direktiiv 2001/24/EÜ — Saneerimismeetmed —
Direktiiv 2012/30/EL — Kohtuotsus Pafitis — Direktiiv 2014/59/EL

1. Niisuguse suurusjärgu finantskriisi nagu see, mis algas 2007. aastal ja levis pärast Lehman Brothersi krahhi septembris 2008 kiiresti üle maailma, määratletakse sageli kui „mitmemõõtmelist sündmust“, mida on ajendanud mitu seotud tegurit. Poliitikute ja majandusteadlaste seisukohad selliste kriiside sügavamate põhjuste kohta ei ühti alati, kuid enamasti nõustuvad nad üksteisega nendest tulenevates võimalikes tagajärgedes: finantsasutuste krahhid, langus väärtpaberibörsidel, suur- ja väikeettevõtete tegevuse ebaõnnestumine, tarbijate jõukuse vähenemine ja tööpuuduse kasv.²

2. Üldtunnustatud arusaama kohaselt võib võitluseks finantskriisiga olla vaja eri vormides riiklikku sekkumist, eeskätt selleks, et tagada finantsturgude stabiilsus. Sel eesmärgil võtsid mitmed riigid nii Euroopa Liidus kui ka mujal maailmas viimase finantskriisi ajal pankade jätkusuutlikkuse taastamiseks mitmesuguseid *bail-in*-meetmeid.

3. Käesolev kohtuasi – milles esimest korda taotleb eelotsust Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus) – käsitleb õieti sedalaadi *bail-in*-meetmeid, millele on viidatud viimase pangandusteate³ punktides 40-46 (kui „kulude jagamise meetmetele“); selle teatise andis välja komisjon, et näha ette raamistik pankadele antava riigiabi kokkusobivuse hindamiseks kriisi ajal. Muu hulgas palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult suuniseid selle teatise sisu kehtivuse ja tõlgendamise kohta, tõstes üles mitmeid olulisi õigusküsimusi, mida asun käesolevas ettepanekus käsitlema.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Claessens, S., Kose, A. M., „Financial Crises: Explanations, Types, and Implications“, Rahvusvahelise Valuutafondi töödokument WP/13/2, 2013.

3 — Komisjoni teatis riigiabieeskirjade kohaldamise kohta alates 1. augustist 2013 finantskriisi kontekstis pankade kasuks võetavate toetusmeetmete suhtes („Pangandusteatis“) (ELT 2013, C 216, lk 1).

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Pangandusteatis

4. Pangandusteatis on alates finantskriisi algusest seitsmes teatis,⁴ milles antakse suuniseid selle kriisi ajal antava riigiabi kokkusobivuse kohta siseturuga vastavalt ELTL artikli 107 lõike 3 punktile b.⁵

5. Pangandusteatise punktis 15 on ette nähtud:

„[...] riigiabi kontrolli üldpõhimõtteid kohaldatakse isegi kriisi ajal. Eelkõige ühtse turu pankade- ja liikmesriikide vaheliste konkurentsimoonutuste ja moraalse ohu piiramiseks peaks abi antama ainult minimaalses vajalikus ulatuses ja abisaaja peaks kandma osa ümberkorraldamiskuludest asjakohase omapanuse vormis. Pank ja selle kapitali omanikud peaksid ümberkorraldamiskulud katma võimalikult suures ulatuses oma ressurssidest. Riigi toetust tuleks anda tingimustel, mis kajastavad kulude asjakohast jaotust panka investeerinud osalejate vahel.“

6. Pangandusteatise punkt 3.1.2 (punktid 40-46) käsitleb kulude jagamist pankade aktsionäride ja allutatud võlausaldajate poolt. Need punktid on sõnastatud järgmiselt: „40. Riigiabi võib tekitada moraalset ohtu ja kahjustada turudistsipliini. Moraalse ohu vähendamiseks tuleks abi anda üksnes tingimustel, mis hõlmavad nõuetekohast kulude jagamist olemasolevate investoritega.

41. Nõuetekohane kulude jagamine hõlmab tavaliselt pärast kahjude katmist omakapitaliga hübriidkapitali omanike ja allutatud võlakirjade omanike panust. Hübriidkapitali ja allutatud võlakirjade omanikud peavad aitama nii palju kui võimalik vähendada kapitali puudujääki. Sellist toetust võib anda kas instrumentide põhisumma ümberkujundamisena esimese taseme põhiomavahenditeks või selle allahindamisena. [...]

42. Komisjon ei nõua riigiabieeskirjadest tuleneva kulude jagamise kohustusliku komponendina kõrgema nõudeõiguse järguga võlainstrumentide (eelkõige kindlustatud hoiuste, kindlustamata hoiuste, võlakirjade ja kõigi muude kõrgema nõudeõiguse järguga võlainstrumentide) omanike panust, ei ümberkujundamisena kapitaliks ega allahindamisena.

43. Kui tuvastatud kapitalipuudujäägiga panga kapitali suhtarv ei lange alla ELi õigusaktidega nõutavat miinimumi, peaks pank tavaliselt suutma kapitalipositsiooni ise taastada, kasutades selleks eelkõige punktis 35 sätestatud kapitali suurendamise meetmeid. Kui [...] puuduvad [...] muud võimalused, [...] tuleb allutatud võlg põhimõtteliselt enne riigiabi andmist konverteerida omakapitaliks.

44. Juhul, kui pank ei täida enam õigusaktidest tulenevaid minimaalseid kapitalinõudeid, tuleks allutatud võlg põhimõtteliselt enne riigiabi andmist konverteerida või alla hinnata. Riigiabi ei tohi anda enne omakapitali, hübriidkapitali ja allutatud võla täielikku suunamist kõigi võimalike kahjude tasakaalustamisse.

45. Punktide 43 ja 44 nõuetest võib teha erandi juhul, kui selliste meetmete rakendamine ohustaks finantsstabiilsust või tooks kaasa ebaproportsionaalsed tulemused. [...]

4 — Vt varasemate teatiste loetelu pangandusteatise 1. joonealuses märkuses.

5 — Vt pangandusteatise punkt 1.

46. Punktide 43 ja 44 rakendamisel tuleks jälgida võlausaldajate olukorra halvendamise vältimise põhimõtet. Nii ei tohiks allutatud võlausaldajad saada majanduslikus mõttes vähem, kui nende instrumentide väärtus siis, kui riigiabi ei oleks antud.“

2. Direktiiv 2001/24/EÜ

7. Direktiivi 2001/24⁶ artikli 2 seitsmenda taande kohaselt on „saneerimismeetmed“ niisugused „meetmed, mille eesmärk on säilitada või taastada krediitiasutuse rahaline seisund ja mis võivad mõjutada kolmandate isikute varasemaid õigusi, sealhulgas meetmed, millega võib kaasneda maksete peatamine, täitemeetmete peatamine või nõuete vähendamine“.

3. Direktiiv 2012/30/EL

8. Direktiiv 2012/30⁷ on ümbersõnastatud direktiiv 77/91⁸. Direktiivi 2012/30 artikli 29 lõikes 1 on sätestatud, et „[k]õik kapitali suurendamise otsused peab tegema üldkoosolek“.

9. Direktiivi 2012/30 artiklis 34 on sätestatud: „Aktsiakapitali iga vähendamise, välja arvatud kohtuotsusega vähendamine, peab otsustama vähemalt üldkoosolek [...]“. Sama direktiivi artiklis 35 on ette nähtud, et „[k]ui äriühingul on mitut liiki aktsiaid, hääletavad aktsiakapitali vähendamise suhtes vähemalt iga aktsialiigi aktsionärid, kelle õigusi tehing mõjutab, eraldi“. Sellesama direktiivi artikli 40 lõikes 1 aga on sätestatud:

„Kui liikmesriigi seadused lubavad äriühingutel vähendada oma aktsiakapitali aktsiate sundtühistamise teel, tuleb nõuda vähemalt järgmiste tingimuste täitmist:

[...]

b) kui põhikirja või asutamislepinguga on ette nähtud ainult võimalus sundtühistamiseks, otsustab selle üldkoosolek, juhul kui asjaomased aktsionärid ei ole seda üksmeelselt heaks kiitnud;

[...]“

10. Direktiivi 2012/30 artiklis 42 on ette nähtud:

„[...] artikli 40 [lõikes 1] [...] käsitletud juhtudel, kui äriühingul on mitut liiki aktsiaid, hääletavad aktsiakapitali tagasiostmise või selle vähendamise suhtes aktsiate tühistamise teel vähemalt iga aktsialiigi aktsionärid, kelle õigusi tehing mõjutab, eraldi.“

6 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. aprilli 2001. aasta direktiiv krediitiasutuste saneerimise ja likvideerimise kohta (EÜT 2001, L 125, lk 15; ELT eriväljaanne 06/04, lk 15).

7 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiiv tagatiste kooskõlastamise kohta, mida liikmesriigid äriühingu liikmete ja kolmandate isikute huvide kaitseks [ELTL] artikli 54 teises lõigus tähendatud äriühingutelt nõuavad seoses aktsiaseltside asutamise ning nende kapitali säilitamise ja muutmise, et muuta sellised tagatised võrdväärseteks (ELT 2012, L 315, lk 74).

8 — Nõukogu 13. detsembri 1976. aasta teine direktiiv tagatiste kooskõlastamise kohta, mida liikmesriigid äriühingu liikmete ja kolmandate isikute huvide kaitseks EMÜ asutamislepingu artikli 58 teises lõigus tähendatud äriühingutelt nõuavad seoses aktsiaseltside asutamise ning nende kapitali säilitamise ja muutmise, et muuta sellised tagatised ühenduse kõigis osades võrdväärseteks (EÜT 1977, L 26, lk 1; ELT eriväljaanne 17/01, lk 8).

4. Direktiiv 2014/59/EL

11. 15. mail 2014 võeti vastu direktiiv 2014/59, millega loodi krediidasutuste finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik.⁹ Selle direktiivi artikliga 117 muudeti direktiivi 2001/24 artiklit 2. Samuti muudeti selle direktiivi artikliga 123 direktiivi 2012/30 artiklit 45.

B. Siseriiklik õigus

12. Asjassepuutuvad Sloveenia õigusnormid on sätestatud pangandusseaduses (Zakon o bančništvu; edaspidi „ZBan-1“) ja ZBan-1 muutmise või täiendamise seaduses (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu; edaspidi „ZBan-1L“).

13. ZBan-1 artiklis 134 („Panga täiendavad omavahendid“) on sätestatud, et panga täiendavad omavahendid koosnevad täiendavatest esimese taseme omavahenditest ja täiendavatest teise taseme omavahenditest. Täiendavad esimese taseme omavahendid koosnevad järgmistest osadest: põhiomavahendid, allutatud kohustused ja muud omadustelt ja eesmärgilt sarnased vahendid, samas kui täiendavad teise taseme omavahendid koosnevad allutatud kohustustest ja muudest vahenditest, mis omadustelt ja eesmärgilt sobivad omakapitalinõuete täitmiseks seoses tururiskiga.

14. ZBan-1 artiklis 253 („Erakorralised meetmed“) on sätestatud:

„(1) Käesoleva seadusega kehtestatud tingimustel võib Sloveenia keskpank oma otsusega määrata pankadele järgmisi erakorralisi meetmeid:

[...]

1.a. teatavate allahinnatavate kohustuste mahakandmine või konverteerimine,

[...]

(3) Erakorralised meetmed kuuluvad direktiiviga 2001/24/EÜ ette nähtud saneerimismeetmete hulka.“

15. ZBan-1 artiklis 261.a („Allahinnatavate kohustuste mahakandmise või konverteerimise meetmed“) on sätestatud:

„(1) Sloveenia keskpank määrab erakorraliste meetmete võtmise otsusega, et:

1) allahinnatavad kohustused kantakse maha osaliselt või täielikult,

[...]

(5) Panga allahinnatavate kohustuste mahakandmisel või konverteerimisel on Sloveenia keskpank kohustatud tagama, et ükski võlausaldaja ei kannaks panga allahinnatavate kohustuste mahakandmise või konverteerimise tõttu suuremat kahju, kui tal oleks tekkinud panga pankroti korral.

(6) Panga allahinnatavad kohustused on:

1) panga põhiomavahendid (esimese astme kohustused),

⁹ — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv, millega luuakse krediidasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik ning muudetakse nõukogu direktiivi 82/891/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ, 2011/35/EL, 2012/30/EL ja 2013/36/EL ning määruseid (EL) nr 1093/2010 ja (EL) nr 648/2012 (ELT 2014, L 173, lk 190).

- 2) kohustused [...] hübriidfinantsinstrumentide omanike ees (teise astme kohustused),
- 3) kohustused nende finantsinstrumentide omanike ees, mida vastavalt käesoleva seaduse artiklile 134 tuleb arvesse võtta panga täiendavate omavahendite arvutamisel, kui need ei ole juba hõlmatud käesoleva lõike punktides 1 või 2 sätestatud määratlustega (kolmanda astme kohustused),
- 4) kohustused, mis ei ole hõlmatud käesoleva lõike punktides 1, 2 ega 3 sätestatud määratlustega ja mis panga pankrotimenetluse korral oleks välja makstud pärast neid nõudeid, mis ei ole eelisnõuded (neljanda astme kohustused).“

16. ZBan-1 artikli 261.c („Allahinnatavate kohustuste mahakandmise või konverteerimise ulatus“) asjassepuutuvas osas on sätestatud:

„(1) Käesoleva seaduse artikli 261.a lõikes 2 osutatud allahinnatavate kohustuste mahakandmise otsusega määrab Sloveenia keskpank panga allahinnatavate kohustuste mahakandmise ulatuses, mis on vajalik panga kahjude katmiseks, lähtudes eelmises artiklis ette nähtud netovara hindamisest.“

II. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

17. Sloveenia keskpank (Banka Slovenije) võttis 17. detsembril 2013 vastavalt ZBan-1 sätetele vastu otsuse erakorraliste meetmete võtmise kohta ja kohustas viit panka (Nova Ljubljanska banka, d.d.; Nova Kreditna banka Maribor, d.d.; Abanka Vipra, d.d.; Probanka, d.d.; ja Factor banka, d.d.; edaspidi „asjaomased pangad“) maha kandma kõik allahinnatavad kohustused, millele viitab ZBan-1 artikli 261.a lõige 6 (edaspidi „vaidlusalused meetmed“).

18. Euroopa Komisjon andis 18. detsembril 2013 loa asjaomastele pankadele riigiabi andmiseks.

19. Parlamendi ülemkoda (Državni svet), ombudsman (Varuh človekovih pravic) ja mitu üksikisikut (edaspidi „T. Kotnik jt“) on palunud algetada Ustavno sodiščas (konstitutsioonikohus) menetluse, paludes kontrollida punktis 17 nimetatud meetmete võtmise aluseks olnud teatavate ZBan-1 ja ZBan-1L sätete (edaspidi „vaidlusalused siseriiklikud õigusnormid“) vastavust põhiseadusele.

20. Eelotsusetaotluses selgitab Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus), et vaidlusaluste siseriiklike õigusnormide eesmärk oli luua õigusraamistik kulude jagamiseks kooskõlas pangandusteatis nõuetega. Muu hulgas vastavad ZBan-1 artikli 261.a lõikes 6 viidatud allahinnatavad kohustused pangandusteatises kasutatud mõistete „omakapital“, „hübriidkapital“ ja „allutatud võlg“ määratlustele. Sellest lähtudes asub nimetatud kohus seisukohale, et taotlejate taotlused põhikohtuasjas on suunatud ka pangandusteatis sisu vastu. Tema arvates tekib nendest taotlustest küsimusi seoses pangandusteatis kehtivuse ja tõlgendamisega.

21. Nendel asjaoludel otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

- „1. Kas arvestades konkreetseid õiguslikke tagajärgi, mida pangandusteatis tekitab, ja seda, et vastavalt [ELTL] artikli 3 lõike 1 punktile b kuulub riigiabi valdkond Euroopa Liidu ainupädevusse ja vastavalt ELTL artiklile 108 on riigiabi valdkond komisjoni otsustuspädevuses, tuleb pangandusteatis tõlgendada nii, et see on õiguslikult siduv liikmesriikidele, kes soovivad kõrvaldada tõsist häiret majanduses krediidiasutustele riigiabi andmisega, kusjuures abi on alalise iseloomuga ja seda ei ole lihtne tagasi nõuda?
2. Kas pangandusteatis punktid 40-46, mis seavad majanduses tõsise häire kõrvaldamiseks mõeldud riigiabi andmise võimaluse sõltuvusse omakapitali, hübriidkapitali ja allutatud võla mahakandmise ja/või hübriidkapitaliinstrumentide ja allutatud võlainstrumentide omakapitaliks konverteerimise

kohustuse täitmisest, eesmärgiga piirata abi vajaliku miinimumini, võttes arvesse tekkida võivat moraalist ohtu, on vastuolus ELTL artiklitega 107, 108 ja 109, kuna ületavad komisjoni pädevust, mis riigiabi valdkonnas on määratletud ELTL nende sätetega?

3. Kui vastus teisele küsimusele on eitav, siis kas pangandusteatis punktid 40-46, mis seavad riigiabi andmise võimaluse sõltuvusse omakapitali mahakandmise ja/või omakapitaliks konverteerimise kohustusest, on selles osas, milles kohustus puudutab enne pangandusteatis avaldamist emiteeritud aktsiaid (omakapital), hübriidkapitaliinstrumente ja allutatud võlainstrumente, mida nende väljastamise ajal võis kompensatsiooni maksmata täielikult või osaliselt maha kanda ainult panga pankroti korral, kooskõlas liidu õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega?
4. Kui vastus teisele küsimusele on eitav ja vastus kolmandale küsimusele jaatav, siis kas pangandusteatis punktid 40-46, mis seavad riigiabi andmise võimaluse sõltuvusse omakapitali, hübriidkapitali ja allutatud võlainstrumentide mahakandmise ja/või hübriidkapitaliinstrumentide ja allutatud võlainstrumentide omakapitaliks konverteerimise kohustusest, kuid võlgniku vara likvideerimiseks ei alitata ega viida lõpule kohtulikku pankrotimenetlust, mille käigus allutatud finantsinstrumentide omanikud oleksid saanud menetlusosalise staatuse, on kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 17 lõikes 1 ette nähtud õigusega omandile?
5. Kui vastus teisele küsimusele on eitav ning vastus kolmandale ja neljandale küsimusele jaatav, siis kas pangandusteatis punktid 40-46, mis seavad riigiabi andmise võimaluse sõltuvusse omakapitali, hübriidkapitali ja allutatud võlainstrumentide mahakandmise ja/või hübriidkapitaliinstrumentide ja allutatud võlainstrumentide omakapitaliks konverteerimise kohustusest, on selles osas, milles selliste meetmete võtmine nõuab aktsiaseltsi põhiomavahendite vähendamist ja/või suurendamist pädeva haldusorgani, mitte aktsiaseltsi üldkoosoleku otsuse alusel, vastuolus [direktiivi 2012/30/EL] artiklitega 29, 34, 35 ja 40-42?
6. Kas arvestades pangandusteatis punkti 19, eelkõige selle punkti nõuet tagada põhiõigused, ja punkti 20 ning lähtuvalt teatis punktides 43 ja 44 sisalduvast põhimõttelisest kohustusest hübriidkapital ja allutatud võlainstrumentid enne riigiabi andmist konverteerida või maha kanda, võib pangandusteatis tõlgendada nii, et see meede ei kohusta liikmesriike, kes soovivad kõrvaldada tõsist häiret majanduses krediitiasutustele riigiabi andmisega, kehtestama konverteerimise või mahakandmise kohustust riigiabi andmise tingimusena Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti b alusel ning selleks, et riigiabi andmine oleks lubatav, piisab konverteerimis- või mahakandmismeetme rakendamisest ainult proportsionaalses ulatuses?
7. Kas direktiivi 2001/24/EÜ artikli 2 seitsmendat taanet võib tõlgendada nii, et saneerimismeetmeteks võib liigitada ka meetmed, mis on ette nähtud kulude jagamiseks aktsionäride ja allutatud võlakirjade omanike vahel pangandusteatis punktide 40-46 kohaselt (esimese taseme põhiomavahendite, hübriidkapitali ja allutatud võlainstrumentide mahakandmine ning hübriidkapitaliinstrumentide ja allutatud võlainstrumentide konverteerimine omakapitaliks)?“
22. Käesolevas menetluses on oma kirjalikud seisukohad esitanud T. Kotnik, J. Sedonja, A. Pipuš, F. Marušić, J. Forte, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, Sloveenia parlamendi ülemkoda, Sloveenia parlamendi alamkoda (Državni zbor) ja Sloveenia keskpank, samuti Iirimaa, Itaalia, Sloveenia ja Hispaania valitsused ning komisjon. Kohtuistungil, mis peeti 1. detsembril 2015, esitasid oma suulised seisukohad T. Kotnik, J. Sedonja, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, J. Forte, I. Karlovšek, Sloveenia parlamendi ülemkoda, Sloveenia keskpank ning Iirimaa, Hispaania, ja Sloveenia valitsused ning komisjon.

III. Õiguslik analüüs

A. Euroopa Kohtu pädevus

23. Kõigepealt märgib komisjon, et pangandusteatis ei ole adresseeritud – ega ette nähtud looma õigusi – eraõiguslikele isikutele. Sellest lähtudes väljendab komisjon kahtlust, kas Euroopa Kohus on pädev eelotsuse küsimustele vastama.

24. Minu arvates ei ole komisjoni argument põhjendatud. Pelgalt see, et akt ei ole adresseeritud eraõiguslikele isikutele ega mõeldud looma neile õigusi, ei tähenda, et selline akt ei kuulu ELTL artiklis 267 ette nähtud korra kohaldamisalasse.¹⁰ Komisjoni argument tähendaks seda, et eristatakse eri akte, millele ei ole selles aluslepingu sättes osutatud. ELTL artikli 267 puhul on kõige olulisem tegelikult see, kas siseriiklikul kohtul on otsuse tegemiseks vaja Euroopa Kohtult vastust kõnealuse akti tõlgendamise või kehtivuse kohta.

25. Peale selle võivad nn pehme õiguse aktid (nagu seda on pangandusteatis), kui need ka ei ole eraõiguslikele isikutele siduvad, siiski põhjustada muud liiki õiguslike tagajärgi, nagu järgnevalt selgitan. Nii on Euroopa Kohus mitmetel puhkudel vastanud siseriiklike kohtute küsimustele nn pehme õiguse aktide sisu kohta.¹¹

B. Eelotsuse küsimused

1. Sissejuhatavad märkused

26. Enne kui asun analüüsima käesolevas menetluses esitatud küsimusi, tahaksin teha mõned sissejuhatavad märkused.

27. Teatavad eelotsuse küsimused näivad rajanevat eeldusel, et pangandusteatis on kui mitte *de jure*, siis vähemasti *de facto* liikmesriikidele siduv. Muidu ei oleks eelotsusetaotluse esitanud kohtul põhjust sellise teatise õiguspärasust küsimärgi alla asetada.

28. See eeldus ei pea siiski paika. Nagu selgitan edaspidi üksikasjalikult oma vastuses esimesele küsimusele, ei ole pangandusteatis liikmesriikidele siduv. Sellepärast ei ole liikmesriigid liidu õiguse kohaselt kohustatud vastu võtma siseriiklikke õigusnorme pangandusteatis sätete rakendamiseks.

29. Mulle näib sellest loogiliselt järelduvat, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu väljendatud kahtlused selle akti õiguspärasuses võib üsna hõlpsasti hajutada.

30. Usun siiski, et kui Euroopa Kohus peaks oma analüüsis piirduma pangandusteatis õiguspärasuse küsimusega, ei pruugi eelotsusetaotluse esitanud kohtul põhikohtuasjas tekkinud õigusprobleemid täielikult laheneda. Olenemata pangandusteatis õiguslikest tagajärgedest ei ole vaidluse all see, et ZBan-1 ja ZBan-1L vaidlusalused sätted on vastu võetud selle teatise täitmiseks. Tegelikult kiitis komisjon asjaomastele pankadele riigiabi andmise meetmed kiiresti heaks.

31. Niisiis, nagu Sloveenia valitsus on välja pakkunud, peaks Euroopa Kohtu analüüs võimaluse korral laienema niisuguste sätete nagu vaidlusalused siseriiklikud õigusnormid või vaidlusalused meetmed kooskõlale liidu õigusega. Sellepärast sõnastan mõne Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus) esitatud küsimuse ümber ja pühendan suure osa käesolevast ettepanekust nende küsimuste käsitlelule.

10 — Vt selle kohta kohtuotsused Deutsche Shell, C-188/91, EU:C:1993:24, punktid 18 ja 19; ning JVC France, C-312/07, EU:C:2008:324, punktid 29, 32 ja 33-37.

11 — Vt teiste seas kohtuotsused Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punktid 7-9; ja Lodato & C., C-415/07, EU:C:2009:220, punkt 23.

2. Esimene küsimus

32. Esimeses küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus suuniseid pangandusteatise õiguslike tagajärgede kohta. Sisuliselt küsib ta, kas pangandusteatist tuleks pidada *de facto* liikmesriikidele siduvaks.

33. Esimesele küsimusele tuleb minu arvates vastata eitavalt.

34. ELL artikli 13 lõike 2 kohaselt tuleb igal liidu institutsioonil tegutseda „talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele“.

35. On selge, et ELTL artikli 108 kohaselt kuulub hinnangu andmine konkreetsete abimeetmete kokkusobivuse kohta siseturuga põhimõtteliselt komisjoni ainupädevusse ja seda kontrollivad liidu kohtud.¹² Selle hinnangu andmisel, mille käigus tuleb arvestada ja kaaluda eri majanduslikke ja sotsiaalseid asjaolusid kogu Euroopa kontekstis,¹³ on komisjonil avar kaalutusõigus.¹⁴

36. Ent komisjonil ei ole selles valdkonnas üldist seadusandlikku võimu. Ainult nõukogu on ELTL artikli 109 kohaselt volitatud komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga vastu võtma asjakohaseid määrusi ELTL artiklite 107 ja 108 kohaldamiseks. Sellega seoses võib nõukogu teatavaid reguleerimisvolitusi komisjonile delegerida.¹⁵

37. See tähendab, et komisjon ei ole volitatud kehtestama üldisi ja abstraktseid siduvaid õigusnorme, mis reguleerivad näiteks olukordi, kus abi võidakse pidada siseturuga kokkusobivaks, sest selle eesmärk on kõrvaldada tõsine häire liikmesriigi majanduses vastavalt ELTL artikli 107 lõike 3 punktile b. Mis tahes niisugune siduv normistik oleks tühine.¹⁶

38. Siiski võib komisjon läbipaistvuse huvides ning võrdse kohtlemise ja õiguskindluse tagamiseks välja anda nn pehme õiguse akte (nagu suunised, teated ja teatised), et teatavaks teha, kuidas ta kavatseb eespool mainitud kaalutusõigust teatavates olukordades kasutada.¹⁷ Ehkki Euroopa Kohus on märkinud, et liikmesriikide ametiasutustel tuleb niisuguste „pehme õiguse“ aktide sätteid ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte mõjul nõuetekohaselt arvesse võtta,¹⁸ ei saa seda kohustust käsitada nii, et seetõttu on need õigusnormid siduvad – isegi mitte *de facto* –, sest see tähendaks möödahiilimist ELTL-is sätestatud seadusandlikust menetlusest.

39. Sellepärast ei ole need põhimõtted ega eeskirjad liikmesriikidele siduvad. Nendel eeskirjadel võib olla vahetu mõju üksnes komisjonile ja selgi juhul kõigest piiranguna tema kaalutusõiguse teostamisele: nimetatud institutsioon on kohustatud nõustuma meetmetega, mis vastavad nendele eeskirjadele, ja ei tohi nendest kõrvale kalduda, kui ta seda õiguspäraselt ei põhjenda. Õiguspärase

12 — Vt selle kohta kohtuotsused van Calster jt, C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571, punkt 75; Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, punkt 38; ja Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punkt 28.

13 — Vt kohtumäärus Banco Privado Português ja Massa Insolvente do Banco Privado Português vs. komisjon, C-93/15 P, EU:C:2015:703, punkt 61.

14 — Vt kohtuotsus Itaalia vs. komisjon, C-310/99, EU:C:2002:143, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika.

15 — Vt eeskätt ELTL artikli 108 lõige 4.

16 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon, C-57/95, EU:C:1997:164.

17 — Vt selle kohta kohtuotsus Saksamaa jt vs. Kronofrance, C-75/05 P ja C-80/05 P, EU:C:2008:482, punktid 60 ja 61; ning analoogia alusel komisjon vs. Kreeka, C-387/97, EU:C:2000:356, punkt 87.

18 — Vt selle kohta kohtuotsus Grinaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punktid 18 ja 19; ning kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Expedia (C-226/11, EU:C:2012:544), punkt 38.

põhjenduse puududes võib nendest enda kehtestatud eeskirjadest kõrvalekaldumise tagajärg olla õiguse üldpõhimõtete, näiteks võrdse kohtlemise põhimõtte või õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumine.¹⁹ Niisiis on need eeskirjad komisjonile siduvad – siiski tingimusel, et need ei ole vastuolus aluslepingute ega muude kohaldatavate õigusaktidega.²⁰

40. Seetõttu ei saa pangandusteatisel sugust akti pidada *de jure* ega *de facto* liikmesriikidele siduvaks. Nende eeskirjade mõju liikmesriikidele, kui seda üldse esineb, saab olla kõige rohkem juhuslik või kaudne. Ka pärast sellise teatise väljaandmist jääb liikmesriikidele vabadus teatada komisjonile abimeetmetest, mida nemad peavad siseturuga kokkusobivaks, isegi kui need ei vasta selles teatises ette nähtud tingimustele.²¹ Niisuguse teate saamise korral on komisjon kohustatud hoolikalt kontrollima selliste abimeetmete kokkusobivust siseturuga, arvestades aluslepingute sätteid.

41. Sellest tulenevalt ei anna pelgalt see, et üht või mitut pangandusteatisel eeskirja ei täideta, iseenesest komisjonile alust abi siseturuga kokkusobimatuks tunnistada.²² Komisjon saab – ja niisiis tal tulebki vajaduse korral – kõrvale kalduda pangandusteatises ette nähtud põhimõtetest.²³ Kui ta ekslikult keeldub seda tegemast, saab selle loomulikult liidu kohtutes ELTL artiklite 263 ja 265 alusel vaidlustada.²⁴

42. Tuleb möönda, et sageli ei pruugi liikmesriigil olla lihtne komisjoni veenda, et ühe või teise juhtumi erisuste tõttu tuleb üks pangandusteatises ette nähtud aluspõhimõte (näiteks kulude jagamise põhimõte) kohaldamata jätta. On tõenäoline, et kuna komisjon nõuab keerulisemat õigusanalüüsi (juhtum ei kuulu teatises *a priori* käsitletud olukordade hulka), võib kavandatava abi siseturuga kokkusobivuse kontrollimine olla vähem ettearvatava tulemusega ja aeganõudvam ning võib viia ametliku uurimismenetluse algatamiseni ELTL artikli 108 lõike 2 alusel.²⁵

43. Võib isegi eeldada, et niisugustes olukordades nagu põhikohtuasjas (kogu liikmesriigi finantssüsteemi stabiilsust kõigutada ähvardav finantskriis) ei pruugi valitsus alati olla valmis riskima sellega, et teatab komisjonile abimeetmetest, mis ei ole täielikult pangandusteatisega kooskõlas. Arvan, et teatavates olukordades võib teatatud abi sujuv ja kiire heakskiitmine olla valitsuse jaoks eriti oluline. Need kaalutlused on siiski seotud mugavusega, mis võib asjasse puutuda siis, kui valitsus võtab vastu poliitilisi otsuseid, ent ei saa mõjutada liidu akti olemust ega mõju, mis tulenevad aluslepingute normidest. See, et liikmesriik riskib kavandatava abi ooteaja pikendamise ja et tema ülesanne veenda komisjoni abimeetme kokkusobivuses siseturuga võib olla tülikas, on pelgalt faktilise asjaolu järelem, mitte pangandusteatisel väidetava siduvuse õiguslik tagajärg.²⁶

19 — Vt seoses 2008. aasta pangandusteatiselga kohtuotsus Banco Privado Português ja Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 69 ja seal viidatud kohtupraktika. Samalaadset õiguse tõkestumist võib esineda liikmesriikide ametiasutuste suhtes, mis on selgelt kohustunud kinni pidama komisjoni poolt vastu võetud „pehme õiguse“ aktis ette nähtud põhimõtetest: mõjualused üksikisikud võivad seista vastu põhjendamatule kõrvalekaldumisele nendest põhimõtetest, tuginedes maksimale *venire contra factum proprium non valet*. Vt selle kohta kohtuotsus Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, punktid 26 ja 27.

20 — Vt kohtuotsused Deufil vs. komisjon, 310/85, EU:C:1987:96, punkt 22; ja Hispaania vs. komisjon, C-351/98, EU:C:2002:530, punkt 53.

21 — Vt selle kohta kohtumäärus EREF vs. komisjon, T-694/14, EU:T:2015:915, punktid 26 ja 29.

22 — Vastupidine järeldus tähendaks sisuliselt seda, et komisjonil on selles valdkonnas seadusandlikud volitused. Seetõttu ei saa ma nõustuda niisuguse aluslepingute õigusnormide või senise kohtupraktika tõlgendusega, nagu on välja pakutud kohtujuristi ettepanekus, Sharpston, kohtuasi Kreeka vs. komisjon (C-431/14 P, EU:C:2015:699), 21. joonealune märkus.

23 — Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Jacobs, kohtuasi komisjon vs. Portugal, C-391/01, EU:C:2002:270, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt samuti Üldkohtu otsus Fachvereinigung Mineralfaserindustrie vs. komisjon, T-375/03, EU:T:2007:293, punktid 140 ja 141; ning analoogia alusel Üldkohtu määrus Smurfit Kappa Group vs. komisjon, T-304/08, EU:T:2010:279, punktid 86-97.

24 — Vt kohtumäärus EREF vs. komisjon, T-694/14, EU:T:2015:915, punktid 26 ja 29.

25 — Vrd kohtumäärus EREF vs. komisjon, T-694/14, EU:T:2015:915, punkt 29.

26 — Vt analoogia alusel kohtuasjad IBM vs. komisjon, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 19; ja Itaalia vs. komisjon, C-301/03, EU:C:2005:727, punkt 30. Vt samuti Üldkohtu otsus Saksamaa vs. komisjon, T-258/06, EU:T:2010:214, punkt 151.

44. Oluline on see, et õiguslikust vaatenurgast võib liikmesriik suuta tõendada, et kuigi kulude jagamist ei ole (või muu pangandusteatises ette nähtud kriteerium on täitmata), vastab raskustes pangale antav abi ikkagi ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b nõuetele. Lisaks pangandusteatises endas kirjeldatutele võib kujutleda muidki olukordi, kus valitsus saab tõendada, et panga päästmine ja ümberkorraldamine on riigile vähem kulukas ning kiirem ja lihtsam korraldada juhul, kui kõikide või mõningate pangandusteatises viidatud investorite suhtes ei rakendata kulude jagamise meetet.²⁷

45. Nendel kaalutlustel tuleb esimesele küsimusele minu arvates vastata nii, et pangandusteatis ei ole liikmesriikidele siduv.

3. Teine küsimus

46. Teises küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas pangandusteatis punktide 40-46, mis käsitlevad kulude jagamist panga aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega, väljuvad komisjonile ELTL artiklites 107-109 antud pädevuse piiridest.

a) Kas komisjon nõuab alati kulude jagamist?

47. Teine küsimus näib, nagu eespool mainitud, põhinevat arusaamal, et pangandusteatises on *de facto* ette nähtud niisugused eeskirjad, mida liikmesriigid peavad täitma.

48. Eespool, esimesele küsimusele vastamisel selgitatud põhjustel ei pea see arusaam siiski paika: pangandusteatis, sealhulgas selle punktid 40-46, ei ole liikmesriikidele siduv. Niisiis on selge, et komisjon ei saa lugeda niisugust kulude jagamist, nagu on pangandusteatises kirjeldatud, möödapääsmatuks tingimuseks, mis peab olema täidetud, et raskustes pangale antav abi oleks ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b tähenduses siseturuga kokkusobiv. Õiguspoolest võib abimeede ka ilma kulude jagamiseta olla vastavuses selle aluslepingu sätte nõuetega. Lõpuks ei ole kulude jagamist ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b sõnastuses mainitudki.

49. See järeldus peab paika seda enam, et pangandusteatis enda teksti kohaselt on kulude jagamine nõutav ainult „tavaliselt“ (punktid 41 ja 43) ja „põhimõtteliselt“ (punktid 43 ja 44) ning seda ei saa nõuda, kui sellega võidakse rikkuda põhiõigusi (punkt 19) või ohustada finantsstabiilsust või jõuda ebaproportsionaalsete tulemusteni (punkt 45). Seega ei nõua komisjon erandolukordades kulude jagamise meetet.

b) Kas komisjon, nõudes tavaliselt kulude jagamist, rikub sellega riigiabinorme?

50. Samas võib selle siseriikliku kohtu küsimuse tõlgendada ka selliseks: kas komisjon tõlgendab valesti või kohaldab valesti riigiabi eeskirju, kui ta asub seisukohale, et pangandusteatisega hõlmatud olukordades eeldab raskustes pangale abi andmine tavaliselt kulude jagamise meetmeid, et olla ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b tähenduses siseturuga kokkusobiv?

51. Minu arvates tuleb sellele küsimusele vastata eitavalt.

²⁷ — See võib olla nii näiteks juhul, kui – võlausaldajate olukorra halvendamise vältimise põhimõtte kohaldamisel – investoritele vajaliku sissemakse suurus oleks üsna piiratud ning ametiasutused võivad eeldada, et kulude jagamise meetmete jõustamine tähendaks kulukat kohtumenetlust ja/või menetluslikke keerdkäike. Nendes olukordades ei saa välistada, et liikmesriik võib kaaluda võimalust ise anda (piiratud hulgal) lisaraha, mida on vaja panga ümberkorraldamiseks.

52. Nagu on märgitud eespool punktis 35, on komisjonil avar kaalutusõigus hinnangu andmisel selle kohta, kas riigiabi võib tunnistada siseturuga kokkusobivaks ELTL artikli 107 lõike 3 tähenduses. Näib, et ükski riigiabinorm ei takista komisjoni selle hinnangu andmisel arvesse võtmast, kas ja kui, siis mil määral on kulude jagamise meetmeid võetud. Vastupidi, mulle tundub, et heakskiitev seisukoht iga sellise meetme võtmise suhtes võib olla kooskõlas aluslepingute riigiabialaste sätete aluseks olevate põhimõtete endiga. Nagu edaspidi selgitan, näib see olevat seda asjakohasem olukordades, mis on pangandusteatisega hõlmatud.

53. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib abi tunnistada siseturuga kokkusobivaks üksnes siis, kui seda on *vaja* ühe ELTL artikli 107 lõikes 3 ette nähtud eesmärgi saavutamiseks. Abi, mis ulatub kaugemale sellest, mida on tingimata vaja taotletava eesmärgi saavutamiseks, põhjustab põhjendamatut konkurentsieelise tekkimise abisaajale. Seetõttu ei saa niisugust abi pidada siseturuga kokkusobivaks.²⁸

54. Nõue, et raskustes pank mobiliseeriks oma sisemised ressursid, et katta vähemalt osa kahjust, enne kui antakse riigiabi, ja et vajaduse korral panustaksid ka panga investorid selle panga rekapiitaliseerimisse, näib olevat kohane selle abi piiramiseks hädavajaliku miinimumini. Sellepärast näib pangandusteatise punktide 40-46 mõte vastavat aluslepingute riigiabialaste sätete aluseks olevatele põhimõtetele.

55. Õieti on komisjoni praktika seoses raskustes firmade päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava abiga – mille liidu kohtud on heaks kiitnud²⁹ – olnud ka enne kriisi üldiselt niisugune, et abisaajatelt nõutakse asjakohast panust ümberkorraldamiskuludes.³⁰ Tõepoolest ei nõua liidu riigiabinormid, et liikmesriigi soovil ümberkorraldamisele mineva äriühingu aktsionärid ja võlausaldajad tingimata võtaksid mis tahes kujul *bail-in*-meetmeid. Ent suuremat panust äriühingult endalt või tema aktsionäridelt ja võlausaldajatelt – mis võidakse anda ka pangandusteatise punktides 40-46 viidatud kulude jagamise meetmete kujul – võidakse pidada veenvamaks, arvestades pangandusteatisega hõlmatud olukordi.³¹

56. Pangandusteatise vastuvõtmise aluseks oli ELTL artikli 107 lõike 3 punkt b, mis võimaldab anda abi tõsise häire kõrvaldamiseks liikmesriigi majanduses.³² Selles vormis abi võidakse anda ainult erandolukorras: häire peab olema „tõsine“ ning mõjutama kogu asjaomase liikmesriigi – mitte pelgalt ühe selle riigi piirkonna või territooriumiosa – majandust.³³ Käesoleval juhul näib tuginemine ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b õiguslikule alusele seda enam põhjendatud, et mitme liikmesriigi majanduses oli tõsine häire, mis tulenes ühel või teisel määral üleilmsest finantskriisist.

57. Järgnevatel põhjendustel ei pea ma ebamõistlikuks esiteks seda, et pangandusteatisega hõlmatud olukordade erandlikkus eeldab iseäranis ranget hinnangut selle kohta, kas teatatud abi on tõepoolest vähendatud hädavajaliku miinimumini; ja teiseks seda, et niisugune range hinnang antakse põhimõtteliselt kõikide samalaadsete juhtumite suhtes, millest komisjonile teatatakse.

28 — Vt selle kohta kohtuotsused *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, punktid 68 ja 69 ning seal viidatud kohtupraktika; ja *Saksamaa vs. komisjon*, C-400/92, EU:C:1994:360, punktid 12, 20 ja 21.

29 — Vt nt Euroopa Kohtu otsus *Prantsusmaa vs. komisjon*, C-17/99, EU:C:2001:178, punkt 36; ja Üldkohtu otsus *Corsica Ferries France vs. komisjon*, T-349/03, EU:T:2005:221, punkt 66.

30 — Vt nt komisjoni teatis – Ühenduse suunised raskustes olevate äriühingute päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta (ELT 2004, C 244, lk 2), punktid 7 ja 43-45.

31 — Vrd Üldkohtu otsused *ABN Amro Group vs. komisjon*, T-319/11, EU:T:2014:186, punkt 43; ja *Corsica Ferries France vs. komisjon*, T-349/03, EU:T:2005:221, punkt 266.

32 — Vt pangandusteatise põhjendus 3.

33 — Vt Üldkohtu otsus *Freistaat Sachsen jt vs. komisjon*, T-132/96 ja T-143/96, EU:T:1999:326, punkt 167; mis jäeti apellatsioonimenetluses muutmata (Euroopa Kohtu otsus *Freistaat Sachsen jt vs. komisjon*, C-57/00 P ja C-61/00 P, EU:C:2003:510, punktid 97 ja 98).

58. Finantsteenuste, sealhulgas pangandusteenuste osutamine kujutab endast tegevust, mida tuleb – vähemalt riigiabi vaatenurgast – käsitleda samamoodi nagu mis tahes muud majandustegevust. Sellega tegelevad mitu (kinnise või avatud omanike ringiga) äriühingut avatud ja konkurentsile rajatud turul. Muus majandustegevuses investeerivad isikud sellel turul tegutsevatesse äriühingutesse, harilikult eesmärgiga saada oma investeeringult kasumit. Igasugusele majandustegevusele on omane, et mõned ettevõtjad – harilikult need, kelle majandustulemused on kõige viletsamad – ei tule omadega toime ja lahkuvad turult, mistõttu nende investorid kaotavad kogu oma investeeringu või osa sellest.³⁴

59. Samal ajal aga on finantsteenustel tänapäevastes majandussüsteemides väga eriline ülesanne. Pangad ja teised krediidasutused on väga oluline finantsallikas (enamikule) ettevõtjatele mis tahes turul. Peale selle on pangad sageli omavahel tihedalt seotud ja paljud neist tegutsevad rahvusvahelisel tasandil. Seetõttu võib ühe või mitme panga kriis kiiresti levida teistele pankadele (nii samas riigis kui ka teistes liikmesriikides) ning sellest omakorda võib tekkida negatiivseid ülekanduvaid mõjusid teistes majandussektorites (mida sageli nimetatakse „reaalmajanduseks“).³⁵ See probleemide leviku oht võib lõpuks rängalt mõjutada üksikisikute elu.

60. Niisiis seisavad ametiasutused finantskriisi ajal silmitsi keeruka ülesandega, mis sageli eeldab kiiret tegutsemist tasakaalu loomisel konkureerivate eri huvide vahel. Ühest küljest peavad ametiasutused tagama oma finantssüsteemi stabiilsuse ja ära hoidma probleemide levimise heas olukorras olevatesse pankadesse ja reaalmajandusse või seda vähendama. Teisest küljest aga on ametiasutustel vaja nii palju kui võimalik piirata kaasatavaid riigi ressursse, sest stabiilsuse tagamise kulud avaliku sektori eelarvele võivad olla suured. Õigupoolest võib liiga suur riigi kaasatus aidata kaasa finantskriisi muundumisele omaette võlakriisiks, mis võib anda tagasilööke kogu majandus- ja rahaliidule. Samuti, nagu märkis Sloveenia valitsus, võib riigi suuremahuline sekkumine, milles nähakse raskustes olevatele pankadele ette täielik ja tingimusteta abi, esile kutsuda tõsisid konkurentsimoonutusi ja ohustada siseturu terviklikkust: hästi majandatud äriühingute jaoks võib halvemaid tulemusi saanud konkurentidele antav abi osutuda karistuseks. Peale selle võidakse ohutada moraalselt ohtu: krediidasutustel võib tekkida ajend riskantsemate investeeringute tegemiseks lootuses saada suuremat kasumit, sest ametiasutused näivad olevat valmis finantsraskuste korral sekkuma ja neid avaliku sektori rahaga päästma.

61. Veel on komisjonil ka hea argument *üldiseks* kulude jagamise meetmete nõudmiseks. Kui komisjon nõuaks selliseid meetmeid ainult siis, kui asjaomane liikmesriik ei suudaks panustada nende meetmete asendamiseks vajalikku lisaraha, muudaks komisjon tingimused pankade jaoks ebavõrdseks. Panku ei tohiks erinevalt kohelda selle põhjal, kui suur on nende asukohaliikmesriik ja millised on sealse majandusolud.³⁶

62. Seda arvestades on komisjonil minu arvates õigus asuda seisukohale, et niisugustes olukordades nagu need, mis on pangandusteatisega hõlmatud, võib kulude jagamist investoritega harilikult pidada vajalikuks, et lugeda abi siseturuga kokkusobivaks ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b tähenduses.

63. Nendel kaalutlustel asun seisukohale, et pangandusteatise punktid 40-46 ei välju komisjonile ELTL artiklitega 107-109 antud pädevuse piiridest. Samuti ei tõlgenda komisjon valesti ega kohalda valesti riigiabinorme, kui ta asub seisukohale, et pangandusteatisega hõlmatud olukordades eeldab raskustes pangale abi andmine tavaliselt kulude jagamise meetmeid, et olla ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b tähenduses siseturuga kokkusobiv.

34 — Vrd kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi KA Finanz (C-483/14, EU:C:2015:757).

35 — Vrd pangandusteatise punkt 25.

36 — Vrd pangandusteatise punktid 9 ja 18.

4. Kolmas ja neljas küsimus

64. Oma kolmandas ja neljandas küsimuses, mida saab käsitleda üheskoos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada sisuliselt seda, kas kulude jagamine, nagu see on ette nähtud pangandusteatis punktides 40-46, on kooskõlas vastavalt õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega ja õigusega omandile (edaspidi üheskoos „vaidlusalused õigused“).

65. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet peab Euroopa Kohus üldiseks ja kõrgeks liidu õiguse põhimõtteks üksikisiku õiguste kaitsel.³⁷ Harta artikli 17 lõike 1 kohaselt kujutab õigus omandile endast ühte liidu õiguskorras tunnustatud põhiõigustest.

66. Sellegipoolest ei jaga ma põhikohtuasja taotlejate seisukohta, et pangandusteatis vaidlusaluseid õigusi rikub. Kordaksin kõigepealt, et see akt ei ole liikmesriikidele siduv: abimeedet võidakse pidada selle aktiga hõlmatud olukordades siseturuga kokkusobivaks ka siis, kui selles aktis ette nähtud eeskirju (sealhulgas neid, mis käsitlevad kulude jagamist) ei ole täht-tähele täidetud.

67. Nagu eespool³⁸ märgitud, on pangandusteatises ka sõnaselgelt kirjas, et alati ei nõuta kulude jagamist, eriti kui sellega rikutaks põhiõigusi. Sellepärast ei saa ühtegi liidu riigiasutuste sätet (sealhulgas pangandusteatises väljendatud põhimõtteid) tõlgendada nii, et selles nõutakse kulude jagamist ka juhul, kui see rikuks mõnd vaidlusalust õigust.

a) Kas pangandusteatis rikub õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet?

68. Konkreetsemalt seoses õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega märgiksin, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib niisugune ootus tekkida üksnes siis, kui isik on saanud kinnitatud ja usaldusväärsetest allikatest pärit kindlad, tingimusteta ja ühtlase tagatised.³⁹ Ma ei näe, millal ja kuidas oleksid põhikohtuasja taotlejad võinud saada üldse mingi tagatise, et raskustes pankade päästmiseks ja ümberkorraldamiseks võetavad riiklikud meetmed nende investeringuid ei mõjuta. Seda, et enne pangandusteatisi väljaandmist ei nõudnud komisjon süstemaatiliselt kulude jagamise meetmete võtmist võlausaldajate ja muude samalaadsete investorite suhtes, et abi võiks lugeda ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b tähenduses siseturuga kokkusobivaks,⁴⁰ ei saa pidada „kindlaks, tingimusteta ja ühtlaseks tagatiseks“, millele viitab eespool nimetatud kohtupraktika. Kui komisjon ei ole selgelt ja otseselt kohustust võtnud, ei saa ettevaatlik ja mõistlik investor eeldada, et säilitatakse senine olukord, mida ametiasutused võivad oma kaalutusõiguse piires muuta.⁴¹ Komisjon peab saama kohandada ELTL artikli 107 kohase analüüsi muutuvale olukorrale turgudel, mida abi mõjutab, ja üldisemalt kogu liidu majanduses.⁴² Samuti peab komisjon saama teha järeldusi oma senisest praktikast ja seega kogunenud kogemuste põhjal kohandada teatatud abi hindamise meetodeid.⁴³

69. Samuti ei saa olla rikutud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet sellega, et komisjon ei näinud pangandusteatises ette üleminekuperioodi, mille järel uued põhimõtted oleksid kohaldunud. Sageli on üleminekuperioodid tõesti kohased, et ettevõtjad saaksid teatavas õigusharus tehtud poliitilise muudatusega kohaneda. Alati ei pruugi see aga nii olla. Näiteks on pangandusteatises märgitud, et selle teatisega hõlmatud olukordades tuleb ära hoida kapitali väljavool (eriti hübriidkapitali omanike ja

37 — Vt kohtuotsus *Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon*, C-104/89 ja C-37/90, EU:C:2000:38, punkt 15.

38 — Käesoleva ettepaneku punktis 49.

39 — Vt paljude seas kohtuotsus *HGA jt vs. komisjon*, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 132 ja seal viidatud kohtupraktika.

40 — Vt pangandusteatisi punktid 16-18.

41 — Vt selle kohta analoogia alusel kohtuotsus *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika.

42 — Vrd kohtuotsused *Delacre jt vs. komisjon*, C-350/88, EU:C:1990:71, punkt 33; ja *British Steel vs. komisjon*, C-1/98 P, EU:C:2000:644, punkt 52.

43 — Vrd pangandusteatisi punkt 18.

allutatud võlakirjade omanike käest), tagamaks, et abi tõepoolest piirdub vajaliku miinimumiga.⁴⁴ Seetõttu võib esineda juhtumeid, mille puhul üleminekuperioodid on tarbetud, võimatud või koguni kahjulikud. Võib olla on vaja viia poliitiline muudatus või uus halduspraktika ellu eriti kiiresti ja mõnikord ka ette teatamata.

70. Õigupoolest on Euroopa Kohus tunnistanud, et ülekaalukas avalik huvi võib takistada üleminekumeetmete vastuvõtmist seoses olukordadega, mis tekkisid enne uute normide jõustumist, kuid võivad jätkuvalt muutuda.⁴⁵ Minu arvates kujutab eesmärk tagada finantssüsteemi stabiilsus, samal ajal vältides liigset avaliku sektori raha kulutamist ja minimeerides konkurentsimoonutused, endast sedalaadi ülekaalukat avalikku huvi.

b) Kas pangandusteatis rikub õigust omandile?

71. Järgmiseks pean seoses õigusega omandile märkima, et pangandusteatis ei nõua punktis 40-46 viidatud kulude jagamise meetmete vastuvõtmiseks mingit erilist vormi ega menetlust. Selliseid meetmeid saavad võtta pank või tema investorid vabatahtlikult või neid saab võtta nende nõusolekul. Sellepärast ei nõua pangandusteatis tingimata, et siseriiklikud ametiasutused võtaksid meetmeid, mis mõjutavad investorite õigust omandile.⁴⁶

72. Peale selle selgub pangandusteatis punktist 46, et liikmesriikidel tuleb kinni pidada „võlausaldajate olukorra halvendamise vältimise põhimõttest“: allutatud võlausaldajad ei tohiks saada majanduslikus mõttes vähem sellest, mis oleks nende instrumentide väärtus siis, kui riigiabi ei oleks antud. Üldisemalt on punktis 20 märgitud, et konkurentsimoonutuste piiramise meetmed⁴⁷ „tuleks üles ehitada selliselt, et turuolukord sarnaneks nii palju kui võimalik olukorrale, mis oleks saavutatud, kui abisaaja oleks turult väljunud ilma abita“ (viitan sellele põhimõttele edaspidi kui „turuloomulikkuse põhimõttele“).

73. On selge, et need põhimõtted – mida käsitlen käesolevas ettepanekus edaspidi – kohustavad liikmesriike raskustes panga ümberkorraldamise kohaselt arvesse võtma investorite omandiõigusi.

74. Nendel kaalutlustel järeldan, et pangandusteatis punktid 40-46 on kooskõlas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega ja õigusega omandile.

c) Kas vaidlusalused meetmed rikuvad vaidlusaluseid õigusi?

75. Samas võib eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusi pidada ka sooviks teada saada, kas hoopis vaidlusalused meetmed, st mitte pangandusteatis, rikuvad vaidlusaluseid õigusi. On selge, et see, et pangandusteatis punktid 40-46 ei vii automaatselt nende õiguste rikkumiseni, ei tähenda, nagu oleksid liikmesriigi võetud kulude jagamise meetmed, mis sellele teatisele vastavad, tingimata nende õigustega kooskõlas.

76. Eespool kirjeldatud põhjustel on niisiis selge, et pangandusteatis punkte 40-46 ei saa tõlgendada nii, et liidu õigusega on antud siseriiklikele ametiasutustele piiramatut „luba sundvõõrandada“ raskustes pankade omakapitali, hübriidkapitali või allutatud võlainstrumente. Pangandusteatis ei kohusta liikmesriike vaidlusaluseid õigusi rikkuma ega anna neile selleks luba. Samuti ei tähenda abi

44 — Vt pangandusteatis punktid 16, 41 ja 47.

45 — Vt kohtuotsus Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika.

46 — Selles suhtes tuleb meenutada, et ETLT artikli 345 kohaselt „ei mõjuta [aluslepingud] mingil viisil omandi õiguslikku režiimi liikmesriikides“.

47 — Nende meetmete hulka kuuluvad minu arvates ka kulude jagamise meetmed.

heakskiitmine komisjoni poolt seda, et teatatud meetmed vabastatakse põhiõigustele vastavuse kontrollist, niivõrd kui need meetmed kuuluvad liidu õiguse reguleerimisalasse. Euroopa Kohtu, aga ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika seoses vaidlusaluste õigustega jääb minu arvates täielikult kohaldatavaks ka niisugustes olukordades nagu põhikohtuasjas.

77. Selline analüüs näib mulle olulisem seoses asjaomaste pankade investorite õigusega omandile. Ei saa vastu vaielda, et pangandusteatise punktides 40-46 viidatute sugused kulude jagamise meetmed, kui neid võetakse rekapitalizeeritavate pankade aktsionäride ja võlausaldajate tahte vastaselt, võivad tõsiselt mõjutada nende õigust omandile.

78. Euroopa Kohtu ülesanne aga ei ole selles küsimuses otsust teha, isegi kui need meetmed kuuluvad liidu õiguse reguleerimisalasse. Põhikohtuasjas käsitletavad faktilised, majanduslikud ja õiguslikud asjaolud on iseäranis keerukad ning Euroopa Kohtul ei ole kogu teavet, mida oleks vaja põhjaliku hinnangu andmiseks.

79. Pealegi on olemas veel kaalukam põhjus, miks jätta see hinnang siseriiklike kohtute anda. Siinkohal võib olla oluline rõhutada, et liidu riigibinormide kohaselt ei ole ühelgi ettevõtjal õigust riigiabi nõuda ehk teisisõnu: ühtegi liikmesriiki ei saa pidada liidu õiguses kohustatuks äriühingule riigiabi andma.

80. Pärast seda, kui loodi majandus- ja rahaliit – millega kaasneb majanduspoliitika kooskõlastamine, ühine rahapoliitika ja ühisvaluuta⁴⁸ –, on liikmesriikidel liidu (ja teiste liikmesriikide) ees tõesti mitmeid kohustusi, mis on seotud eeskätt kohustusega säilitada hindade stabiilsus, riigi rahanduse ja majanduse usaldusväärsus ning maksebilansi tasakaal.⁴⁹ On selge, et eespool märgitud eesmärkide täitmise suhtes tuleb pidada kõige olulisemaks finantssüsteemi stabiilsuse tagamist. Vaidluse all ei ole see, et – nagu rõhutas Sloveenia keskpank – liikmesriigid ei ole süsteemile tähtsate pankade päästmise ja ümberkorraldamise eesmärgil tegutsedes täiesti vabad. On ka liidu huvides, et liikmesriigid sekkuksid, hoidmaks ära (või piiramaks) mõju, mida võib majandus- ja rahaliidu stabiilsusele ja toimimisele avaldada ühe või mitme panga krahhi nende territooriumil.

81. Käesolevas juhtumis oli asjaomaste pankade ümberkorraldamine õieti osa Sloveenia ametivõimude üldisemast sekkumisest eesmärgiga korrigeerida tekkinud makromajanduslikke tasakaaluhäireid ja tagada pangandussüsteemi stabiilsus. Selles kontekstis oli liidu institutsioonide poolt ette nähtud võimalike meetmete hulgas tegelikult ka süsteemile tähtsate pankade rekapitalizeerimine vajaduse korral riikliku lisaraha andmise teel, kui peaks tekkima uusi puudujääke.⁵⁰

82. Ent hoolimata liidu institutsioonide võimalikest ettepanekutest või soovitustest ei ole liikmesriigid liidu õiguses kohustatud mingis konkreetsetes olukorras abi andma. Liikmesriigid võivad kasutada mitmesuguseid vahendeid liidu institutsioonide leitud probleemsete küsimuste lahendamiseks. Nii on otsus, kas vastaval hetkel on asjakohane anda ühele või mitmele konkreetsele ettevõtjale riigiabi, lõpuks siseriiklike ametiasutuste teha. Samamoodi on siseriiklike asutuste vastutusalas otsuste tegemine kasutatava avaliku sektori raha summade ja meetmete struktuuri kohta.⁵¹ Komisjon on kohustatud üksnes kavandatavat meetet kontrollima, et hinnata selle kokkusobivust siseturuga. Sellest tulenevalt võib ta panna meetmele veto või teatavatel tingimustel loa anda, kuid ta ei saa teha otsuseid siseriiklike ametiasutuste asemel.

48 — Vt eeskätt ELL artikli 3 lõige 4 ning ELTL artiklid 119-144.

49 — Vt eriti ELTL artikli 119 lõige 3. Vt samuti üldisemalt kohtuotsus Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756.

50 — Vt muu hulgas nõukogude 9. juuli 2013. aasta soovitus, milles käsitletakse Sloveenia 2013. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Sloveenia stabiilsusprogrammi (2012–2016) kohta (ELT 2013, C 217, lk 75), ning Euroopa Komisjoni dokument „European Economy – Macroeconomic Imbalances, Slovenia 2013“, *Occasional Papers*, 142, aprill 2013.

51 — Vt selle kohta analoogia alusel kohtumäärus EREF vs. komisjon, T-694/14, EU:T:2015:915, punkt 28.

83. See muidugi mõista ei tähenda, nagu ei tohiks komisjon anda siseriiklikele asutustele suuniseid selle kohta, kuidas muuta teatav abi siseturuga kokkusobivaks.⁵² Suuniseid võib anda nii eelnevalt – andes välja nn pehme õiguse akte, nagu on mainitud eespool punktis 38 – kui ka konkreetse juhtumi kohta ELTL artikli 108 alusel algatatud menetluste kontekstis.

84. Ent teatavas olukorras abi andmise otsuse tegemine on õiguslikult ikkagi liikmesriigi ametiasutuste ülesanne ja samuti on nende ülesanne tagada, et ettenähtavad abimeetmed oleks kooskõlas kõikide teiste kohaldatavate liidu, siseriiklike ja rahvusvaheliste õigusnormidega.⁵³ See on nii hoolimata sellest, et poliitiliselt võivad tema sellekohaseid otsuseid vähem või rohkem mõjutada liidu institutsioonide ettepanekud ja soovitused.

85. Sellepärast on siseriiklikel kohtutel Euroopa Kohtu omast üldjuhul parem positsioon uurimaks, kas abimeetmete rakendamisel on rikutud teatavate isikute põhiõigusi.

86. Käesoleva juhtumi juurde asudes, võtmata küll seetõttu lõplikku seisukohta argumentide suhtes, mis taotlejad on põhikohtuasjas esitanud, märgiksin järgmist, lootes, et sellest on eelotsusetaotluse esitanud kohtule abi.

87. Harta artiklis 17 on ette nähtud, et õigus omandile ei ole absoluutne, vaid seda tuleb näha seoses selle funktsiooniga ühiskonnas. Sellest tulenevalt võib õigust omandile piirata, tingimusel et need piirangud vastavad tegelikult liidu taotletud üldise huvi eesmärkidele ega kujuta endast eesmärki silmas pidades ülemäära ja lubamatut sekkumist, mis rikuks sel viisil tagatud õiguse olemust.⁵⁴

88. Nagu ka eelotsusetaotluse esitanud kohus eelotsusetaotluses rõhutab, kujutab eesmärk tagada finantssüsteemi stabiilsus, samal ajal vältides liigset avaliku sektori raha kulutamist ja minimeerides konkurentsimoonutused, endast üldistes huvides olevat eesmärki, millega võib põhjendada teatavaid omandiõiguse piiranguid.⁵⁵

89. Küsimuses, kas vaidlusalused meetmed kujutavad endast lubamatut sekkumist, mis rikub investorite omandiõiguste olemust, pean taas viitama pangandusteatis punktides 20 ja 46 ette nähtud põhimõtetele: turuloomulikkuse põhimõttele ja võlausaldajate olukorra halvendamise vältimise põhimõttele.⁵⁶

90. Need põhimõtted tähendavad, et riigi sekkumisega, kui seda tehakse õigesti, vähendatakse üksnes mõjualuse omakapitali ja võlainstrumentide nimiväärtust, sest see väärtus ei vasta enam nende tegelikule väärtusele. Seega on nende instrumentide allahindamine pelgalt formaalne. Majanduslikust seisukohast peaks investorite positsioon tervikuna jääma muutmata: halvimal juhul ei ole nende üldine seisukord halvem sellest, mis oleks olnud siis, kui riik ei oleks sekkunud.⁵⁷ Minu arvates tähendab see, et investorite õigust omandile ei ole olemuslikult mõjutatud.

52 — Vastupidi, komisjonil on ELL artikli 4 lõikest 3 tulenev kohustus liikmesriikide ametiasutusi selles küsimuses abistada.

53 — Vt selle kohta analoogia alusel kohtuotsus *Iglesias Gutiérrez ja Rion Bea*, C-352/14 ja C-353/14, EU:C:2015:691, punkt 29.

54 — Vt nt kohtuotsus *Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon*, C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 355.

55 — Vrd samuti Euroopa Inimõiguste Kohtu 7. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas *Olczak vs. Poola* (dets.), nr 30417/96, ECHR 2002-X (väljavõtteid)

56 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 72.

57 — Sellest perspektiivist võiks küsimärgi alla seada isegi pangandusteatises kasutatud terminid, sest niivõrd kui teoreetiliselt ei kannata investorid mingit majanduslikku kahju, ei näi olevat ka mingisugust tegeliku koormuse jagamist. Olgu sellega, kuidas on, aga pangandusteatises ette nähtud põhimõtted näivad olevat kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga: nimetatud kohtus välja kujunenud praktika kohaselt kujutaks vara äravõtmine ilma selle väärtusega mõistlikult seotud makset tegemata endast ebaproportsionaalset sekkumist, mida ei saa protokollis nr 1 artikli 1 kohaselt põhjendatuks pidada. Ent siiski ei taga artikkel 1 õigust täielikule hüvitamisele igas olukorras, sest „üldise huvi“ õiguspärased eesmärgid, nagu näiteks need, mida taotletakse majandusreformi meetmetes või suurema sotsiaalse õigluse saavutamiseks võetavates meetmetes, võivad eeldada vähemat kui täieliku turuväärtuse hüvitamist. Erandolukorras võib olla põhjendatud ka igasuguse hüvitise puudumine (vt kohtuotsus *Lithgow jt vs. Ühendkuningriik*, 8.7.1986, A-seeria, nr 102).

91. See, kas eespool nimetatud kaks tingimust on käesoleva juhtumi puhul täidetud, tuleb siiski tuvastada eelotsusetaotluse esitanud kohtul. Vaidlusaluseid meetmeid kontrollides peab see kohus muidugi mõista arvesse võtma kõiki olulisi asjaolusid. Muu hulgas võib sellel kohtul ühest küljest olla vaja kaaluda siseriiklike ametiasutuste iseäranis kiire tegutsemise vajalikkust ja ohtusid, mis võinuksid Sloveenia finantssüsteemi ilma sellise tegutsemiseta ähvardada, ning vajadust hoida ära liigsed tagasilöögid avaliku sektori eelarvele. Teisest küljest võib nimetatud kohtul olla vaja kontrollida, kas ametiasutuste antud majanduslikud hinnangud (näiteks panga kapitali puudujäägi kohta ning riigi sekkumise eelse ja järgse investeeringute tegeliku majandusliku väärtuse kohta) olid hoolimata sellest, et need tuli anda väga kiiresti, mõistlikult ja põhinesid usaldusväärsetel andmetel.

92. Niisiis tuleb kolmandale ja neljandale küsimusele vastata, et pangandusteatis punktides 40-46 on kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega ja õigusega omandile; siseriiklike kohtute ülesanne on kontrollida, et neid õigusi ei oleks selle teatis kohaselt võetud meetmete rakendamisel rikutud.

5. Viies küsimus

93. Viiendas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas pangandusteatis punktides 40-46 rikuvad direktiivi 2012/30 sätteid, mille kohaselt võib aktsiaseltsi kapitali suurendada või vähendada üksnes aktsionäride koosoleku otsuse või kohtumääruse järel.

94. Kõigepealt märkin, et pangandusteatis punktides 40-46 ei ole otseselt ega kaudselt võetud seisukohta küsimuses, mis laadi organ (era- või avalik ja kui avalik, siis kas haldus- või kohtuorgan) peab kulude jagamise meetmed vastu võtma. Õigupoolest võib neid meetmeid võtta ka vabatahtlikult, ilma et ametiasutused üldse sekkuksid. Nagu osutavad Sloveenia valitsus ja komisjon, on see, kuidas need meetmed otsustatakse ja jõustatakse, siseriikliku õiguse küsimus, mida pangandusteatis sisu ei mõjuta.

95. Sellepärast on eeldus, mille alusel mõned osalised on põhikohtuasjas pangandusteatis vaidlustanud – nimelt, et see väidetavalt kohustab liikmesriike volitama haldusasutusi vastu võtma kulude jagamise meetmeid –, ekslik. Sellest tulenevalt ei riku pangandusteatis punktides 40-46 direktiivi 2012/30 sätteid.

96. Samas võib eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimust tõlgendada ka kui soovi kindlaks teha, kas siseriiklikud õigusnormid, millega on tehtud pangandusteatis punktides 40-46 ette nähtud kulude jagamise meetmete vastuvõtmine ülesandeks riigi keskpangale, on direktiiviga 2012/30 kooskõlas.

97. On täiesti selge, et direktiiv 2012/30 ei sisalda ühtegi sõnaselget erandit seoses selle direktiivi sätete kohaldamisega niisugustes olukordades nagu see, mille tegid finantskriisi ajal läbi Sloveenia (ja teised liikmesriigid). Sellest küsimusest tulenev fundamentaalne probleem on niisiis selles, kas vaidlusalust laadi otsused on direktiiviga 2012/30 vastuolus.

98. Järgnevalt selgitan oma seisukohta, et sellele küsimusele tuleb vastata eitavalt.

a) Direktiivi 2012/30 eesmärk ja kohaldamisala

99. Kõigepealt tuleb rõhutada, et direktiiv 2012/30 ei ole meede, millega on ette nähtud täielik õigusnormide ühtlustamine selle direktiiviga hõlmatud valdkonnas. See direktiiv lihtsalt kooskõlastab aktsiaseltside asutamise ja aktsiakapitali säilitamise, suurendamise või vähendamise seotud siseriiklikud õigusnormid, „kindlustamaks võrdväärse kaitse alammäära nii [nende äriühingute] aktsionäridele kui ka võlausaldajatele“ kogu liidus.⁵⁸

58 — Vt direktiivi 2012/30 põhjendus 3. Vt samuti kohtuotsus Pafitis jt, C-441/93, EU:C:1996:92, punkt 38.

100. Niisiis kehtestati direktiiv 2012/30 eesmärgiga tagada investoritele kogu siseturul, et äriühingutel on teatav struktuur ja et teatavad äriühingute organid vastutaksid teatavate otsuste eest. Selle õigusakti sisuline otstarve on seega säilitada jõudude tasakaal äriühingu eri organite vahel, eriti nende organite vaheliste konfliktide korral.⁵⁹

101. Sellest tulenevalt on väidetud – ja minu arvates veenvalt –, et direktiiviga 2012/30 aktsionäridele tagatud kaitse on peaaesjalikult kaitse äriühingu teiste organite eest, kuid mitte tingimata ka riigi võetavate meetmete eest.⁶⁰ Direktiivi 2012/30 eesmärk ei olnud ühtlustada (veel vähem täielikult ühtlustada) aktsionäride jaoks saadaval olevaid kaitsemeetmeid häda- või kriisiolukorras võetavate riiklike meetmete vastu. Iga niisugune lisakaitse võib olla kõigest täiendav või juhuslik: see, mis möödapääsmatult tuleneb direktiiviga 2012/30 sisse seatud kaitsemeetmetest.

b) Kohtuotsus Pafitis ja uued liidu õiguse sätted

102. Tõepoolest näib kohtuotsus Pafitis jt,⁶¹ millele põhikohtuasja pooled viitavad, osutavat teistsugusele direktiivi 2012/30 tõlgendusele. Nimetatud kohtuasjas otsustas Euroopa Kohus, et direktiivi 77/91 (nüüd ümber sõnastatud direktiiviks 2012/30) sätetega on vastuolus siseriiklik õigusakt, mille kohaselt panga kapitali võib selle võlakooormuse tõttu erandolukorras suurendada haldusotsusega, ilma üldkoosoleku otsuseta.

103. Oleksin siiski ettevaatlik kohtuotsuse Pafitis tõlgendamisel nii, et sellega on ette nähtud üldkohaldatavuse põhimõte. See kohtuotsus tehti üsna teistsugustel faktilistel asjaoludel ja teistsuguses õigusalukorras.

104. Kõigepealt ei ole kohtuasja Pafitis faktilised asjaolud täiesti võrreldavad käesoleva põhikohtuasja omadega. Esimesena nimetatud kohtuasi puudutas akti, mille oli vastu võtnud ajutine haldaja (mitte otseselt riigi keskpang) olukorras, kus finantsraskustes oli pelgalt ühes liikmesriigis asuv üksainus krediidasutus (ja tegu ei olnud olukorraga, kus kogu liikmesriigi finantssüsteemi oleks ähvardanud süsteemne kriis, millel oleks võinud olla tagasilööke kogu majandus- ja rahaliidule).⁶²

105. On tähtsamgi, et liidu esmane ja teisene õigus on vahepeal oluliselt arenenud. Kohtuasjas Pafitis vaidlustatud siseriiklikud meetmed võeti vastu ajavahemikus 1986–1990 ning Euroopa Kohus tegi oma otsuse 1996. aastal, seega aegsasti enne majandus- ja rahaliidu ellurakendamise kolmanda etapi algust, mille järel võeti eurosooni vääringuna kasutusele euro, loodi eurosüsteem ja tehti sellega seoses muudatusi liidu aluslepingutesse.

106. ELTL artiklis 131 on nüüd sätestatud, et „[i]ga liikmesriik tagab, et tema siseriiklikud õigusaktid, kaasa arvatud tema keskpanga põhikiri, on vastavuses aluslepingutega ning EKPS ja EKP põhikirjaga“. Euroopa Keskpangade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja käsitleva protokolli (nr 4) artiklis 3.3 on omakorda ette nähtud, et EKPS „aitab [...] kaasa krediidasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ning rahandussüsteemi stabiilsusega seotud pädevate asutuste poolt järgitava poliitika tõrgeteta teostumisele“.

107. Ehkki on olemas selge avalik huvi tugeva ja järjepideva investorite kaitse vastu kogu liidus, ei saa seda huvi pidada kõikides olukordades tähtsamaks, kui avalikku huvi finantssüsteemi stabiilsuse tagamise vastu. Need kaks huvi tuleb omavahel tasakaalustada. Teistsugust seisukohta oleks raske sobitada eespool mainitud aluslepingu sätetega, eeskätt seetõttu, et finantssüsteemi stabiilsuse

59 — Vrd direktiivi 2012/30 põhjendused 4–7 ja 11.

60 — Vrd Kersting, C., „Combating the Financial Crisis: European and German Corporate and Securities Laws and the Case for Abolishing Sovereign Debtors' Privilege“, *Texas International Law Journal*, 2012, lk 269–324, vt lk 279.

61 — Kohtuotsus Pafitis jt, C-441/93, EU:C:1996:92.

62 — Kohtuasja Pafitis faktiliste asjaolude olulisust toonitab: Hüpkes, E. G. H., *The Legal Aspects of Bank Insolvency: A Comparative Analysis of Western Europe, the United States and Canada*, Kluwer, 2000, lk 63.

tagamine on liidus, mille paljude eesmärkide hulka kuulub majandus- ja rahaliidu loomine, äärmiselt tähtis.⁶³ Sellega seoses tasub ehk meenutada, et Sloveenia keskpank võttis vaidlusalused meetmed pärast seda, kui asjaomaste pankade suhtes olid tehtud stressitestid muu hulgas Euroopa Keskpanga järelevalve all.

108. Samuti ei olnud direktiiv 2001/24 kohtuasjas Pafitis otsuse tegemise ajal veel jõustunud.⁶⁴ Selle, pärast direktiivi 77/91 (mille ümbersõnastatud versioon on direktiiv 2012/30) jõustumist, vastu võetud direktiivi eesmärk on kehtestada liikmesriikide vahel süsteem krediitiasutuste saneerimise meetmete ja likvideerimismenetluste vastastikuseks tunnustamiseks.⁶⁵

109. Nagu seitsmenda küsimusega seoses selgitan, võivad niisugused meetmed, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all, olla hõlmatud mõistega „saneerimismeetmed“ direktiivi 2001/24 tähenduses. Õieti võib krediitiasutuse saneerimisega sageli olla seotud mitmeid meetmeid, nagu need, mis on põhikohtuasjas vaidluse all. Oluline on, et selles direktiivis on väga selgelt sätestatud, et selliseid meetmeid võivad võtta ka haldusasutused.⁶⁶

110. Direktiiv 2001/24 näib rajanevat eeldusel, et siseriiklikele haldusasutustele jääb see pädevus alles hoolimata direktiivi 77/91 sätetest, nagu Euroopa Kohus neid oma otsuses Pafitis tõlgendas. Direktiivi 2001/24 põhjendused ega sätted ei viita sellele, nagu oleks seadusandja soovinud teha erandit direktiivis 77/91 sätestatud eeskirjadest. Igal juhul – isegi kui asuda seisukohale, et direktiiv 2001/24 tegelikult piiras direktiivi 77/91 kohaldamisala – võib väita, et põhikohtuasjas peaks kohaldama esimesena nimetatud direktiivi, kuna see on *lex specialis* ja *lex posterior*.

111. Sellepärast kõhkleksin kohtuotsusest Pafitis määrava argumendi tuletamisel selle kohta, kas kõrgemate avalike eesmärkide (näiteks kogu finantssüsteemi stabiilsus) saavutamiseks vastu võetud siseriiklike õigusaktidega võib erandolukorras anda haldusasutustele volitusi, mis võivad olla prioriteetsemad direktiivis 2012/30 tunnustatud aktsionäride õigustest.⁶⁷

112. Lisan, et üleilmse finantskriisi järel on mitmed liikmesriigid sisse seadnud mehhanisme tõhusamaks ja kiiremaks tegelemiseks raskustes krediitiasutustega. Siseriiklikes seadustes võetud meetmete hulgas leidub võimalus suurendada nende asutuste aktsiakapitali ilma aktsionäride nõusolekuta.⁶⁸ Näiteks kontrollis vaidlusaluseid siseriiklikke õigusnorme enne nende vastuvõtmist mitteametlikult Euroopa Keskpank.⁶⁹ Sellealaste õigusaktide vastuvõtmine mitmes liikmesriigis on just nimelt üks põhjustest, mis ajendasid liidu seadusandjat direktiivi 2014/59 vastu võtma.⁷⁰

113. Niisiis näib, et liikmesriikide ametiasutused on üldiselt tõlgendanud direktiivi 2012/30 nii, et sellega ei ole erandolukorras – näiteks finantskriisis – vastuolus haldusmeetmed, mille tagajärjel muutub panga kapital ilma aktsionäride koosoleku konkreetse otsuseta.⁷¹

63 — Vt ELL artikli 3 lõige 4.

64 — Vrd kohtuotsus Pafitis jt., C-441/93, EU:C:1996:92, punkt 43.

65 — Vt direktiivi 2001/24 punktid 5 ja 6.

66 — Vt eriti direktiivi 2001/24 artiklid 3-8.

67 — Õigusdoktriinis on väljendatud ka seisukohta, et Euroopa Kohtu järeldusi kohtuotsuses Pafitis ei saa kohaldada niisugustele olukordadele, mis järgnevad üleilmsele finantskriisile: vt nt Attinger, B. J., „Crisis Management and Bank Resolution: Quo Vadis Europe?“, *European Central Bank Legal Working Paper Series*, nr 13, detsember 2011, lk 29; ja Kern, A., „Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights“, *Journal of Corporate Law Studies*, 2009, lk 61-93, vt lk 75 ja 76.

68 — Ülevaadet mõne kohta nendest liikmesriikidest (mille hulka kuuluvad peale Sloveenia ka Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa ja Itaalia) pakub eespool viidatud Kern, A., lk 2.

69 — Vt Mnenje Evropske Centralne Banke z dne 15. oktobra 2013 o ukrepih za reorganizacijo bank (CON/2013/73) (Euroopa Keskpanga 15. oktoobri 2013. aasta arvamus pankade ümberkorraldamise meetmete kohta).

70 — Vt direktiivi 2014/59 põhjendused 4 ja 9.

71 — Ehkki see ei ole rangelt võttes õiguslik argument, võib siiski küsida, kas – juhul, kui liidu õigusaktid oleksid selgelt takistanud niisuguste siseriiklike õigusaktide vastuvõtmist – liidu institutsioonid ei oleks reageerinud, olgu siis selleks, et tagada väidetavalt rikutud õigusnormide täitmine, või selleks, et asjakohaseid liidu õigusakte muuta.

c) Direktiiv 2014/59

114. Lõpuks ei usu ma, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu väljendatud kahtlused, mis tulenevad sellest, et hiljuti võeti vastu direktiiv 2014/59 – mis *ratione temporis* ei ole põhikohtuasjas kohaldatav –, on põhjendatud.

115. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas see, et direktiivi 2014/50 artikliga 123 on kehtestatud selge erand mitme direktiivi 2012/30 sätete (sealhulgas artiklite 33-36 ja 40-42) kohaldamisest, kui „kohaldatakse [...] IV jaotises sätestatud kriisilahenduse vahendeid, õigusi ja korda“, ⁷² tähendab, et sellist erandit varem ei kehtinud.

116. Ma ei pea seda argumenti veenvaks.

117. Pärast direktiivi 2014/59 jõustumist näib tõesti olevat välistatud direktiivi 2012/30 sätete rikkumine keskpanga niisuguse meetmega, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all: see meede põhineb selgelt varasema direktiivi artiklil 123.

118. See aga ei tähenda, nagu oleks selline meede olnud varem liidu õiguses igal juhul keelatud. Direktiivi 2014/59 eesmärk on luua õigusraamistik krediitiasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamiseks ja kriisilahenduseks. Selleks nähti direktiivis 2014/59 ette uusi sätteid ja muudeti mitmeid seniseid õigusakte. Seoses sellega on ilmne, et liidu seadusandja püüdis tagada kogu selle raamistiku ühtsust tervikuna, ⁷³ muu hulgas kooskõlastades ja selgitades muudetavate eri õigusaktide omavahelist vahekorda.

119. Eespool kirjeldatud põhjusel ei vajanud direktiiv 2001/24 sõnaselget sätet, mis võimaldanuks liikmesriikidel nii erandlikel asjaoludel nagu need, mis tulenesid finantskriisist, kõrvale kalduda direktiivist 77/91 (mis hiljem sõnastati ümber direktiiviks 2012/30). Teisest küljest, nagu Sloveenia keskpank veenvalt märgib, ei keelanud direktiiv 2001/24 liikmesriike andmast investoritele ulatuslikumat kaitset kui see, mis tulenes direktiivist 77/91, milles oli ette nähtud kõigest kaitse miinimumstandard. Sellepärast, kuna direktiiviga 2014/59 on püütud seda küsimust osaliselt (eriti kriisilahendusvahendite osas) ühtlustada, oli vaja, et liikmesriikidel ei oleks lubatud kehtestada ega säilitada investorite kaitset käsitlevaid siseriiklikke õigusnorme, mis läheksid vastuollu liidu uute õigusnormidega.

120. Seetõttu ei saa käsitada direktiivi 2014/59 artiklit 123 märgina sellest, et sama direktiivi IV jaotises kodifitseeritud *bail-in*-meetmed olid varem üldiselt vastuolus direktiiviga 2012/30.

121. Sellepärast tuleb viiendale küsimusele vastata, et pangandusteatisel punktid 40-46 ei riku direktiivi 2012/30 sätteid; siseriiklikud õigusnormid, millega niisuguses olukorras, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all, usaldatakse kulude jagamise meetmete võtmine riigi keskpangale, ei ole vastuolus direktiiviga 2012/30.

6. Kuues küsimus

122. Kuuendas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas pangandusteatisel punktides 40-46 ette nähtud nõue hübriidkapital ja allutatud võlainstrumendid konverteerida või maha kanda on riigiabi andmise eeltingimus või tuleks seda kohaldada ainult siis, kui see on proportsionaalne.

72 — Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et direktiivi 2014/59 IV jaotises on ette nähtud mitmesugused saneerimisvahendid, sealhulgas *bail-in*-vahendid, mis on sisuliselt samaväärsed pangandusteatises viidatutega.

73 — Vt direktiivi põhjendused 11 ja 12.

123. Olen eespool selgitanud, miks ma usun, et kulude jagamise meetmete võtmine ei saa kujutada endast vältimatut tingimust riigiabi tunnistamisel siseturuga kokkusobivaks ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b tähenduses. Seda enam näib see kehtivat meetmete kohta, mis on võetud muude investorite, mitte aktsionäride suhtes, kellel on nendelt investeeringu saanud äriühingu maksejõuetuse korral üldiselt tugevam õiguskaitse. Olen siiski ka selgitanud, et pangandusteatisega hõlmatud olukordades ei ole see, kui investorid (sealhulgas hübriidkapitali omanikud ja allutatud võlainstrumentide omanikud) panustavad panga rekapitalizeerimisse, üldiselt riigibinormidega vastuolus.

124. Samas pean meenutama, et proportsionaalsuse põhimõte on liidu õiguse üldpõhimõte ja eeldab, et õigusnormide kaudu rakendatavad meetmed oleksid taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks asjakohased ega ulatuks kaugemale sellest, mida on vaja nende saavutamiseks.⁷⁴ Sellepärast on ilmne, et otsust, millega antakse korraldus hübriidkapital ja allutatud võlainstrumendid konverteerida või maha kanda, võib proportsionaalsuse seisukohast kontrollida.

125. Õigupoolest on teatistes endas ette nähtud, et siseriiklikud ametiasutused arvestaksid proportsionaalsuse põhimõttega, kui nad otsustavad, millise panuse peavad hübriidkapitali omanikud ja allutatud võlainstrumentide omanikud raskustes panga ümberkorraldamiseks andma. Pankades, mis kapitali puudujäägist hoolimata ei lange alla nõutavat miinimumi, nõutakse niisugust panust ainult viimase abinõuna (punkt 43). Üldiselt nõutakse panust hübriidkapitalist ja allutatud võlast ainult nendes pankades, mis on langenud sellest miinimumist allapoole (punkt 44). Mingilgi juhul ei nõuta kulude jagamist siis, kui see „tooks kaasa ebaproportsionaalsed tulemused“ (punkt 45).

126. Eespool punktides 78-85 väljendatud põhjendustel jääb eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnata, kas vaidlusalused meetmed sellele põhimõttele vastavad. Minu arusaama kohaselt on põhjanev küsimus, millest Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus) sellekohases analüüsis peaks juhinduma, see, kas olukord, millesse iga kulude jagamise meetmetest mõjutatud investorite kategooria satub, on majanduslikust perspektiivist üldiselt võrreldav sellega, mis tekkinuks juhul, kui pank oleks abi saamata jäädes turult lahkunud.⁷⁵

127. Nende aspektide hulgas, mille uurimist võidakse siseriiklikult kohtult paluda, on liikmesriigi ametiasutuste võetud kulude jagamise meetmete üldine järjepidevus eri liiki investorite suhtes.

128. Selles küsimuses pangandusteatis pelgalt eristab ühelt poolt aktsionäre, hübriidkapitali omanikke ja allutatud võlainstrumentide omanikke ning teiselt poolt kõrgema nõudeõiguse järguga võlainstrumentide omanikke (punkt 42). On aga oluline, et pangandusteatises ei ole märgitud, et liikmesriigid *peavad* üldiselt neid kaht rühma erinevalt kohtlema; seal on vaid kirjas, et liikmesriigid *võivad* – kui nad seda asjakohaseks peavad – neid erinevalt kohelda.⁷⁶ Kõrgema nõudeõiguse järguga võlainstrumentide omanike olukord ei ole tavaliselt samasugune, mis omakapitali või madalama nõudeõiguse järguga võlainstrumentide omanike oma, eriti pankroti- või likvideerimismenetluse korral, ning seetõttu võib olla kohane seda asjaolu arvesse võtta.

129. Samuti võib esineda erinevusi eri liiki investorite vahel, keda kulude jagamise meetmed üldiselt mõjutavad (aktsionärid, hübriidkapitali omanikud ja allutatud võlainstrumentide omanikud), eriti seoses eesõigustega maksejõuetusmenetluses. Selles suhtes võib siseriiklikul kohtul olla vaja kontrollida, et ühtegi nendest investoriliikidest põhjendamatult ja liigselt ei koormataks, arvestades juhtumi faktilisi asjaolusid ning nende suhtes kohaldatavaid siseriikliku õiguse (iseäranis äriühinguõiguse ja pankrotiõiguse) norme ja lepingutingimusi.

74 — Vt kohtuotsused ABNA jt, C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, EU:C:2005:741, punkt 68; S.P.C.M. jt, C-558/07, EU:C:2009:430, punkt 41; ning Vodafone jt, C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 51.

75 — Vt analoogia alusel pangandusteatis punktid 20 ja 46.

76 — Minu arusaama järgi on vähemalt üks liikmesriik hiljutise kriisi ajal kehtestanud kulude jagamise meetmeid töepoolest ka kõrgema nõudeõiguse järguga võlaausaldajate suhtes.

130. Sellepärast tuleb kuuendale küsimusele vastata, et hübriidkapitali ja allutatud võlainstrumentide konverteerimine või mahakandmine, mis on ette nähtud pangandusteatis punktides 40-46, ei ole riigiabi andmise eeltingimus ja seda ei nõuta, kui see tooks kaasa ebaproportsionaalseid tagajärgi; siseriiklike kohtute ülesanne on kontrollida, et pangandusteatisega kooskõlas võetud abimeetmete rakendamisel on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet.

7. Seitsmes küsimus

131. Seitsmendas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas pangandusteatis punktides 40-46 viidatud kulude jagamise meetmeid saab pidada saneerimismeetmeteks direktiivi 2001/24 artikli 2 seitsmenda taande tähenduses.

132. Põhjused, miks Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus) selle eelotsuse küsimuse esitas, ei ole minu jaoks endastmõistetavad. Saan aru nii, et see küsimus on seotud viienda küsimuse suhtes tekkinud probleemiga, mis puudutab pangandusteatis, direktiivi 2001/24 ja direktiivi 2012/30 omavahelist suhet. Teisisõnu näib küsimus olevat selles, kas pangandusteatises viidatud kulude jagamise meetmeid tuleb pidada direktiivi 2001/24 tähenduses „saneerimismeetmeteks“, mis seega ei ole *lex specialis*’e põhimõtte kohaselt vastuolus direktiiviga 2012/30.

133. Olen selle küsimuse sisu juba käsitlenud viiendale küsimusele vastates. Siinkohal jääb üle põhjendada, miks olen nagu kõik selles küsimuses seisukohti esitanud menetlusosalised asunud seisukohale, et pangandusteatis punktides 40-46 viidatud kulude jagamise meetmed võivad sageli (kuigi mitte alati) kuuluda direktiivi 2001/24 artiklis 2 määratletud mõiste „saneerimismeetmed“ tähendussisusse.

134. Nimetatud sätte kohaselt on saneerimismeetmed „meetmed, mille eesmärk on säilitada või taastada krediidasutuse rahaline seisund ja mis võivad mõjutada kolmandate isikute varasemaid õigusi, sealhulgas meetmed, millega võib kaasneda maksete peatamine, täitemeetmete peatamine või nõuete vähendamine“.

135. Seega on saneerimismeetmete mõiste määratletud üpris laialt. See näib olevat kooskõlas direktiivi eesmärgiga: krediidasutuste saneerimise meetmete ja likvideerimismenetluste vastastikune tunnustamine liikmesriikide vahel. Direktiivis 2001/24 sätestatud määratluses on kolm kumuleeruvat osa: 1) meetme peavad olema võtnud liikmesriigi pädevad haldus- või kohtuasutused;⁷⁷ 2) meede peab olema võetud eesmärgiga säilitada või taastada krediidasutuse rahaline seisund; ja 3) meede peab potentsiaalselt mõjutama kolmandate isikute õigusi. Käsitlen neid kolme osa järjest, neid vaidlusaluste meetmetega võrreldes.

136. Esiteks saab ametiasutuse, näiteks riigi keskpanga võetud meetmeid muidugi mõista pidada sellisteks, mille on vastu võtnud liikmesriigi haldusasutus. Seevastu, nagu juba mainitud, võivad pangandusteatis punktidele 40-46 vastata ka panga investorite poolt vabatahtlikult võetud kulude jagamise meetmed. On tõepoolest olnud juhtumeid, kui (avalikud ja era)investorid on krediidasutuse jätkusuutlikkuse taastamiseks vabatahtlikult väärtuskärbetega nõustunud. Ükski niisugune meede direktiivi 2001/24 kohaldamisalasse ei kuuluks.

137. Teiseks on ilmne, et pangandusteatis punktides 40-46 viidatud meetmete eesmärk on säilitada või taastada krediidasutuse rahaline seisund. Õigupoolest nähtub pangandusteatis tekstist selgelt, et nende meetmete eesmärk on „nii palju kui võimalik vähendada kapitali puudujääki“ (punkt 41), „taastada [panga kapitalipositsioon]“ ja „puudujää[k] ületa[da]“ (punkt 43).

⁷⁷ — Vt direktiivi 2001/24 artikli 2 kuues taane ja artikkel 3.

138. Kolmandaks võivad kulude jagamise meetmed, mis mõjutavad hübriidkapitali omanikke ja allutatud võlainstrumentide omanikke, kõigist tõenditest nähtuvalt mõjutada kolmandate isikute õigusi direktiivi 2001/24 tähenduses. Teisest küljest ei kuulu kulude jagamise meetmed, mis mõjutavad ainult aktsionäre, direktiivi 2001/24 kohaldamisalasse. Selle direktiivi põhjenduses 8 on märgitud, et selleks et „krediidiasutuste sisemise struktuuri toimimist või juhtide või aktsionäride õigusi mõjutavad meetmed kehtiksid kõigis liikmesriikides, ei pea nad kuuluma käesoleva direktiivi reguleerimisalasse, kui vastavalt rahvusvahelise eraõiguse normidele kohaldatakse päritoluriigi õigust“. Põhjenduses 10 on lisatud, et „[k]äesoleva direktiivi kohaldamisel ei käsitleta kolmandate isikutena krediidiasutuste sisestruktuuride töös osalevaid isikuid ega selliste asutuste juhte ja aktsionäre nimetatud rollides“.

139. Pangandusteatise punktidega 40-46 võrrelduna näib direktiivi 2001/24 artiklis 2 määratletud mõiste „saneerimismeetmed“ seega hõlmavat mõningaid esimesena nimetatutes viidatud meetmeid, kuid mitte tingimata kõiki.

140. Minu arvates ei muuda niisugust järeldust see, et direktiivis 2001/24 määratletud mõistet „saneerimismeetmed“ on direktiivi 2014/59 artikliga 117 muudetud, et hõlmata sellesse sõnaselgelt kriisilahenduse vahendite rakendamine ja kriisilahendusõiguste kasutamine, mis on viimati nimetatud direktiivis ette nähtud.⁷⁸

141. Saan aru, et eelotsusetaotluse esitanud kohus tunneb huvi, kas seda direktiivi 2001/24 artikli 2 muudatust tuleb tõlgendada nii, et nimetatud sättes olnud varasem mõiste „saneerimismeetmed“ määratlus sedalaadi *bail-in*-meetmeid ei hõlmanud.

142. Selles küsimuses ei jaga ma eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlusi. Nagu juba selgitasin, on teatavad pangandusteatise punktides 40-46 viidatud meetmed oma olemuse ja ulatuse tõttu täpselt hõlmatud direktiivis 2001/24 sätestatud mõiste „saneerimismeetmed“ määratlusega.

143. Nagu märgib Iirimaa valitsus, tuleb punktis 141 viidatud muudatuse tõlgendamisel arvesse võtta, et direktiivi 2001/24 eesmärk ei olnud liikmesriikide asjakohaseid seadusi ühtlustada, vaid ainult ette näha vastastikuse tunnustamise süsteem.⁷⁹ Siiski kohustab direktiiv 2014/59 nüüd liikmesriike sisse seadma teatavad meetmed, millega hõlbustatakse pankade saneerimist. Niisiis on loogiline, et samas direktiivis nähakse ette ka sätted, mille eesmärk on tagada, et need uued meetmed sobiks liidu senise normistikuga. See ei tähenda sugugi, et varem mõiste „saneerimismeetmed“ määratlus samalaadseid siseriikliku õiguse meetmeid ühtlustamismõnede puududes ei hõlmanud.

144. Seda arvestades asun seisukohale, et mõiste „saneerimismeetmed“ määratlus direktiivis 2001/24 võib asjaoludest olenevalt hõlmata pangandusteatise punktides 40-46 viidatud kulude jagamise meetmeid.

IV. Ettepanek

145. Kokkuvõttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus) küsimustele järgmiselt:

— komisjoni teatis riigiabiieskirjade kohaldamise kohta alates 1. augustist 2013 finantskriisi kontekstis pankade kasuks võetavate toetusmeetmete suhtes („Pangandusteatis“) ei ole liikmesriikidele siduv;

78 — Nagu juba mainitud, kuuluvad direktiivis 2014/59 ette nähtud kriisilahendusvahendite hulka mõningad *bail-in*-meetmed, mis sarnanevad taotlejate poolt põhikohtuasjas vaidlustatud kulude jagamise meetmetega.

79 — Vt kohtuotsus LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, punkt 39.

- selle teatise punktid 40-46 ei välju komisjonile ELTL artiklitega 107-109 antud pädevuse piiridest; komisjon ei tõlgenda valesti ega kohalda valesti riigiabinorme, kui ta asub seisukohale, et pangandusteatisega hõlmatud olukordades eeldab raskustes pangale abi andmine tavaliselt kulude jagamise meetmeid, et olla ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b tähenduses siseturuga kokkusobiv;
- pangandusteatis punktid 40-46 on kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega ja õigusega omandile; siseriiklike kohtute ülesanne on kontrollida, et neid õigusi ei oleks selle teatise kohaselt võetud meetmete rakendamisel rikutud;
- pangandusteatis punktid 40-46 ei riku Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiivi 2012/30/EL sätteid; siseriiklikud õigusnormid, millega niisuguses olukorras, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all, usaldatakse kulude jagamise meetmete võtmine riigi keskpangale, ei ole vastuolus direktiiviga 2012/30/EL;
- hübriidkapitali ja allutatud võlainstrumentide konverteerimine või mahakandmine, mis on ette nähtud pangandusteatis punktides 40-46, ei ole riigiabi andmise tarvilik eeltingimus ja seda ei nõuta, kui see tooks kaasa ebaproportsionaalseid tagajärgi; siseriiklike kohtute ülesanne on kontrollida, et pangandusteatisega kooskõlas võetud abimeetmete rakendamisel on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet;
- mõiste „saneerimismeetmed“ määratlus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. aprilli 2001. aasta direktiivis 2001/24 võib asjaoludest olenevalt hõlmata selle teatise punktides 40-46 viidatud kulude jagamise meetmeid.