



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

19. juuli 2016*ⁱ

[30. septembri 2016. aasta määrusega parandatud tekst]

Eelotsusetaotlus – Komisjoni pangandusteatise kehtivus ja tõlgendamine – Direktiivide 2001/24/EÜ ja 2012/30/EL tõlgendamine – Finantskriisi kontekstis pankadele antav riigiabi – Kulude jagamine – Aktsionäride omakapitali, hübriidkapitali ja allutatud võlakirjade likvideerimine – Õiguspärase ootuse kaitse põhimõte – Omandiõigus – Aktsionäride ja kolmandate isikute huvide kaitse – Krediitiasutuste saneerimine ja likvideerimine

Kohtuasjas C-526/14,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus, Sloveenia) 6. novembri 2014. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 20. novembril 2014, menetluses

Tadej Kotnik jt,

Jože Sedonja jt,

Fondazione cassa di risparmio di Imola,

Andrej Pipuš jt,

Tomaž Štrukelj,

Luka Jukič,

Angel Jaromil,

Franc Marušič jt,

Stajka Skrbinšek,

Janez Forte jt,

Državni svet Republike Slovenije,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije,

Igor Karlovšek,

* Kohtumenetluse keel: sloveeni.

Marija Karlovšek,

Janez Gosar

versus

Državni zbor Republike Slovenije jt,

menetluses osalesid:

Vlada Republike Slovenije,

Banka Slovenije,

Okrožno sodišče v Ljubljani,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident A. Tizzano, kodade presidendid R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (ettekandja), A. Arabadjiev, C. Toader ja D. Šváby, kohtunikud M. Safjan, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund ja C. Vajda,

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikus menetluses ja 1. detsembri 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- T. Kotnik jt, esindajad: *odvetnik* M. Kunič ja *odvetnik* J. Sladič,
- J. Sedonja jt, esindaja: *odvetnica* T. Kek,
- Fondazione cassa di risparmio di Imola, esindajad: *odvetnik* U. Ilić, *odvetnik* M. Jan, *odvetnik* B. Ilić, *odvetnik* A. Arko, *avvocato* P. Trifoni, *avvocato* C. G. Sinatra ja *avvocato* G. Altomare,
- A. Pipuš jt, esindaja: A. Pipuš advokaadina ise,
- L. Jukič ise,
- F. Marušič jt, esindaja: *odvetnik* B. Rejc,
- S. Skrbinšek, esindaja: *odvetnik* T. Bromše,
- J. Forte jt, esindaja: Z. Fritz,
- Državni svet Republike Slovenije, esindaja: M. Bervar, keda abistas *odvetnica* H. Butolen ning B. Kekec, J. Slivšek ja D. Štrus,
- Karlovšek jt, esindaja: *odvetnik* I. Karlovšek,
- J. Gosar ise,

- Državni zbor Republike Slovenije, esindaja: M. Brglez,
 - Banka Slovenije, esindaja: B. Jazbec, keda abistasid *odvetnik* R. Grilc ja *Rechtsanwalt* T. Lübbig,
 - Sloveenia valitsus, esindajad: V. Klemenc ja T. Mihelič Žitko,
 - [30. septembri 2016. aasta määrusega parandatud tekst] Iirimaa, esindajad: E. Creedon ja L. Williams ning A. Joyce, keda abistasid E. McCullough, *SC*, ja A. O'Neill, *BL*,
 - Hispaania valitsus, esindaja: A. Rubio González,
 - Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* P. Gentili,
 - Euroopa Komisjon, esindajad: L. Flynn, P. J. Loewenthal, K.-Ph. Wojcik ja M. Žebre,
- olles 18. veebruari 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab komisjoni teatise riigiabieskirjade kohaldamise kohta alates 1. augustist 2013 finantskriisi kontekstis pankade kasuks võetavate toetusmeetmete suhtes („Pangandusteatis“) (ELT 2013, C 216, lk 1) punktide 40–46 kehtivust ja tõlgendamist, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiivi 2012/30/EL tagatiste kooskõlastamise kohta, mida liikmesriigid äriühingu liikmete ja kolmandate isikute huvide kaitseks Euroopa Liidu toimimise lepingu 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) artiklite 29, 34, 35 ja 40–42 tõlgendamist ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. aprilli 2001. aasta direktiivi 2001/24/ EÜ krediitiasutuste saneerimise ja likvideerimise kohta (EÜT 2001, L 125, lk 15; ELT eriväljaanne 06/04, lk 15) artikli 2 seitsmenda taande tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, mis puudutab 23. novembri 2006. aasta pangandusseaduse (Zakon o bančništvu) põhikohtuasjas kohaldatava redaktsiooni (*Uradni list RS* nr 99/10) (edaspidi „pangandusseadus“) teatud sätteid erakorraliste meetmete kohta pangandussektori taastamiseks.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2001/24

- 3 Direktiivi 2001/24 põhjendused 5 ja 6 on sõnastatud järgmiselt:
„(5) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 1994. aasta direktiivis 94/19/EÜ hoiuste tagamise skeemide kohta, [(EÜT 1994, L 135, lk 5; ELT eriväljaanne 06/02, lk 252),] millega kehtestati põhimõte, et iga krediitiasutus peab olema oma päritoluliikmesriigis tagamisskeemi liige, toodi eriti selgelt välja vajadus saneerimismeetmete ja likvideerimismenetluste vastastikuse tunnustamise järele.“

(6) Õigusaktidega ette nähtud saneerimismeetmete ja asjaomases liikmesriigis kehtivate menetluste üle otsustamise ja nende rakendamise ainupädevus peab kuuluma päritoluliikmesriigi haldus- ja kohtuasutustele. Liikmesriikide õigusnormide ja tavade ühtlustamine on keerukas ja seepärast on vaja sisse seada kord, mille kohaselt liikmesriigid tunnustavad vastastikku meetmeid, mida igaüks neist on võtnud tegevusloa saanud krediitiasutuste elujõulisuse taastamiseks.“

4 Vastavalt direktiivi 2001/24 artikli 2 seitsmendale taandele on saneerimismeetmed „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“.

Direktiiv 2012/30

5 Direktiivi 2012/30 põhjendused 3 ja 5 on sõnastatud järgmiselt:

„(3) Aktsiaseltside asutamise ja aktsiakapitali säilitamise, suurendamise või vähendamise seotud siseriiklike õigusnormide kooskõlastamine on eriti tähtis kindlustamaks võrdväärse kaitse alammäära nii aktsionäridele kui ka võlausaldajatele.

[...]

(5) Liidu normid on vajalikud, et säilitada kapitali, mis moodustab võlausaldajatele tagatise, eelkõige keelates selle igasuguse vähendamise jaotamise teel aktsionäridele, kui viimastel pole selleks õigust, ning kehtestades piiranguid aktsiaseltsi õigusele omandada oma aktsiaid.“

6 Selle direktiivi artikli 29 lõige 1 näeb ette:

„Kõik kapitali suurendamise otsused peab tegema üldkoosolek. [...]“

7 Direktiivi artikli 34 esimene lõik sätestab:

„Aktsiakapitali iga vähendamise, välja arvatud kohtuotsusega vähendamine, peab otsustama vähemalt üldkoosolek [...]“.

8 Direktiivi 2012/30 artikkel 35 sätestab, et „[k]ui äriühingul on mitut liiki aktsiaid, hääletavad aktsiakapitali vähendamise suhtes vähemalt iga aktsialiigi aktsionärid, kelle õigusi tehing mõjutab, eraldi.“

9 Direktiivi artikli 40 lõike 1 punkt b sätestab:

„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 artikli 41 lõikes 1 on sätestatud:

„Aktsiakapitali vähendamise juhtudel aktsiate tühistamise teel, mille omandaja on äriühing või oma nimel, kuid äriühingu huvides tegutsev isik, peab aktsiate tühistamise otsustama alati üldkoosolek.“

11 Sama direktiivi artikkel 42 sätestab:

„[...] artikli 40 lõike 1 punktis b [...] 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.“

Direktiiv 2014/59/EL

12 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/59/EL, millega luuakse krediitiasutuste 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 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EL) nr 1093/2010 ja (EL) nr 648/2012 (ELT L 173, 12.6.2014, lk 190), võeti vastu 15. mail 2014.

13 Direktiivi 2014/59 artikkel 117 muudab muu hulgas direktiivi 2001/24 artikli 2 seitsmendas taandes määratletud mõistet „saneerimismeetmed“. Alates sellest muudatusest on saneerimismeetmed „meetmed, mille eesmärk on säilitada või taastada määruse (EL) nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 2 määratletud krediitiasutuse või investeerimisühingu finantsseisund ning mis võivad mõjutada kolmandate isikute varasemaid õigusi, sealhulgas meetmed, millega võib kaasneda maksete peatamine, täitemeetmete peatamine või nõuete vähendamine; need meetmed hõlmavad ka direktiiviga 2014/59/EL kehtestatud kriisilahenduse vahendite rakendamist ja kriisilahendusõiguste kasutamist“.

14 Direktiivi 2014/59 artikli 130 lõige 1 sätestab:

„Liikmesriigid võtavad vastu ja avaldavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 31. detsembriks 2014. Nad edastavad kõnealuste meetmete teksti viivitamata komisjonile.

Liikmesriigid kohaldavad neid meetmeid alates 1. jaanuarist 2015.

Liikmesriigid kohaldavad IV jaotise IV peatüki 5. jao täitmiseks vastu võetud norme hiljemalt alates 1. jaanuarist 2016.“

Pangandusteatis

15 Pangandusteatisepunktid 2 ja 3 sätestavad:

„2. Kriisiteatistega luuakse üldraamistik kooskõlastatud meetmeteks, millega toetada finantssektorit, et tagada finantsstabiilsus, minimeerides seejuures pankade ja liikmesriikide vahelised konkurentsimoonutused ühtsel turul. Neis on sätestatud riigiabile juurdepääsu tingimused ja nõuded, mis tuleb täita, et sellist abi oleks võimalik aluslepingus sätestatud riigiabipõhimõtete valguses siseturuga kokkusobivaks lugeda. Kriisiteatistega on vajaduse korral korrapäraselt ajakohastatud finantssektorile antava riigiabi eeskirju, et kohaneda kriisi arenguga. Hiljutised arengud nõuavad kriisiteatiste täiendavat ajakohastamist.

3. Kriisiteatiste ning kõigi individuaalsete otsuste (nende teatiste reguleerimisalasse jäävate abimeetmete ja -kavade kohta) vastuvõtmisel on tuginetud samale õiguslikule alusele, ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punktile b, millega on erandkorras lubatud anda abi tõsise häire kõrvaldamiseks mõne liikmesriigi majanduses.“

16 Selle teatise punkt 15 sätestab:

„Kriisiteatistes öeldakse otse välja, et 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 omaniku vormis. Pank ja selle kapitali omanikud peaksid ümberkorraldamiskulud katma võimalikult suures ulatuses oma ressurssidest. Riigi toetust tuleks anda tingimustel, mis kajastavad kulude asjakohast jaotust pankade investeerinud osalejate vahel.“

17 Selle teatise punkt 17 sätestab:

„Kriisi algjärgus ei läinud liikmesriigid tavaliselt kaugemale riigiabieeskirjadega sätestatud miinimumnõuetest kulude eelneva jagamise kohta, samuti ei pidanud võlausaldajad finantsstabiilsuse kaalutlustel osalema krediidiasutuste päästmisel.“

18 Pangandusteatise 3. osa käsitleb rekapitaliseerimise ja langenud väärtusega varasid käsitletavaid meetmeid. Selle teatise punktid 40–46 kuuluvad selle 3. osa alajaotusse 3.1.2. „Kulude jagamine aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega“.

19 Selle teatise punktid 40–46 sätestavad:

„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. Igal juhul tuleb õigusaktidega lubatud ulatuses vältida abisaaja kapitali väljavoolu selliste varade omanikele.

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 [liidu] õigusaktidega nõutavat miinimumi, peaks pank tavaliselt suutma kapitalipositsiooni ise taastada, kasutades selleks eelkõige punktis 35 sätestatud kapitali suurendamise meetmeid. Kui pädeva järelevalveasutuse või solveerimisasutuse kinnituse puuduvad puudujäägi ületamiseks muud võimalused, sealhulgas mis tahes muud järelevalvemeetmed, näiteks varajase sekkumise meetmed või muud parandusmeetmed, 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. Selline erand võiks hõlmata juhtumeid, kus saadav abisumma on panga riskiga kaalutud varadega võrreldes väike ning kapitali

puudujääki on oluliselt vähendatud, võttes eelkõige kapitali suurendamise meetmed vastavalt punktile 35. Ebaproportsionaalseid tulemusi või ohtu finantsstabiilsusele võiks vähendada ka kapitali puudujäägi lahendamise meetmete järjekorra muutmisega.

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.“

Sloveenia õigus

20 Pangandusseaduse artikli 253 lõige 3 sätestab, et „kõik erakorralised meetmed on saneerimismeetmed direktiivi 2001/24/EÜ tähenduses“.

21 Selle seaduse artikkel 261.a sätestab:

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

1. allahinnatavad kohustused kantakse maha osaliselt või täielikult või
2. [...] panga allahinnatavad kohustused konverteeritakse osaliselt või täielikult panga uuteks lihtaktsiateks pärast panga omakapitali suurendamist mitterahalise sissemaksiga, milleks on allahinnatavatest kohustustest tulenevad nõuded.

[...]

(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 omakapital (esimese astme kohustused),
2. kohustused [...] hübriidfinantsinstrumentide omanike ees (teise astme kohustused),
3. kohustused nende finantsinstrumentide omanike ees, mida [...] 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 või 3 sätestatud määratlustega ja mis panga pankrotimenetluse korral oleks välja makstud pärast neid nõudeid, mis ei ole eelisnõuded (neljanda astme kohustused).“

22 Pangandusseaduse artikkel 261c sätestab:

„(1) [...] allahinnatavate kohustuste mahakandmise otsusega määrab Sloveenia keskpank panga allahinnatavate kohustuste mahakandmise ulatuses, mis on vajalik panga kahjude katmiseks, lähtudes eelmises artiklis sätestatud vara hindamisest. [...]“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 23 2007. aastal alanud ja järgmistel aastatel süvenenud ülemaailmse finantskriisi tõttu oli Sloveenia keskpank (Banka Slovenije, Sloveenia) sunnitud 2013. aasta septembris järeldama, et viiel Sloveenia pangal – Nova Ljubljanska banka d.d., Nova Kreditna banka Maribor d.d., Abanka Vipa d.d., Probanka d.d. ja Factor banka d.d. – esines omakapitali puudujääk. Arvestades puudujäägi ulatust, ei olnud nendel pankadel piisavalt vahendeid oma võlausaldajate nõuete rahuldamiseks ja hoiuste väärtuse katmiseks.
- 24 17. detsembril 2013 võttis Sloveenia keskpank (Banka Slovenije, Sloveenia) vastu erakorraliste meetmete võtmise otsused kahe esimesena nimetatud panga rekapitalizeerimiseks, kolmanda panga päästmiseks ning kahe viimase panga tegevuse lõpetamiseks (edaspidi „asjassepuutuvad meetmed“).
- 25 18. detsembril 2013 kiitis komisjon heaks viiele pangale antava riigiabi, millest Sloveenia ametiasutused olid teda eelnevalt teavitanud.
- 26 Asjassepuutuvad meetmed, mis võeti pangandusseaduse, muu hulgas selle artiklite 261a–261c ja 261e alusel, seisnesid aktsionäride omakapitali ning hübriidkapitali ja allutatud võlakirjade (edaspidi „allutatud väärtpaberid“) mahakandmises.
- 27 Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub, et allutatud väärtpaberid on finantsinstrumendid, millel on osaliselt võlakirjade ja osaliselt kapitaliosalust esindavate väärtpaberite tunnused. Neid väljastanud üksuse maksejõuetuse või lõpetamise korral rahuldatakse allutatud väärtpaberite omanike (edaspidi „allutatud võlausaldajad“) nõuded pärast tavaliste võlausaldajate, kuid enne aktsionäre nõuete rahuldamist. Vastutasuks nende finantsinstrumentide omanike võetud rahalisele riskile on nende instrumentide tootlus suurem.
- 28 Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus, Sloveenia) esitati mitu põhiseaduslikkuse kontrolli taotlust, mille esitasid nii eraõiguslikud isikud kui ka Sloveenia Vabariigi parlamendi ülemkoda (Državni svet Republike Slovenije, Sloveenia) ja ombudsman (Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, Sloveenia). Taotlused puudutasid nende pangandusseaduse sätete, mille alusel võeti vastu asjassepuutuvad meetmed, vastavust Sloveenia põhiseadusele, muu hulgas tagasiulatava jõu puudumise, õiguspärase ootuse kaitse ja proportsionaalsuse põhimõtetele ning õigusele omandile.
- 29 Eelotsusetaotlusest nähtub, et pangandusseaduse sätete eesmärk on võtta üle siseriiklikku õigusesse pangandusteatis, et riiklikud ametiasutused saaksid anda selle sektori ettevõtjatele riigiabi kooskõlas siseturuga. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab seetõttu, et kuigi põhikohtuasja hagejate argumentid on suunatud pangandusseaduse sätete vastu, on need tegelikult esitatud pangandusteatis vastu. Nende hagejate hinnangul on see teatis vastuolus mitte ainult Sloveenia põhiseadusega, vaid ka liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 17 ja direktiividega 2012/30 ja 2001/24. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et ta on pädev hindama direktiivi rakendavate siseriikliku õiguse sätete põhiseadusele vastavust. Ent tema arvates puudub tal see pädevus juhul, kui kaheldakse niisuguse liidu õiguse normi tõlgenduses või kehtivuses, mis on põhiseaduslikkuse kontrolli esemeks oleva siseriikliku õigusnormi õiguslik alus. Sel juhul on tema hinnangul Euroopa Kohtul ainupädevus vastata küsimustele selle normi tõlgendamise ja kehtivuse kohta, et siseriiklik kohus saaks seejärel tema menetluses olevas asjas hinnata, kas siseriikliku õiguse sätted on põhiseadusega kooskõlas.
- 30 Neil asjaoludel otsustas Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas arvestades konkreetseid õiguslikke tagajärgi, mida pangandusteatis tekitab, ja seda, et vastavalt [ELTL] artikli 3 lõike 1 punktile b kuulub riigiabi valdkond [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 pangandusteate punktid 40–46, mis seavad majanduses tõsise häire kõrvaldamiseks mõeldud riigiabi andmise võimaluse sõltuvusse omakapitali, [allutatud väärtpaberite] mahakandmise ja/või [allutatud väärtpaberite] omakapitaliks konverteerimise kohustuse täitmisest, eesmärgiga piirata abi vajaliku miinimumini, võttes arvesse tekkida võivad moraalset ohtu, on vastuolus [ELTL] artiklitega 107, 108 ja 109, kuna ületavad komisjoni pädevust, mis riigiabi valdkonnas on määratletud [EL toimimise lepingu] nende sätetega?
3. Kui vastus teisele küsimusele on eitav, siis kas pangandusteate punktid 40–46, mis seavad riigiabi andmise võimaluse sõltuvusse omakapitali allahindamise ja/või omakapitaliks konverteerimise kohustusest, on selles osas, milles kohustus puudutab enne pangandusteate avaldamist emiteeritud aktsiaid (omakapital) [ja allutatud väärtpabereid], 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 pangandusteate punktid 40–46, mis seavad riigiabi andmise võimaluse sõltuvusse omakapitali, [allutatud väärtpaberite] mahakandmise ja/või [allutatud väärtpaberite] omakapitaliks konverteerimise kohustusest, kuid võlgniku vara likvideerimiseks ei algatata ega viida lõpule kohtulikku pankrotimenetlust, mille käigus allutatud finantsinstrumentide omanikud oleksid saanud menetlusosalise staatuse, on kooskõlas 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 pangandusteate punktid 40–46, mis seavad riigiabi andmise võimaluse sõltuvusse omakapitali, [allutatud väärtpaberite] mahakandmise ja/või [allutatud väärtpaberite] 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] artiklitega 29, 34, 35 ja 40–42?
6. Kas arvestades pangandusteate punkti 19, eelkõige selle punkti nõuet tagada põhiõigused, ja punkti 20 ning lähtuvalt teate punktides 43 ja 44 sisalduvast põhimõttelisest kohustusest [allutatud väärtpaberid] enne riigiabi andmist konverteerida või alla hinnata, võib pangandusteateist tõlgendada nii, et see meede ei kohusta liikmesriike, kes soovivad kõrvaldada tõsist häiret majanduses krediidiasutustele riigiabi andmisega, kehtestama konverteerimise või allahindamise kohustust riigiabi andmise tingimusena [ELTL] artikli 107 lõike 3 punkti b alusel ning selleks, et riigiabi andmine oleks lubatav, piisab konverteerimis- või allahindamismeetme rakendamisest ainult proportsionaalses ulatuses?
7. Kas [direktiivi 2001/24] artikli 2 seitsmendat taanet võib tõlgendada nii, et saneerimismeetmeteks võib liigitada ka meetmed, mis on ette nähtud kulude jagamiseks aktsionäride ja allutatud väärtpaberite omanike vahel pangandusteate punktide 40–46 kohaselt (esimese taseme põhiomavahendite, [allutatud väärtpaberite] allahindamine ning [allutatud väärtpaberite] konverteerimine omakapitaliks)?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Sissejuhatav märkus

- 31 Sloveenia valitsus ja komisjon kahtlevad, kas teine kuni viies eelotsuse küsimus – mis puudutavad pangandusteatisest punktide 40–46 kehtivust, kuna sellest teatisest ei teki kolmandatele isikutele otseselt õiguslikke tagajärgi – on vastuvõetavad.
- 32 Olgu märgitud, et sisuliselt on käesoleva kohtuasja aluseks riigiabi, mida Sloveenia valitsus andis selleks, et tagada riigi pangandussüsteemi taastamine.
- 33 Täpsemalt puudutab see kohtuasi aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega kulude jagamise tingimuse – mille komisjon kehtestas selleks, et ta saaks ETL artikli 107 lõike 3 punkti b kohaldades järeldada, et pangandussektoris antud riigiabi on siseturuga kokkusobiv – vastavust liidu õiguse mitmele sättele. Euroopa Kohus peab saama kontrollida selle tingimuse kehtivust ETL artiklis 267 ette nähtud menetluses, mis just ongi teise kuni viienda eelotsuse küsimuse ese.
- 34 Järelikult on esitatud küsimused vastuvõetavad.

Esimene küsimus

- 35 Oma esimeses küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas pangandusteatis tuleb tõlgendada nii, et see on liikmesriikidele siduv.
- 36 ETL artikli 108 lõige 3 näeb ette olemasoleva abi muutmise ja uute abikavade ennetava kontrolli. Niisuguse ennetava tegevuse eesmärk on tagada, et rakendataks üksnes selliseid abikavasid, mis on ühisturuga kokkusobivad (vt kohtuotsus, 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punktid 25 ja 26).
- 37 Abimeetmete siseturuga kokkusobivuse hindamine vastavalt ETL artikli 107 lõikele 3 kuulub komisjoni – kelle tegevus allub liidu kohtute kontrollile – ainupädevusse (vt kohtuotsus, 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punkt 28).
- 38 Komisjonil on selleks suur kaalutusõigus, mille teostamise käigus tuleb anda keerukaid majanduslikke ja sotsiaalseid hinnanguid (vt selle kohta kohtuotsused, 11.9.2008, Saksamaa jt vs. Kronofrance, C-75/05 P ja C-80/05 P, EU:C:2008:482, punkt 59, ja 8.3.2016, Kreeka vs. komisjon, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 68).
- 39 Selle kaalutusõiguse teostamiseks võib komisjon kehtestada suuniseid, et kindlaks määrata kriteeriumid, mille alusel ta kavatses hinnata, kas liikmesriikide plaanitavad abimeetmed on siseturuga kooskõlas.
- 40 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et sellega, et ta võtab vastu selliseid käitumisreegleid ja annab nende avaldamisega teada, et ta kavatses neid edaspidi nendega hõlmatud juhtumitele kohaldada, piirab komisjon oma kaalutusõigust ega saa neist reeglitest põhimõtteliselt kõrvale kalduda ilma, et tema suhtes olenevalt olukorrast rakendataks sanktsioone selliste õiguse üldpõhimõtete rikkumise eest nagu võrdne kohtlemine või õiguspärase ootuse kaitse (kohtuotsus, 8.3.2016, Kreeka vs. komisjon, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punktid 69 ja 70 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 41 Ent komisjon ei saa käitumisreeglite kehtestamise kaudu loobuda ETL artikli 107 lõike 3 punktis b talle antud kaalutusõiguse teostamisest (vt selle kohta kohtuotsus, 8.3.2016, Kreeka vs. komisjon, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 71). Niisuguse teatise vastuvõtmine, nagu on pangandusteatis, ei

vabasta seega komisjoni kohustusest hinnata konkreetseid erandlikke asjaolusid, millele liikmesriik mingis kindlas juhtumis viitab, et taotleda ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b vahetut kohaldamist, ega vabasta teda ka kohustusest põhjendada sellise taotluse rahuldamata jätmist (kohtuotsus, 8.3.2016, Kreeka *vs.* komisjon, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 72).

- 42 Käesolevas asjas tuleneb pangandusteatis punktide 41, 43 ja 44, et nõuetekohane kulude jagamine, millest selle teatise kohaselt riigiabi lubatavus sõltub, tähendab seda, et kõigepealt kaetakse kahjum omakapitalist ja põhimõtteliselt seejärel allutatud võlausaldajate panustest. Vastavalt selle teatise punktile 45 võib punktides 43 ja 44 ette nähtud nõuetest teha erandi juhul, kui selline panus „ohustaks finantsstabiilsust või tooks kaasa ebaproportsionaalsed tulemused“.
- 43 Eeltoodust tuleneb esiteks, et selles teatises sisalduvate käitumisreeglite vastuvõtmisega piirab komisjon ainult ise enda pädevust oma kaalutusõiguse teostamisel nii, et kui liikmesriik teatab komisjonile abikavast, mis on nende reeglitega kooskõlas, on komisjon põhimõtteliselt kohustatud selle abikava heaks kiitma. Teiseks jääb liikmesriikidele õigus teatada komisjonile abikavadest, mis selles teatises ette nähtud kriteeriumidele ei vasta, ning komisjon võib neid abikavasid erandlike asjaolude esinemisel lubada.
- 44 Sellest tuleneb, et pangandusteatis ei saa tekitada liikmesriikidele eraldiseisvaid kohustusi, kehtestades ainult tingimused, mille eesmärk on tagada finantskriisi kontekstis pankadele antud riigiabi kokkusobivus siseturuga ning mida komisjon on kohustatud arvestama oma ulatusliku kaalutusõiguse teostamisel, mille talle annab ELTL artikli 107 lõike 3 punkt b.
- 45 Arvestades eespool esitatud kaalutlusi, tuleb esimesele küsimusele vastata, et pangandusteatis tuleb tõlgendada nii, et see ei ole liikmesriikidele siduv.

Teine küsimus

- 46 Oma teises küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikleid 107–109 tuleb tõlgendada nii, et pangandusteatis punktide 40–46 on nendega vastuolus, sest need punktid näevad riigiabi lubatavuse tingimuseks ette aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega kulude jagamise nõude.
- 47 Pangandusteatis võeti vastu ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b alusel.
- 48 Sellest sättest tuleneb, et komisjon võib pidada siseturuga kokkusobivaks abi, mida antakse tõsise häire kõrvaldamiseks mõne liikmesriigi majanduses.
- 49 Kaalutusõiguse raames, mis komisjonile selles sättega on antud, võib ta keelduda abi andmisest, kui see ei erguta abisaajatest ettevõtjaid tegutsema viisil, mis aitaks saavutada mõnda selles sättes viidatud eesmärki. Niisugune abi peab seega olema vajalik, et saavutada selles sättes ette nähtud eesmärgid viisil, et ilma selle abita ei saa abisaajatest ettevõtjad ainuüksi turuseadustest lähtuvalt toimida nii, et nad aitaksid kaasa ettenähtud eesmärkide saavutamisele. Nimelt ei saa abi, mis parandab seda saanud ettevõtja rahalist olukorda, kuid mis ei ole vajalik EÜ artikli 107 lõike 3 punktis b ette nähtud eesmärkide saavutamiseks, pidada ühisturuga kokkusobivaks (kohtuotsus, 13.6.2013, HGA jt *vs.* komisjon, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 104 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 50 Mis puudutab pangandusteatis punktide 40–46 vastuvõtmist selle normi alusel, siis tuleb märkida, et finantsteenustel on liidu majanduses keskne roll. Pangad ja krediitiasutused on erinevatel turgudel tegutsevate ettevõtjate jaoks oluline rahastamisallikas. Lisaks on pangad sageli omavahel seotud ja paljud nende seast tegutsevad rahvusvaheliselt. Seetõttu võib ühe või mitme panga maksejõuetus kiiresti üle kanduda teistele samas liikmesriigis või muudes liikmesriikides tegutsevatele pankadele. See võib omakorda kaasa tuua negatiivseid tagajärgi teistele majandusvaldkondadele.

- 51 Nagu märkis ka kohtujurist oma ettepanekus punktis 56, on tuginemine õigusliku alusena ELTL artikli 107 lõike 3 punktile b seda enam põhjendatud, et ülemaailmse finantskriisi tõttu – mis selle teatise vastuvõtmist ajendas – oli mitme liikmesriigi majandus tõsiselt häiritud.
- 52 Käesolevas asjas tuleneb pangandusteatisest punktist 2, et komisjon soovis sellega kehtestada tingimused riigiabi saamiseks, mis aitaks toetada liikmesriikide finantssektorit, ja täpsustada nõudeid, millele abi peab vastama, et seda saaks pidada siseturuga kokkusobivaks.
- 53 Nende pangandusteatisest punktides 40–46 sätestatud nõuete seas on nõue, mis näeb ette kulude jagamise aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega maksejõuetute pankade restruktureerimiseks, et kõrvaldada nende omakapitali puudujääk. See tähendab, et pärast kahjumi katmist omakapitalist peavad selle eesmärgi täitmisesse oma panustama ka allutatud võlausaldajad kas nende nõude omakapitaliks konverteerimise teel või nende nõuete väärtuse vähendamise teel.
- 54 Riigiabi meetmete siseturuga kokkusobivuse kontrolli käigus pidi komisjon järeldama, et nagu on märgitud pangandusteatisest punktis 15, tuleb võtta kulude jagamise meetmeid, et piirata riigiabi pangandussektoris minimaalselt vajalikuga ja et vähendada konkurentsimoonutusi siseturul.
- 55 Nimelt esiteks võib neid kulude jagamise meetmeid mõista nii, et nende eesmärk on takistada riigiabi andmist lihtsa moodusena, mille abil ületada asjassepuutuvate pankade rahalisi raskusi.
- 56 Teiseks on kulude jaotamise meetmete eesmärk tagada, et enne mis tahes riigiabi andmist vähendaksid omakapitali puudujäägiga pangad selle puudujäägi koos oma investoritega, muu hulgas omakapitali arvelt ja allutatud võlausaldajate panusega, kuivõrd need meetmed võivad vähendada antava riigiabi suurust.
- 57 Vastupidine lahendus võiks esile kutsuda konkurentsimoonutusi, kuna pangad, mille aktsionärid ja allutatud võlausaldajad omakapitali puudujäägi vähendamisse ei ole panustanud, saaksid suuremat riigiabi kui abi, millest piisaks väiksema omakapitali puudujäägi kõrvaldamiseks. Niisuguses olukorras ei oleks riigiabi üldjuhul liidu õigusega kooskõlas.
- 58 Lisaks on selleks, et lahendada „moraalse ohu“ probleem, mis on seotud sellega, et isikud kalduvad tegema riskantseid otsuseid, kui nendest tulenevad võimalikud negatiivsed tagajärjed kannab teatud kollektiiv, oluline vältida, et riigiabi saamise võimalus julgustaks pankasid kasutama riskantsemaid finantsinstrumente, millest võib tekkida oluline kahju ja mis võib tekitada olulisi konkurentsimoonutusi ning seada ohtu siseturu terviklikkusele.
- 59 Lõpuks olgu märgitud, et pangandusteatisest vastuvõtmisega ei tegutsenud komisjon Euroopa Liidu Nõukogule ELTL artiklitega 108 ja 109 antud pädevusalal. Nimelt kehtestab see teatis vaid käitumisreeglid, mis piiravad komisjoni kaalutlusruumi, mille annab talle ELTL artikli 107 lõike 3 punkt b, ega mõjuta nõukogule ELTL artikli 108 lõike 2 kolmandas lõigus antud pädevust liikmesriigi avalduse alusel otsustada, et erandlike asjaolude tõttu on riigiabi siseturuga kokkusobiv; samuti ei ole need reeglid määrus ELTL artikli 109 tähenduses, mis oleks ELTL artikli 288 teise lõigu alusel üldkohaldatav.
- 60 Arvestades kõik eespool esitatud kaalutlusi, tuleb teisele küsimusele vastata, et ELTL artikleid 107–109 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus pangandusteatisest punktid 40–46 osas, milles nendes nähakse riigiabi lubatavuse tingimuseks ette aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega kulude jagamise nõue.

Kolmas ja neljas küsimus

- 61 Kolmandas ja neljandas küsimuses, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ja õigust omandile tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus pangandusteatisel punktides 40–46 osas, milles nendes nähakse riigiabi lubatavuse tingimusena ette aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega kulude jagamise nõue.
- 62 Mis kõigepealt puudutab õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, siis tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et sellele põhimõttele saab tugineda juhul, kui liidu pädevad asutused on puudutatud isikule andnud täpseid, tingimusteta ja ühtelangevaid kinnitusi. Nimelt on see õigus igal õigussubjektil, kellele liidu institutsioon, organ või asutus on konkreetseid kinnitusi andes tekitanud põhjendatud lootusi (kohtuotsused, 16.12.2010, Kahla Thüringen Porzellan *vs.* komisjon, C-537/08 P, EU:C:2010:769, punkt 63, ning 13.6.2013, HGA jt *vs.* komisjon, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 132).
- 63 Ent pankade aktsionärid ja allutatud võlausaldajad, kellele on suunatud pangandusteatisel punktides 40–46 ette nähtud kulude jagamise meetmed, nagu need, mida käsitletakse põhikohtuasjas, ei saa nende meetmete rakendamisele vastuvaidlemiseks tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele.
- 64 Nimelt esiteks ei ole komisjon pankade aktsionäridele ja allutatud võlausaldajatele andnud mingeid kinnitusi selle kohta, et ta kiidab heaks riigiabi nende pankade omakapitali puudujäägi kõrvaldamiseks. Teiseks ei ole nendele investoritele kinnitatud, et osa meetmetest, mis võetakse komisjoni heaks kiidetud riigiabi saanud pankade omakapitali puudujäägi kõrvaldamiseks, nende investeringuid ei mõjuta.
- 65 Lisaks ei saa põhikohtuasja allutatud võlausaldajad õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tugineda asjaolu tõttu, et rahvusvahelise finantskriisi algusjärgus ei pidanud krediitiasutuste päästmises osalema, nagu meenutab ka komisjon pangandusteatisel punktis 17.
- 66 Nimelt ei saa seda asjaolu pidada täpseks, tingimusteta ja ühtelangevaks kinnituseks, millest võiks tekkida aktsionäride ja allutatud võlausaldajate õiguspärane ootus, et ka tulevikus kulude jagamise meetmed neile ei laiene. Euroopa Kohus on juba otsustanud, et kuigi õiguspärase ootuse kaitse kuulub liidu aluspõhimõtete hulka, ei saa ettevõtjatel siiski olla õiguspärast ootust kehtiva olukorra säilimise suhtes, kuna liidu institutsioonid võivad oma kaalutusõigust kasutades seda olukorda muuta, eriti sellises valdkonnas nagu riigiabi andmine pangandussektoris, mille eesmärk on pidev kohanemine majandusliku olukorra muudatustega (vt analoogia alusel kohtuotsus, 26.6.2012, Poola *vs.* komisjon, C-335/09 P, EU:C:2012:385, punkt 180).
- 67 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib samuti, kas liikmesriikidel peab igal juhul olema üleminekuperiood, et kohaneda komisjoni uute nõuetega aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega kulude jagamise kohta.
- 68 Selle kohta on Euroopa Kohus juba otsustanud, et isegi kui eeldada, et liit on eelnevalt loonud õiguspärast ootust tekitava olukorra – millega käesoleval juhul tegemist ei ole –, võib ülekaaluka avaliku huviga olla vastuolus üleminekumeetmete võtmine olukordade jaoks, mis tekkisid enne uute eeskirjade jõustumist, aga ei olnud veel lõppenud (vt kohtuotsused, 17.7.1997, Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, punkt 57, ja 17.9.2009, komisjon *vs.* Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, punkt 85).
- 69 Ent nagu märkis ka kohtujurist oma ettepanekus punktis 70, on sedalaadi ülekaalukaks avalikuks huviks eesmärk tagada finantsüsteemi stabiilsus, vältides samal ajal liigset avaliku sektori raha kulutamist ja minimeerides konkurentsimoonutusi.

- 70 Teiseks, mis puudutab harta artikli 17 lõikes 1 ette nähtud õigust omandile, siis olgu meenutatud, et nagu on tuvastatud käesoleva kohtuotsuse punktis 44, ei saa pangandusteatis tekitada liikmesriikidele kohustust võtta niisuguseid kulude jagamise meetmeid nagu need, mis on ette nähtud selle teatise punktides 40–46.
- 71 Pangandusteatise punktist 15 nähtub, et aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega kulude jagamine on ainult üks kriteerium, mille alusel komisjon võib heaks kiita riigiabi andmise suure omakapitali puudujäägiga pankadele ning mis võimaldab piirata selle abi andmist minimaalses vajalikus ulatuses ja tagada, et abisaaja kannab ümberkorraldamiskuludest asjakohase osa.
- 72 Nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 71, ei nõua pangandusteatis selle punktides 40–46 viidatud kulude jagamise meetmete vastuvõtmiseks mingit erilist vormi ega menetlust. Selliseid meetmeid saavad seega võtta panga aktsionärid vabatahtlikult ning krediidasutuse ja tema allutatud võlausaldajate kokkuleppel, mida aga ei saa pidada nende omandiõiguse riiveks.
- 73 Lisaks tuleb seoses pankade aktsionäridega meenutada, et vastavalt aktsiaseltside aktsionäride staatuse suhtes kohaldatavale üldisele korrale võtavad nad endale oma investeringu ulatuses piiramatu riski. Nimelt tuleneb direktiivi 2012/30 põhjendusest 5, et selle eesmärk on säilitada aktsiakapital, mis on võlausaldajaile tagatiseks.
- 74 Kuna aktsionärid vastutavad panga võlgade eest panga aktsiakapitali ulatuses, siis ei saa pidada nende omandiõigust kahjustavaks pangandusteatise punktides 40–46 kehtestatud nõuet, et panga omakapitali puudujäägi kõrvaldamiseks peavad aktsionärid enne riigiabi saamist panustama panga kahjumi katmisesse samas ulatuses, milles nad peaksid seda tegema riigiabi puudumisel.
- 75 Raskustes pankade aktsionäride kahju on igal juhul sama suur, olenemata sellest, kas nende nõue tekib riigiabi andmata jätmise tõttu tehtud pankroti väljakuulutamise kohtuotsusest või kulude jagamise eeltingimusest sõltuvast riigiabi andmise menetlusest.
- 76 Mis puudutab allutatud võlausaldajaid, siis nagu Euroopa Kohus käesoleva kohtuotsuse punktis 27 märkis, on allutatud väärtpaberid finantsinstrumendid, millel on osaliselt võlakirjade ja osaliselt kapitaliosalust esindavate väärtpaberite tunnused, mis tähendab, et kui nende väärtpaberite väljastaja makseid enam ei tee, rahuldatakse nende nõuded pärast tavaliste võlausaldajate, kuid enne aktsionäride nõuete rahuldamist.
- 77 Ent pangandusteatise punktidest 41, 43 ja 44 tuleneb, et need võlausaldajad peavad omakapitali puudujäägi vähendamisse panustama esiteks alles pärast seda, kui kahjumi on püütud katta omakapitalist, ja teiseks pärast seda, kui asjassepuutuva panga omakapitali puudujäägi katmiseks „mingit muud võimalust ei ole“ või kui see pank ei täida enam õigusaktidest tulenevaid minimaalseid omakapitalinõudeid. Lisaks näeb selle teatise punkt 46 ette, et „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“.
- 78 Sellest punktist tuleneb, et kulude jagamise meetmed – mis on omakapitali puudujäägiga pangale riigiabi andmise tingimus – ei saa allutatud võlausaldajate omandiõigusele tekitada kahju, mis ei oleks neile tekkinud selle abi mittedaamisele järgnenud pankrotimenetluses.
- 79 Neid asjaolusid arvestades ei saa põhjendatult väita, et sellised kulude jagamise meetmed nagu need, mis on ette nähtud pangandusteatises, on käsitatavad aktsionäride ja allutatud võlausaldajate omandiõiguse riivena.

80 Seetõttu tuleb kolmandale ja neljandale küsimusele vastata, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ja õigust omandile tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus pangandusteatis punktide 40–46 osas, milles nendes nähakse riigiabi lubatavuse tingimusena ette aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega kulude jagamise nõue.

Viies küsimus

81 Viiendas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2012/30 artikleid 29, 34, 35 ja 40–42 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus pangandusteatis punktide 40–46 osas, milles nendes nähakse riigiabi lubatavuse tingimusena ette aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega kulude jagamise nõue.

82 Direktiivi 2012/30 artiklid 29, 34, 35 ja 40–42 näevad sisuliselt ette, et aktsiaseltsi aktsiakapitali suurendamine ja vähendamine saab toimuda ainult äriühingu aktsionäride üldkoosoleku otsusega.

83 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et pangandusteatis on selle direktiiviga vastuolus osas, milles see teatis näeb ette panga aktsiakapitali teatud muudatused, mida üldkoosolek ei otsusta või heaks ei kiida.

84 Kuid nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 72, ei sisalda pangandusteatis ühtegi konkreetset sätet õigusliku menetluse kohta, mida järgides tuleks selle teatise punktides 40–46 ette nähtud kulude jagamise meetmeid rakendada.

85 Seetõttu ei saa juhul, kui liikmesriigid peavad teatud eriolukorras ilma äriühingu aktsionäride üldkoosoleku nõusolekuta niisuguseid kulude jagamise meetmeid võtma, see asjaolu siiski seada kahtluse alla pangandusteatis kehtivust direktiivi 2012/30 seisukohast.

86 Lisaks tuleb märkida, et vastavalt direktiivi 2012/30 põhjendusele 3 on selle direktiivi eesmärk kindlustada võrdväärse kaitse alammäär nii aktsiaseltside aktsionäridele kui ka võlausaldajatele. Selleks kooskõlastab direktiiv aktsiaseltside asutamise ja nende aktsiakapitali säilitamise, suurendamise või vähendamisega seotud siseriiklikke õigusnorme.

87 Direktiiv 2012/30 on kehtestatud asutamisevabaduse rakendamiseks siseturul ja selle peamine eesmärk on kaitsta aktsionäride ja kolmandate isikute huve. Selle direktiiviga tagatakse investoritele kogu siseturul nende õiguste järgimine nende äriühingute organite poolt, millesse nad on investeerinud muu hulgas äriühingu asutamise ja selle kapitali suurendamise ja vähendamise tehingute teel. Järelikult puudutavad meetmed, mille direktiiv 2012/30 näeb ette selle kaitse tagamiseks, aktsiaseltside tavalist toimimist.

88 Aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega kulude jagamise meetmed on aga erakorralised meetmed, kui need kehtestab riiklik ametiasutus. Neid saab kehtestada ainult tõsise häire kõrvaldamiseks mõne liikmesriigi majanduses ning eesmärgiga vältida riski kogu süsteemile ja tagada finantsüsteemi stabiilsus.

89 Vastupidi põhikohtuasja hagejate väidetule ei ole direktiiviga 2012/30 vastuolus see, et teatud erandlikes olukordades võetakse aktsiakapitali puudutavaid meetmeid – nagu need, mis on kehtestatud pangandusteatises – vastu ilma äriühingu aktsionäride üldkoosoleku heakskiiduta. Seda tõlgendust ei saa ülejäänud osas kahtluse alla seada 12. märtsi 1993. aasta kohtuotsus Pafitis jt (C-441/93, EU:C:1996:92).

90 Nimelt tõlgendas selles kohtuotsuses Euroopa Kohus nõukogu 13. detsembri 1976. aasta direktiivi 77/91/EMÜ, 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 (ELT 1977, L 26, lk 1; ELT eriväljaanne 17/01, lk 8), vaidluses, mis puudutas ainult ühe panga maksejõuetust, samas kui põhikohtuasjas on pangandusteate punktides 40–46 ette nähtud kulude jaotamise meetmed kavandatud tingimusena, mille täitmisel võib omakapitali puudujäägiga pangale anda riigiabi liikmesriigi majanduses tõsise häire esinemise erakorralises olukorras, et kõrvaldada süsteemne finantskriis, mis võib kahjustada riigi kogu finantsüsteemi ja liidu finantsstabiilsust.

- 91 Selle kohta tuleb toonitada, et nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktides 105 ja 107, võeti kohtuasjas Pafitis jt (C-441/93, EU:C:1996:92) vaidlustatud siseriiklikud meetmed perioodil aastast 1986 kuni aastani 1990 ning Euroopa Kohus kuulutas oma otsuse 1996. aastal, see tähendab palju varem, kui algas majandus- ja rahaliidu elluviimise kolmas faas euro kasutuselevõtu, eurosüsteemi loomise ja sellega seotud liidu aluslepingute muudatustega. Ehkki on olemas selge üldine huvi tugeva ja järjepideva investorite kaitse vastu kogu liidus, ei saa seda huvi pidada kõikides olukordades tähtsamaks kui üldine huvi finantsüsteemi stabiilsuse tagamise vastu.
- 92 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on aga seisukohal, et direktiivi 2014/59 sätteid võivad viia järelduseni, et pangandusteatis on vastuolus direktiiviga 2012/30.
- 93 Ent nagu on märgitud eespool käesoleva kohtuotsuse punktides 72 ja 84, ei luba asjaolu, et direktiivi 2014/59 artikli 123 alusel ei kohaldata alates 1. jaanuarist 2016 direktiivis 2014/59 ette nähtud kriisilahenduse korra kasutamise puhul direktiivi 2012/30 artikleid 29, 34, 35 ja 40–42, järeldada, et enne seda kuupäeva olid seda laadi erandid keelatud.
- 94 Arvestades eespool esitatud kaalutlusi, tuleb viiendale küsimusele vastata, et direktiivi 2012/30 artikleid 29, 34, 35 ja 40–42 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus pangandusteate punktid 40–46 osas, milles nendes nähakse riigiabi lubatavuse tingimusena ette aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega kulude jagamise nõue.

Kuues küsimus

- 95 Kuuendas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas pangandusteatis tuleb tõlgendada nii, et selle punktis 44 ette nähtud allutatud väärtpaberite konverteerimis- või allahindamismeetmed on vajalik ja piisav tingimus nimetatud teatise kohaldamisalasse kuuluva riigiabi siseturuga kokkusobivaks kuulutamiseks või piisab selle abi heakskiitmiseks sellest, et allutatud väärtpaberid konverteeritakse või hinnatakse alla proportsionaalses ulatuses.
- 96 Eelotsusetaotlusest nähtub, et selle küsimusega soovib Ustavno sodišče (konstitutsioonikohus) teada, kas juhul, kui pank ei täida õigusaktidest tulenevaid minimaalseid omakapitalinõudeid pangandusteate punkti 44 tähenduses, tuleb võtta allutatud väärtpaberite allahindamise meetmeid, et need kompenseeriks täielikult panga kogu tekkinud kahjumi, või võib neid meetmeid võtta osaliselt, see tähendab proportsionaalses ulatuses.
- 97 Vastavalt selle teatise punktile 44 tuleb juhul, kui pank ei täida enam õigusaktidest tulenevaid minimaalseid omakapitalinõudeid – mis tähendab, et ainult omakapitalist ei piisa, et panga kahjumit katta – allutatud väärtpaberid põhimõtteliselt enne pangale riigiabi andmist konverteerida või alla hinnata. Lisaks sätestab sama punkt 44, et riigiabi ei tohi anda enne omakapitali ja allutatud väärtpaberite täielikku suunamist panga kõigi võimalike kahjude tasakaalustamisse.
- 98 Käesoleva kohtuotsuse punktides 40 ja 41 meenutatust tuleneb esiteks, et komisjon piirab oma kaalutusõigust sellega, et ta võtab vastu käitumisreegleid ja annab nende avaldamisega teada, et ta kavatses neid edaspidi nendega hõlmatud juhtumitele kohaldada, ning ta ei saa neist reeglitest põhimõtteliselt kõrvale kalduda ilma, et tema suhtes olenevalt olukorrast rakendataks sanktsioone

selliste õiguse üldpõhimõtete rikkumise eest nagu võrdne kohtlemine või õiguspärase ootuse kaitse. Teiseks ei vabasta käitumisreeglite kehtestamine komisjoni kohustusest hinnata konkreetseid erandlikke asjaolusid, millele viitab liikmesriik.

- 99 Sellest tuleneb, et asjaolu, et riigiabi meede täidab pangandusteatis punktis 44 märgitud kriteeriumid, on põhimõtteliselt piisav tingimus, et komisjon saaks kuuluda selle meetme siseturuga kokkusobivaks, kuid see ei ole selleks rangelt vajalik.
- 100 Liikmesriik ei ole seega kohustatud nõudma raskustes pankadelt, et need konverteeriks enne mis tahes riigiabi saamist allutatud väärtpaberid omakapitaliks või hindaksid need alla või kaasaksid need väärtpaberid kogu ulatuses kahjumi katmisesse. Sel juhul ei saaks siiski väita, et kavandatav riigiabi piirdub rangelt vajalikuga, nagu nõuab pangandusteatis punkt 15. Liikmesriik ja kavandatavat riigiabi saavad pangad võtavad riski, et komisjoni otsusega kuulutatakse abi siseturuga kokkusobimatuks.
- 101 Lisaks sätestab pangandusteatis punkt 45, et muu hulgas punkti 44 nõuetest võib teha erandi juhul, kui konverteerimis- või allahindamismeetmete rakendamine „ohustaks finantsstabiilsust või tooks kaasa ebaproportsionaalsed tulemused“. Seega ei saa pankasid kohustada selleks, et need enne riigiabi saamist konverteeriks või hindaksid alla kõik allutatud väärtpaberid, kui panga omakapitali puudujäägi katmiseks piisaks näiteks ainult osa allutatud väärtpaberite konverteerimisest või allahindamisest.
- 102 Arvestades kõiki eespool esitatud kaalutlusi, tuleb kuuendale küsimusele vastata, et pangandusteatis tuleb tõlgendada nii, et selle punktis 44 ette nähtud allutatud väärtpaberite konverteerimis- või allahindamismeetmed ei tohi olla ulatuslikumad sellest, mis on vajalik panga omakapitali puudujäägi katmiseks.

Seitsmes küsimus

- 103 Seitsmendas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2001/24 artikli 2 seitsmendat taanet tuleb tõlgendada nii, et selles sättes määratletud mõiste „saneerimismeetmed“ laieneb pangandusteatis punktides 40–46 ette nähtud aktsionäride ja allutatud võlausaldajatega kulude jagamise meetmetele.
- 104 Tuleb märkida, et nagu nähtub direktiiv 2001/24 põhjendusest 6, on selle direktiivi eesmärk sisse seada saneerimismeetmete vastastikuse tunnustamise süsteem, liikmesriikide selle valdkonna õigusnorme ühtlustamata (vt kohtuotsus, 24.10.2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, punkt 39).
- 105 See eesmärk nõuab, et päritoluliikmesriigi – see tähendab liikmesriigi, kus krediidasutus on saanud tegevusloa – haldus- või kohtuasustuse võetud saneerimismeetmetel oleks kõigis liikmesriikides toime, mille neile annab selle liikmesriigi õigus (vt selle kohta kohtuotsus 24.10.2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, punkt 22).
- 106 Vastavalt direktiivi 2001/24 artikli 2 seitsmendale taandele 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“.
- 107 Nagu märgivad kõik põhikohtuasja pooled, kes on selles küsimuses oma seisukoha avaldanud, tuleneb selle sätte sõnastusest endast ning selles ette nähtud mõiste „saneerimismeetmed“ laiaast määratlusest, et pangandusteatis punktides 40–46 ette nähtud kulude jagamise meetmeid võivad kuuluda mõiste „saneerimismeetmed“ direktiivi 2001/24 tähenduses kohaldamisalasse.

- 108 Nimelt esiteks arvestades, et kulude jagamise meetmete eesmärk on taastada krediidasutuste kapitalipositsioon ja ületada nende puudujääk, nagu on märgitud pangandusteatises punktis 43, on nende meetmete eesmärk säilitada või taastada krediidasutuse rahaline seisund.
- 109 Teiseks on kulude jagamise meetmed, muu hulgas allutatud väärtpaberite konverteerimine omakapitaliks või nende väärtpaberite allahindamine, juba laadilt niisugused, et need võivad mõjutada kolmandate isikute eelnevalt tekkinud õigusi ning seetõttu viia nõuete vähendamiseni.
- 110 Selleks et direktiivis 2001/24 määratletud mõiste „saneerimismeetmed“ oleks kohaldatav, on nõutav – nagu nähtub muu hulgas direktiivi põhjendusest 6 ja artikli 3 lõikest 1 –, et kulude jagamise meetmed võtab haldus- või kohtuasutus. Kui aga kulude jagamise meetmete võtmise on otsustanud ja need rakendanud aktsionärid või allutatud võlausaldajad ilma haldus- või kohtuasutuste sekkumiseta, ei saa neid meetmeid käsitada saneerimismeetmetena direktiivi 2001/24 tähenduses.
- 111 Lisaks vaeb eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimust, kas asjaolu, et direktiivi 2001/24 artikli 2 seitsmendat taanet muudeti direktiivi 2014/59 artikliga 117, et mõiste „saneerimismeetmed“ hõlmaks sõnaselgelt selles direktiivis ette nähtud kriisilahenduse vahendeid – mis on analoogsed aktsionäride ja allutatud väärtpaberite omanikega kulude jagamise meetmetega –, lubab järeldada, et põhikohtuasja asjaolude ajal ei kuulunud need meetmed direktiivis 2001/24 määratletud mõiste „saneerimismeetmed“ alla.
- 112 Sellise tõlgendusega ei saa nõustuda.
- 113 Nimelt, nagu märkis kohtujurist oma ettepanekus punktis 143, tuleb selle muudatuse tõlgendamisel arvesse võtta, et direktiivi 2001/24 eesmärk ei olnud liikmesriikide asjakohaseid seadusi ühtlustada, vaid ainult ette näha vastastikuse tunnustamise süsteem. Siiski kohustab direktiiv 2014/59 ka liikmesriike sisse seadma teatavad meetmed, millega hõlbustatakse pankade saneerimist, mis tingib selle, et need meetmed oleksid sõnaselgelt määratletud, et tagada viimati nimetatud direktiivi ühetaoline kohaldamine liidus. See ei tähenda aga, et mõiste „saneerimismeetmed“ määratlus varem samalaadseid avalik-õiguslikke meetmeid ei hõlmanud.
- 114 Seetõttu tuleb seitsmendale küsimusele vastata, et direktiivi 2001/24 artikli 2 seitsmendat taanet tuleb tõlgendada nii, et selle sättes määratletud mõiste „saneerimismeetmed“ laieneb pangandusteatises punktides 40–46 ette nähtud kulude jagamise meetmetele.

Kohtukulud

- 115 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Komisjoni teatist riigiabieskirjade kohaldamise kohta alates 1. augustist 2013 finantskriisi kontekstis pankade kasuks võetavate toetusmeetmete suhtes („Pangandusteatis“) tuleb tõlgendada nii, et see ei ole liikmesriikidele siduv.**
- 2. ELTL artikleid 107–109 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus pangandusteatises punktid 40–46 osas, milles nendes nähakse riigiabi lubatavuse tingimusena ette aktsionäride ja allutatud väärtpaberite omanikega kulude jagamise nõue.**

3. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ja õigust omandile tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus pangandusteatis punktide 40–46 osas, milles nendes nähakse riigiabi lubatavuse tingimusena ette aktsionäride ja allutatud väärtpaberite omanikega kulude jagamise nõue.
4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiivi 2012/30/EL (tagatiste kooskõlastamise kohta, mida liikmesriigid äriühingu liikmete ja kolmandate isikute huvide kaitseks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 54 teises lõigus tähendatud äriühingutelt nõuavad seoses aktsiaseltside asutamise ning nende kapitali säilitamise ja muutmise, et muuta sellised tagatised võrdväärseteks) artikleid 29, 34, 35 ja 40–42 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus pangandusteatis punktide 40–46 osas, milles nendes nähakse riigiabi lubatavuse tingimusena ette aktsionäride ja allutatud väärtpaberite omanikega kulude jagamise nõue.
5. Pangandusteatis tuleb tõlgendada nii, et selle punktis 44 ette nähtud hübriidkapitali ja allutatud võlakirjade konverteerimis- või allahindamismeetmed ei tohi olla ulatuslikumad sellest, mis on vajalik panga omakapitali puudujäägi katmiseks.
6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. aprilli 2001. aasta direktiivi 2001/24/ EÜ krediitiasutuste saneerimise ja likvideerimise kohta artikli 2 seitsmendat taanet tuleb tõlgendada nii, et selle sättes määratletud mõiste „saneerimismeetmed“ laieneb pangandusteatis punktides 40–46 ette nähtud kulude jagamise meetmetele.

Allkirjad

i — Käesoleva kohtuotsuse eestikeelse teksti punkti 28 on pärast selle elektroonilist avaldamist keeleliselt muudetud.