



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

3. aprill 2014*

Apellatsioonkaebus — Finantssektor — Tõsine häire mõne liikmesriigi majanduses — Panganduskontsernile antud riigiabi — Vorm — Ümberkorralduskava raames tehtud kapitalisüst — Otsus — Abi kokkusobivus ühisturuga — Tingimused — Abi tagasimaksmise tingimuste muutmine — Eraõigusliku investori kriteerium

Kohtuasjas C-224/12 P,

mille ese on Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 11. mail 2012 esitatud apellatsioonkaebus,

Euroopa Komisjon, esindajad: L. Flynn, S. Noë ja H. van Vliet, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

apellatsioonkaebuse esitaja,

teised menetlusosalised:

Madalmaade Kuningriik, esindajaid: M. de Ree, C. Wissels ja J. Langer ning *advocaat* P. Glazener,

ING Groep NV, asukoht Amsterdam (Madalmaad), esindajad: *advocaat* O. W. Brouwer, *advocaat* J. Blockx, ja *solicitor* M. O'Regan,

kaebuse esitajad esimeses kohtuastmes,

De Nederlandsche Bank NV, asukoht Amsterdam (Madalmaad), esindajaid: *advocaat* S. Verschuur, *advocaat* H. Gornall ja *avocat* M. Petite,

menetluse astuja esimeses kohtuastmes,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud J. L. da Cruz Vilaça (ettekandja), G. Arestis, J.-C. Bonichot ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 26. septembri 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 19. detsembri 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

* Kohtumenetluse keeled: hollandi ja inglise.

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Oma apellatsioonkaebuses palub Euroopa Komisjon tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 2. märtsi 2012. aasta otsuse liidetud kohtuasjades T-29/10 ja T-33/10: Madalmaad ja ING Groep vs. komisjon (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus”), millega Üldkohus rahuldab nõuded tühistada osaliselt komisjoni 18. novembri 2009. aasta otsus 2010/608/EÜ riigiabi C 10/09 (ex N 138/09) kohta, mida Madalmaad andsid ettevõtja ING mittelikiidsete varade katteks ja ümberkorralduskava jaoks (ELT 2010, L 274, lk 139; edaspidi „vaidlusalune otsus”).

Vaidluse taust

- 2 ING Groep NV (edaspidi „ING”) on finantsasutus, mis asub Amsterdamis (Madalmaad) ja mis pakub füüsilistele isikutele, äriühingutele ja institutsionaalsetele klientidele enam kui 40 riigis pangandus-, investeerimis-, elukindlustus- ning pensionikindlustusteenuseid. ING-l on 100% osalus ettevõtjates ING Bank NV ja ING Verzekeringen NV, ning talle kuulub kaks tütarvaldusettevõtjat, kellel omakorda on kontroll vastavalt pangandus- ja kindlustusvaldkonnas tegutsevate ING tütarettevõtjate üle.
- 3 Üleilmse majanduskriisi tõttu, mis algas 2007. aastal ning järgnenud aasta jooksul oluliselt süvenes, võttis Madalmaade Kuningriik ING suhtes erinevaid abimeetmeid, millest käesoleva apellatsioonkaebuse puhul on asjakohased nimelt kaks.
- 4 Esimene abimeede seisnes kapitali suurendamises, mis toimus 1 miljardi ING väärtpaberi väljaandmisega, mis ei andnud hääleõigust ega õigust dividendidele ja mille märkis väljalaskehinnaga 10 eurot täies ulatuses Madalmaade Kuningriik. See tehing võimaldas ING-l suurendada oma nn „Core Tier 1” (esimene tase) põhiomavahendeid 10 miljardi euro võrra. Vastavalt tagasiostmise tingimustele, mis olid esitatud Madalmaade Kuningriigi ja ING vahel selle kohta sõlmitud kapitali märkimise lepingus, võis väärtpaberid ING algatusel lunastada hinnaga 15 eurot tükk (väljalaskehinnale lisandub 50% tagasiostupreemia) või konverteerida need kolme aasta möödudes lihtaktsiateks. Kui ING kasutab konverteerimise võimalust, võivad Madalmaad määrata, et ING peab tagasi ostma aktsiad hinnaga 10 eurot tükk, millele lisandub kogunenud intress. Madalmaade Kuningriigile makstakse kupongimäär üksnes ING poolt lihtaktsiatelt dividendide maksmise korral.
- 5 Teine abimeede seisnes langenud väärtusega varade rahavoogude vahetusmeetmes (*cash flow swap*) seoses väärtpaberitega, mis olid tagatud Ameerika Ühendriikides asuva elamukinnisvaraga seotud hüpoteeklaenudega, mille väärtus oli oluliselt vähenenud.
- 6 Madalmaade Kuningriik teatas 22. oktoobril 2008 komisjonile esimesest abimeetmest ja kapitali suurendamine toimus 11. novembril 2008.
- 7 Komisjon võttis 12. novembril 2008 juhtumi nr 528/08 kohta vastu otsuse K(2008) 6936, mis käsitles Madalmaade Kuningriigi poolt ING-le antud abi (edaspidi „esialgne otsus”). Selles otsuses leidis komisjon, et kõnealuse liikmesriigi poolt ING väärtpaberite ostmine sisaldab riigiabi elemente EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses. Komisjon märkis siiski, et see meede oli ühisturuga kooskõlas EÜ artikli 87 lõike 3 punkti b tähenduses, kuna sellega üritati kõrvaldada ühe liikmesriigi majanduses tõsist häiret, mis oli tingitud ülemaailmsest finantskriisist. Sellest tulenevalt kiitis ta selle meetme heaks kuue kuu pikkuseks ajavahemikuks. Lisaks täpsustas komisjon, et kui Madalmaade asutused esitavad selle kohta kuue kuu jooksul usaldusväärse ümberkorralduskava (edaspidi „ümberkorralduskava”), siis pikendatakse esialgse otsuse kehtivust automaatselt kuni hetkeni, kui komisjon võtab vastu otsuse selle kava kohta.

- 8 Madalmaade Kuningriik teatas 4. märtsil 2009 komisjonile teisest abimeetmest.
- 9 Komisjon teatas 31. märtsi 2009. aasta kirjaga Madalmaade Kuningriigile oma otsusest algatada EÜ artikli 88 lõike 2 järgne menetlus (ELT C 158, lk 13), kuna tal olid kahtlused seoses sellega, kas langenud väärtusega varade meetme teatud aspektid on kooskõlas komisjoni teatisega langenud väärtusega varade käsitlemise kohta ühenduse pangandussektoris (ELT 2009, C 72, lk 1). Selle otsusega lubati meede siiski kuue kuu pikkuseks ajavahemikuks. Algamise otsuses mainitakse samuti, et Madalmaade riik võtab kohustuse lisada langenud väärtusega varasid puudutav meede ümberkorralduskavasse, mille nad pidid esitama esialgse otsuse kohaselt.
- 10 Madalmaade Kuningriik edastas 12. mail 2009 komisjonile ING ümberkorralduskava. Pärast kuid kestnud arutelusid esitas see liikmesriik 22. oktoobril 2009 komisjonile ING parandatud ümberkorralduskava, mis hõlmas eelkõige Madalmaade Kuningriigiga 11. novembril 2008 kokku lepitud kapitalisüsti (edaspidi „kapitalisüst”) tagasimaksmise tingimuste muutmist.
- 11 Komisjon võttis 18. novembril 2009 vastu vaidlusaluse otsuse.
- 12 Vaidlusaluse otsuse punktis 2 „Asjaolude kirjeldus” paiknevas põhjenduses 34 esitleb komisjon tagasimaksmise tingimuste muutmist järgmiselt:

„Ümberkorralduskava raames esitasid Madalmaad lepingu muudatuse ING poolt esimese taseme omavahendite koosseisu kuuluvate väärtpaberite tagasimaksmise kohta. Muudatuse kohaselt võib ING osta kuni 50% esimese taseme omavahendite koosseisu kuuluvatest väärtpaberitest tagasi väljalaskehinnaga (10 eurot), millele lisandub 8,5% aastase kupongimääraga seoses kogunenud intress (ligikaudu 253 miljonit eurot) ja trahv ennetähtaegse tagasiostu eest, kui ING aktsia hind tõuseb üle 10 euro. Ennetähtaegse tagasiostu eest tasutav trahv suureneb koos ING aktsia hinnaga. Ennetähtaegse tagasiostuga seotud preemia arvutamiseks on aktsia hinna ülempiiriks määratud 12,45 eurot [...]. Selle hinna juures on aastane trahvimäär 13%. Ennetähtaegse tagasiostu eest tasutav trahv võib olla kuni 705 miljonit eurot, kui eeldada, et 5 miljardit eurot makstakse tagasi 400 päeva möödumisel väljalaskest. Lisaks on trahvi/preemia alammäär 340 miljonit eurot, mis tagab Madalmaadele minimaalse sisemise tasuvusläve 15%. Teisisõnu, kuna ING peaks tavapäraselt maksuma 2,5 miljardit eurot tagasiostupreemiat, annaks muudatus ING-le tema aktsiate turuhinnast olenevalt täiendava eelise 1,79–2,2 miljardi euro ulatuses. [...]”

- 13 Olles vaidlustatud otsuse põhjenduses 98 nentunud, et kapitalisüsti tagasimaksmise tingimuste muutmine kujutab endast „täiendavat 2 miljardi euro suurust riigiabi ING-le”, jäi komisjoni selle otsuse põhjenduses 157 siiski seisukohale, et täiendav riigiabi tuleb kuulutada ühisturuga kokkusobivaks vastavalt EÜ artikli 87 lõike 3 punktile b.
- 14 Sellest tulenevalt näeb vaidlusaluse otsuse resolutiivosa artikkel 2 ette järgmist:

„Ümberkorraldamisabi, mille Madalmaad andsid ettevõtjale ING, kujutab endast riigiabi asutamislepingu artikli 87 lõike 1 tähenduses.

Abi on II lisas sätestatud kohustuste täitmise korral ühisturuga kokkusobiv.

[Esialgse] otsusega kehtestatud ajutine bilansimahu kasvu keeld on kõrvaldatud.”

Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

- 15 Madalmaade Kuningriik ja ING esitasid vastavalt kohtuasjades T-29/10 ja T-33/10 hagiavaldused, mis saabusid Üldkohtu kantseleisse 28. jaanuaril 2010.

- 16 Üldkohtu teise koja esimehe 15. märtsi 2010. aasta määrusega liideti kohtuasjad T-29/10 ja T-33/10 kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.
- 17 Üldkohtu 14. juuli 2010. aasta määrusega lubati De Nederlandsche Bank NV-l (edaspidi „DNB”) ING nõuete toetuseks menetlusse astuda.
- 18 Vaidlustatud kohtuotsuses nõustus Üldkohus Madalmaade Kuningriigi kolme väitega ja ING esimese väitega. Sellest tulenevalt tühistas Üldkohus vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimese ja teise lõike ning II lisa.
- 19 Väiteid uurides leidis Üldkohus eelkõige, et komisjonil ei ole võimalik loobuda oma kohustusest hinnata tagasimaksmise tingimuste muutmise majanduslikku ratsionaalsust erainvestori kriteeriumi vaatenurgast pelgalt seetõttu, et tagasimakstav kapitalisüst kujutas juba endast riigiabi.

Vaidlustatud kohtuotsuse kuulutamisele järgnenud areng

- 20 Vaidlustatud kohtuotsust silmas pidades võttis komisjon 11. mail 2012 vastu otsuse K(2012) 3150 (löplik) – riigiabi SA.28855 (N 373/2009) (ex C 10/2009 ja ex N 528/2009) – Madalmaad/ING – ümberkorraldamisabi (edaspidi „uus otsus”). Selles otsuses võttis komisjon kapitalisüsti tagasimaksmise tingimuste muutmise käsitlemisel arvesse erainvestori kriteeriumi ja asus seisukohale, et turul tegutsev erainvestor ei oleks nende tingimustega soostunud. Sellest lähtudes järeldas komisjon, et kõnesolev muudatus kujutab endast riigiabi, kuid on ühisturuga kokkusobiv, arvestades teatavaid Madalmaade pakutud kohustusi.
- 21 Üldkohtu kantseleisse 23. juulil 2012 esitatud kahe hagiga (kohtuasjad T-325/12 ja T-332/12) vaidlustasid Madalmaade Kuningriik ja ING uue otsuse muu hulgas põhjendusel, et komisjon eksis erainvestori kriteeriumi kohaldamisel. Hagid võeti aga hiljem tagasi ja Üldkohtu 6. detsembri 2012. aasta määrusega kohtuasjades T-325/12 ja T-332/12: Madalmaad ja ING Groep vs. komisjon kustutati need kohtuasjad Üldkohtu registrist.
- 22 Sellest tulenevalt muutus uus otsus lõplikuks.

Poolte nõuded

- 23 Apellatsioonkaebuses palub komisjon Euroopa Kohtul:
- esimese võimalusena tühistada vaidlustatud kohtuotsus, jätta vaidlusaluse otsuse osalise tühistamise nõuded rahuldamata ja mõista kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt ja ING-lt;
 - teise võimalusena tühistada vaidlustatud kohtuotsus ja saata liidetud kohtuasjad tagasi Üldkohtusse, et kohtuasjas T-33/10 esitatud ING teise ja kolmanda väite osas tehtaks uus otsus, ja otsustada mõlema kohtuastme kohtukulude kandmine edaspidi;
 - kolmanda võimalusena tühistada vaidlusaluse otsuse artikli 2 kolmas lõik ja mõista apellatsioonimenetluse kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt ja ING-lt.
- 24 Madalmaade Kuningriik palub Euroopa Kohtul:
- esimese võimalusena lükata kõik komisjoni väited tagasi ja mõista temalt välja ka kohtukulud, ja
 - teise võimalusena, juhul kui Euroopa Kohus rahuldab ühe või mitu komisjoni väidet ja tühistab vaidlustatud kohtuotsuse, saata kohtuasi tagasi Üldkohtusse.

- 25 ING palub Euroopa Kohtul:
- tunnistada apellatsioonkaebus märgitud punktides vastuvõetamatuks ja/või tulemusetuks;
 - teise võimalusena, kui apellatsioonkaebus tunnistatakse vastuvõetavaks ja tulemuslikuks, jätta see tervikuna rahuldamata;
 - mõista nii apellatsioonimenetluse käigus kui ka Üldkohtus tekkinud kohtukulud välja komisjonilt, ja
 - kolmanda võimalusena, kui Euroopa Kohus nõustub apellatsioonkaebusega ja seega tühistab vaidlustatud kohtuotsuse tervikuna või osaliselt, saata kohtuasi tagasi Üldkohtusse ja otsustada mõlema kohtuastme kohtukulude kandmine edaspidi.
- 26 DNB palub Euroopa Kohtul jätta komisjoni apellatsioonkaebuse esimene ja neljas väide rahuldamata.

Apellatsioonkaebus

Esimene väide, et Üldkohus tegi vea, kui ta otsustas, et erainvestori kriteerium on kohaldatav riigiabi tagasimaksmise tingimuste muutmisele

Poolte argumendid

- 27 Komisjon on seisukohal, et erainvestori kriteeriumi kohaldamine riigiasutuste tegevusele on asjakohane vaid siis, kui nende riigiasutuste olukord on eraettevõtjate võimaliku olukorraga võrreldav. Samas ei saa erainvestor iial sattuda olukorda, kus ta on andnud ING-le riigiabi.
- 28 Madalmaade Kuningriik, ING ja DNB leiavad, et esimene väide ei ole põhjendatud. Nende arvates tegi komisjon asjaolust, et selle liikmesriigi kui avaliku võimu kandja poolt tehtud kapitalisüst oli abimeede, väärä järelduse, et kõiki teisi seda kapitalisüsti puudutavaid Madalmaade Kuningriigi akte ei saa enam erainvestori kriteeriumi alusel hinnata.

Euroopa Kohtu hinnang

- 29 Esmalt tuleb märkida, et Üldkohtus toimunud vaidlus ei puudutanud mitte erainvestori kriteeriumi kohaldamist konkreetselt kapitalisüsti tagasimaksmise tingimuste muutmisele, vaid selle kriteeriumi kohaldatavust.
- 30 Selles osas tuleb meeles pidada, et 5. juuni 2012. aasta otsuses kohtuasjas C-124/10 P: komisjon vs. EDF (punkt 92) sedastas Euroopa Kohus, et arvestades EÜ artikli 87 lõike 1 ning erainvestori kriteeriumi taotletavaid eesmärgi, tuleb majanduslikku eelist, isegi kui see on antud maksuõiguslike meetmete abil, hinnata eelkõige erainvestori kriteeriumi alusel, kui üldhinnangu raames ilmneb, et asjaomane liikmesriik andis selle eelise – vaatamata niisuguste avaliku võimu teostamise hulka kuuluvate meetmete kasutamisele – siiski talle kuuluva ettevõtja aktsionärina.
- 31 Sellest tuleneb, et erainvestori kriteeriumi kohaldatavus riigi sekkumisele sõltub mitte sellest, millisel kujul eelis anti, vaid sellest, kas nimetatud sekkumine kvalifitseerub kõnealuse ettevõtja aktsionäri otsuseks.

- 32 Lisaks esineb see kriteerium nende tegurite hulgas, mida komisjon peab arvesse võtma abi olemasolu kindlakstegemiseks ning järelikult ei kujuta see erandit, mida kohaldatakse üksnes liikmesriigi taotlusel, kui esinevad kõik EÜ artikli 87 lõikes 1 toodud ühisturuga kokkusobimatu riigiabi mõiste koostisosad (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. EDF, punkt 103).
- 33 Järelikult, kui ilmneb, et erainvestori kriteerium võib kuuluda kohaldamisele, peab komisjon paluma asjaomasel liikmesriigil esitada talle kogu asjakohane teave, mis võimaldab tal kontrollida, kas selle kriteeriumi kohaldatavuse ja kohaldamise tingimused on täidetud (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. EDF, punkt 104).
- 34 Selle kohtupraktika kohaldamist ei saa mõjutada ka asjaolu, et käesolevas asjas on kõne all erainvestori kriteeriumi kohaldamine riigiabi toel välja antud väärtpaberite tagasiostmise tingimuste muutmisele.
- 35 Nimelt, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 41 rõhutas, võib väärtpaberite valdaja – olenemata väärtpaberite arvust ja laadist – soovida nende tagasiostmise tingimused uuesti läbi rääkida või nõustuda seda tegema. Sellest tulenevalt on asjakohane võrrelda riigi sellekohast käitumist hüpoteetilise erainvestori käitumisega samalaadses olukorras.
- 36 Selle võrdluse juures on otsustav küsimus, kas kapitalisüsti tagasimaksmise tingimuste muutmisel võeti arvesse majandusliku ratsionaalsuse põhimõtet, nii et erainvestor saaks samuti selle muutmise heaks kiita, suurendades eelkõige selle kapitalisüsti tagasisaamise võimalusi.
- 37 Neil asjaoludel ja õigusnormi rikkumata sedastas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 99, et komisjonil ei ole võimalik loobuda oma kohustusest hinnata tagasimaksmise tingimuste muutmise majanduslikku ratsionaalsust erainvestori kriteeriumi vaatenurgast pelgalt seetõttu, et tagasimakstav kapitalisüst kujutas juba endast riigiabi. Seega leidis ta õigustatult, et komisjon saab alles pärast sellist hinnangut järeldada, kas täiendav eelis EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses on antud või mitte.
- 38 Järelikult tuleb esimene väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

Teine väide, et Üldkohus tegi vea, hinnates tagasimaksmise muudetud tingimuste tõttu liikmesriigi tulu vähenemist

Poolte argumentid

- 39 Komisjoni arvates rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta sedastas, et isegi kui komisjon võis järeldada, et tagasimaksmise tingimuste muutmise tõttu Madalmaade Kuningriigi tulu vähenes, ei määranud ta nõuetekohaselt kindlaks selle tulu väidetava vähenemise suurust, kuivõrd ta jättis arvestamata kogunenud intressile vastava kupongimakse, mis tingimuste muutmise oli omandanud kohustusliku ja tingimusteta iseloomu.
- 40 Madalmaade Kuningriik ja ING leiavad, et tegemist on küsimusega, mis vajab faktiliste asjaolude hindamist, mida apellatsioonkaebuse raames uurida ei saa.

Euroopa Kohtu hinnang

- 41 Oma teises väites komisjon sisuliselt kritiseerib vaidlustatud kohtuotsuse punktides 126–142 esitatud Üldkohtu *de facto* analüüsi kapitalisüsti tagasimaksmise tingimuste muutmise kohta.

- 42 Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 135 sedastas Üldkohus, et pärast tagasimaksmise tingimuste muutmist ei sõltunud ennetähtaegse tagasimaksmise hetkeks kogunenud intressi väljendava kupongimäära maksmine enam lihtaktsiate omanikele dividendide maksmisest, nagu see oli esialgsete tingimuste alusel.
- 43 Komisjon seevastu väidab, et esialgsete tagasimaksmise tingimuste kohaselt oli ING kohustatud maksma Madalmaade Kuningriigile kapitalisüsti tagasimaksmise hetkeks kogunenud intressid.
- 44 Nagu on märkinud kohtujurist oma ettepaneku punktis 47, ei ole argumendid selle kohta, kas tagasimaksmise muudetud tingimusi kirjeldati revideeritud ümberkorralduskavas õigesti ja mil määral need võisid algsetest tingimustest erineda, apellatsioonimenetluses Euroopa Kohtu pädevuses.
- 45 Nagu ELTL artikli 256 lõikes 1 ja Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 58 esimeses lõigus on sätestatud, saab Euroopa Kohtusse edasi kaevata üksnes õigusküsimustes. Seega on Üldkohtul ainupädevus tuvastada ja hinnata antud asjas olulisi faktilisi asjaolusid ning analüüsida tõendeid. Välja arvatud juhul, kui kohtule esitatud tõendeid on moonutatud, ei ole kõnealuste faktide ja tõendite hindamine seega niisugune õigusküsimus, mis kuuluks Euroopa Kohtu poolt apellatsiooni korras läbivaatamisele.
- 46 Kuna komisjon ei ole tõendite moonutamise kohta esitanud ühtki väidet, tuleb teine väide järelikult vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.

Kolmas väide, et Üldkohus eksis, tühistades vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimese lõigu tervikuna

Poolte argumendid

- 47 Komisjon väidab, et isegi kui ta tegi vea, kvalifitseerides tagasimaksmise muudetud tingimused riigiabiks või määrates abi suuruse nii, nagu ta seda tegi, ei olnud Üldkohtul õigust tühistada vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimest lõiku tervikuna.
- 48 Nimelt, kuna esiteks oli Üldkohus tunnistanud, et vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimeses lõigus nimetatud ümberkorraldamisabi ei erista selle abi erinevaid osasid, ning teiseks ei olnud Üldkohus selles otsuses nimetatud kapitalisüsti ja langenud väärtusega varasid puudutava riigiabi kvalifitseerimist kahtluse alla seadnud, siis leidis komisjon, et Üldkohus rikkus proportsionaalsuse põhimõtet, kui ta tühistas vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimese lõigu tervikuna.
- 49 Komisjon väidab ka seda, et igal juhul ei saanud Üldkohus tühistada vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimest lõiku, kuna see säte on üksnes kinnitav akt.
- 50 Madalmaade Kuningriik ja ING on seisukohal, et Üldkohtul ei olnud muud valikut kui tühistada vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimene lõik tervikuna, kuivõrd see säte üksnes viitab üldsõnaliselt „ümberkorraldamisabile”, mis tagasimaksmise tingimuste muutmise tulemusena on väidetava riigiabi osa. Nimelt sedastas Üldkohus, et selle muudatuse hindamist ei saa akti muudest osadest eraldada.

Euroopa Kohtu hinnang

- 51 Selle väite põhjendatuse osas otsuse langetamiseks tuleb uurida, kas Üldkohus hindas õigesti seda, kuidas mõjutab vaidlusaluse otsuse resolutsiooni ja täpsemalt selle otsuse artikli 2 esimest lõiku selles otsuses tema arvates tehtud viga, mis seisneb järelduses, et kapitalisüsti tagasimaksmise tingimuste muutmine kujutas endast täiendavat abi.

- 52 Vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimese lõigu kohaselt „ümbekorraldamisabi, mille Madalmaade Kuningriik andis ING-le, kujutab endast riigiabi [...]”.
- 53 Komisjoni vastused Üldkohtu kirjalikele küsimustele võimaldasid Üldkohtul kindlaks teha, et vaidlustatud otsuses viidatud 17 miljardi euro suurune summa koosnes järgmistest osadest: esiteks kapitalisüsti puudutav abi 10 miljardit eurot; teiseks tagasimaksmise tingimuste muutmist puudutav abi ligikaudu 2 miljardit eurot; ja kolmandaks langenud väärtusega varade meetmega seotud abi 5 miljardit eurot.
- 54 Seega on Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 152 põhjendatult sedastanud, et täiendav abi ehk siis see, mis vastab tagasimaksmise tingimuste muutmisele, on osa „ümbekorraldamisabist”, mida mainitakse vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimeses lõigus, kus ei eristata selle abi erinevaid osasid.
- 55 Sellel pinnal tegi Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 153 järelduse, et võttes arvesse vaidlustatud otsuses täiendava abi kvalifitseerimisel tehtud vigu, tuleb selle otsuse artikli 2 esimene lõik tervikuna tühistada, sest see tugineb järeldusele, et tagasimaksmise tingimuste muutmine kujutab endast täiendavat abi ligikaudu 2 miljardit eurot.
- 56 Komisjon heidab Üldkohtule sisuliselt ette, et see ei piirdunud vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimese lõigu osalise tühistamisega. Komisjoni sõnul oli nimelt niisugune tühistamine võimalik, sest tagasimaksmise tingimuste muutmisega seotud abimeetme hindamine oli muude ümbekorraldamisabi osade hindamisest eraldatav.
- 57 Selles osas tuleb meeles pidada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ühenduse õigusakti osaline tühistamine võimalik vaid juhul, kui need osad, mille tühistamist taotletakse, on ülejäänud aktist eraldatavad. See eraldatavuse nõue ei ole täidetud, kui õigusakti osalise tühistamisega muutub akti põhisisu (24. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-244/03: Prantsusmaa vs. parlament ja nõukogu, EKL 2005, lk I-4021, punktid 12 ja 13, ning 6. detsembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-441/11 P: komisjon vs. Verhuizingen Coppens, punkt 38).
- 58 Käesoleval juhul oleks vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimese lõigu osaline tühistamine toonud kaasa selle akti põhisisu muutmise, võttes arvesse, et täiendava abi väärtuse kindlaksmääramine oli võimatu.
- 59 Nimelt on komisjon vaidlusaluse otsuse põhjenduses 34 märkinud, et kapitalisüsti tagasimaksmise tingimuste muutmisele vastav summa andis ING-le tema aktsiate turuhinnast olenevalt täiendava eelise 1,7–2,2 miljardi euro ulatuses.
- 60 Seevastu sedastas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 140 omakorda, et isegi kui komisjoni tehtud täiendava abi kvalifitseerimine on õige, siis ei saanud Madalmaade „tulu vähenemine” tagasimaksmise tingimuste muudatuse tõttu vastata ligikaudu 2 miljardile eurole, vaid oli tingimata väiksem, olles proportsionaalne tagasimaksmise hetkeks kogunenud intresside summaga.
- 61 Komisjon lähtus 17 miljardi euro suurusest kogusummast ja selle alusel jõudis ta järeldusele, et ING ümbekorraldamisabi moodustas 5% ING riskiga kaalutud varade väärtusest. Kasutades abi suuruse indikaatorina 5% läve riskiga kaalutud varade väärtusest, jõudis komisjon vaidlusaluse otsuse punktis 141 lisaks järeldusele, et ING on saanud „suure summa riigiabi”.
- 62 Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 154 ja 156 sedastas Üldkohus, et täiendav abi, mis on ümbekorraldamisabi koostisosa, on lahutamatu komisjoni hinnangust, milles ta võtab seisukoha ümbekorraldamisabi koostisosa kohta ühisturuga ja täpsemalt kohustuste taseme kindlaksmääramise kohta, mis on vajalik, et abi kuulutataks kokkusobivaks.

- 63 Selles osas täpsustas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 158, et vaidlusalusest otsusest ilmneb selgelt, et komisjon hindas kompensatsioonimeetmete ulatust sellele, kuidas mõjub ümberkorraldamisabi, mis koosneb kapitalisüsti puudutavast abist, tagasimaksmise tingimuste muutmist puudutavast abist ja langenud väärtusega varasid puudutavast abist, st abi kogusummas 17 miljardit eurot.
- 64 Seega otsustas Üldkohus õigesti, et võimatu on lahutada täiendavat abi resolutsioonist ja selle aluseks olevatest põhjendustest.
- 65 Lisaks väidab komisjon, et vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimest lõiku ei saa tühistada, kuivõrd see säte on üksnes esialgset otsust kinnitav akt.
- 66 Selles osas ilmneb esialgsest otsusest, et komisjon kiitis „Madalmaade poolt ING väärtpaberite ostmise” heaks kui „ülemaailmsest finantskriisist tingitud erakorralise meetme kuue kuu pikkuseks ajavahemikuks”. Selle tähtaja möödudes tuli meedet uuesti hinnata.
- 67 Seega oli tegemist ajutise meetmega, mis oli põhjendatud erakorraliste asjaoludega ja mis kehtis tingimusel, et Madalmaade ametivõimud esitavad ING pikaajalise elujõulisuse kava. Kui niisugune kava pidi olema esitatud, pikenes see meede automaatselt kuni komisjoni otsuseni selle kava suhtes.
- 68 Lisaks, kuna esialgse otsuse ese oli üksnes 10 miljardi euro suurust kapitalisüsti puudutav abimeede, puudub seal igasugune viide muudele täiendavat abi ja langenud väärtusega varasid puudutavatele meetmetele.
- 69 Kuigi vastab tõele, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei saa üksnes kinnitav akt olla apellatsioonkaebuse esemeks (vt eelkõige 9. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-123/03 P: komisjon vs. Greencore, EKL 2004, lk I-11647, punkt 39), on Euroopa Kohus siiski selgitanud, et akt on pelgalt varasemat akti kinnitav akt, kui see ei sisalda võrreldes varasemaga ühtegi uut asjaolu (vt 10. detsembri 1980. aasta otsus kohtuasjas 23/80: Grasselli vs. komisjon, EKL 1980, lk 3709, punkt 18, ja 14. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-417/05 P: komisjon vs. Fernández Gómez, EKL 2006, lk I-8481, punkt 46).
- 70 Kiites heaks üldise ümberkorraldamisabi ING-le, mis hõlmas kolme abimeedet ja mille väärtus ulatus 17 miljardi euroni, ei ole vaidlusaluses otsuses piiratud esialgses otsuses heakskiidetu kinnitamisega.
- 71 Kiireloomuliste meetmete võtmist nõudnud üleilmse finantskriisi eriolukorras vastu võetud üheainsa abimeetme esialgsel hindamisel ei saa järgida samu kriteeriume kui need, mida peab arvestama kolme märkimisväärselt suuremas summas abimeetme ühisturuga kokkusobivust puudutavas lõplikus otsuses.
- 72 Võrreldes esialgse otsusega sisaldab vaidlusalune otsus seega mitu uut asjaolu, mis takistavad seda „kinnitava aktina” kvalifitseerimast.
- 73 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb ka kolmas väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

Neljas väide, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta järeldas, et vaidlusaluse otsuse artikli 2 teine lõik on õigusvastane, kuna komisjon kvalifitseeris tagasimaksmise tingimuste muutmise vääralt „riigiabiks”

Poolte argumendid

- 74 Komisjon heidab Üldkohtule ette, et see tegi tema täiendavale abile antud hinnangut mõjutanud vea tuvastamisel järelduse, et esineb mõju kohustustele, mis on ette nähtud selleks, et ümberkorraldamisabi saaks tunnistada ühisturuga kokkusobivaks. Üldkohus eksis seega, sedastades, et

kui tagasimaksmise muudetud üksikasju puudutava abi väärtus oli kord ülehinnatud, siis võisid Madalmaade ametivõimude pakutud kohustused ületada ING-le antud abi ühisturuga kokkusobivuseks seatud miinimumi.

- 75 Selles osas väidab komisjon, et tema pädevuses ei ole keelduda liikmesriikide poolt teatatud meetmega seoses võetud kohustustest, põhjendusel et need ulatuvad kaugemale sellest, mida oli vaja riigiabi ühisturuga kokkusobivaks kuulutamiseks. Komisjon on seiskohal, et kui Madalmaade Kuningriigi pakutud kohustused on piisavad selleks, et kapitalisüst, langenud väärtusega varade meede ja tagasimaksmise tingimuste muutmine kogumis oleks ühisturuga kooskõlas, siis järelikult piisab järeldamiseks, et nendest meetmetest kaks on viidud vastavusse.
- 76 Madalmaade Kuningriik ja ING, keda selles osas toetab DNB, tuletavad meelde, et nad pakkusid kõnealused kohustused välja, kuna komisjon oli teatanud, et ta ei tee heakskiitvat otsust, kui ei pakuta minimaalseid kompensatsioonimeetmeid. Sellest tulenevalt ei saa komisjon väita, et ta ei ole nende kohustustega nõustunud.

Euroopa Kohtu hinnang

- 77 Esmalt tuleb sedastada, nagu ka kohtujurist on oma ettepaneku punktis 64 märkinud, et vaidlustatud kohtuotsuse punktides 9–37 esitatud (vaidlusaluse otsuseni viinud) haldusmenetluse kirjeldusest ilmneb, et komisjon osutas korduvalt meetmetele, mida ta pidas vajalikuks ja märkis, et ilma nende meetmeteta ei kiideta ümberkorraldamiskava heaks.
- 78 Nimelt sedastas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 14, et 24. aprillil 2009 toimus komisjoni, Madalmaade Kuningriigi, ING ja DNB vahel kohtumine, mille käigus märkis komisjon, et kõnealuseid abimeetmeid „ei kiideta heaks”, kui ING ei ole valmis „nõustuma oluliste ümberkorraldusmeetmetega, et taastada oma elujõulisus ja vähendada kaasnevaid konkurentsimoonutusi”.
- 79 Üldkohus märkis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 29 samuti, et 12. oktoobril 2009 saatis ING komisjonile uue ümberkorralduskava, mis „viitab mitu korda komisjoni konkurentsivoliniku 6. oktoobri 2009. aasta kirjas esitatud ettepanekutele. Täpsemalt näeb see kava ette mitu võõrandamist, mis peaks ING bilanssi 45% võrra vähendama, st ligi kolm korda rohkem, kui oli pakutud 12. mai 2009. aasta ümberkorralduskavas; mis tahes omandamise keelu ja täiendavad tegevusalased kohustused, mida komisjon oli nõudnud”.
- 80 Sellest faktiliste asjaolude hindamisest tuleneb, et vastupidi komisjoni väidetule, ei tulenenud vaidlusaluse otsuse lisas II loetletud kohustused lihtsalt Madalmaade Kuningriigi ja ING ühepoolsetest ettepanekutest, millega komisjon ei ole seotud. Üldkohus järeldas, et need kohustused vastupidi tulenevad suures osas haldusmenetluse käigus komisjoni poolt Madalmaade Kuningriigile ja ING-le tehtud ettekirjutustest.
- 81 Üldkohtu faktiliste järeldustega läheb vastuollu selle väite raames komisjoni pooldatud seisukoht, mille kohaselt ta ei saanud seada tingimusi Madalmaade Kuningriigi ja ING pakutud kohustustele..
- 82 Selle väite sisuline analüüs eeldaks seega asjaomaste faktide uut hindamist. Võttes arvesse, et komisjon ei ole Üldkohtule faktide moonutamist ette heitnud, ja tuginedes käesoleva kohtuotsuse punktis 45 mainitud põhjustele, ei ole Euroopa Kohus pädev niisugust hindamist apellatsiooni korras läbi viima.
- 83 Seetõttu tuleb neljas väide vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.

Viies väide, et Üldkohus rikkus ne ultra petita põhimõtet

Poolte argumendid

- 84 Komisjon märgib, et Madalmaade Kuningriigi ja ING poolt vastavalt kohtuasjades T-29/10 ja T-33/10 Üldkohtusse esitatud kaebustes ei esine nõuet tühistada vaidlusaluse otsuse artikli 2 teine lõik ja selle otsuse II lisa. Nende sätete tühistamisega laiendas Üldkohus õigusvastaselt talle esitatud kaebuse eset ja järelikult langetas otsuse *ultra petita*.
- 85 Madalmaade Kuningriik ja ING vaidlevad sellele järeldusele vastu.

Euroopa Kohtu hinnang

- 86 Esmalt tuleb märkida, et ING palus oma esimese väitega kohtuasjas T-33/10 Üldkohtul tühistada vaidlusalune otsus, kuivõrd selles sedastati, et „CT1 lepingu muudatus kujutab endast (täiendavat) riigiabi”.
- 87 ING poolt Üldkohtule esitatud tühistamisnõudest ilmneb samas, et ühelt poolt vastab „CT1 leping” ING ja Madalmaade Kuningriigi vahel sõlmitud kokkuleppele, mille ese on 10 miljardi euro suurune kapitalisüst CT1 (Core Tier 1), ja teiselt poolt, et selle lepingu muudatus seisneb kapitalisüsti tagasimaksmise tingimuste muutmises.
- 88 Siit järeldub, et oma esimeses väites palus ING Üldkohtul tühistada vaidlusalune otsus osas, milles järeldati, et nimetatud muutmine kujutab endast täiendavat abi. See järeldus niisiis ei puudutanud vaidlusaluse otsuse resolutsiooni mõnd artiklit või lõiku täpsemalt.
- 89 Lisaks on Üldkohus vaidlusaluse otsuse punktis 147 nentinud, et „ING palub oma esimeses nõudes sisuliselt tühistada [vaidlusaluse] otsuse artikli 2 esimene lõik, artikli 2 teine lõik ja II lisa osas, milles komisjon leidis, et tagasimaksmise tingimuste muudatus kujutab endast täiendavat abi 2 miljardi euro suuruses summas”.
- 90 Eeltoodut arvesse võttes tuleb sedastada, et komisjoni väide, et Üldkohus rikkus vaidlusaluse otsuse artikli 2 teist lõiku ja selle otsuse II lisa tühistades *ultra petita* põhimõtet, ei ole tulemuslik.
- 91 Seega tuleb viies väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

Kuues väide, teise võimalusena, et kui Üldkohus tühistas põhjendatult vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimese ja teise lõigu, siis oleks pidanud tühistama ka selle artikli 2 kolmanda lõigu

Poolte argumendid

- 92 Komisjoni märgib, et esialgse otsuse põhjenduses 30 oli registreeritud Madalmaade Kuningriigi ja ING võetud kohustus, mille kohaselt viimane piiras oma bilansimahu suurendamist, eesmärgiga vähendada kapitalisüsti tagajärjel tekkinud konkurentsi moonutamist. Sellegipoolest, võttes arvesse kohustusi, millele tugineb vaidlusaluses otsuses tehtud järeldus abi ühisturuga kokkusobivuse kohta, otsustas komisjon selle otsuse artikli 2 kolmandas lõigus loobuda ING bilansimahu kasvu ajutisest piirangust.
- 93 Komisjon on seisukohal, et kui Üldkohus põhjendatult tühistas analüüsi ja kohustused, millel põhines vaidlusaluse otsuse artikli 2 teine lõik ja selle II lisa, ei oleks selle tagajärjel kindlasti tohtinud vabastada ING-d bilansipiirangutest, mis olid tema suhtes kehtinud enne vaidlusaluse otsuse

vastuvõtmist. Nimelt, vaidlusaluse otsuse II lisas üksikasjalikult kirjeldatud kohustusi ja bilansimahu piirangutest loobumist arvesse võttes riigiabi kuulutamine ühisturuga kokkusobivaks ja bilansimahu piirangutest loobumine moodustavad lahutamatu terviku.

- 94 Madalmaade Kuningriik väidab, et küsimus, kas vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimese ja teise lõigu tühistamise tagajärjel oleks tulnud tühistada ka artikli 2 kolmas lõik, eeldab sisulist hinnangut, mida Üldkohus ei saanud anda, kui temalt seda ei taotletud. Madalmaade Kuningriigi sõnul ei saa Euroopa Kohus seda hinnangut apellatsioonimenetluses anda, kuna see puudutab faktiliste asjaolude hindamist.
- 95 ING leiab, et see väide on ilmselgelt vastuvõetamatu, kuna komisjon ei ole seda nõuet kunagi Üldkohtule esitanud ega saa ka nüüd seda teha.

Euroopa Kohtu hinnang

- 96 Selle väitega heidab komisjon Üldkohtule sisuliselt ette, et see pärast vaidlusaluse otsuse artikli 2 esimese ja teise lõigu tühistamist ei tõstatanud omal algatusel sama artikli kolmanda lõigu tühistamise küsimust.
- 97 Selles osas tuleb nentida, et kuivõrd komisjoni esitatud küsimust ei saa käsitada kui avalikul huvil põhinevat küsimust, ei saanud Üldkohus seda omal algatusel uurida nii, et ta ei tegutseks *ultra petita* (vt selle kohta 1. juuni 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-442/03 P ja C-471/03 P: P & O European Ferries (Vizcaya) ja Diputación Foral de Vizcaya vs. komisjon, EKL 2006, lk I-4845, punkt 45, ja 10. detsembri 2013. aasta otsus kohtuasjas C-272/12 P: komisjon vs. Iirimaa jt, punkt 28).
- 98 Järelikult tuleb kuues väide vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.
- 99 Kuna komisjoni apellatsioonkaebuse põhjendamiseks esitatud kuuest väitest ühegagi ei saa nõustuda, tuleb apellatsioonkaebus tervikuna rahuldamata jätta.

Kohtukulud

- 100 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 184 lõige 2 näeb ette, et kui apellatsioonkaebus on põhjendamatu, siis otsustab Euroopa Kohus kohtukulude jaotuse. Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuste suhtes, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.
- 101 Kuna komisjon on kohtuvaidluse kaotanud ning Madalmaade Kuningriik ja ING on kohtukulude hüvitamist nõudnud, tuleb kohtukulud välja mõista komisjonilt.
- 102 Kodukorra artikli 140 lõike 1 alusel, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse ka apellatsioonkaebuste suhtes, tuleb otsustada, et DNB kannab oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

- 1. Jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt.**
- 3. De Nederlandsche Bank NV kannab oma kohtukulud ise.**

Allkirjad