Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD HOGAN
esitatud 11. veebruaril 2020[1]

Kohtuasi C-686/18

OC jt,
Adusbef,
Federconsumatori,
PB jt,
QA jt
versus
Banca d'Italia,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
menetluses osalejad:
Banca Popolare di Sondrio ScpA,
Veneto Banca ScpA.,
Banco Popolare – Società Cooperativa,
Banco BPM SpA.,
Ubi Banca SpA.,
Banca Popolare di Vicenza ScpA,
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio SC,
Unione di Banche Italiane SpA,
Banca Popolare di Milano,
Unione di Banche Italiane – Ubi Banca ScpA,
Amber Capital Italia SGR SpA,
Amber Capital UK LLP,
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons),
RZ jt

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Määrus (EL) nr 575/2013 – Artikkel 29 – Delegeeritud määrus (EL) nr 241/2014 – Artikkel 10 – Määrus (EL) nr 1024/2013 – Artikli 6 lõige 4 – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 16, 17 ja 52 – Äriühinguõigus – ELTL artiklid 49 ja 63 – Varade ülempiir 8 miljardit eurot, mille ületamise korral tuleb rahvapank ümber kujundada piiratud vastutusega äriühinguks – Äriühingu õigus lahkuva liikme aktsiate tagasivõtmist piiramata ajaks edasi lükata või piirata

1 Algkeel: inglise.

I. Sissejuhatus

1. Ühistupangandus on olnud paljudes Euroopa riikides kauane tava. See algas 19. sajandi keskpaiku, kui Saksamaal asutati Volksbanken ja Ühendkuningriigis ehitusühistuid. Üldiselt järgisid need ühistulised ehk vastastikused krediidiasutused põhimõtet, et igaühel on üks hääl. Esialgu asutati need pangad alternatiivina tavapärastele tulunduslikele kommertspankadele. Ühistupankade eesmärk oli aidata kaasa kokkuhoidlikkusele, anda väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele juurdepääs kapitalile ning üldiselt edendada oma liikmete vastutustundlikku finantskäitumist.

2. Vahepeal on 150 aastaga palju muutunud. Integreeritud ja üleilmsete maksesüsteemide kasutuseletulek ning samuti – nagu möödunud aastakümme on liigagi valusalt näidanud – kasvanud vajadus panganduse järelevalve ja reguleerimise järele on koosmõjus tekitanud küsimusi seoses selle traditsioonilise pangandusmudeli edaspidise kestlikkusega. Vahest eriti on see nii juhul, kui sellistel pankadel on nii palju vara, et panga maksejõuetus võib kujutada endast süsteemset ohtu kohalikule pangandussüsteemile – ja nagu näitasid 2008. aasta sündmused – ka Euroopa pangandussüsteemile laiemalt.

3. Kõik see on ajendanud mitmes liikmesriigis seadusandliku reformi, mida on ehk veelgi kannustanud mitmes liikmesriigis alates 2008. aastast kogetud mastaapsed panganduskriisid (või isegi kriisiähvardused). Nimelt on arvatud, et vastastikkuse põhimõte muudab sellised asutused investorite sentimendi suhtes osavõtmatuks. Samuti arvatakse, et selliste asutuste juhtimine ja üldine pääs kapitaliturgudele paraneksid, kui nende asutuste staatus oleks mitte selline nagu vastastikustel seltsidel, vaid sama mis tavalistel börsil noteeritud aktsiaseltsidel.

4. See kõik moodustab käesoleva juhtumi üldise tausta. Sisuliselt soovivad kaebajad seada käesolevas kohtuasjas küsimärgi alla Itaalia riigisiseste õigusaktide vastavuse liidu õiguses hiljuti, 2015. aastal vastu võetud nõuetele olukorras, mida kirjeldan. Nende õigusaktide põhiaspekt seisneb selles, et nende kohaselt tohib ühistupanga valduses olla maksimaalselt 8 miljardi euro väärtuses kapitali.

5. Konkreetselt puudutab käesolev eelotsusetaotlus ELTL artiklite 3, 63, 107 jj, Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklite 16, 17 ja 52, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 575/2013 krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta[2] artikli 29, nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 1024/2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga,[3] artikli 6 lõike 4 ning komisjoni 7. jaanuari 2014. aasta delegeeritud määruse (EL) nr 241/2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 575/2013 seoses regulatiivsete tehniliste standarditega, milles käsitletakse krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavaid omavahendite nõudeid,[4] artikli 10 tõlgendamist.

6. Eelotsusetaotlus, mille esitas 5. novembril 2018 Euroopa Kohtu kantseleile Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), tuleneb kohtumenetlusest, milles vaidlevad ühelt poolt OC jt, Adusbef, Federconsumatori, PB jt, QA jt ning teiselt poolt Banca d'Italia (Itaalia keskpank), Presidenza del Consiglio dei Ministri (riigikantselei) ja Ministero dell'Economia e delle Finanze (majandus- ja rahandusministeerium). Peatun siin juhtimaks tähelepanu, et OC, PB ja QA on anonüümseks muudetud nimed, millega tähistatakse mitme eri Itaalia ühistupanga (nn *banche popolari*, edaspidi „rahvapangad“) liikmete eri rühmi.

2 ELT 2013, L 176, lk 1.

3 ELT 2013, L 287, lk 63.

4 ELT 2014, L 74, lk 8.

7. Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluses käib vaidlus selle üle, kas teatavad Itaalia seadusandja ja Itaalia keskpanga õigusaktid, millega sisuliselt esiteks seati rahvapankade varade või kapitali maksimumiks 8 miljardit eurot ja teiseks lubatakse sellisel pangal, kui see on ümber kujundatud piiratud vastutusega äriühinguks, lahkuva liikme aktsiate tagasivõtmist tähtajatult edasi lükata või sellega seotud summat täielikult või osaliselt piirata, on õiguspärased.

8. Vaidlusaluste riigisiseste sätete kohaselt on rahvapangal 8 miljardi euro künnise ületamise korral valida kolme võimaluse vahel: ta võib i) vähendada oma vara või kapitali sellest künnisest madalamale tasemele, ii) asjaomase panga piiratud vastutusega äriühinguks ümber kujundada või iii) panga likvideerida. Kui ei kasutata ühtegi nimetatud kolmest võimalusest, võib Itaalia keskpank muu hulgas keelata uute tehingute tegemise või teha Euroopa Keskpangale (edaspidi „EKP“) ettepaneku tühistada panga tegevusluba ning Itaalia majandus- ja rahandusministrile ettepaneku pank halduskorras sundlõpetada.

9. Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) on eelotsusetaotluses märkinud, et vaidlusaluste riigisiseste sätete eesmärk on ühest küljest luua asjakohane tasakaal rahvapanga õigusliku vormi ja suuruse vahel ning teisest küljest täita liidu usaldatavusnõuded. Niisiis on nende sätete eesmärk viia riigis tegutsevate rahvapankade tegevuse reguleerimine suuremasse kooskõlla võrdlusaluseks võetud Euroopa turu dünaamikaga, tagada nende asutuste suurem konkurentsivõime ning aidata kaasa nende organisatsiooni, tegutsemise ja funktsioonide läbipaistvuse suurendamisele.

10. Samuti osutas Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), et kõik peale kahe rahvapanga on läbiviidud seadusandlikke reforme järginud. Enne nende küsimuste juurde asumist aga on vaja kõigepealt käsitleda asjakohaseid seadusandlike aktide sätteid.

II. Õiguslik kontekst

A. Euroopa Liidu õigus

1. Määrus nr 575/2013

11. Määruse nr 575/2013 artikli 1 esimeses lõigus on sätestatud, et selles määruses „sätestatakse ühtsed eeskirjad üldiste usaldatavusnõuete kohta, mida krediidiasutused ja investeerimisühingud, kelle üle teostatakse järelevalvet direktiivi 2013/36/EL alusel, peavad täitma“.

12. Määruse nr 575/2013 artikli 26 lõike 1 punkti a kohaselt hõlmatakse kapitaliinstrumendid esimese taseme põhiomavahendite hulka, kui on täidetud artiklis 28 või vajaduse korral artiklis 29 sätestatud tingimused.

13. Sama määruse artikli 28 lõikes 1 on sätestatud:

„1. Kapitaliinstrumendid kvalifitseeruvad esimese taseme põhiomavahenditesse kuuluvate instrumentidena ainult juhul, kui on täidetud kõik järgmised tingimused:

[…]

e) instrumendid on tähtajatud;

f) instrumentide põhisummat ei või vähendada ega tagasi maksta, välja arvatud järgmistel juhtudel:

   i) krediidiasutuse või investeerimisühingu likvideerimine

ii) instrumentide vabatahtlik tagasiostmine või kapitali vabatahtlik vähendamine muul viisil, kui krediidiasutus või investeerimisühing on vastavalt artiklile 77 saanud pädeva asutuse eelneva loa;

g) instrumente reguleerivad sätted ei osuta otseselt ega kaudselt sellele, et instrumentide põhisummat tulevikus vähendatakse või makstakse see tagasi või et seda võidakse teha muul juhul kui krediidiasutuse või investeerimisühingu likvideerimise korral, ning krediidiasutus või investeerimisühing ei osuta sellele instrumentide emiteerimisel või enne seda ka ühelgi muul viisil, välja arvatud artiklis 27 osutatud instrumentide puhul, mille tagasivõtmisest ei tohi krediidiasutused ja investeerimisühingud vastavalt kohaldatavatele siseriiklikele õigusaktidele keelduda;

[…]“.

14. Selle määruse artiklis 29 on sätestatud:

„1. Vastastikuste seltside, ühistute, hoiuasutuste või muude samalaadsete krediidiasutuste või investeerimisühingute emiteeritud kapitaliinstrumendid kvalifitseeruvad esimese taseme põhiomavahenditesse kuuluvate instrumentidena ainult juhul, kui on täidetud artiklis 28 sätestatud tingimused koos käesoleva artikli kohaldamisest tulenevate erisustega.

2. Seoses kapitaliinstrumentide tagasivõtmisega peavad olema täidetud järgmised tingimused:

a) krediidiasutusel või investeerimisühingul peab olema võimalik keelduda instrumentide tagasivõtmisest, välja arvatud juhul, kui see on keelatud kohaldatavate siseriiklike õigusaktidega;

b) kui krediidiasutusel või investeerimisühingul on kohaldatavate siseriiklike õigusaktidega keelatud keelduda instrumentide tagasivõtmisest, peab instrumente reguleerivate sätetega olema ette nähtud, et krediidiasutus või investeerimisühing saab piirata kõnealuste instrumentide tagasivõtmist;

c) instrumentide tagasivõtmisest keeldumist või vajaduse korral tagasivõtmise piiramist ei käsitata krediidiasutuse või investeerimisühingu makseviivitusjuhuna.

[…]

6. [Euroopa Pangandusjärelevalve (edaspidi „EBA“)] töötab välja regulatiivsete tehniliste standardite eelnõud, et täpsustada selliste tagasivõtmise piirangute laad, mis on vajalikud juhul, kui krediidiasutusel või investeerimisühingul on kohaldatavate siseriiklike õigusaktidega keelatud keelduda omavahenditesse kuuluvate instrumentide tagasivõtmisest.

EBA esitab need regulatiivsete tehniliste standardite eelnõud komisjonile 1. veebruariks 2015.

Komisjonile antakse õigus võtta vastu esimeses lõigus osutatud regulatiivsed tehnilised standardid kooskõlas [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määruse (EL) nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ (ELT 2010, L 331, lk 12)] artiklitega 10 kuni 14.“

15. Määruse nr 575/2013 artiklis 30 „Tagajärjed, mis tulenevad sellest, kui esimese taseme põhiomavahenditesse kuuluvatele instrumentidele seatud tingimused ei ole enam täidetud“ on sätestatud:

„Kui esimese taseme põhiomavahenditesse kuuluvate instrumentide puhul ei ole enam täidetud artiklis 28 või vajadusel artiklis 29 sätestatud tingimused, kohaldatakse järgmist:

a) instrumendi kvalifitseerumine esimese taseme põhiomavahenditesse kuuluva instrumendina lõpeb otsekohe;

b) kõnealuse instrumendiga seotud ülekursi kvalifitseerumine esimese taseme põhiomavahendite kirjena lõpeb otsekohe.“

2. Delegeeritud määrus nr 241/2014[5]

16. Delegeeritud määruse nr 241/2014 põhjenduses 10 on märgitud:

„Selleks et kohaldada omavahendite eeskirju vastastikuste seltside, ühistute, hoiuasutuste ning samalaadsete krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes, tuleb kõnealuste asutuste eripära asjakohasel viisil arvesse võtta. Tuleks kehtestada eeskirjad, et muu hulgas tagada, et kõnealused krediidiasutused või investeerimisühingud suudavad vajaduse korral piirata oma kapitaliinstrumentide tagasivõtmist. Seepärast, kui kohaldatava siseriikliku õiguse alusel on kõnealust liiki asutustel keelatud keelduda instrumentide tagasivõtmisest, on oluline, et instrumente reguleerivate sätetega on sellistele krediidiasutustele või investeerimisühingutele antud võimalus lükata tagasivõtmist edasi ja piirata selle mahtu. […]“.

17. Sama määruse artiklis 10 „Piirangud vastastikuste seltside, hoiuasutuste, ühistute ning samalaadsete krediidiasutuste või investeerimisühingute emiteeritud kapitaliinstrumentide tagasivõtmisele määruse (EL) nr 575/2013 artikli 29 lõike 2 punkti b ja määruse (EL) nr 575/2013 artikli 78 lõike 3 kohaldamisel“ on sätestatud:

„1. Krediidiasutus või investeerimisühing võib emiteerida esimese taseme põhiomavahenditesse kuuluvaid instrumente tagasivõtmise võimalusega üksnes juhul, kui kõnealune võimalus on ette nähtud kohaldatava siseriikliku õigusega.

2. Krediidiasutuse või investeerimisühingu õigus piirata tagasivõtmist kapitaliinstrumente reguleerivate sätete alusel, nagu osutatud määruse (EL) nr 575/2013 artikli 29 lõike 2 punktis b ja artikli 78 lõikes 3, peab hõlmama nii õigust keelduda tagasivõtmisest kui ka õigust piirata tagasivõetavat summat. Krediidiasutusel või investeerimisühingul peab olema õigus keelduda tagasivõtmisest või piirata tagasivõetavat summat piiramata ajaks vastavalt lõikele 3.

3. Instrumente reguleerivate sätetega kindlaks määratud tagasivõtmise piirangute ulatuse määrab kindlaks krediidiasutus või investeerimisühing usaldatavusnõuete täitmise olukorra alusel mis tahes ajal, võttes eelkõige, kuid mitte ainult, arvesse järgmist:

a) krediidiasutuse või investeerimisühingu üldine finants-, likviidsus- ja maksevõimeseisund;

5 Delegeeritud määrusega nr 241/2014 on rakendatud mitmed määruse nr 575/2013 sätted, sealhulgas selle määruse artikli 28 lõike 5 kolmas lõik ja artikli 29 lõike 6 kolmas lõik. Määruse nr 241/2014 põhjendusest 1 nähtuvalt asus komisjon seisukohale, et on soovitav sätestada kõik määrusega (EL) nr 575/2013 ette nähtud regulatiivsed tehnilised standardid omavahendite kohta ühes määruses.

b) esimese taseme põhiomavahendite, esimese taseme omavahendite ja koguomavahendite summa võrrelduna riskipositsiooni kogusummaga arvutatuna vastavalt määruse (EL) nr 575/2013 artikli 92 lõike 1 punktis a sätestatud nõuetele, direktiivi 2013/36/EL artikli 104 lõike 1 punktis a osutatud omavahendite erinõuded ja kõnealuse direktiivi artikli 128 punktis 6 määratletud kombineeritud puhvri nõue.“

3. Määrus nr 1024/2013

18. Määruse nr 1024/2013 artikli 1 esimese lõiguga „antakse EKP-le krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga seotud eriülesanded eesmärgiga aidata kaasa krediidiasutuste turvalisusele ja toimekindlusele ning finantssüsteemi stabiilsusele liidus ja kõikides liikmesriikides, pidades täiel määral ja kohase hoolsusega silmas siseturu ühtsust ja terviklikkust, tuginedes krediidiasutuste võrdsele kohtlemisele, et vältida õigusnormide erinevuste ärakasutamist.“

19. Sama määruse artikli 6 lõikes 1 on sätestatud:

„1. EKP täidab oma ülesandeid ühtse järelevalvemehhanismi raames, mis hõlmab EKPd ja riiklikke pädevaid asutusi. EKP vastutab ühtse järelevalvemehhanismi [6] tõhusa ja järjepideva toimimise eest.“

20. Selle määruse artikli 6 lõikes 4 on sätestatud:

„Seoses artiklis 4, välja arvatud selle lõike 1 punktides a ja c, kindlaksmääratud ülesannetega on EKP-l käesoleva artikli lõikes 5 sätestatud kohustused ning riiklikel pädevatel asutustel käesoleva artikli lõikes 6 sätestatud kohustused käesoleva artikli lõikes 7 osutatud raamistikus ja menetlusi kasutades järgmiste krediidiasutuste, finantsvaldusettevõtjate või segafinantsvaldusettevõtjate või mitteosalevates liikmesriikides asutatud krediidiasutuste osalevates liikmesriikides asutatud filiaalide üle:

– mis on konsolideerituna vähem olulised osalevate liikmesriikide piires kõrgeimal konsolideerimistasemel või üksikult konkreetsetel juhtudel mitteosalevates liikmesriikides asutatud krediidiasutuste osalevates liikmesriikides asutatud filiaalide puhul. Olulisust hinnatakse järgmiste kriteeriumide alusel:

  i) suurus;

  ii) olulisus liidu või mis tahes osaleva liikmesriigi majanduse seisukohast;

  iii) piiriülese tegevuse olulisus.

Eespool esitatud esimest lõiku silmas pidades ei peeta krediidiasutust, finantsvaldusettevõtjat või segafinantsvaldusettevõtjat vähem oluliseks, kui on täidetud vähemalt üks järgmistest tingimustest, välja arvatud juhul, kui see on õigustatud konkreetse olukorraga, mis täpsustatakse metoodikas:

i) varade koguväärtus ületab 30 miljardit eurot;

ii) varade koguväärtuse ja asutamiskohaks oleva osaleva liikmesriigi SKP suhe ületab 20%, välja arvatud juhul, kui varade koguväärtus jääb alla 5 miljardi euro;

iii) pärast seda, kui riiklik pädev asutus on teatanud, et ta peab sellist krediidiasutust või ettevõtjat sisemajanduse jaoks märkimisväärselt oluliseks, teeb EKP otsuse, millega ta kinnitab pärast omapoolset põhjalikku (sealhulgas bilansi) hindamist kõnealuse krediidiasutuse või ettevõtja olulisust.

6 [Eesti keeles ei puutu asjasse.]

Samuti võib EKP omal algatusel pidada krediidiasutust või ettevõtjat olulist tähtsust omavaks, kui see on asutanud pangandusega tegelevaid tütarettevõtjaid rohkem kui ühes osalevas liikmesriigis ning tema piiriülene vara ja piiriülesed kohustused moodustavad märkimisväärse osa tema vara või kohustuste koguväärtusest vastavalt metoodikas sätestatud tingimustele.

Krediidiasutusi või ettevõtjaid, kes on taotlenud või saanud otse avaliku sektori finantsabi Euroopa Finantsstabiilsuse Fondist[7] või Euroopa stabiilsusmehhanismist,[8] ei käsitata vähem olulistena.

Olenemata eelmistest lõikudest, täidab EKP talle käesoleva määrusega antud ülesandeid kolme kõige olulisema krediidiasutuse suhtes igas osalevas liikmesriigis, kui konkreetsete asjaoludega ei ole põhjendatud teisiti."

B. Itaalia õigus

21. Pangandus- ja krediidialaste seaduste konsolideeritud redaktsiooni (testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; edaspidi „konsolideeritud pangandusnormid") V peatükk, millele on viidatud 1. septembri 1993. aasta seadusandlikus dekreedis nr 385 (decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385;[9] edaspidi „seadusandlik dekreet nr 385"), reguleerib ühistupanganduslikku, sealhulgas rahvapankade tegevust. Seda peatükki muudeti pärast 24. jaanuari 2015. aasta dekreetseaduse nr 3 (decreto-legge, 24 gennaio 2015 n. 3; edaspidi „dekreetseadus nr 3/2015") vastuvõtmist.

22. Artikli 28 lõige 2-*ter* pärast 24. jaanuari 2015 kohaldatavas redaktsioonis kehtestati seadusandliku dekreedi nr 385 muudatusena dekreetseadusega nr 3/2015, mis on koos muudatustega ümber kujundatud 24. märtsi 2015. aasta seaduseks nr 33 (decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, con legge 24 marzo 2015 n. 33;[10] edaspidi „seadus nr 33/2015"). Seda sätet ennast muudeti hiljem 12. mai 2015. aasta seadusandliku dekreediga nr 72, millega võetakse üle direktiiv 2013/36 (decreto legislativo, 12 maggio 2015, n. 72, recante attuazione della direttiva 2013/36/UE;[11] edaspidi „seadusandlik dekreet nr 72/2015"), ning selles on sätestatud:

„Rahvapankadest lahkumise korral on õigus aktsiate tagasivõtmisele ka pärast ümberkujundamist või liikme väljaarvamist piiratud sellega, mida on ette näinud Banca d'Italia, sealjuures erandina õigusnormides sätestatust, kui seda on vaja selle tagamiseks, et need aktsiad saaks arvata panga esimese taseme põhiomavahendite hulka. Samal eesmärgil võib [Itaalia keskpank] piirata õigust muude emiteeritud kapitaliinstrumentide tagasivõtmisele."

23. Seadusandliku dekreedi nr 385[12] artiklis 29 on sätestatud:

„2-*bis*. Rahvapanga vara suurus ei või ületada 8 miljardit eurot. Kui pank on kontserni emaettevõtja, seatakse piir konsolideeritud tasandil.

7 [Eesti keeles ei puutu asjasse.]

8 [Eesti keeles ei puutu asjasse.]

9 *GURI* nr 230, 30.11.1993.

10 *GURI* nr 70 regulaarne lisa 15, 25.3.2015.

11 *GURI* nr 134, 12.6.2015.

12 Redaktsioonis, mis on kohaldatav pärast seda, kui oli vastu võetud dekreetseadus nr 3/2015, mis on koos muudatustega ümber kujundatud seaduseks nr 33/2015.

2-*ter*. Lõikes 2-*bis* nimetatud künnise ületamisel kutsub juhtorgan otsuste tegemiseks kokku koosoleku. Kui ühe aasta jooksul varalise künnise ületamisest ei ole vara vähendatud sellest künnisest madalamale tasemele, ega tehtud […] aktsiaseltsiks ümberkujundamise ega panga likvideerimise otsust, võib [Itaalia keskpank], võttes arvesse künnise ületamise asjaolusid ja määra, keelata […] uute tehingute tegemise, võtta IV jaotise I peatüki I jaos ette nähtud meetmed või teha Euroopa Keskpangale ettepaneku panga tegevusluba tühistada ja Itaalia majandus- ja rahandusministrile ettepaneku pank halduskorras sundlõpetada.

[…]

2-*quater*. Käesoleva artikli rakendussätted kehtestab [Itaalia keskpank].

[…]“.

24. Dekreetseaduse nr 3/2015[13] artikli 1 lõikes 2 on sätestatud:

„Käesoleva dekreetseaduse esmakordsel kohaldamisel viivad rahvapangad, kellel on käesoleva dekreetseaduse jõustumise ajal tegevusluba, 18 kuu jooksul alates sellest, kui [Itaalia keskpank] on kehtestanud 1. septembri 1993. aasta seadusandliku dekreedi nr 385 artikli 29 alusel rakendussätted, end kooskõlla selle artikli 29 lõigetega 2-*bis* ja 2-*ter*, mis on dekreeti lisatud käesoleva artikliga.“

25. 25. juuli 2018. aasta dekreetseadusega nr 91, mis on muudatustega ümber kujundatud 21. septembri 2018. aasta seaduseks nr 108 (decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108),[14] pikendati dekreetseaduse nr 3/2015 artikli 1 lõikes 2 ette nähtud tähtaega 31. detsembrini 2018.

26. Seadusandliku dekreedi nr 385 artiklite 28 ja 29 rakendamisel muutis Itaalia keskpank oma 17. detsembri 2013. aasta ringkirja nr 285 pankade järelevalve normide kohta (circolare n. 285 del 17 dicembre 2013: Disposizioni di vigilanza per le banche). 9. juuni 2015. aasta üheksandas ajakohastatud redaktsioonis, millega see muudatus tehti (edaspidi „ringkirja nr 285 üheksas ajakohastatud redaktsioon“), nägi [Itaalia keskpank] ette järgmised nõuded:

„[1.] [Kõnealused rahvapangad], kelle vara suurus ületab 8 miljardi eurose künnise, peavad 18 kuu jooksul alates [Itaalia keskpanga] rakendussätete jõustumisest viima end kooskõlla pangandusnormide konsolideeritud redaktsiooni artikli 29 lõigetes 2-*bis* ja 2-*ter* sätestatuga.“

[…]

[2.] Reformiga seotud põhikirjamuudatused võib liigitada kolme eri kategooriasse:

a) põhikirjamuudatused, mis tehakse lihtsalt õigusnormidega kooskõla saavutamiseks […];

b) põhikirjamuudatused, mis on kohustuslikud, kuid ei ole ette nähtud üksnes õigusnormidega kooskõla saavutamiseks […];

c) vabatahtlikud põhikirjamuudatused […]

[…]

13 Seaduseks nr 33/2015 ümber kujundatud redaktsioonis.

14 *GURI* nr 220, 21.9.2018.

[3.] Kategooriasse a kuuluvad põhikirjamuudatused, mille eesmärk on:

– lisada põhikirja klausel, mis annab strateegilise järelevalve organile õiguse juhtorgani ettepanekul ning pärast kontrollorgani ärakuulamist piirata või edasi lükata lahkuva liikme aktsiate ja muude CET1[15] hulka arvatavate kapitaliinstrumentide tagasivõtmist, ning seda täielikult või osaliselt ning piiramata ajaks, sealhulgas erandina tsiviilseadustiku (codice civile) ning teiste õigusnormide sätetest ning ilma et see mõjutaks kapitaliinstrumentide tagasivõtmise kohta järelevalveasutuse antud lubade kehtivust, kui sellised load on ette nähtud. Klauslis tuleb lisaks täpsustada, et aktsiate ja muude kapitaliinstrumentide tagasivõtmise edasilükkamise pikkuse ja piiramise määra kohta teeb otsuse strateegilise järelevalve organ, võttes arvesse panga usaldatavusnõuete täitmise olukorda, nagu on ette nähtud [Itaalia keskpanga] sätetes […]

[…]

[4.] Rahvapangad, kelle vara ületab 8 miljardi eurose künnise, peavad üleminekuperioodil ning juhul kui see ümberkujundamine peaks toimuma, ümberkujundamiseni jääval ajavahemikul, tegema vähemalt punktides a ja b nimetatud kohustuslikud põhikirjamuudatused.“

III. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

27. Kolme eri kaebusega, mis on esitatud esimeses kohtuastmes Tribunale Amministrativo Regionale per il Laziole (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia), vaidlustasid mõned rahvapankade Associazione difesa utenti servizi bancari finanziari postali assicurativi – Adusbef (pangandus-, finants-, posti- ja kindlustusteenuste kasutajate kaitse ühing) ja Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori (tarbijate ja kasutajate üleriigiline liit) liikmed teatavad Itaalia keskpanga aktid, sealhulgas ringkirja nr 285 üheksanda ajakohastatud redaktsiooni.

28. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) jättis 7. juuni 2016. aasta kohtuotsustega nr 6548/2016, 6544/2016 ja 6540/2016 need kaebused rahuldamata.

29. Apellandid põhikohtuasjas kaebasid kohtuotsused nr 6548/2016, 6544/2016 ja 6540/2016 edasi Consiglio di Statosse (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) peatas ringkirja nr 285 üheksanda ajakohastatud redaktsiooni kehtivuse ja võttis arutusse küsimused seoses dekreetseaduse nr 3/2015 põhiseaduslikkusega.

30. Kohtuotsusega nr 99/2018 lükkas Corte costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus) Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsimused dekreetseaduse nr 3/2015 põhiseaduslikkuse kohta põhjendamatuse tõttu tagasi.

31. Kui menetlus Consiglio di Statos (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) jätkus, nägi nimetatud kohus määrusega nr 3645/2018 ette, et varem peatatud dekreetseaduse toime jääb peatatuks kuni vaidlust sisuliselt lahendava kohtuotsuse avaldamiseni.[16]

15 CET1 tähendab esimese taseme põhiomavahendeid.

16 Välja arvatud dekreetseaduse nr 3/2015 artikli 1 lõikes 2 ette nähtud 18kuulise tähtaja osas, mis oli juba asendatud teise kuupäevaga, nimelt 31. detsembriga 2018.

32. Nendel asjaoludel otsustas Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

„1. Kas sellised liikmesriigi õigusnormid, mis on sätestatud dekreetseaduse nr 3/2015 (mis kinnitati muudetud redaktsioonis seadusega nr 33/2015) artiklis 1 (nüüd ka seadusandliku dekreedi nr 72/2015 artikli 1 lõikes 15, millega asendati [konsolideeritud pangandusnormide] artikli 28 lõige 2-*ter* ja mis kordab sisuliselt dekreetseaduse nr 3/2015 seadusena kinnitatud redaktsiooni artikli 1 lõike 1 punkti a sõnastust mõne muudatusega, mis ei ole käesolevas kohtuasjas olulised), kus on ette nähtud varaline künnis, mille ületamise korral on rahvapank kohustatud end aktsiaseltsiks ümber kujundama, ning selleks künniseks on määratud 8 miljardit, on vastuolus [määruse nr 575/2013] artikliga 29, delegeeritud määruse nr 241/2014 artikliga 10 ning harta artiklitega 16 ja 17, pidades silmas ka [määruse nr 1024/2013] artikli 6 lõiget 4? Lisaks, kas liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad juhul, kui rahvapank kujundatakse aktsiaseltsiks ümber, sellel üksusel lahkuva liikme aktsiate tagasivõtmist ka piiramata ajani edasi lükata või selle ulatust piirata, on eelviidatud Euroopa Liidu kriteeriumidega vastuolus?

2. Kas sellised liikmesriigi õigusnormid, mis on sätestatud dekreetseaduse nr 3/2015 (mis kinnitati muudetud redaktsioonis seadusega nr 33/2015) artiklis 1, mis seavad ühistupanganduse tegelemisele teatava varalise piiri, kohustades asjaomast panka selle piiri ületamisel end aktsiaseltsiks ümber kujundama, on vastuolus ELTL artiklitega 3 ja 63 ning sellele järgnevate sätetega, mis puudutavad konkurentsi siseturul ja kapitali vaba liikumist?

3. Kas sellised liikmesriigi õigusnormid, mis on sätestatud dekreetseaduse nr 3/2015 (mis kinnitati muudetud redaktsioonis seadusega nr 33/2015) artiklis 1 (nüüd ka seadusandliku dekreedi nr 72/2015 artikli 1 lõikes 15, millega asendati [konsolideeritud pangandusnormide] artikli 28 lõige 2-*ter* ja mis kordab sisuliselt dekreetseaduse nr 3/2015 seadusena kinnitatud redaktsiooni artikli 1 lõike 1 punkti a sõnastust mõne muudatusega, mis ei ole käesolevas kohtuasjas olulised), mis nõuavad teatud varalise künnise ületamise korral (milleks on määratud 8 miljardit eurot) rahvapanga ümberkujundamist aktsiaseltsiks ning näevad ette lahkuvate liikmete osaluse tagasivõtmise piirangud, et vältida aktsiaseltsiks ümberkujundatud panga võimalikku likvideerimist, on vastuolus ELTL artikliga 107 jj riigiabi kohta?

4. Kas sellised liikmesriigi õigusnormid, mis on sätestatud dekreetseaduse nr 3/2015 (kinnitatud muudetud redaktsioonis seadusega nr 33/2015) artiklis 1, on Corte costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus) kohtuotsusega nr 99/2018 antud tõlgenduses – mis lubab rahvapangal tagasivõtmist piiramata ajani edasi lükata ning selle ulatust täielikult või osaliselt piirata – vastuolus [määruse nr 575/2013] artikliga 29 koostoimes delegeeritud määruse nr 241/2014 artikliga 10?

5. Kui Euroopa Kohus peaks tõlgendades leidma, et vastustajate tõlgendus on Euroopa Liidu õigusnormidega kooskõlas, palutakse Euroopa Kohtul hinnata järgmist: kas [delegeeritud määruse nr 241/2014] artikkel 10 on Euroopa õigusega kooskõlas, pidades silmas harta artikleid 16 ja 17 […] ning võttes nende täiendamiseks arvesse ka sama harta artikli 52 lõiget 3 […] ja EIK praktikat EIÕK 1. lisaprotokolli artikli 1 kohta?“

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

33. Euroopa Kohtu president jättis 18. jaanuari 2019. aasta kohtumäärusega rahuldamata eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotluse kohtuasja lahendamiseks kiirendatud menetluses vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 105 lõikele 1.

34. OC jt, Unione di Banche Italiane, Itaalia keskpank, Banca Popolare di Sondrio, Amber Capital Italia ja Amber Capital UK (edaspidi „Amber Capital“), Itaalia valitsus ja Euroopa Komisjon on esitanud kirjalikud seisukohad. Euroopa Kohus otsustas teha kohtulahendi ilma kohtuistungit pidamata.

V. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

35. Käesolev eelotsusetaotlus on eriti tähelepanuväärne, sest kõik menetlusse astujad peale OC jt ning Banca Popolare di Sondrio on väitnud, et mõned või koguni kõik Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelotsuse küsimused on tervikuna või osaliselt vastuvõetamatud.

36. Nii on Unione di Banche Italiane seisukohal, et kõik küsimused on tervikuna või osaliselt vastuvõetamatud; Itaalia keskpank ja Amber Capital on seisukohal, et esimesed kolm küsimust on vastuvõetamatud; Itaalia valitsus on seisukohal, et esimene ja viies küsimus on vastuvõetamatud ning Euroopa Kohus ei ole pädev teisele küsimusele vastama. Euroopa Komisjon on seisukohal, et teine küsimus on osaliselt ja viies küsimus tervikuna vastuvõetamatu.

37. Euroopa Kohtu toimikust selgub, et põhikohtuasi on algatatud esimeses kohtuastmes Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazios (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) ja apellatsiooniastmes Consiglio di Statos (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), mis taotles eelotsust Corte constituzionalelt (Itaalia konstitutsioonikohus). Käesoleva eelotsusetaotluse on esitanud Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), mis näib põhikohtuasjas olevat viimase riigisisese astmena asja lahendav kohus.

38. Selles suhtes on kohtupraktikas välja kujunenud, et kui liikmesriigi kohus, mille otsuse peale ei saa liikmesriigi õiguse järgi edasi kaevata, leiab, et liidu õiguse tõlgendamine on tema menetluses oleva kohtuvaidluse lahendamiseks vajalik, on ta ELTL artikli 267 kolmanda lõigu kohaselt kohustatud esitama eelotsusetaotluse Euroopa Liidu Kohtule.[17]

39. 15. märtsi 2017. aasta kohtuotsuse Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209) punktides 32–34 juhtis Euroopa Kohus tähelepanu, et Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse esitamise kohustus, mille ELTL artikli 267 kolmas lõik näeb ette, on osa liidu õiguse kohaldamise eest vastutavate siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu vahelisest koostööst, mille eesmärk on tagada liidu õiguse nõuetekohane kohaldamine ja ühetaoline tõlgendamine kõikides liikmesriikides. Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse esitamise kohustus, mille ELTL artikli 267 kolmas lõik näeb ette, on muu hulgas kantud eesmärgist tagada, et liikmesriigis ei tekiks liidu õigusnormidega vastuolus olevat siseriiklikku kohtupraktikat. Samuti on viimase astmena kohtuasja läbivaatav kohus juba määratluse poolest viimane kohtuaste, milles eraõiguslikud isikud võivad tugineda neile liidu õigusest tulenevatele õigustele. Viimase astmena kohtuasja lahendav kohus peab siseriiklikus õigusruumis tagama õiguse ühetaolise tõlgendamise.[18]

40. Euroopa Kohtus välja kujunenud praktika kohaselt on Euroopa Kohtu ja liikmesriigi kohtute vahelise ELTL artiklis 267 ette nähtud koostöö raames ainult asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval liikmesriigi kohtul pädevus kohtuasja eripärasid arvestades hinnata nii eelotsuse vajalikkust oma lahendi tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Kui esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus järelikult reeglina kohustatud otsuse langetama.[19]

17 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 47) ja 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Prantsusmaa (dividendimaks) (C-416/17, EU:C:2018:811, punktid 108 jj).

18 Euroopa Kohus on võtnud olukorrad, kus kohus, mille otsuste peale ei saa liikmesriigi õiguse järgi edasi kaevata, on kohustatud taotlema Euroopa Kohtult eelotsust, kokku 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsuses Cilfit jt (283/81, EU:C:1982:335) ning juhtinud nendele hiljuti tähelepanu 28. juuli 2016. aasta kohtuotsuses Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punktid 47–50) ja 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsuses komisjon *vs*. Prantsusmaa (dividendimaks) (C-416/17, EU:C:2018:811, punktid 108 jj). Nii on kohus, mille otsuse peale ei saa liikmesriigi õiguse järgi edasi kaevata ja kus kerkib üles liidu õiguse küsimus, kohustatud saatma küsimuse Euroopa Kohtusse, välja arvatud juhul, kui kohus on tuvastanud, et liidu õiguse õige kohaldamine *on niivõrd ilmselge, et põhjendatud kahtlus ei ole võimalik*. Sellise võimaluse olemasolu tuleb hinnata, arvestades liidu õiguse erijooni, selle tõlgendamisel tekkivaid erilisi raskusi ja kohtuotsuste lahknevuse ohtu Euroopa Liidus.

19 22. septembri 2016. aasta kohtuotsus Microsoft Mobile Sales International jt (C-110/15, EU:C:2016:717, punkt 18).

41. Siiski võib Euroopa Kohus jätta liikmesriigi kohtu eelotsusetaotluse läbi vaatamata, kui on ilmne, et liidu õigusnormi tõlgendamine, mida liikmesriigi kohus palub, ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada faktilised või õiguslikud asjaolud, mis on vajalikud tarviliku vastuse andmiseks talle esitatud küsimustele.[20]

42. Tuleb tähele panna, et Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 94 on nähtud ette nõuded eelotsusetaotluse sisu suhtes.

43. Euroopa Kohus toonitas 12. mai 2016. aasta kohtumääruses Security Service jt (C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, punkt 18),[21] et nõuded eelotsusetaotluse sisu kohta on otsesõnu esitatud kodukorra artiklis 94, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks ELTL artikli 267 järgse koostöö raames teadma ning millest ta peab *rangelt* kinni pidama[22].

44. Nagu nähtub käesolevast ettepanekust edaspidi, olen leidnud, et kahjuks ei vasta mitu Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelotsuse küsimust täielikult Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 94 ette nähtud nõuetele. See on kahetsusväärne, sest minu arvates ei saa Euroopa Kohus anda tarvilikku vastust küsimustele, mida Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) oli kohustatud esitama, et saada selgust liidu õiguse tõlgendamises. Õigupoolest ei ole Euroopa Kohtul minu hinnangul võimalik selgitada teatavaid liidu õiguse tõlgendamise küsimusi, mis on tekitanud Consiglio di Statos (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) põhjendatud kahtlust ja ajendanud teda eelotsust taotlema, vähemalt selles osas, mis puudutab esitatud küsimuste aspekte.

B. Esimene küsimus

45. Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esimene küsimus jaotub kaheks osaks.

46. Esimese küsimuse esimeses osas küsib Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) Euroopa Kohtult sisuliselt seda, kas määruse nr 575/2013 artikliga 29, delegeeritud määruse nr 241/2014 artikliga 10, harta artiklitega 16 ja 17 ning määruse nr 1024/2013 artikli 6 lõikega 4 on vastuolus riigisisesed õigusnormid, millega on kehtestatud varade ülempiiriks 8 miljardit eurot, mille ületamise korral tuleb rahvapank ümber kujundada piiratud vastutusega äriühinguks.[23]

20 22. septembri 2016. aasta kohtuotsus Microsoft Mobile Sales International jt (C-110/15, EU:C:2016:717, punkt 19).

21 Seegi kohtuasi puudutas Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud eelotsusetaotlust. Vt samuti 8. juuni 2017. aasta kohtumäärus Lg Costruzioni (C-110/16, ei avaldata, EU:C:2017:446).

22 Euroopa Kohus lisas kohtumääruse punktides 19–21, et ta „on korduvalt märkinud, et vajadus anda liidu õigusele tõlgendus, mis oleks siseriiklikule kohtule abiks, eeldab, et siseriiklik kohus määratleks esitatud küsimusi ümbritseva faktilise ja õigusliku raamistiku või vähemalt selgitaks nende küsimuste aluseks olevaid faktilisi oletusi […]. Siseriiklik kohus peab ühtlasi välja tooma täpsed põhjused, miks ta kahtles ühenduse õiguse tõlgenduses ja pidas vajalikuks esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused. See kohus on juba märkinud, et on möödapääsmatult vajalik, et liikmesriigi kohus selgitaks kas või minimaalselt põhjusi, mille alusel ta on valinud välja liidu õiguse sätted, mida ta palub tõlgendada, samuti seost, mille ta on tuvastanud nende sätete ja tema menetluses olevas kohtuasjas kohaldatavate siseriiklike õigusnormide vahel […] On oluline rõhutada, et eelotsusetaotluses sisalduv informatsioon ja esitatud küsimused peavad mitte üksnes võimaldama Euroopa Kohtul anda tarvilikke vastuseid, vaid samuti andma liikmesriikide valitsustele ja teistele huvitatud pooltele võimaluse esitada Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 alusel oma seisukohad. Euroopa Kohtul tuleb kontrollida, et see võimalus oleks tagatud, võttes arvesse, et viidatud sätte alusel toimetatakse huvitatud pooltele kätte üksnes eelotsusetaotlused (koos tõlkega iga liikmesriigi ametlikku keelde), mitte siseriikliku kohtuasja toimik, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus vajaduse korral Euroopa Kohtule esitab […]“.

23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei viita selles küsimuses muudele Itaalia seaduse pakutavatele võimalustele vähendada rahvapanga kapitali või lõpetada rahvapanga tegevus.

47. Esimese küsimuse teises osas küsib Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) Euroopa Kohtult sisuliselt seda, kas määruse nr 575/2013 artikliga 29, delegeeritud määruse nr 241/2014 artikliga 10, harta artiklitega 16 ja 17 ning määruse nr 1024/2013 artikli 6 lõikega 4 on vastuolus riigisisene õigusnorm, mis võimaldab juhul, kui rahvapank on piiratud vastutusega äriühinguks ümber kujundatud, sellel äriühingul lahkuva liikme aktsiate tagasivõtmist edasi lükata või piirata, sealhulgas piiramata ajaks.

1. Esimese küsimuse vastuvõetavus

48. Unione di Banche Italiane, Itaalia keskpank, Amber Capital ja Itaalia valitsus on seisukohal, et esimene küsimus on tervikuna või osaliselt vastuvõetamatu, või teise võimalusena, et Euroopa Kohus ei ole pädev sellele vastama.

49. Pean oma kohustuseks juhtida tähelepanu, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on andnud väga vähe teavet selles kohta, mis ajendas teda esitama küsimust eespool nimetatud liidu õiguse sätete tõlgendamise kohta seoses sellega, et Itaalia seadusandja ja Itaalia keskpank on kehtestanud 8 miljardi euro suuruse künnise. Ta märkis, et apellandid on seisukohal, et see künnis on liiga madal ja et liidu tasandil kohaldatavaid künniseid arvesse võttes oleks tulnud seada see kõrgemaks. Selle kohta on eelotsusetaotluse esitanud kohus märkinud pelgalt, et tal on kahtlusi selle argumendi põhjendatuses ja et ta nõustub Corte Costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus) analüüsiga, milles leiti, et selle künnise määramine kuulub riigi seadusandja vaba otsustuspädevuse raamesse, võttes arvesse kõnealuste riigisiseste sätete eesmärki. Samuti toonitas eelotsusetaotluse esitanud kohus selle künnise tihedat seost piirangutega, mis on kehtestatud aktsiate tagasivõtmisele pärast rahvapanga ümberkujundamist piiratud vastutusega äriühinguks.

50. Minu arvates on esimene küsimus tervikuna vastuvõetamatu, sest eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole järginud Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 punkti c. Asun selles aspektis seisukohale, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole andnud „selgitus[t], millistel põhjustel [ta] tõstatas liidu õigusnormide tõlgendamise või kehtivuse küsimuse ning millist seost ta nende õigusnormide ja põhikohtuasjas kohaldatavate siseriiklike õigusnormide vahel näeb“. Niisiis ei ole eelotsusetaotluses – peale väga kokkuvõtliku selgituse selle kohta, mis ajendas liikmesriigi kohut esitama küsimust määruse nr 575/2013 artikli 29, delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10, harta artiklite 16 ja 17 ning määruse nr 1024/2013 artikli 6 lõike 4 tõlgendamise kohta – selgitatud nende liidu õiguse sätete suhet põhikohtuasjas kohaldatavate liikmesriigi õigusaktidega.

2. Esimese küsimuse esimene osa

a) Euroopa Kohtu pädevus

51. Peale esimese küsimuse tervikuna vastuvõetavuse küsimuse on minu arvates vaja analüüsida ka seda, kas Euroopa Kohus on pädev vastama esimese küsimuse esimesele osale, mis puudutab muu hulgas eelotsusetaotluse esitanud kohtu palvet anda harta artiklite 16 ja 17 kohta tõlgendus seoses sellega, et Itaalia seadusandja ja Itaalia keskpank on kehtestanud 8 miljardi eurose künnise.

52. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on põhiõiguste kaitsest tulenevad nõuded liikmesriikidele Euroopa Liidu õigusnormide rakendamisel siduvad ning nad on kohustatud võimalikult suures ulatuses kohaldama liidu norme vastavalt nimetatud nõuetele. Harta artikli 51 lõikes 1 aga on sätestatud, et harta sätted on ette nähtud „liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral“. ELL artikli 6 lõikest 1 tulenevalt ei lisa harta liidule uusi pädevusvaldkondi ega muuda aluslepingutes

määratletud pädevust.[24]

53. Kuna eelotsusetaotlus ei sisalda konkreetset teavet, millest nähtuks, et kõnealused liikmesriigi õiguse sätted, millega on kehtestatud 8 miljardi eurone künnis, on harta artikli 51 lõike 1 tähenduses liidu õigust rakendavad meetmed või muul viisil liidu õigusega seotud, asun seisukohale, et Euroopa Kohus ei ole pädev esimese küsimuse esimese osa kontekstis harta artikleid 16 ja 17 tõlgendama.

b) Esimese küsimuse esimese osa sisu

54. Kui Euroopa Kohus loeb esimese küsimuse siiski (erinevalt minu seisukohast) vastuvõetavaks,[25] asun seisukohale, et liikmesriigi õiguse säte, millega kehtestatakse varade ülempiiriks 8 miljardit eurot, mille ületamise korral tuleb rahvapank piiratud vastutusega äriühinguks ümber kujundada, ei ole määruse nr 575/2013 artikliga 29, delegeeritud määruse nr 241/2014 artikliga 10 ega määruse nr 1024/2013 artikli 6 lõikega 4 nõutud ega keelatud. Ükski nimetatud liidu õiguse säte ei sisalda eeskirju, millega oleks ette nähtud varade ülempiirid pankadele või samalaadsetele asutustele ja mille kohaselt tuleks need ümber kujundada piiratud vastutusega äriühinguks.

55. Selles aspektis on määruse nr 575/2013 artikliga 29 ja delegeeritud määruse nr 241/2014 artikliga 10 kehtestatud eeskirjad, mis käsitlevad vastastikuste seltside, ühistute, hoiuasutuste või muude samalaadsete krediidiasutuste või investeerimisühingute emiteeritud kapitaliinstrumentide kvalifitseerumist esimese taseme põhiomavahendite hulka ning muu hulgas tingimusi seoses nende kapitaliinstrumentide tagasivõtmisega. Nende sätetega ei ole kehtestatud ühtegi künnist varade ega kapitali suhtes.

56. Selles osas, mis puudutab määruse nr 1024/2013 asjakohasust, on selle määruse artikli 1 esimese lõigu põhjal selge, et sellega on antud EKP-le eriülesanded seoses krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalvega. Sama määruse artikli 4 lõikes 1 on ette nähtud EKP ainupädevus täita usaldatavusnõuete täitmise järelevalve eesmärgil üheksat liiki ülesandeid seoses kõikide osalevates liikmesriikides asutatud krediidiasutustega. Nende ülesannete täitmise raamid on ette nähtud määruse nr 1024/2013 artiklis 6 „Koostöö ühtse järelevalvemehhanismi raames“.

57. Määruse nr 1024/2013 artikli 6 lõikes 4 on sätestatud kriteeriumid selle kindlakstegemiseks, kas kõnealuse üheksa ülesande täitmine on EKP kohustus või abistavad EKPd määrusega nr 1024/2013 antud ülesannete täitmisel liikmesriigi pädevad ametiasutused.[26] Nii märkis Euroopa Kohus 8. mai 2019. aasta kohtuotsuse Landeskreditbank Baden-Württemberg *vs.* EKP (C-450/17 P, EU:C:2019:372) punktis 40, et „riiklikud pädevad asutused [täidavad] vastavalt määruse nr 1024/2013 artikli 6 lõikele 6 selle määruse artikli 4 lõike 1 punktides b, d–g ja i loetletud ülesandeid ja vastutavad nende täitmise eest ning võtavad vastu kõik asjakohased järelevalveotsused seoses selle määruse artikli 6 lõike 4 esimeses lõigus osutatud krediidiasutustega, st nende asutustega, mis on viimati nimetatud sättes ette nähtud kriteeriumide kohaselt „vähem olulised““.

58. Üks parameetreid, mis on määruse nr 1024/2013 artikli 6 lõikega 4 ette nähtud selle kindlaksmääramiseks, kas krediidiasutus on „vähem oluline“, seisneb selles, kas tema varade koguväärtus ületab 30 miljardit eurot. See 30 miljardi eurone künnis ei ole siiski seotud põhikohtuasjas käsitletava 8 miljardi eurose künnisega, mille on ette näinud Itaalia seadusandja ja Itaalia keskpank.

24 Vt analoogia alusel 12. novembri 2010. aasta kohtumäärus Asparuhov Estov jt (C-339/10, EU:C:2010:680, punktid 12–14 ja seal viidatud kohtupraktika).

25 Isegi kui Euroopa Kohus peaks asuma seisukohale, et esimese küsimuse esimene osa on vastuvõetav, olen – nagu käesoleva ettepaneku punktides 52–54 märgitud – seisukohal, et Euroopa Kohus ei ole pädev harta artikleid 16 ja 17 selles kontekstis tõlgendama.

26 Euroopa Kohus märkis 8. mai 2019. aasta kohtuotsuses Landeskreditbank Baden-Württemberg *vs.* EKP (C-450/17 P, EU:C:2019:372), et riiklikud pädevad asutused aitavad EKPd, viies detsentraliseeritult ellu teatavaid ülesandeid vähem oluliseks liigitatud krediidiasutuste suhtes.

59. Seetõttu olen seisukohal, et liikmesriigi õigusnorm, millega kehtestatakse varade ülempiiriks 8 miljardit eurot, mille ületamise korral tuleb rahvapank ümber kujundada piiratud vastutusega äriühinguks, ei ole määruse nr 575/2013 artikliga 29, delegeeritud määruse nr 241/2014 artikliga 10 ega määruse nr 1024/2013 artikli 6 lõikega 4 nõutud ega keelatud.

c) Esimese küsimuse teise osa ja neljanda küsimuse sisu

60. Neljandas küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul selgitada, kas määruse nr 575/2013 artikliga 29 ja delegeeritud määruse nr 241/2014 artikliga 10 on vastuolus liikmesriigi õiguse säte, mis lubab piiratud vastutusega äriühinguks ümber kujundatud rahvapangal oma liikme aktsiate tagasivõtmist piiramata ajaks edasi lükata ja sellega seotud summat tervikuna või osaliselt piirata.

61. Kuna nii esimese küsimuse teine osa kui ka neljas küsimus puudutavad piiratud vastutusega äriühinguks muudetud rahvapanga liikme aktsiate tagasivõtmist, võib olla otstarbekas käsitleda neid küsimusi koos. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub selgitada, kas ja mil määral on piiratud vastutusega äriühinguks ümber kujundatud rahvapangal muu hulgas määruse nr 575/2013 artikli 29 ja delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 kohaselt õigus nende aktsiate tagasivõtmist piirata ja edasi lükata.

62. Euroopa Kohtu menetluses esitatud kirjalikes seisukohtades on kõik menetlusse astujad peale OC jt märkinud, et määruse nr 575/2013 artikliga 29 ega delegeeritud määruse nr 241/2014 artikliga 10 ei ole vastuolus niisugune liikmesriigi õiguse säte, nagu on kehtestatud (koos muudatustega seaduseks nr 33/2015 ümber kujundatud) dekreetseaduse nr 3/2015 artikliga 1 – nagu seda on tõlgendanud Corte Costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus) oma otsuses nr 99/2018 –, mis lubab rahvapangal aktsiate tagasivõtmise piiramata ajaks edasi lükata ja sellega seotud summat tervikuna või osaliselt piirata.

63. OC jt on seevastu seisukohal, et liikmesriigi õiguse säte, mis lubab rahvapangal aktsiate tagasivõtmise piiramata ajaks edasi lükata ja sellega seotud summat tervikuna või osaliselt piirata, on määruse nr 575/2013 artikliga 29 ja delegeeritud määruse nr 241/2014 artikliga 10 vastuolus. Nad on muu hulgas seisukohal, et delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõikes 2 kasutatud sõnastus „piiramata ajaks“ ei viita tagasivõtmise edasilükkamise võimalusele, vaid üksnes võimalusele tagasivõtmise summat piirata.

64. Seetõttu tuleb käsitleda küsimust, kas ja mil määral võib asutus kapitali tagasivõtmist piiramata ajaks edasi lükata ja mil määral võib ta tagasivõtmise summat piirata. Teen ettepaneku analüüsida seda küsimust, esiteks lähtudes määruse nr 575/2013 artiklist 29 ja delegeeritud määruse nr 241/2014 artiklist 10, teiseks määruse nr 1024/2013 artikli 6 lõikest 4 ning kolmandaks harta artiklitest 16 ja 17.

1) Määruse nr 575/2013 artikkel 29 ja delegeeritud määruse nr 241/2014 artikkel 10 – Eeskirjad „omavahendite“, eeskätt esimese taseme põhiomavahendite kohta

65. Minu arvates on määruse nr 575/2013 artikli 29 ja delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 õigeks tõlgendamiseks vaja analüüsida mitte ainult nende sätete sõnastust, vaid ka nende kasutamise konteksti ja asjaomaste määruste eesmärke.[27]

27 Vt 21. mai 2015. aasta kohtuotsus Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

66. Määrus nr 575/2013 ja direktiiv 2013/36[28] moodustavad õigusraamistiku, milles on ette nähtud tegevuse alustamise tingimused, järelevalveraamistik ja usaldatavusnõuded[29] krediidiasutustele ja investeerimisühingutele, mis on määruses nr 575/2013 määratletud mõistepaarina[30]. Määruse nr 575/2013 põhjenduse 7 kohaselt sisaldab see määrus muu hulgas krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid, mis on seotud pangandusturu ja finantsteenuste turu toimimisega ning mille eesmärk on tagada kõnealustel turgudel tegutsevate ettevõtjate finantsstabiilsus, samuti investorite ja hoiustajate kõrge kaitstuse tase.

67. Määrus nr 575/2013 ja direktiiv 2013/36 põhinevad Baseli pangajärelevalve komitee (BCBS) poolt detsembris 2010 avaldatud lõplikel meetmetel, mida nimetatakse Baseli III raamistikuks.[31] Aastatel 2007–2008 kestnud üleilmse finantskriisi järel vastu võetud Baseli III raamistiku eesmärk oli lahendada teatavaid puudusi varasemates pankade suhtes kehtestatud eeskirjades, et muuta pangad stressiolukorras vastupidavamaks. Osa sellest reformist hõlmas lisaks pankade kapitalinõuete taseme tõstmisele ka pankade kapitali kvaliteedi parendamise nõudeid.[32] Need nõuded pankade kapitali kvantiteedi kui ka kvaliteedi suhtes võeti vastu eesmärgiga tagada, et pankadel on finantssuutlikkus teatavate riskitasemete katmiseks.[33]

68. Määruse nr 575/2013 artikli 1 punkti a kohaselt on selles määruses sätestatud ühtsed eeskirjad üldiste usaldatavusnõuete kohta seoses krediidiasutuste ja investeerimisühingute „omavahenditega“. Sama määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 118 on määratletud, et „omavahendid“ on „esimese taseme omavahendite ja teise taseme omavahendite summa“. Määruse nr 575/2013 artiklis 25 on ette nähtud: „Krediidiasutuse või investeerimisühingu esimese taseme omavahendid võrduvad esimese taseme põhiomavahendite ja täiendavate esimese taseme omavahendite summaga.“

69. Määruse nr 575/2013 artikli 26 lõike 1 punktis a on ette nähtud, et kapitaliinstrumendid, mis vastavad artiklis 28 või vajaduse korral artiklis 29 sätestatud tingimustele, kvalifitseeruvad esimese taseme põhiomavahendite hulka. Sama määruse nr 575/2013 artiklis 27 „Esimese taseme põhiomavahendite kirjetena aktsepteeritavad vastastikuste seltside, ühistute, hoiuasutuste või samalaadsete krediidiasutuste ja investeerimisühingute kapitaliinstrumendid“ on sätestatud, et esimese taseme põhiomavahendite hulka kuuluvad krediidiasutuse või investeerimisühingu põhikirja alusel emiteeritud mis tahes kapitaliinstrumendid, kui on täidetud artiklis 28 või vajaduse korral artiklis 29 sätestatud tingimused.

70. Määruse nr 575/2013 artiklis 28 on sätestatud tingimused, mis peavad olema täidetud, et *krediidiasutuse või investeerimisühingu* kapitaliinstrumendid kvalifitseeruksid esimese taseme põhiomavahendite hulka, ning sama määruse artiklis 29 on ette nähtud teatavad artikliga 28 seotud erisused, mis peavad olema täidetud, et *vastastikuste seltside, ühistute, hoiuasutuste või muude samalaadsete krediidiasutuste või investeerimisühingute* emiteeritud kapitaliinstrumendid kvalifitseeruksid esimese taseme põhiomavahendite hulka. Peale selle on sama määruse nr 575/2013 artikli 30 punktis a sätestatud, et kui selle määruse artiklites 28 ja 29 ette nähtud tingimused ei ole täidetud, ei kvalifitseeru kõnealused instrumendid enam esimese taseme põhiomavahendite hulka.

28 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/36/EL, mis käsitleb krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (ELT 2013, L 176, lk 338). Euroopa Kohus on 7. augusti 2018. aasta kohtuotsuse VTB Bank (Austria) (C-52/17, EU:C:2018:648) punktis 31 märkinud, et „nagu nähtub direktiivi 2013/36 põhjendusest 2 ja määruse nr 575/2013 põhjendusest 5, näevad see direktiiv ja see määrus, mida tuleb lugeda koos, ette õigusliku raamistiku, mis reguleerib eelkõige järelevalvet ja krediidiasutustele kohaldatavaid usaldatavusnõudeid“. Täheldan siiski, et Euroopa Kohtu toimikust ei nähtu, nagu oleks direktiiv 2013/36 põhikohtuasja või eelotsuse küsimuste kontekstis konkreetselt asjakohane.

29 Vt määrus nr 575/2013, põhjendus 5.

30 Vt määrus nr 575/2013, artikli 4 lõike 1 punkt 3.

31 Vt määrus nr 575/2013, põhjendus 1.

32 Vt määrus nr 575/2013, põhjendus 1.

33 Näiteks on määruse nr 575/2013 artikli 92 lõike 1 punktis a ette nähtud, et pankade esimese taseme põhiomavahendite suhtarv peab olema 4,5%. Esimese taseme põhiomavahendite suhtarv on krediidiasutuse või investeerimisühingu esimese taseme põhiomavahendid, väljendatuna protsendina koguriskipositsioonist. Vt määruse nr 575/2013 artikli 92 lõike 2 punkt a.

71. Seetõttu tuleb rõhutada, et eeskirjad, mis käsitlevad vastastikuste seltside, ühistute, hoiuasutuste või samalaadsete krediidiasutuste ja investeerimisühingute emiteeritud kapitaliinstrumentide kvalifitseerumist esimese taseme põhiomavahendite hulka, erinevad mõnevõrra nendest, mis käsitlevad krediidiasutuste ja investeerimisühingute kapitaliinstrumentide kvalifitseerumist.

72. Põhikohtuasjas on küsimus vastastikuste seltside, ühistute, hoiuasutuste või samalaadsete krediidiasutuste ja investeerimisühingute emiteeritud kapitaliinstrumentide esimese taseme põhiomavahendite hulka kvalifitseerumist käsitlevate eeskirjade, eeskätt määruse nr 575/2013 artikli 29 lõike 2 punkti b ja delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 kohaldamises.

73. Määruse nr 575/2013 artikli 28 lõike 1 punktidest e–g selgub, et selleks, et kapitaliinstrumendid kvalifitseeruksid esimese taseme põhiomavahendite hulka, peavad need instrumendid muu hulgas olema tähtajatud, instrumentide põhisummat ei või vähendada ega tagasi maksta, välja arvatud krediidiasutuse või investeerimisühingu likvideerimise korral, ning instrumente reguleerivad sätted ei või osutada muu hulgas sellele, et instrumentide põhisummat tulevikus vähendatakse või makstakse see tagasi muul juhul kui krediidiasutuse või investeerimisühingu likvideerimise korral.

74. Hoolimata neist aktsiate tagasivõtmist sisuliselt keelavatest eeskirjadest sisaldab määruse nr 575/2013 artikli 29 lõige 2 erisätteid vastastikuste seltside, ühistute, hoiuasutuste või samalaadsete krediidiasutuste ja investeerimisühingute emiteeritud esimese taseme põhiomavahendite hulka kuuluvate instrumentide tagasivõtmise kohta.

75. Nii on määruse nr 575/2013 artikli 29 lõike 2 punktis a ette nähtud, et krediidiasutus või investeerimisühing *keeldub* instrumentide tagasivõtmisest, v*älja arvatud juhul, kui keeldumine on liikmesriigi õiguses keelatud või välistatud*. Euroopa Kohtu toimikust nähtub, et Itaalia õigusnormid sellist keeldu tõepoolest sisaldavad ja et põhikohtuasja faktiliste asjaolude suhtes on kohaldatav määruse nr 575/2013 artikli 29 lõike 2 punkt b, kus on sätestatud sisuliselt, et kui tagasivõtmisest ei saa keelduda, „peab instrumente reguleerivate sätetega olema ette nähtud, et krediidiasutus või investeerimisühing saab *piirata* kõnealuste instrumentide tagasivõtmist“.[34]

76. Üksikasjalikke eeskirju nende piirangute kohta sisaldab komisjoni poolt talle määruse nr 575/2013 artikli 29 lõikega 6 delegeeritud pädevuse alusel vastu võetud delegeeritud määruse nr 241/2014 artikkel 10.[35]

77. Delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõike 2 esimesest lausest selgub, et vastastikuste seltside, hoiuasutuste, ühistute ning samalaadsete krediidiasutuste või investeerimisühingute võimalus piirata esimese taseme põhiomavahendite hulka kuuluvate instrumentide tagasivõtmist hõlmab *nii* õigust keelduda tagasivõtmisest *kui ka* õigust piirata tagasivõtmise summat. Delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõike 2 teise lause kohaselt peab asjaomane krediidiasutus või investeerimisühing õigust tagasivõtmine edasi lükata ja õigust piirata tagasivõtmise summat teostama

34 Kohtujuristi kursiiv. Täheldan, et kasutatud on vaid üldist sõna „piirama“. Tagasivõtmise „edasilükkamise“ võimalusele ei ole viidatud. Minu arvates on põhjus selles, et piiramise võimalus hõlmab ka võimalust edasi lükata.

35 Määruse nr 575/2013 põhjenduses 128 on märgitud: „Komisjon peaks EBA väljatöötatud regulatiivsete tehniliste standardite eelnõud seoses vastastikuste seltside, ühistute, hoiuasutuste ja samalaadsete krediidiasutuste ja investeerimisühingutega […] vastu võtma vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 290 delegeeritud õigusaktidega ja [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määruse (EL) nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ (ELT 2010, L 331, lk 12)] artiklites 10–14 sätestatud korras. Eriti oluline on, et komisjon viiks oma ettevalmistustöö käigus läbi vastavaid konsultatsioone, sealhulgas ekspertide tasandil. EBA ja komisjon peaksid tagama, et kõnealuseid standardeid ja nõudeid oleks võimalik kohaldada kõigi asjaomaste asutuste suhtes viisil, mis on proportsionaalne nende asutuste ning nende tegevuse iseloomu, ulatuse ja keerukusega.“

vastavalt sama määruse artikli 10 lõikele 3. Selle kohta on delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõikes 3 ette nähtud, et tagasivõtmise piirangute ulatus määratakse kindlaks krediidiasutuse või investeerimisühingu *usaldatavusnõuete täitmise olukorra alusel mis tahes ajal*, ning osutatud mitmele parameetrile või nõudele,[36] mis peavad olema tagasivõtmise toimumiseks täidetud.

78. Minu arvates selgub määruse nr 575/2013 artiklist 29 ning delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõigetest 2 ja 3, et liidu seadusandja pidas üldist huvi tagada asjaomase krediidiasutuse suhtes asjakohased usaldatavusnõuded tähtsamaks kui oma aktsiate tagasivõtmist soovivate aktsionäride erahuve. Sellele vastavalt saab tagasivõtmine toimuda vaid kooskõlas delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõike 3 nõuetega.

79. Tuleb siiski toonitada, et õigus tagasivõtmist edasi lükata ja piirata ei ole piiramatu, vaid oleneb asjaomase asutuse usaldatavusnõuete täitmise olukorrast. Kui delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõike 3 usaldatavusnõuded on tervikuna täidetud, võib tagasivõtmine toimuda.

80. Kuna aktsiaid võib tagasi võtta vaid sel määral, mil asutuse usaldatavusnõuete täitmise olukord seda „*mis tahes ajal*“[37] võimaldab, tuleb delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõiget 2 minu arvates tõlgendada nii, et asjaomane asutus saaks igal ajal seda mandaati täita. Kuna asutuse usaldatavusnõuete täitmise olukord ei ole staatiline ja võib aja jooksul muutuda, olen seisukohal, et liidu seadusandja sõnastas delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõike 2 laialt, et asutusel oleks delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõikega 3 kehtestatud nõuete täitmisel piisavalt tegutsemisruumi. Seega võib aktsiate tagasivõtmist piiramata ajaks edasi lükata *seni, kui* delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõikes 3 sätestatud usaldatavusnõuded on täidetud, ning tagasivõtmise summasid võib samuti selles aspektis piirata.[38]

81. Kuigi investorite varalisi huve asjasse puutuvate osaluste vastu tuleb mõistagi austada – just selleks kohustab harta artikli 17 lõige 1 –, tuleb samuti eeldada nende investorite teadlikkust sellest, et investeerimine krediidiasutusse, mis tegutseb tihedalt reguleeritud turul vastavalt oma krediidiasutuse tegevusloale, põhjustab ise teatavaid piiranguid. Selgelt üldistes huvides on tagada, et olulisi investeeringuid krediidiasutuse põhikapitali järsku välja ei võeta, vähemalt mitte ajal, mil krediidiasutuse finantsstabiilsus võib selle juhtudes ise sattuda stressiolukorda. See on lihtsalt väljendudes mõttekäik, millel põhineb delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõige 3.

82. Seepärast asun seisukohale, et määruse nr 575/2013 artikliga 29 ega delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõikega 2 ei ole vastuolus liikmesriigi õiguse säte, mis lubab rahvapangal aktsiate tagasivõtmise piiramata ajaks edasi lükata ja sellega seotud summat tervikuna või osaliselt piirata seni ja niivõrd, kui delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõike 3 usaldatavusnõuded on täidetud.

2) Määruse nr 1024/2013 artikli 6 lõige 4

83. Kuivõrd määruse nr 1024/2013 artikli 6 lõikes 4 on sätestatud kriteeriumid selle kindlakstegemiseks, kas sama määruse artikli 4 lõikes 1 loetletud üheksa ülesande täitmine on EKP kohustus või peaksid liikmesriigi pädevad ametiasutused EKPd talle määrusega nr 1024/2013 antud ülesannete täitmisel abistama, ei näe ma – ja eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole ka ise selgitanud –, kuidas on see säte asjakohane seoses aktsiate tagasivõtmisega vastavalt määruse nr 575/2013 artiklile 29 ning delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõigetele 2 ja 3.

36 Delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõikes 3 viidatud parameetrid või nõuded ei ole oma laadi poolest piiratud, võimaldades asjaomasel krediidiasutusel või investeerimisühingul minu arvates seega hinnata tema usaldatavusnõuete täitmise olukorda teistegi parameetrite või nõuete põhjal.

37 Vt delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõige 3. Kohtujuristi kursiiv.

38 Selliste eeskirjade täitmist võivad kontrollida liikmesriigi kohtud tagamaks, et aktsionärid ei ole „ebaõiglaselt“ sunnitud aktsionärideks jääma.

3) Harta artiklid 16 ja 17

84. Euroopa Kohus märkis 22. jaanuari 2013. aasta kohtuotsuse Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28) punktides 41–46, et harta artikliga 16 tagatud kaitse hõlmab majandus- või äritegevuse vabadust, lepinguvabadust ja vaba konkurentsi. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei kujuta ettevõtlusvabadus endast absoluutset õigust, vaid sellega tuleb arvestada vastavalt selle ülesandele ühiskonnas. Selle kohtupraktika alusel ja arvestades harta artikli 16 sõnastust, mis eristub harta II jaotises sätestatud muude põhivabaduste omast, kuid on samas sarnane harta IV jaotise teatud sätete sõnastusega, võib ettevõtlusvabaduse suhtes olla lubatud lai valik avaliku võimu sekkumisi, millega võidaks üldistes huvides kehtestada piirangud majandustegevusele.

85. Harta artikli 17 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus vallata, kasutada, käsutada ja pärandada oma seaduslikul teel saadud omandit ning kelleltki ei tohi tema omandit ära võtta muidu kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud juhtudel ja tingimustel ning õigeaegse ja õiglase hüvituse eest. Omandi kasutamist võib reguleerida seadusega niivõrd, kui see on vajalik üldistes huvides.

86. Kuna harta artikliga 16 ja artikli 17 lõikega 1 tagatud õigused ei ole absoluutsed, võib nende kasutamise suhtes kehtida piiranguid, mis on põhjendatavad Euroopa Liidu taotletavate üldist huvi pakkuvate eesmärkidega. Harta artikli 52 lõike 1 kohaselt tohib hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust; proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult Euroopa Liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

87. Korduste vältimiseks teen ettepaneku analüüsida harta artikliga 16 ja artikli 17 lõikega 1 tunnustatud ja kaitstud õigusi teise eelotsuse küsimuse kontekstis koos asutamisvabaduse ja/või kapitali vaba liikumise piirangute põhjendustega.[39]

C. Teine küsimus

88. Teises eelotsuse küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kindlaks teha, kas liikmesriigi õiguse sätted, millega on kehtestatud rahvapanga pangandustegevuse suhtes varade ülempiir ja kohustus selle ületamise korral asjaomane rahvapank piiratud vastutusega äriühinguks ümber kujundada, on vastuolus ELTL artikliga 3, mis käsitleb konkurentsi siseturul, ning ELTL artikliga 63 jj, mis käsitlevad kapitali vaba liikumist.

89. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on põhikohtuasja apellandid seisukohal, et 8 miljardi eurone ülempiir ei ole kooskõlas siseturgu ja kapitali vaba liikumist käsitlevate õigusnormidega. Nende sõnul ei võimalda sedavõrd madal ülempiir muuta asjaomaste pankade parameetreid nii, et see oleks tegelikus kooskõlas nende õigusnormide eesmärgiga. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab siiski, et apellandid ei ole siiski põhjendanud veenvate argumentidega oma seisukohta, et kui rahvapank ei ole enam väike, ei takista tema organisatsiooni ja toimimise struktuur rahuldavat usaldatavusnõuete täitmist asjaomases sektoris.

39 Analüüsides, kas liikmesriigi õiguses kapitali vaba liikumise või asutamisvabaduse suhtes kehtestatud piirang on põhjendatud muu hulgas ülekaalukate üldiste huvidega, tuleb siis, kui käsitletakse vaidlusaluste sätete vastavust liidu õigusele, arvesse võtta ühest küljest EL toimimise lepingus nii kapitali vaba liikumise kui ka asutamisvabaduse suhtes sätestatud erandeid ning teisest küljest hartaga tagatud põhiõigusi (vt selle kohta 21. mai 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (põllumajandusmaa kasutusvaldus) (C-235/17, EU:C:2019:432, punktid 59–66 ja seal viidatud kohtupraktika)).

90. Unione di Banche Italiane, Itaalia keskpank ja Amber Capital on seisukohal, et teine eelotsuse küsimus on vastuvõetamatu, sest eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole näidanud, kuidas kõnealused liikmesriigi õigusnormid piiravad kapitali vaba liikumist. Itaalia valitsus on seisukohal, et Euroopa Kohus ei ole pädev sellele küsimusele vastama, sest kõnealused riigisisesed õigusnormid ei puuduta siseturgu, vaid ainult Itaalia turgu. Tema arvates peab olema tõendatud, et nendel riigisisestel õigusnormidel on piiriülene mõju. Komisjon on seisukohal, et teine küsimus on ELTL artiklit 3 puudutavas osas vastuvõetamatu.

91. Nagu komisjon on oma seisukohtades märkinud, ei selgu eelotsusetaotlusest, kuidas on ELTL artikkel 3 oluline seoses eelotsusetaotluse esitanud kohtu teise küsimusega. ELTL artikli 3 lõike 1 punktis a on sätestatud, et *liidul on ainupädevus* siseturu toimimiseks vajalike konkurentsieeskirjade kehtestamisel.

92. Sellepärast olen seisukohal, et see teise küsimuse osa on vastuvõetamatu, sest see ei vasta Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 punktile c, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole põhjendanud, mis ajendas teda esitama küsimust ELTL artikli 3 lõike 1 punkti a tõlgendamise kohta ning selle sätte suhte kohta (koos muudatustega seaduseks nr 33/2015 ümber kujundatud) dekreetseaduse nr 3/2015 artikliga 1, millele on viidatud teises eelotsuse küsimuses.

93. Seoses kapitali vaba liikumist käsitleva ELTL artikliga 63 jj, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus on palunud tõlgendada, märkis nimetatud kohus, et apellandid on tema menetluses väitnud, et varade suhtes 8 miljardi eurose madala ülempiiri kehtestamine, mille ületamise korral on rahvapank pangandustegevuse jätkamiseks kohustatud end piiratud vastutusega äriühinguks ümber kujundama, võib luua sellise organisatsioonimudeli säilitamiseks ebasoodsad tingimused ja asetaks allesjäävad rahvapangad – kes peavad tegutsema liiga kitsastes mõõtmetes – ebasoodsamasse olukorda võrreldes teiste samalaadsete asutustega teistes liikmesriikides.

94. Ma ei saa jätta täheldamata, et eelotsusetaotluse osa, mis käsitleb ELTL artiklit 63, on iseäranis lakooniline.

95. Tuleb tähele panna, et Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) on oma teises küsimuses konkreetselt viidanud ELTL artiklile 63, mis käsitleb kapitali vaba liikumist. Komisjon aga on märkinud, et abstraktselt võiksid nii asutamisvabadust käsitlev ELTL artikkel 49 kui ka kapitali vaba liikumist käsitlev ELTL artikkel 63 kohalduda rahvapankade suhtes kohaldatavatele liikmesriigi õigusnormidele. Ta lisas siiski, et võttes arvesse rahvapankade tunnuseid ja eeskätt ühe aktsionäri aktsiate arvu suhtes kehtestatud ülempiiri, on raske kujutleda, kuidas saaks ELTL artikkel 49 olla kohaldatav. Itaalia valitsus on seisukohal, et kuna kõnealused liikmesriigi õigusnormid on seotud krediidiasutuse õigusliku vormiga, oleks asutamisvabadust käsitlev ELTL artikkel 49 kohaldatav, kui esineks rahvusvaheline mõõde.

96. Väljakujunenud kohtupraktikast selgub, et tehes kindlaks, kas kõnealuste õigusaktide suhtes on kohaldatav asutamisvabadust käsitlev ELTL artikkel 49 ja/või kapitali vaba liikumist käsitlev ELTL artikkel 63, tuleb arvesse võtta kõnealuste õigusnormide eesmärki.[40]

97. Euroopa Kohus märkis 11. novembri 2010. aasta kohtuotsuse komisjon *vs*. Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669) punktides 39–44, et liikmesriigi õigusnormid, mida kohaldatakse juhul, kui asjaomase liikmesriigi kodanikule kuulub teises liikmesriigis asuva äriühingu kapitalis osalus, mis võimaldab tal selgelt mõjutada selle äriühingu otsuseid ning otsustada äriühingu tegevuse üle, kuuluvad asutamisvabadust käsitleva ELTL artikli 49 esemelisse kohaldamisalasse. Otseinvesteeringud, st mis tahes liiki investeeringud, mida teevad füüsilised või juriidilised isikud ja mille eesmärk on luua või säilitada püsivad ja otsesed sidemed kapitali paigutava isiku ja sellise äriühingu vahel, kelle käsutusse

40 Vt 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus Fidelity Funds jt (C-480/16, EU:C:2018:480, punkt 33).

kapital majandustegevuseks antakse, kuuluvad kapitali vaba liikumist käsitleva ELTL artikli 63 kohaldamisalasse. Nimetatud eesmärk eeldab seda, et aktsionärile kuuluvad aktsiad annavad talle õiguse äriühingu juhtimises või selle kontrollimises tegelikult osaleda. Liikmesriigi õigusnormid, mis kuuluvad kohaldamisele mitte ainult niisuguse osaluse suhtes, mis võimaldab selgelt mõjutada äriühingu otsuseid ning otsustada äriühingu tegevuse üle, vaid mis on kohaldatavad sõltumata aktsionäri osaluse suurusest äriühingus, võivad kuuluda sama hästi nii ELTL artikli 49 kui ka ELTL artikli 63 kohaldamisalasse.

98. Kuna eelotsusetaotluses puuduvad kriteeriumid, mis võimaldaksid mul kindlaks teha, kumb kahest põhivabadusest on kohaldatav või kas mõlemad on kohaldatavad, teen ettepaneku lähtuda selle küsimuse analüüsimisel nii ELTL artiklist 49 kui ka artiklist 63.

99. Minu arvates kujutavad liikmesriigi õiguse sätted, millega on kehtestatud rahvapanga pangandustegevuse suhtes varade ülempiir ja kohustus rahvapank selle ületamise korral piiratud vastutusega äriühinguks ümber kujundada – või vastasel juhul võib teda ohustada tegevuse lõpetamine või pangandustegevuse õiguse kaotamine – endast nii asutamisvabaduse kui ka kapitali vaba liikumise piirangut.[41] Sellised sätted võivad vähendada Itaalias, teistes liikmesriikides ja ka kolmandates riikides investorite huvi rahvapanga kapitalis osaluse omandamise vastu.[42]

1. Põhjendatus

100. Asutamisvabaduse piirang on lubatud üksnes siis, kui see on põhjendatud ülekaaluka üldise huviga.[43] Kapitali vaba liikumist võib liikmesriigi õigusaktidega piirata vaid juhul, kui see on põhjendatud ühel ELTL artiklis 65 nimetatud põhjusel või ülekaaluka üldise huvi korral, nagu see on määratletud Euroopa Kohtu praktikas, niivõrd kui nende huvide kaitseks ei ole võetud ühtlustamismeetmeid Euroopa Liidu tasandil.

101. Peale selle tuletan meelde, et harta artikliga 16 ja artikli 17 lõikega 1 tagatud õigused ei ole absoluutsed ja nende kasutamise suhtes võib kehtida piiranguid, mis on põhjendatavad Euroopa Liidu taotletavate üldist huvi pakkuvate eesmärkidega.

102. Käesolevas asjas on eelotsusetaotluse esitanud kohus märkinud, et kõnealuste liikmesriigi õigusnormide eesmärk on ühest küljest luua asjakohane tasakaal rahvapanga õigusliku vormi ja mõõtmete vahel ning teisest küljest täita liidu usaldatavusnõuded.[44] Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on nende sätete eesmärk niisiis viia riigis tegutsevate rahvapankade tegevuse reguleerimine suuremasse kooskõlla võrdlusaluseks võetud Euroopa turu dünaamikaga, tagada nende asutuste suurem konkurentsivõime ning aidata kaasa nende korraldamise, tegutsemise ja funktsioonide läbipaistvuse suurendamisele.

41 Kohtupraktikas on välja kujunenud, et kuigi aluslepingus ei ole kapitali ja maksete liikumise mõisteid täpsustatud, on nõukogu 24. juuni 1988. aasta direktiiv 88/361/EMÜ asutamislepingu artikli 67 rakendamise kohta (EÜT 1988, L 178, lk 5; ELT eriväljaanne 10/01, lk 10) ja nomenklatuur selle lisas kapitali liikumise mõiste defineerimisel soovituslikku laadi. Nii direktiivi 88/361 I lisas esitatud nomenklatuuri I ja III punkt kui ka sealsed selgitavad märkused viitavad sellele, et otseinvesteeringud nii aktsiate kaudu ettevõtjas osalemise näol kui ka kapitaliturgudel väärtpaberite omandamise näol kujutavad endast kapitali liikumist EÜ artikli 56 tähenduses. Nende selgitavate märkuste kohaselt iseloomustab otseinvesteeringut eriti võimalus reaalselt osaleda äriühingu juhtimises ja selle kontrollimises. Vt 13. mai 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Hispaania (C-463/00, EU:C:2003:272, punktid 52 ja 53 ning seal viidatud kohtupraktika).

42 Eriti on see nii, kui võtta arvesse, et investoritel võib hiljem tekkida raskusi oma kapitaliinvesteeringute tagasimüümisel, lähtudes määruse nr 575/2013 artikli 29 ja delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 sätetest.

43 Vt 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punkt 52).

44 Viimati nimetatud küsimus on minu arvates seotud aktsiate tagasivõtmise küsimuse, mitte 8 miljardi eurose ülempiiriga. Olen lõpuks siiski seisukohal, et need küsimused on omavahel tihedalt seotud, sest need on ühe ja sama riigisisese seadusandliku komplekti osa.

103. Minu arvates võivad Itaalia 2015. aasta õigusaktist tulenevad asutamisvabaduse ja/või kapitali vaba liikumise ning harta artikliga 16 ja artikli 17 lõikega 1 tagatud õiguste piirangud olla vähemalt põhimõtteliselt õigustatud Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kirjeldatud põhjustega.[45] Nagu olen juba märkinud, näib kõnealuste piirangute eesmärk olevat tagada hea juhtimistava järgimine ja Itaalia pangandussektori kui terviku, eriti aga ühistupanganduse sektori stabiilsus.[46] Selles suhtes toonitas Euroopa Kohus 20. septembri 2016. aasta otsuses Ledra Advertising jt *vs*. komisjon ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkt 72) pangandussektori ja teatavatel konkreetsetel juhtudel ka ühe või teise konkreetse panga stabiilsuse olulisust.[47]

104. Kui, nagu apellandid eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses väitsid, sellel varade ülempiiril on tagajärgi ühistupankade äritegevusele, tähendab see tegelikult teisisõnu, et Itaalia seadusandja on näinud selles konkreetses pangandusmudelis usaldatavusriski oma pangandussüsteemile, mistõttu need pangad peavad piirduma väikese kapitaliga. Kõikidel põhjustel, mida olen juba tutvustanud, on tegu otsusega, mida vähemalt Itaalia seadusandjal oli õigus teha. Samuti on minu arvates selgelt olemas üldine huvi tagada, et panga kapitali järsku välja ei võeta, mis tekitaks selle panga – ja ka Itaalia pangandussektori suhtes laiemalt – usaldatavusega seotud ebastabiilsuse ohu.[48]

105. Siiski on samuti vaja, et kõnealused piirangud, olenemata sellest, kas piiratakse asutamisvabadust või kapitali vaba liikumist või harta artikliga 16 ja artikli 17 lõikega 1 tagatud õigusi, oleksid kõnealuse eesmärgi saavutamiseks sobivad ega ulatuks kaugemale sellest, mida on vaja selle eesmärgi saavutamiseks.[49]

106. Lõppkokkuvõttes tuvastab selle, kas need vajalikkuse ja proportsionaalsuse nõuded on käesoleval juhul täidetud, liikmesriigi kohus, kes on ainsana pädev hindama faktilisi asjaolusid ja tõlgendama liikmesriigi õigusakte.

107. On selge, et Euroopa Kohus, kellel on palutud anda eelotsusetaotluse kontekstis liikmesriigi kohtule tarvilikud vastused, võib anda enda käsutuses oleva toimiku põhjal juhiseid, et liikmesriigi kohus saaks teha otsuse. Ent kuna kohtu toimikus napib sellekohast teavet, mis kajastub ka selles, et menetlusosalised on esitanud selles küsimuses väga piiratud määral seisukohti – kahtlemata põhjusel, et suuresti pidasid nad seda küsimust vastuvõetamatuks või Euroopa Kohtu pädevusest välja jäävaks –, ei pea ma võimalikuks anda selle kohta tegelikke juhiseid. Täheldan sellega seoses, et komisjon on vaid märkinud, et 8 miljardi eurone künnis näib olevat põhjendatud püüdlustega tagada hea juhtimistava ja pangandustegevuse nõuetekohane toimimine, mis omakorda aitavad kaasa panganduse stabiilsusele ja finantsstabiilsusele. Komisjon on seisukohal, et 8 miljardi eurone varade ülempiir ei ole ebamõistlik, et vajalikul määral eristada väikepanku, mille puhul ühistuline mudel on reaalne, ning keskmise suurusega või suurpanku, mille puhul ei piisa rahvapankade suhtes kohaldatavast õiguslikust korrast.

108. Sellepärast olen seisukohal, et ELTL artikliga 49 ega ELTL artikliga 63 jj ega harta artikliga 16 ja artikli 17 lõikega 1 ei ole põhimõtteliselt vastuolus liikmesriigi õiguse sätted, mis seavad ühistupangandusega tegelemisele teatava varalise piiri, kohustades asjaomast panka selle piiri ületamise korral end aktsiaseltsiks ümber kujundama, kui need sätted võeti vastu hea juhtimistava ja liikmesriigi pangandussektori või selle sektori teatava osa stabiilsuse tagamiseks ning kehtestatud piirang on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik ja laadilt proportsionaalne. Hinnangu selle meetme vajalikkuse ja proportsionaalsuse kohta annab lõpuks eelotsusetaotluse esitanud kohus.

45 Vt käesoleva ettepaneku punktid 9 ja 103.

46 Vt nt käesoleva ettepaneku punktid 2 ja 3.

47 Vt samuti 19. juuli 2016. aasta kohtuotsus Kotnik jt (C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 50).

48 Vt käesoleva ettepaneku punkt 82.

49 Vt selle kohta 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punktid 52 ja 59). 21. mai 2019. aasta kohtuotsuse komisjon *vs*. Ungari (põllumajandusmaa kasutusvaldus) (C-235/17, EU:C:2019:432) punktis 60 märkis Euroopa Kohus, et kapitali vaba liikumist piirav meede võib olla põhjendatud muu hulgas ELTL artiklis 65 nimetatud põhjustel, kui see järgib proportsionaalsuse põhimõtet.

D. Kolmas küsimus

109. Kolmandas küsimuses küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt seda, kas ELTL artiklis 107 jj ette nähtud riigiabi normidega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt tuleb rahvapank teatava varalise künnise ületamise korral ümber kujundada piiratud vastutusega äriühinguks ja millega on ette nähtud lahkuvate liikmete aktsiate tagasivõtmise piirangud, et vältida ümberkujundatud panga võimalikku likvideerimist.

110. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et apellandid püüavad tema menetluses väita, et liikmesriigi õiguse sätted, mille kohaselt tuleb rahvapank teatava varalise künnise ületamise korral ümber kujundada piiratud vastutusega äriühinguks ja millega on ette nähtud aktsiate tagasivõtmise piirangud, et vältida ümberkujundatud panga võimalikku likvideerimist, võivad olla vastuolus liidu riigiabi normidega.

111. Itaalia keskpank, Amber Capital, Itaalia valitsus ja komisjon on seisukohal, et kõnealune meede ei kujuta endast riigiabi. OC jt on seisukohal, et piiratud vastutusega äriühinguks ümber kujundatud rahvapanga võimalus lahkuva liikme aktsiate tagasivõtmist (olenemata kõnesolevast summast) tähtajatult edasi lükata kujutab endast põhjendamatut soodustust ümberkujundatud pangale, sest ta võib seda raha oma majandustegevuses kasutada.

112. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peavad meetme kvalifitseerimisel ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses „riigiabiks“ olema täidetud *kõik* järgmised tingimused. Esiteks peab olema tegemist sekkumisega riigi poolt või riigi ressurssidest. Teiseks peab see sekkumine potentsiaalselt kahjustama liikmesriikidevahelist kaubandust. Kolmandaks peab sekkumine andma soodustatud isikule valikulise eelise. Neljandaks peab see kahjustama või ähvardama kahjustada konkurentsi.[50]

113. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on ise väljendanud kahtlust, kas väited riigiabi kohta on põhjendatud, kuna kõnealused ressursid on mitte avalikust, vaid erasektorist, kuivõrd need on pärit panga liikmetelt. Samuti on nimetatud kohus seisukohal, et kõnealune meede ei näi vastavat valikulise eelise nõudele, sest nõuded tagasivõtmise piirangute kohta kehtivad kõikide reformist mõjutatud rahvapankade suhtes.

114. Esiteks, mis puudutab tingimust seoses riigi sekkumisega, on Euroopa Kohus 13. septembri 2017. aasta kohtuotsuse ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671) punktides 20–25 märkinud, et selleks, et eeliseid saaks lugeda ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses „abiks“, peavad need olema vahetult või kaudselt antud riigi ressurssidest ja olema riigile omistatavad. Nii tuleb meetme riigile omistatavuse hindamiseks esmalt analüüsida, kas ametivõimud on osalenud asjaomase meetme võtmises. Samuti on tingimus, et peab esinema riigi sekkumine või sekkumine riigi ressursside kaudu, täidetud mitte ainult abi puhul, mida annab vahetult riik, vaid ka abi puhul, mida annavad riigi poolt abi haldamiseks asutatud või määratud avalik-õiguslikud või eraõiguslikud isikud. Meede võib seega olla hõlmatud mõistega „abi“ isegi siis, kui ei toimu riigi ressursside ülekandmist. Seepärast hõlmab ELTL artikli 107 lõige 1 kõiki rahalisi vahendeid, mida ametivõimud saavad reaalselt ettevõtjate toetamiseks kasutada, sõltumata sellest, kas need vahendid kuuluvad või ei kuulu püsivalt riigivara hulka. Isegi juhul, kui abimeetmele vastavad summad ei ole alaliselt riigikassa valduses, piisab asjaolust, et need on pidevalt avaliku kontrolli all ja seega pädevate riigiasutuste käsutuses, et kvalifitseerida need „riigi ressurssideks“. Euroopa Kohus märkis 13. septembri 2017. aasta kohtuotsuse ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671) punktis 26 siiski ka, et sellist olukorda tuleb ikkagi eristada olukorrast, kus eraettevõtjad ei ole riigi poolt volitatud konkreetset riigi ressurssi haldama, vaid neile on üksnes kehtestatud omaenda rahaliste vahendite abil ostmise kohustus.

50 Vt 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika).

115. Nii märkis Euroopa Kohus 14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsuse Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9) punktis 34, et riigiabi olemasolu tuvastamiseks on vaja tõendada piisavalt otsest seost ühelt poolt kasusaajale antud eelise ja teiselt poolt riigieelarve vähenemise või eelarvel lasuva kohustuse piisavalt konkreetse majandusliku riski vahel.

116. ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud neli nõutavat tingimust, millele vastates meede kujutab endast riigiabi, on kumuleeruvad. See, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ise märkis, et kõnealused ressursid *on mitte avalikust, vaid erasektorist*, kuna need on pärit asjaomaste pankade liikmetelt, on ise määrava tähtsusega, sest on ilmne, et kui kõnealused ressursid on erasektorist, ei saa riigiabi küsimust tekkida. Nendel asjaoludel asun eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud väga piiratud teabe põhjal seisukohale, et ELTL artikliga 107 jj ei ole vastuolus liikmesriigi õiguse sätted, mille kohaselt tuleb rahvapank teatava varalise künnise ületamise korral ümber kujundada piiratud vastutusega äriühinguks ja millega on ette nähtud lahkuvate liikmete aktsiate tagasivõtmise piirangud, et vältida ümberkujundatud panga võimalikku likvideerimist, kui vaidluse all ei ole avaliku sektori raha.

117. Teiseks, kuna eelotsusetaotluses on vaid vähesel määral teavet, ei saa ma hinnata, kas kõnealused meetmed on valikulised või mitte. Eelotsusetaotluse esitanud kohus näib eeldavat, et valikulisuse küsimuses tuleb hinnata ainult rahvapankade vahelist olukorda. Eelotsusetaotluses ei ole selgitatud, miks. Mina aga ei ole kindel, kas teiste pankade või asutuste olukord sarnaneb rahvapankade omaga. Euroopa Kohus märkis 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsuse komisjon *vs*. World Duty Free Group jt (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981) punktis 54, et eelise valikulisuse hindamiseks tuleb kindlaks teha, kas konkreetset õiguslikku raamistikku arvestades on siseriiklik meede selline, et see soodustab „teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist“ võrreldes teiste ettevõtjatega, kes on asjaomase abikava eesmärki arvestades sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras ning keda koheldakse erineval viisil, mida võib sisuliselt pidada diskrimineerivaks.

118. Sellepärast asun seisukohale, et riigiabi käsitleva ELTL artikliga 107 jj ei ole vastuolus liikmesriigi õiguse säte, mille kohaselt tuleb rahvapank teatava varalise künnise ületamise korral ümber kujundada piiratud vastutusega äriühinguks ja millega on ette nähtud lahkuvate liikmete aktsiate tagasivõtmise piirangud, et vältida ümberkujundatud panga võimalikku likvideerimist, kui kõnealused ressursid on pärit asjaomase panga liikmetelt ja on seega olemuselt era-, mitte avaliku sektori ressursid.

E. Viies küsimus

119. Viiendas küsimuses palub Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) Euroopa Kohtul selgitada sisuliselt seda, kas delegeeritud määruse nr 241/2014 artikkel 10 on kooskõlas harta artiklitega 16 ja 17.

120. Olen seisukohal, et see küsimus on vastuvõetamatu, sest see ei vasta Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 punkti c nõuetele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on viidanud selles küsimuses väga lühidalt apellantide argumentidele, kuid ei ole lisaks sellele kuidagi põhjendanud, mis ajendas teda esitama küsimust delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 õiguspärasuse kohta.

121. Selle kohta märkis eelotsusetaotluse esitanud kohus eelotsusetaotluses pelgalt, et apellantide sõnul tuleb lisaks küsimusele, kas ringkirja nr 285 üheksas ajakohastatud redaktsioon on kooskõlas delegeeritud määruse nr 241/2014 artikliga 10, analüüsida ka selle määruse enda õiguspärasust, sest selle kohaldamisega võib kaasneda sisuliselt ilmajäämine võimalusest saada aktsiate eest tasu ja samuti puudub sellele vastav õigus hüvitisele.

122. Samuti, kuna eelotsusetaotlus ei ole delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 õiguspärasust nõuetekohaselt küsimärgi alla seadnud, tuleb eeldada, et see säte on õiguspärane ning harta artiklitega 16 ja 17 kooskõlas.[51] Selles suhtes olen seisukohal, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole esitanud tõendeid ega isegi argumente vastupidise kohta, tuleb eeldada, et harta artiklitega 16 ja 17 tunnustatud ja kaitstud õiguste piirangud, mis on kehtestatud delegeeritud määruse nr 241/2014 artiklis 10 sätestatud usaldatavusnõuete ja standarditega, on üldistes huvides ja vastavad proportsionaalsuse põhimõttele.

VI. Ettepanek

123. Seega teen eelnevat silmas pidades Euroopa Kohtule, kui ta loeb eelotsuse küsimused vastuvõetavaks, ettepaneku vastata Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsimustele nii:

1. Liikmesriigi õiguse säte, millega kehtestatakse varade ülempiiriks 8 miljardit eurot, mille ületamise korral tuleb rahvapank piiratud vastutusega äriühinguks ümber kujundada, ei ole Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 575/2013 krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta artikliga 29, komisjoni 7. jaanuari 2014. aasta delegeeritud määruse (EL) nr 241/2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 575/2013 seoses regulatiivsete tehniliste standarditega, milles käsitletakse krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavaid omavahendite nõudeid, artikliga 10 ega nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 1024/2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga, artikli 6 lõikega 4 nõutud ega keelatud.

2. Määruse nr 575/2013 artikliga 29 ega delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõikega 2 ei ole vastuolus liikmesriigi õiguse säte, mis lubab rahvapangal aktsiate tagasivõtmise piiramata ajaks edasi lükata ja sellega seotud summat tervikuna või osaliselt piirata seni ja niivõrd, kui delegeeritud määruse nr 241/2014 artikli 10 lõike 3 usaldatavusnõuded on täidetud.

3. ELTL artikliga 49 ega ELTL artikliga 63 jj ega harta artikliga 16 ja artikli 17 lõikega 1 ei ole vastuolus liikmesriigi õiguse sätted, mis seavad ühistupangandusega tegelemisele teatava varalise piiri, kohustades asjaomast panka selle piiri ületamise korral end aktsiaseltsiks ümber kujundama, kui need sätted võeti vastu hea juhtimistava ja liikmesriigi pangandussektori või selle sektori teatava osa stabiilsuse tagamiseks ning kehtestatud piirang on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik ja laadilt proportsionaalne.

4. ELTL artikliga 107 jj ei ole vastuolus liikmesriigi õiguse säte, mille kohaselt tuleb rahvapank teatava varalise künnise ületamise korral ümber kujundada piiratud vastutusega äriühinguks ja millega on ette nähtud lahkuvate liikmete aktsiate tagasivõtmise piirangud, et vältida ümberkujundatud panga võimalikku likvideerimist, kui kõnealused ressursid on pärit asjaomase panga liikmetelt ja on seega olemuselt era-, mitte avaliku sektori ressursid.

51 Euroopa Kohus märkis 14. juuni 2012. aasta kohtuotsuse CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347) punktis 39, et „[l]iidu institutsioonide, organite ja asutuste aktide õiguspärasust eeldatakse, mis tähendab, et need loovad õiguslikke tagajärgi seni, kuni neid vastu võtnud institutsioon ei ole neid tühistanud, kui neid ei ole tühistatud tühistamishagi menetluse raames või tunnistatud kehtetuks eelotsusemenetluses või õigusvastasuse tõttu“.