Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
TAMARA ĆAPETA
esitatud 9. novembril 2023 [1]

Kohtuasi C-551/22 P

Euroopa Komisjon
versus
Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno,
Stiftung für Forschung und Lehre (SFL),

Ühtne Kriisilahendusnõukogu (SRB)

Apellatsioonkaebus – Majandus- ja rahapoliitika – Pangandusliit – Ühtne kriisilahenduskord – Määrus (EL) nr 806/2014 – Artikli 18 lõige 7 – Vastuvõetavus – Akti andja – Vaidlustatav akt – Artikli 86 lõige 2 – Tühistamishagi – Banco Popular kriisilahendus

I. Sissejuhatus

1. Pärast 2008. aasta ülemaailmset finantskriisi kehtestas liidu seadusandja mitu meedet, mida nimetatakse pangandusliiduks ja mille eesmärk on kaitsta liidu finantsturge tulevikus ebastabiilsuse eest.

2. Üks niisugune meede on 2014. aastal ette nähtud ühtne kriisilahenduskord. [2] Selle peamine eesmärk on tagada maksejõuetuse äärel olevate pankade nõuetekohane kriisilahendus, kasutamata selleks maksumaksjate raha, aidates samal ajal kaasa finantsstabiilsusele. [3] Kokkuvõtlikult: kui pank on maksejõuetu või jääb tõenäoliselt maksejõuetuks, võib Ühtne Kriisilahendusnõukogu (edaspidi „SRB“) teatavatel tingimustel võtta vastu kriisilahendusskeemi ja Euroopa Komisjonil on 24 tundi aega see heaks kiita.

3. Esimest korda kasutati ühtset kriisilahenduskorda 6. juunil 2017 Banco Popular Español S.A. (edaspidi „Banco Popular“) suhtes.

1 Algkeel: inglise.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. juuli 2014. aasta määrus (EL) nr 806/2014, millega kehtestatakse ühtsed eeskirjad ja ühtne menetlus krediidiasutuste ja teatavate investeerimisühingute kriisilahenduseks ühtse kriisilahenduskorra ja ühtse kriisilahendusfondi raames ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1093/2010 (ELT 2014, L 225, lk 1) (edaspidi „ühtse kriisilahenduskorra määrus“).

3 Vt täpsemalt veebis aadressil https://www.srb.europa.eu/en/about. Vt samuti ühtse kriisilahenduskorra määruse põhjendus 6.

4. Sellest kriisilahendusest tulenevas apellatsioonkaebuses on põhiküsimus järgmine: kellel lasub õiguslik vastutus Banco Populari kriisilahendusskeemi eest ja kelle vastu tuleb seega esitada tühistamishagi liidu kohtutele? Kas SRB vastu, kes kriisilahendusskeemi vastu võttis?[4] Või komisjoni vastu, kes selle tervikuna heaks kiitis?[5] Või on see kriisilahendus nende ühine akt?

5. Üldkohtu 1. juuni 2022. aasta otsuse Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja SFL *vs.* SRB (T-481/17, EU:T:2022:311) (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“) kohaselt[6] on kriisilahendusskeem vaidlustatav akt ja ühtne kriisilahendusnõukogu selle eest õiguslikult vastutav.

6. Käesoleva apellatsioonkaebusega on komisjon vaidlustanud järelduse, et hagi tuleb esitada SRB vastu. Komisjoni arvates oleks tulnud hagi esitada komisjoni enda vastu, sest kriisilahendusskeem jõustub alles pärast seda, kui komisjon on selle heaks kiitnud.

7. Vaidlustatud kohtuotsus on üks kuuest Üldkohtu lahendatud pilootkohtuasjast, mis on valitud esindama rohkem kui sadat hagi, mille esitasid Banco Populari omanud füüsilised ja juriidilised isikud enne selle panga kriisilahendust.[7]

II. Asjakohane õiguslik raamistik

8. Ühtse kriisilahenduskorra määruses ette nähtud kriisilahenduskord hõlmab eri etappidel Euroopa Keskpanka (edaspidi „EKP“), SRBd, komisjoni ja võib hõlmata Euroopa Liidu Nõukogu. Ühtse kriisilahenduskorra määruse põhjenduses 24 on märgitud:

„Arvestades, et ainult liidu institutsioonid võivad kehtestada liidu kriisilahenduspoliitika ja kuna iga kriisilahendusskeemi vastuvõtmisel jääb teatav kaalutlusruum, on vaja sätestada nõukogu ja komisjoni piisav kaasamine institutsioonidena, kes ELi toimimise lepingu artikli 291 kohaselt võivad teostada rakendusvolitusi. Kriisilahendusnõukogu tehtud kriisilahendusotsuste kaalutlusaspekte peaks hindama komisjon. Arvestades kriisilahendusotsuste märkimisväärset mõju liikmesriikide ja kogu liidu finantsstabiilsusele ning liikmesriikide fiskaalsuveräänsusele, on tähtis, et rakendusvolitused teatavate kriisilahendusega seotud otsuste tegemiseks antaks nõukogule. Seepärast peaks just nõukogu komisjoni ettepaneku alusel teostama tõhusat kontrolli selle üle, kuidas kriisilahendusnõukogu on hinnanud avaliku huvi olemasolu, ning hindama kõiki

4 SRB täitevistungi 7. juuni 2017. aasta otsus SRB/EES/2017/08, mis käsitleb Banco Popular Español S.A. kriisilahenduse skeemi (edaspidi „kriisilahendusskeem“) vastuvõtmist.

5 Komisjoni 7. juuni 2017. aasta otsus (EL) 2017/1246, millega kinnitatakse Banco Popular Español S.A. kriisilahenduse skeem (ELT 2017, L 178, lk 15) (edaspidi „komisjoni heakskiit“).

6 Euroopa Kohtu menetluses on ka teine selle kohtuotsuse peale esitatud apellatsioonkaebus kohtuasjas C-448/22 P: SFL *vs.* SRB. See apellatsioonkaebus ei puuduta vastuvõetavust. Kui Euroopa Kohus käesolevas asjas apellatsioonkaebuse rahuldab, langeb teise apellatsioonkaebuse ese ära ja nõue jääb sellest tulenevalt rahuldamata.

7 Nendest pilootkohtuasjadest kolmes on vaidlustatud SRB kriisilahendusskeem koos komisjoni heakskiiduga. Üheski nendest kohtuasjadest ei vaidlustatud vastuvõetavust. Vt 1. juuni 2022. aasta kohtuotsused Del Valle Ruíz jt *vs.* komisjon ja SRB (T-510/17, EU:T:2022:312), Eleveté Invest Group jt *vs.* komisjon ja SRB (T-523/17, EU:T:2022:313) ning Aeris Invest *vs.* komisjon ja SRB (T-628/17, EU:T:2022:315). Apellatsioonkaebused nende kohtuotsuste peale on praegu Euroopa Kohtu menetluses kohtuasjades C-541/22 P: García Fernández jt *vs.* komisjon ja SRB ning C-535/22 P: Aeris Invest *vs.* komisjon ja SRB. Kohtuasjas C-539/22 P: Del Valle Ruíz jt *vs.* komisjon ja SRB esitatud apellatsioonkaebus võeti 22. juulil 2023 tagasi. Neljas Üldkohtu menetluses olnud pilootkohtuasi puudutas ainult komisjoni otsust, millega kiideti heaks kriisilahendusskeem, ja vastuvõetavust ei vaidlustatud. Vt 1. juuni 2022. aasta kohtuotsus Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group *vs.* komisjon (T-570/17, EU:T:2022:314). Selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebust ei esitatud. Lõpuks oli kuuendas pilootkohtuasjas esitatud hagi SRB kriisilahendusskeemi osaliseks tühistamiseks. Komisjon astus sellesse menetlusse, kuid vastuvõetavuse küsimust ei tõstatatud. Üldkohus otsustas siiski omal algatusel, et hagi on vastuvõetamatu, sest see ei vastanud osalise tühistamise standardile. Vt 24. oktoobri 2019. aasta kohtumäärus Liaño Reig *vs.* SRB (T-557/17, EU:T:2019:771). Euroopa Kohus jättis selle kohtumääruse apellatsiooniastmes 4. märtsi 2021. aasta kohtuotsusega Liaño Reig *vs.* SRB (C-947/19 P, EU:C:2021:172) muutmata, otsustades, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui ta järeldas, et vaidlusalune säte ei ole SRB kriisilahendusskeemist eraldatav.

olulisi muudatusi, mis on tehtud fondist konkreetsele kriisilahenduse meetmele antavas abisummas. Peale selle tuleks komisjonile anda õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte, et sätestada täiendavad kriteeriumid või tingimused, mida kriisilahendusnõukogu peab oma eri õiguste kasutamisel arvesse võtma. Selline kriisilahendusülesannete andmine ei tohiks mingil juhul takistada finantsteenuste siseturu toimimist. Euroopa Pangandusjärelevalve peaks seega säilitama oma rolli ja praegused volitused ja ülesanded: ta peaks välja töötama kõigile liikmesriikidele kohaldatavad liidu õigusaktid ja nende järjekindlale kohaldamisele kaasa aitama ning edendama kriisilahendustavade ühtlustamist kogu liidus.“

9. Kriisilahenduskord on üksikasjalikult sätestatud ühtse kriisilahenduskorra määruse artiklis 18. Käesolevas apellatsiooniasjas on asjakohased nende sätete järgmised lõigud:

„7. Vahetult pärast kriisilahendusskeemi vastuvõtmist edastab kriisilahendusnõukogu selle komisjonile.

24 tunni jooksul pärast seda, kui kriisilahendusnõukogu on kriisilahendusskeemi edastanud, kinnitab komisjon kriisilahendusskeemi või esitab selle kohta vastuväiteid kaalutlusõigust kätkevates aspektides, mida käesoleva lõike kolmas lõik ei hõlma.

12 tunni jooksul pärast seda, kui kriisilahendusnõukogu on kriisilahendusskeemi edastanud, võib komisjon teha nõukogule ettepaneku:

a) esitada kriisilahendusskeemi kohta vastuväited põhjendusega, et kriisilahendusnõukogu vastu võetud skeem ei vasta lõike 1 punktis c osutatud avaliku huvi kriteeriumile;

b) kiita kriisilahendusnõukogu kriisilahendusskeemis ettenähtud fondi summa oluline muutmine heaks või esitada selle kohta vastuväide.

Kolmanda lõigu kohaldamisel teeb nõukogu otsuse lihthäälteenamusega.

Kriisilahendusskeem võib jõustuda ainult siis, kui nõukogu ega komisjon ei ole selle kohta 24 tunni jooksul pärast seda, kui kriisilahendusnõukogu selle edastas, vastuväiteid esitanud.

Nõukogu või komisjon esitab vastuväite esitamise õiguse kasutamise põhjendused.

Kui 24 tunni jooksul pärast seda, kui kriisilahendusnõukogu on kriisilahendusskeemi edastanud, kiidab nõukogu komisjoni ettepaneku kriisilahendusskeemi muutmise kohta kolmanda lõigu punktis b toodud põhjusel heaks või kui komisjon esitab teise lõigu kohaselt vastuväite, muudab kriisilahendusnõukogu kaheksa tunni jooksul kriisilahendusskeemi kooskõlas esitatud põhjendustega.

Kui kriisilahendusnõukogu vastu võetud kriisilahendusskeemis on kavandatud teatavate kohustuste väljajätmine artikli 27 lõikes 5 osutatud erandjuhtudel ja kui väljajätmiseks on vaja fondi või alternatiivse rahastamisallika toetust, võib komisjon siseturu terviklikkuse kaitsmiseks kavandatud väljajätmise keelata või nõuda selle muutmist ning seejuures peab komisjon esitama piisavad põhjendused, mis põhinevad artiklis 27 ja komisjoni poolt direktiivi 2014/59/EL artikli 44 lõike 11 alusel vastu võetud delegeeritud õigusaktis sätestatud nõuete rikkumisel.

8. Kui nõukogu on selle vastu, et algatada krediidiasutuse või investeerimisühingu kriisilahendusmenetlus, ja põhjendab seda sellega, et lõike 1 punktis c osutatud avaliku huvi

kriteerium ei ole täidetud, lõpetatakse ja likvideeritakse asjaomane ettevõtja kohaldatava siseriikliku õiguse kohaselt.“

III. Üldkohtu menetluseni viinud sündmused

10. Käesolevas apellatsiooniasjas olulised asjaolud, nagu neid on vaidlustatud kohtuotsuses üksikasjalikumalt selgitatud, võib kokku võtta järgmiselt.

11. Banco Populari probleemid algasid 2016. aastal ja tipnesid 3. juunil 2017, mil SRB otsustas algatada Banco Populari turundamise menetluse ja teavitas Fondo de Reestructuración Ordenada Bancariat (Hispaania riiklik kriisilahendusasutus, edaspidi „FROB“) turundamisnõuetest.

12. EKP leidis 6. juunil 2017, et Banco Popular on ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 4 punkti c tähenduses maksejõuetu või jääb tõenäoliselt maksejõuetuks, ning edastas selle hindamise tulemuse SRB-le vastavalt sama määruse artikli 18 lõike 1 teisele lõigule. [8]

13. FROB teatas 7. juunil 2017 SRB-le, et ta sai samal päeval kell 3.12 Banco Santanderilt siduva pakkumuse osta Banco Populari aktsiad ühe euro eest. FROB tegi SRB-le ettepaneku anda sellele pakkumusele nõustumus.

14. SRB andis oma täitevistungil, mis peeti 7. juunil 2017, Banco Santanderi pakkumusele nõustumuse ja võttis vastu kriisilahendusskeemi. [9] Skeem esitati kell 5.13 komisjonile heakskiidu saamiseks. Komisjon kiitis kriisilahendusskeemi heaks kell 6.30 SRB-le adresseeritud otsusega.

IV. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

15. Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja Stiftung für Forschung und Lehre (edaspidi „SFL“) esitasid 2. augustil 2017 Üldkohtule hagi kriisilahendusskeemi tühistamise nõudes. [10]

16. Üldkohus otsustas omal algatusel kaaluda hagi vastuvõetavust ning järeldas, et hagi on õigesti esitatud SRB vastu.

17. Üldkohus pidas määravaks, et komisjon ei saa teostada SRB-le antud pädevust kriisilahendusskeemi või selle õiguslikke tagajärgi muutes. [11] Põhjus on selles, et komisjoni heakskiitu on vaja ainult kriisilahendussüsteemi kaalutlusõigust kätkevates aspektides ja selle eesmärk on hoida ära volituste tegelikku delegeerimist Euroopa Kohtu otsuse Meroni tähenduses. [12]

8 Hinnangu mittekonfidentsiaalse versiooniga on võimalik tutvuda veebis aadressil https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf.

9 Vt ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 3 lõike 1 punktid 30–33, milles on ette nähtud kasutatavad kriisilahenduse vahendid. Käesoleval juhul kasutati ettevõtte võõrandamise vahendit (vt ühtse kriisilahenduskorra määruse artikkel 24), mille kohaselt hinnati alla kõik olemasolevad aktsiad (esimese taseme põhiomavahendid) ja täiendavad esimese taseme omavahendite instrumendid. Teise taseme omavahendid konverteeriti uuteks aktsiateks, mis seejärel võõrandati 1 euro eest Banco Santanderile.

10 SRB nõuete toetuseks astusid menetlusse Hispaania Kuningriik, Euroopa Parlament, nõukogu, komisjon ja Banco Santander.

11 Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 132.

12 Vaidlustatud kohtuotsus, punktid 129 ja 130, milles on viidatud 13. juuni 1958. aasta kohtuotsusele Meroni *vs.* Ülemamet (9/56, EU:C:1958:7).

18. Lükates tagasi komisjoni argumendi, et kriisilahendusskeem on kõigest ettevalmistav akt, mida ta ei ole kohustatud heaks kiitma, tugines Üldkohus kohtuotsusele ABLV Bank jt.[13] Ta eristas EKP hinnangut maksejõuetuse või tõenäoliselt maksejõuetuks jäämise kohta kriisilahendusskeemist: kohtuotsuses ABLV Bank jt leidis Euroopa Kohus, et eespool nimetatud hinnang ei tekita apellantidele õiguslikke tagajärgi, samas kui kriisilahendusskeem ja selle rakendamine tekitavad.[14] Üldkohus põhjendas seda järeldust sellega, et erinevalt SRB volitustest EKP suhtes ei saa komisjon olla vastu kriisilahendusskeemi puhttehnilistele aspektidele ega neid muuta.

19. Samuti lükkas Üldkohus tagasi parlamendi ja nõukogu argumendi, et ühtse kriisilahenduskorra määruse artikkel 86 viitab ainult SRB otsustele, millele ei ole vaja komisjoni heakskiitu. Ta selgitas, et kriisilahendusskeem on apellatsioonikomisjoni kontrolli alt välja jäetud ning ei ole ühtegi muud erandit, mis jätaks selle välja liidu kohtute kontrollipädevusest vastavalt ühtse kriisilahenduskorra määruse artiklile 86.[15]

20. Lõpuks viitas Üldkohus õiguskindluse põhimõttele ja tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttele,[16] põhjendamaks oma järeldust, et kriisilahendusskeem on ELTL artikli 263 alusel vaidlustatav akt.

V. Menetlus Euroopa Kohtus

21. Komisjon palub 17. augustil 2022 esitatud apellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul:

– tühistada vaidlustatud kohtuotsus osas, milles Üldkohus tunnistas tühistamishagi vastuvõetavaks;

– tunnistada kohtuasjas T-481/17 esitatud tühistamishagi vastuvõetamatuks ja sellest tulenevalt jätta see tervikuna rahuldamata;

– mõista komisjoni kohtukulud käesolevas menetluses ja Üldkohtu menetluses välja Fundación Tatiana Pérez de Guzmánilt ja SFLilt (kes olid hagejad esimeses kohtuastmes).

22. SRB palub Euroopa Kohtul:

– jätta apellatsioonkaebus rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

23. SFL palub Euroopa Kohtul:

– jätta komisjoni apellatsioonkaebus vaidlustatud kohtuotsuse peale rahuldamata kaebeõiguse puudumise tõttu;

– teise võimalusena jätta komisjoni apellatsioonkaebus rahuldamata;

13 6. mai 2021. aasta kohtuotsus ABLV Bank jt *vs.* EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369).

14 Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 135, milles on viidatud 6. mai 2021. aasta kohtuotsusele ABLV Bank jt *vs.* EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369, punkt 66).

15 Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 140.

16 Vaidlustatud kohtuotsus, punktid 145–147.

– mõista käesoleva apellatsioonkaebusega seotud kohtukulud välja komisjonilt.

24. Parlament, kes on astunud menetlusse komisjoni nõuete toetuseks, palub Euroopa Kohtul komisjoni apellatsioonkaebus tervikuna rahuldada.

25. Nõukogu astus menetlusse osas, milles ta toetab kriisilahendusskeemi tühistamise hagi sisulist rahuldamata jätmist.

26. 13. juunil 2023 peeti kohtuistung, millel esitasid oma suulised seisukohad parlament, nõukogu, komisjon, SFL ja SRB.

VI. Analüüs

27. Komisjon on põhjendanud apellatsioonkaebust kolme väitega. Esiteks väidab ta, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta järeldas, et kriisilahendusskeem tekitas SRB vastu võetud kujul siduvaid õiguslikke tagajärgi. Teiseks väidab komisjon, et Üldkohus võttis menetlusse hagi vale kostja vastu, rikkudes sellega komisjoni kaitseõigusi. Lõpuks väidab komisjon, et Üldkohtu põhjenduskäik on vastuoluline.

28. Kõik kolm apellatsioonkaebuse väidet taanduvad ühele küsimusele: kas Üldkohus leidis õigesti, et hagi Banco Populari kriisilahendusskeemi vaidlustamiseks saab esitada SRB vastu? Sellepärast analüüsin neid väiteid koos.

29. Minu analüüsist nähtub, et Üldkohus eksis. Õiguslikult vastutav kriisilahendusskeemi vastuvõtja on komisjon ja niisuguses olukorras nagu käesolev, kus kriisilahendusskeemi kiitis heaks komisjon, saab tühistamishagi esitada üksnes selle institutsiooni vastu.

30. See järeldus tuleneb ühtse kriisilahenduskorra määrusest, millega liidu seadusandja korraldas kriisilahendusmenetluse ja jagas ülesanded eri osalistele. Ent erinevalt komisjoni ühest argumendist ei ole ma arvamusel, et niisugune lahendus on ette nähtud Meroni doktriiniga.[17]

31. Liidu seadusandja oleks saanud anda SRB-le pädevuse võtta volitusnormis ette nähtud tingimustel ja kohtulikule kontrollile allutatud üksikjuhtudel sõltumatult vastu kriisilahendusskeeme. Ent liidu seadusandja ei teinud seda. Seadusandja otsustas SRB-le niisuguse sõltumatu pädevuse andmata jätta, allutades selle hoopis täiendavalt komisjoni heakskiidule.

32. Põhjendan oma järeldusi järgmiselt. Kõigepealt kirjeldan SRBd ja tema funktsiooni, samuti komisjoni ja nõukogu rolli vastavalt ühtse kriisilahenduskorra määrusele (osa A.1). Sellest nähtub, et kriisilahendusmenetluse jõustumiseks on neli eri stsenaariumi (osa A.2). Seejärel selgitan, et Meroni doktriin selle tänapäevasel kujul ei eeldanud komisjoni ega nõukogu kaasamist otsustesse, mida SRB üksikjuhtudel vastu võttis (osa B.1). Hiljem näitan, et seadusandja valik seda teha muudab komisjoni siiski kriisilahendusskeemi eest vastutavaks organiks (osa B.2). Seetõttu esitasid hagejad oma hagi ekslikult SRB vastu ja Üldkohus eksis, kui ta selle menetlusse võttis.

[17] Selle doktriini täpsema selgituse kohta vt käesoleva ettepaneku punkt 76.

A. SRB ja eri osaliste funktsioonid kriisilahendusmenetluses

1. SRB

33. Ühtse kriisilahenduskorra määruse põhjenduses 31 on märgitud, et SRB „peaks […] olema eriotstarbeline liidu asutus, millel on tema ülesannetele vastav spetsiifiline struktuur ja mis erineb teiste liidu asutuste puhul järgitavast mudelist“.[18] SRB on üks rohkem kui 35 asutusest, mis tegutsevad liidu tasandil, igaüks oma konkreetse struktuuri, ülesannete ja volitustega. Nagu mitmed akadeemilised autorid on rõhutanud, ei ole aluslepingutes veel õieti arvesse võetud seda „asutuste kaudu tegutsemise“ protsessi,[19] mille paljudest ilmingutest üks on SRB.

34. Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 16 lõige 1 volitab SRBd otsustama, kas võtta kriisilahenduse meede. SRB algatab kriisilahendusmenetluse pärast seda, kui EKP on tuvastanud, et krediidiasutus on maksejõuetu või jääb tõenäoliselt maksejõuetuks.[20] Teatavatel tingimustel aga võib SRB anda ka ise hinnangu maksejõuetuse või tõenäoliselt maksejõuetuks jäämise kohta.[21] Seega, ehkki kriisilahendusmenetluse tingib põhimõtteliselt EKP hinnang, võib SRB algatada ka ise hinnangu andmise.

35. SRB võib otsustada võtta kriisilahenduse meetme vaid juhul, kui see on avalikes huvides.[22] Kui ta otsustab kriisilahenduse meetme võtta, otsustab SRB ka, millist kriisilahendusvahendit kasutada.[23]

36. Kõik Euroopa Kohtu menetluse osalised olid nõus, et need SRB valikud põhinevad kaalutlusõigusel ja alluvad komisjoni kontrollile.[24]

37. Kui SRB leiab, et kriisilahendus on avalikes huvides, võib komisjon 12 tunni jooksul pärast kriisilahendusskeemi saamist teha nõukogule ettepaneku esitada vastuväiteid järelduse kohta, et kriisilahendus on avalikes huvides.[25] Selles suhtes piiravad SRB kaalutlusõigust komisjon ja nõukogu.

18 Kohtuistungil paluti parlamendil selgitada, mida selle põhjendusega on mõeldud. Vastus oli, et selle eesmärk on selgitada, et SRB-l on rohkemgi volitusi kui need, mis tavaliselt asutustele antakse, ilma et see siiski muudaks asjaolu, et SRB on osa keerukast haldusmenetlusest. SFL märkis kohtuistungil, et SRB tsentraliseeritud kriisilahendusõiguse tõttu on see asutus teistsugune kui teised.

19 Asutuste kaudu tegutsemist on kirjeldatud kui protsessi, millega antakse avaliku võimu volitusi avalik-õiguslikele eriasutustele, mis seisavad eraldi seadusandliku ja täitevvõimu asutustest, nagu neid traditsiooniliselt käsitatakse. Verhoest, K., van Thiel, S. ja De Vadder, S., „Agencification in Public Administration“, *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, 2021, lk 2.

20 EKP teeb seda pärast nõupidamist SRBga vastavalt ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 1 esimesele lõigule.

21 Sealsamas.

22 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõige 5. SRB avaldas 2019. aastal dokumendi selle kohta, kuidas ta hindab avalikku huvi. Vt https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

23 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 23 lõige 1.

24 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 teine lõik.

25 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 kolmas lõik.

38. Kui aga SRB leiab, et kriisilahenduse vastu ei ole avalikku huvi, ei ole ühtse kriisilahenduskorra määruses ette nähtud, et komisjon või nõukogu võiksid jätta selle hinnanguga nõustumata. Ilma et mul oleks kavatsust mõjutada Euroopa Kohtu sellekohast tulevast otsust,[26] näib mulle, et järelduse peale, et kriisilahenduse vastuvõtmine ei ole avalikes huvides, saab hagi esitada ainult SRB vastu, kuna see asutus teeb kõnealuses küsimuses lõpliku otsuse.

39. Peale otsuse tegemise selle kohta, kas võtta kriisilahendusmeede või mitte, on SRB volitatud tegema kriisilahendusmenetluses ka muid individuaalseid otsuseid.[27]

40. Näiteks koostab SRB kriisilahenduse kavasid[28] ning annab liikmesriikide kriisilahendusasutustele suuniseid ja juhiseid selleks, et tagada talle ühtse kriisilahenduskorra määrusest tulenevate erivolituste tõhus ja järjepidev kohaldamine.[29] Ta on pädev andma krediidiasutusele või selle emaettevõtjale korralduse võtta varajase sekkumise raames ühendust võimalike omandajatega ning nõudma, et liikmesriigi pädev ametiasutus koostaks esialgse kriisilahendusskeemi.[30]

41. Samuti otsustab SRB selle üle, kes annab enne kriisilahenduse kohta otsuse tegemist õiglase, hoolika ja realistliku hinnangu krediidiasutuse vara ja kohustuste kohta, ning valib seda hinnangut andma isiku, kes ei sõltu ühestki ametiasutusest.[31] Sel ajal, kui kriisilahendust ellu rakendatakse, on SRB-l liikmesriigi kriisilahendusasutuste suhtes seirepädevus ja korralduste andmise pädevus.[32] Lõpuks on SRB-l uurimispädevus[33] ja ta võib määrata rahatrahve ettevõtjatele, kes ei järgi tema uurimisalaseid otsuseid.[34]

42. SRB kriisilahendusskeem peab saama komisjoni või teatavates küsimustes nõukogu heakskiidu. Enne niisuguse heakskiidu andmist ei ole SRB poolt vastu võetud kriisilahendusskeem õiguslikult siduv. Selle tulemusel jõuan nelja võimaliku stsenaariumini, kuidas kriisilahendusskeem jõustub.

[26] Kohtuvaidlus, mis puudutab SRB otsust jätta vastu võtmata kriisilahendusskeem ABLV Banki suhtes, on pooleli. Esialgu vaidlustasid hagejad EKP hinnangu maksejõuetuse või tõenäoliselt maksejõuetuks jäämise kohta. Üldkohus jättis need hagid 6. mai 2019. aasta kohtumäärustega ABLV Bank *vs.* EKP (T-281/18, EU:T:2019:296) ning Bernis jt *vs.* EKP (T-283/18, EU:T:2019:295) rahuldamata. Euroopa Kohus jättis need kohtumäärused 6. mai 2021. aasta otsusega ABLV Bank jt *vs.* EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369) muutmata, leides, et EKP hinnang ei ole vaidlustatav akt, kuid SRB otsus kriisilahendusmeede vastu võtmata jätta on seda. Sellest hargnenud kohtuasjas, milles seejärel vaidlustati SRB otsus, tunnistas Üldkohus hagi vastuvõetavaks, kuid jättis selle 6. juuli 2022. aasta otsusega ABLV Bank *vs.* SRB (T-280/18, EU:T:2022:429) sisuliselt rahuldamata. See kohtuotsus on praegu vaidlustatud kohtuasjas C-602/22 P: ABLV Bank *vs.* SRB. See apellatsiooniasi on Euroopa Kohtu jaoks ideaalne võimalus käsitleda SRB kaalutlusõigust otsuse tegemisel selle kohta, kas kriisilahenduse vastu on avalik huvi.

[27] Ühtse kriisilahenduskorra määruse V jaotise 2. peatükis on sätestatud SRB volitused seoses ühtse kriisilahendusfondiga, mis ei ole käesolevas apellatsiooniasjas asjasse puutuv ja mida ma käesolevas ettepanekus ei tutvusta.

[28] Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 8 lõige 1.

[29] Vt nt ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 8 lõige 3 ja artikli 12 lõige 3.

[30] Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 13 lõige 3.

[31] Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 20 lõige 1. Sama määruse artikli 20 lõike 15 kohaselt ei ole võimalik hinnangu peale eraldi edasikaebust esitada, vaid selle võib vaidlustada koos SRB otsusega (selles sättes ei ole täpsustatud, mis otsus see on, kuid võib kaudselt järeldada, et silmas on peetud kriisilahendusskeemi). Õigupoolest leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 141, et selles sättes on ka kinnitatud, et kriisilahendusskeem ise on vaidlustatav akt.

[32] Ühtse kriisilahenduskorra määruse artiklid 28 ja 29.

[33] Ühtse kriisilahenduskorra määruse artiklite 34–36 kohaselt võib SRB esitada teabenõudeid, viia läbi üldisi uurimisi ja teha kohapealset kontrolli.

[34] Ühtse kriisilahenduskorra määruse artiklid 38–41. Sama määruse artikli 85 lõike 3 kohaselt võib iga füüsiline või juriidiline isik, sealhulgas liikmesriikide kriisilahendusasutused, esitada nende otsuste peale kaebusi apellatsioonikomisjonile.

2. Neli võimalikku stsenaariumi pärast seda, kui SRB võtab vastu kriisilahendusskeemi

43. Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 viiendas lõigus on sätestatud, et kriisilahendusskeem „võib jõustuda ainult siis, kui nõukogu ega komisjon ei ole selle kohta 24 tunni jooksul pärast seda, kui kriisilahendusnõukogu selle edastas, vastuväiteid esitanud". Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 ülejäänud osas on ette nähtud kriisilahendusskeemi jõustumise neli stsenaariumi, millega kaasneb SRB ja komisjoni osalus ning võib kaasneda nõukogu osalus.

44. Banco Populari kriisilahendusega on seotud ainult esimene stsenaarium. Minu analüüs, mis viib järeldusele, et ainus õiguslikult vastutav osaline on komisjon, kelle vastu tuleb esitada hagi kriisilahendusskeemi peale, kehtib selle stsenaariumi kohta. Mul ei ole kavatsust pakkuda välja üleüldisi lahendusi, vaid pean oluliseks käesolevat stsenaariumi teistest eristada. See aitab meil paremini mõista komisjoni ja SRB vahelist suhet käesoleva asja lahendamisel.

a) Esimene stsenaarium: SRB kriisilahendusskeemi kiidab heaks komisjon

45. Komisjon võib kinnitada kriisilahendusskeemi 24 tunni jooksul pärast seda, kui SRB on selle edastanud.[35]

46. Banco Populari kriisilahenduses nii juhtuski. Komisjonil ei olnud vastuväiteid ja ta kiitis kriisilahendusskeemi tervikuna sõnaselgelt heaks.

47. Kuna selle stsenaariumi kohaselt vastuväiteid ei esitata, kriisilahendusskeem jõustub.[36]

48. Banco Populari kriisilahendusskeemi artiklis 12.1 märgiti, et see skeem peaks jõustuma 7. juunil 2017 kell 6.30. See on hetk, mil komisjon kriisilahendusskeemi heaks kiitis, mitte aeg, mil SRB selle komisjonile edastas (kell 5.13).

49. Sellegipoolest kerkis käesolevas kohtuvaidluses esile eri tõlgendusi seoses jõustumisega.[37] Ühelt poolt täheldas Üldkohus, et kriisilahendusskeemi artiklis 12 oli ette nähtud aeg, mil see skeem jõustub, mistõttu ta jõudis järeldusele, et kriisilahendusskeem ise on akt, mis saab jõustuda.[38] Teiselt poolt väidab komisjon, et tema heakskiit on kriisilahendusskeemi jõustumisel määrav.[39]

50. Nagu edaspidi osas B.2 selgitan, nähtub ühtse kriisilahenduskorra määruse sõnastusest ja ülesehitusest selgelt, et selle stsenaariumi kohaselt muudab kriisilahendusskeemi õiguslikult siduvaks aktiks komisjoni heakskiit.

35 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõige 7.

36 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 viies lõik.

37 Mõningast segadust võis tekitada kriisilahendusskeemi artikli 12 lõikes 1 sisalduv viide ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõikele 6. Selles sättes on ette nähtud kriisilahendusskeemi sisu, ent mitte selle jõustumise kord (mida reguleerib hoopis ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõige 7).

38 Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 117.

39 Mis, nagu võib väita, nähtub viitest ajale, mil komisjon selle heaks kiitis, mitte ajale, mil SRB selle komisjonile edastas.

b) Teine stsenaarium: vaikimine

51. Teine stsenaarium, mida komisjon kohtuistungil kirjeldas kui väga ebatõenäolist, on niisugune, et vastuseks kriisilahendusskeemi edastamisele vaikib komisjon 24 tundi.

52. Võib väita, et ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 viies lõik toetab järeldust, et kriisilahendusskeem jõustub vastuväidete puududes (mis võib väljenduda ka täieliku vaikimisena) ilma komisjoni kinnituseta.

53. Üks võimalik tõlgendus on selline, et ainus akt, mis loob selles olukorras siduvaid õiguslikke tagajärgi, on kriisilahendusskeem ise. See oleks vastuolus komisjoni argumendiga, et tema kinnitus on kriisilahendusskeemi jõustumise vajalik tingimus.

54. Veel üks võimalus on näha seda stsenaariumi nii, et komisjoni kinnitus on vaikiv ja toimib ikkagi kriisilahendusskeemi jõustumise vajaliku tingimusena. See on komisjoni apellatsioonkaebuse argument.

55. Nõustun komisjoniga, et selle stsenaariumi võib võrdsustada esimese stsenaariumiga ja et hoolimata sõnaselge kinnituse puudumisest tuleb vaidlustada komisjoni tegevus, kes kriisilahendusskeemi eest õiguslikult vastutab.

56. Siiski peaks olema ettevaatlik seoses sellega, et komisjon ei ole astunud selgeid samme, kuna see võib tähendada, et tema funktsioon SRB koostatud kriisilahendusskeemi heakskiitmisel ei olnud tegelik, vaid kõigest sümboolne.[40] Kuna Banco Populari kriisilahendus oli üldse esimene ühtse kriisilahenduskorra määruse raames, on võimatu teada, kas komisjon kinnitaks kriisilahendusskeemid tulevikus vaikimisi. Praegu võime vaid uskuda komisjoni, et ta nii ei tee.[41]

c) Kolmas stsenaarium: komisjon esitab vastuväiteid kriisilahendusskeemi kaalutlusõigust kätkevates aspektides

57. Komisjon võib esitada vastuväiteid kriisilahendusskeemi kaalutlusõigust kätkevate aspektide[42] suhtes.[43] Sel juhul peab ta oma vastuväiteid põhjendama.[44]

40 Üldkohus leidis pilootkohtuasjas, mille peale apellatsioonkaebust ei esitatud (1. juuni 2022. aasta kohtuotsus Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group *vs.* komisjon (T-570/17, EU:T:2022:314, punkt 122), et komisjon peab kriisilahendusskeemi sõnaselgelt heaks kiitma, vastasel juhul rikub ta Meroni doktriini. Arvestades minu seisukohta, mis puudutab Meroni doktriini kohaldatavust SRB suhtes (vt käesoleva ettepaneku B.1 osa), ei ole ma nõus, et Meroni kohtupraktika paneb komisjonile kohustuse kriisilahendusskeem sõnaselgelt heaks kiita.

41 Vaikimisest tekib mureküsimus, et see võib muuta komisjoni inertseks ja allutada ta SRB-le. Vt Adamski, D., „The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation“, *European Law Review*, 812, 39.(4.) kd, 2014, vt lk 817–818 (kus väidetakse, et käsundiandja tuginemine käsundisaaja tehnilistele ja erialastele oskusteadmistele tekitab info asümmeetria ohu, mis viib selleni, et lõpuks teeb käsundisaaja poliitilisi valikuid, mida käsundiandja kummitemplina heaks kiidab).

42 Kohtuistungil viitasid apellatsioonimenetluse osalised kriisilahenduse vahendi valikule, kriisilahenduse eesmärkide järgimisele ja mis tahes muule kriisilahendusmenetluse mittetehnilisele aspektile.

43 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 teine lõik. See ei hõlma i) hinnangut avaliku huvi kohta ega ii) summat, mida kasutatakse ühtsest kriisilahendusfondist. Kui komisjonil on ühegagi neist probleeme, peab ta tegema nõukogule ettepaneku esitada vastuväide (ühtse kriisilahenduskorra artikli 18 lõike 7 kolmas lõik). Käsitlen seda olukorda neljanda stsenaariumi all.

44 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 kuues lõik.

58. Vaidlustatud kohtuotsuses asus Üldkohus seisukohale, et komisjon ei saa vastustada ega muuta kriisilahendusskeemi puhttehnilisi aspekte.[45] Nii järeldas Üldkohus, et kriisilahendusskeem tekitab sõltumatuid õiguslikke tagajärgi. Ka SRB asus oma vastuses samalaadsele seisukohale.

59. Komisjoni vastuväited võivad tõepoolest puudutada vaid kaalutlusõigusel põhinevaid aspekte. Ent kriisilahendusskeemi kaalutlusõigusel põhinev osa rajaneb järeldustel, mis on tehtud selle osadest, mis ei põhine kaalutlusõigusel. Näiteks võib komisjon esitada vastuväiteid seoses SRB välja pakutud kriisilahenduse vahendiga, sest selles on tehtud panga hinnangust erinev järeldus.

60. Selle stsenaariumi järgi on SRB-l kaheksa tundi aega muuta kriisilahendusskeemi vastavalt komisjoni põhjendustele.[46]

61. Igal juhul, kui komisjon esitaks kriisilahendusskeemi suhtes vastuväiteid, ei saa see jõustuda ilma neid vastuväiteid hõlmamata. Minu arvates näib selles stsenaariumis põhjendatud pidada komisjoni kriisilahendusskeemi eest vastutavaks.

d) Neljas stsenaarium: nõukogu osalemine

62. Kriisilahendus peab olema avalikes huvides vajalik.[47] Peale selle on kohustuste ja nõudeõiguste teisendamine üks võimalik kriisilahenduse vahend, mille jaoks võib kasutada ühtse kriisilahendusfondi (edaspidi „kriisilahendusfond“) vahendeid.[48] Need on kriisilahendusskeemi kaks aspekti, mis alluvad nõukogu kontrollile.

63. 12 tunni jooksul alates kriisilahendusskeemi edastamisest[49] võib komisjon teha nõukogule ettepaneku esiteks esitada kriisilahendusskeemi suhtes vastuväiteid, kui kriisilahendus ei ole avalikes huvides, või teiseks selleks, et nõukogu kiidaks heaks komisjoni ettepaneku kasutatava fondist eraldatava summa olulise muutmise kohta või esitada selle suhtes vastuväiteid.

64. Selles stsenaariumis teeb nõukogu oma otsused lihthäälteenamusega[50] ja peab põhjendama seda, kui ta kasutab oma õigust esitada vastuväiteid.[51]

65. Kui nõukogu esitab vastuväiteid avaliku huvi olemasolu puhul, likvideeritakse asjaomane ettevõtja liikmesriigi õiguse kohaselt.[52] Niisiis on nõukogul õigus kriisilahendus täielikult peatada.

66. Kui nõukogu kiidab heaks komisjoni ettepaneku esitada vastuväide või muuta fondi kasutamist, muudab SRB kriisilahendusskeemi kaheksa tunni jooksul sellele vastavalt.[53]

45 Vaidlustatud kohtuotsus, punktid 132 ja 137.

46 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 seitsmes lõik. See, kas komisjon peab muudetud skeemi sõnaselgelt uuesti kinnitama, ei ole reguleeritud.

47 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 1 punkt c.

48 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikkel 27. Seda vahendit ei kasutatud Banco Populari kriisilahenduses. See on analüüsi hõlmatud täielikkuse huvides.

49 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 kolmas lõik.

50 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 neljas lõik.

51 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 kuues lõik.

52 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõige 8.

53 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 7 seitsmes lõik.

67. Sama moodi kolmanda stsenaariumiga esitab komisjon vastuväiteid, kuid erinevalt kolmandast stsenaariumist ei saa ta neid SRB suhtes kehtestada ilma nõukogu nõusolekuta. Seega võivad asjad edasi areneda mitmeti: nõukogu võib nõustuda komisjoni seisukohaga, ent võib selle ka tagasi lükata, nõustudes niiviisi SRB algse skeemiga.

68. Mis on neljandas stsenaariumis vaidlustatav akt? Kui nõukogu seisukoha tagajärg on kriisilahendusskeemi tagasilükkamine (näiteks avaliku huvi puudumise tõttu), on ainus akt, mida saab vaidlustada, nõukogu seisukoht. Niisuguses stsenaariumis kriisilahendusskeemi ei ole.

69. Ent kui nõukogu ei nõustu komisjoniga ja kinnitab, et kriisilahenduse vastu on olemas avalik huvi, võib kriisilahendusskeem jõustuda. Ja komisjon seda ikkagi ei kinnitanud. Kes peaks olema kostja kohtuasjas, milles niisugune skeem vaidlustatakse: kas ainult nõukogu? Nõukogu ja komisjon üheskoos? Samalaadne küsimus tekib juhul, kui kasutatavat fondi summat muudetakse ning nõukogu ja komisjon on eriarvamusel.

70. Ühtse kriisilahenduskorra määruses neid küsimusi käsitletud ei ole.

71. Jällegi, kavatsemata välistada teistsugust lahendust, kui konkreetne küsimus tekib, kaldun neid olukordi abstraktselt hinnates järeldama, et kriisilahendusskeemi vaidlustamise korral peab osapooleks alati olema komisjon (koos nõukoguga või isegi üksi). Nagu selgitan edaspidi osas B.2, toetab seda seisukohta see, mil määral komisjon – erinevalt nõukogust – kriisilahendusmenetluses osaleb.

B. Banco Populari kriisilahendusskeemi eest vastutab õiguslikult komisjon

72. Nagu eespool mainitud, teen Euroopa Kohtule ettepaneku asuda seisukohale, et Üldkohus tõlgendas ühtse kriisilahenduskorra määrust valesti, kui ta leidis, et Banco Populari kriisilahendusskeem on SRB-le, mitte komisjonile omistatav akt. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku apellatsioonkaebus rahuldada ja vaidlustatud kohtuotsus tühistada. Siiski ei ole minu argumendid täielikult kooskõlas komisjoni omadega.

73. Mis kõige olulisem: ma ei nõustu komisjoni argumendiga, et kriisilahendusskeemi omistamise komisjonile tingib Meroni doktriin. See tõlgendus tuleneb aga hoopis ühtse kriisilahenduskorra määruse sõnastusest ja ülesehitusest.

74. Enne ühtse kriisilahenduskorra määruse niisuguse tõlgenduse põhjendamist (2) selgitan kõigepealt, kuidas tuleks Meroni doktriini praegusajal mõista (1).

1. Kaalutlusõiguste delegeerimine: Meronist ESMAni

75. Üks argumente, millele komisjoni käesolevas apellatsiooniasjas tugineb, on see, et kaalutlusõiguste andmine SRB-le oleks vastuolus Meroni doktriiniga ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõttega.[54] Kui vaadelda seadusandluse ajalugu, siis pärast nõukogu sekkumist seadusandlikku menetlusse[55] ei antud SRB-le pädevust tekitada isikute jaoks siduvaid tagajärgi. Seda peeti vajalikuks, et tagada kooskõla Meroni doktriiniga.

76. Doktriin on nimetatud 1958. aastal tehtud kohtuotsuse Meroni[56] järgi. Tol ajal ei eksisteerinud komisjoni nagu praegu, vaid oli Euroopa Söe- ja Teraseühenduse Ülemamet. Ülemamet delegeeris vanaraua korra finantstegevuse volitused eraõiguslikule organile. Euroopa Kohus leidis, et ülemametil oli lubatud üle anda vaid selgelt määratletud täitevvolitusi, mis pidid olema täielikult ülemameti järelevalve all.[57]

77. Meronist sai liidu õiguses kava volituste delegeerimise hindamiseks.[58] Sageli on asutud seisukohale, et sellega on kehtestatud reegel, mille kohaselt ei saa kaalutlusõigusi delegeerida.[59]

78. Ent välistada kaalutlusõiguste delegeerimine ühelegi teisele organile peale komisjoni ei ole kooskõlas praeguse reaalsusega.[60] Paljudel liidu tasandil moodustatud asutustel on pädevus võtta vastu õiguslikult siduvaid otsuseid, mis igal juhul põhinevad teataval määral kaalutlusõigusel.[61]

54 On vaieldav, kas kohtuotsuse Meroni alusloogika oli üksnes kaitsta institutsioonilist tasakaalu või võimaldada ka tõhusat kohtulikku kontrolli. Seisukohta, et Euroopa Kohus juhindus oma otsuses Meroni mõlemast nimetatud kaalutlusest, vt kohtujurist Jääskineni ettepanekus kohtuasjas Ühendkuningriik *vs.* nõukogu ja parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, punkt 64). Vt samuti Chamon, M., „EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea", *Common Market Law Review*, 48. kd, 2011, lk 1055, vt lk 1058 ja 1059 (kus ta väidab, et Meroni kohtuotsuses silmas peetud võimude tasakaalu võrdsustamine 1990. aastal ette nähtud institutsioonilise tasakaaluga ei ole põhjendatud, sest esimesena nimetatut tuleb pigem näha kui viidet aluslepingus ette nähtud kohtuliku kaitse süsteemile).

55 Nõukogu õigustalitus pidas algset ettepanekut liiga laiaks ja ebatäpseks, kuna see võimaldas SRB-l teha otsuseid mitte ainult tehnilist laadi küsimustes, ning seega Meroni doktriiniga vastuolus olevaks. Euroopa Liidu Nõukogu õigustalituse arvamus pädevuse SRB-le delegeerimise kohta, Brüssel, 7. oktoober 2013, dokument nr 14547/13, lk 17 ja 26 (edaspidi „nõukogu õigustalituse arvamus delegeerimise kohta"). Vt samuti ühtse kriisilahenduskorra määruse põhjendus 24, milles komisjoni ja nõukogu kaasamise põhjendus järgib arusaama Meroni doktriinist, mis on väljendatud nõukogu õigustalituse arvamuses delegeerimise kohtas.

56 13. juuni 1958. aasta kohtuotsus Meroni *vs.* Ülemamet (9/56, EU:C:1958:7).

57 13. juuni 1958. aasta kohtuotsus Meroni *vs.* Ülemamet (9/56, EU:C:1958:7, lk 152).

58 Kohtuotsuse Meroni tavatõlgendust võib pidada selle tulemuseks, et selle otsuse eesmärk leiti olevat institutsioonilise tasakaalu säilitamine ja see järeldus tehti Euroopa Kohtu viitest võimude tasakaalule. Vt eespool 54. joonealuses märkuses viidatud Chamon, lk 1058 ja 1059. Vt samuti nõukogu õigustalituse arvamus delegeerimise kohta, lk 3–5.

59 13. juuni 1958. aasta kohtuotsus Meroni *vs.* Ülemamet (9/56, EU:C:1958:7, lk 154). Chamon lisab veel kuus kohtuotsuse Meroni tagajärge, mis on kindlaks tehtud akadeemilises kirjanduses: „1) delegeeriv asutus ei saa delegeerida rohkem volitusi, kui tal endal on; 2) delegeeriv asutus peab tagama jätkuva kontrolli; 3) delegeerimine ei saa olla kaudselt järeldatav, vaid see peab olema ette nähtud sõnaselgelt; 4) tagada tuleb jätkuv kohtulik järelevalve; 5) institutsioonilist tasakaalu ei tohi häirida; ja 6) delegeerimist peab olema tõesti vaja asjasse puutuvate ülesannete täitmiseks." Chamon, M., „The Empowerment of Agencies under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism", *European Law Review*, 39.(3.) kd, 2014, lk 380, vt lk 382.

60 Simoncini, M., „„Live and let die?" The Meroni doctrine in 2023", veebis aadressil https://eulawlive.com/op-ed-live-and-let-die-the-meroni-doctrine-in-2023-by-marta-simoncini/.

61 Nõukogu õigustalituse arvamuses delegeerimise kohta on mainitud Euroopa Ravimiametit, Euroopa järelevalveasutusi, nagu Euroopa Pangandusjärelevalve ja ESMA (lk 5, joonealune märkus 11). Kui vaadata Euroopa Kohtu põhikirja artiklit 58a, võime leida veel vähemalt neli ametit, kes teevad üksikotsuseid, mis on pärast vaidemenetlust vahetult kontrollitavad liidu kohtutes: Euroopa Liidu Intellektuaalomandi Amet, Ühenduse Sordiamet, Euroopa Kemikaaliamet ja Euroopa Liidu Lennundusohutusamet. Huvitaval kombel hõlmab Euroopa Kohtu põhikirja muutmise ettepanek artikli 58a muudatust, millega lisatakse sellesse asutuste nimekirja ka SRB. Vt ettepanek määruse kohta, millega muudetakse protokolli nr 3 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta, artikkel 3. Veebis aadressil https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3866197/en/.

79. Lord Diplock pakkus välja kaalutlusõiguse määratluse, mida pean kasulikuks ja liidu kontekstis kohaldatavaks: „Halduslik kaalutlusõiguse mõiste ise kätkeb endas õigust valida rohkem kui ühe võimaliku tegutsemisviisi vahel, millega seoses võivad mõistlikel inimestel olla erisugused arvamused selle kohta, mida eelistada.“ [62]

80. Igal juhul on kaalutlusõigus osa õigusloomest: poliitiliste valikute tulemusel võetakse vastu niisuguseid reegleid, mis on igaühele samadel tingimustel siduvad. Seda pädevust delegeeritakse üha enam täitevvõimule. [63] Liidus võib üldnormide vastuvõtmist delegeerida vaid komisjonile. [64] Võib põhjendatult väita, et liidus peab õigusloome jääma liidu institutsioonide ülesandeks.

81. Kaalutlusõigust teostatakse samas ka üksikotsuste tegemisel. [65] Teatava normi kohaldamine individuaalsete faktiliste asjaolude kogumile on harva, kui üldse kunagi automaatne; [66] harilikult kaasneb sellega valikute tegemine. Niisugust kaalutlusõigusel põhinevat otsustamist üksikjuhtude suhtes suunavad ja piiravad kõrgemalseisvad üldnormid.

82. Delegeerimist käsitlevate õigusnormide areng liidus ei lõppenud 1958. aastal. Minu argument on niisugune, et tänapäeval tuleb Meroni doktriini kohaselt eristada seadusandliku pädevuse delegeerimist üksikaktide vastuvõtmisega seotud kaalutlusõiguse delegeerimisest. Esimest ei saa asutustele delegeerida. Teist seevastu tohib, kuid delegeeriva aktiga tuleb niisuguse pädevuse teostamist piisavalt piiritleda.

83. See tuleneb kohtuotsuse Meroni järel välja kujunenud kohtupraktikast.

84. Esimene asjakohane kohtuotsus on Romano. [67] Selles kohtuasjas oli nõukogu volitanud võõrtöötajate sotsiaalkindlustuse halduskomisjoni (edaspidi „halduskomisjon“) fikseerima konverteerimiskursid, mille põhjal liikmesriikide asutused pidid määrama kindlaks summad, mis tuli isikule maksta selleks, et hüvitada rohkem kui ühest liikmesriigist saadavate pensionide taseme erinevus.

85. Euroopa Kohus leidis, et niisugusele organile nagu halduskomisjon ei saanud anda pädevust võtta vastu „seaduse jõuga akte“. [68] Euroopa Kohus viitas EMÜ asutamislepingu artiklile 155, mis reguleeris komisjoni pädevust. Väidetavalt seisnes nõukogu viga tookord selles, et ta ei delegeerinud seda pädevust komisjonile. [69] Seda järeldust tehes viitas Euroopa Kohus EMÜ asutamislepingu artiklitele 173 ja 177 [nüüd ELTL artiklid 263 ja 267], milles ei olnud tol ajal mainitud halduskomisjonilaadsete organite otsuste kohtulikku kontrolli.

86. Selle tagajärjel ei olnud halduskomisjoni fikseeritud konverteerimiskurss riigisisestele asutustele siduv, kui nad määrasid kindlaks maksmisele kuuluvaid pensionisummasid.

62 Secretary of State for Education and Science *vs.* Tameside MBC, [1976] UKHL 6, lk 17. Vt samuti kohtujurist Emiliou ettepanek kohtuasjas EKP *vs.* Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, punkt 44).

63 Galligan, D.J., „Arbitrariness and Formal Justice in Discretionary Decisions“ – Galligan, D.J. (toim), *Essays in Legal Theory: A Collaborative Work*, Melbourne University Press, 1984, lk 145.

64 ELTL artikli 290 lõikes 1 on samuti sätestatud, et delegeerimise kaudu võib komisjon ainult täiendada või muuta seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi.

65 Haldusliku otsustamisega kaasneva kaalutlusõiguse klassikalise käsitluse kohta vt Galligan, D.J., *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon Press, 1986, uus trükk 2011.

66 Olenemata oma tehniliste või oskusteadmiste tasemest ei ole otsuse tegija kunagi pelgalt „la bouche de la loi“ kui parafraseerida Montesquieud. Vt samuti Mendes, J., „Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU“, *Modern Law Review*, 80.(3.) kd, 2017, lk 443.

67 14. mai 1981. aasta kohtuotsus Romano (98/80, EU:C:1981:104).

68 Sealsamas, punkt 20.

69 Käesoleva ettepaneku 54. joonealuses märkuses viidatud Chamon, lk 1063.

87. Järgmine asjakohane kohtuasi oli ESMA ehk nn lühikeseks müügi kohtuasi.[70] Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (edaspidi „ESMA“) loodi osana liidu reaktsioonist finantskriisile eesmärgiga tugevdada finantsturgude järelevalvet liidu tasandil.[71] Aastal 2012 anti ESMA-le ühtlasi pädevus teha otsuseid üksikute turuosaliste suhtes, kui ta näeb „ohtu finantsturgude nõuetekohasele toimimisele ja terviklikkusele või liidu kogu finantssüsteemi või selle osa stabiilsusele“.[72]

88. Ühendkuningriik taotles ESMA-le selle pädevuse andnud sätte tühistamist. Ta väitis, et Meroni ja Romano doktriine on rikutud, sest ESMA-le anti kaalutlusõigus võtta seaduse jõuga meetmeid. Samuti väitis Ühendkuningriik, et ELTL artiklid 290 ja 291 reguleerivad delegeerimist ja rakendamist liidu õiguses ammendavalt, välistades niisuguste volituste andmise asutustele.[73]

89. Kohtuotsuses ESMA käsitles Euroopa Kohus kohtuotsusest Meroni tulenevaid nõudeid Lissaboni lepingu kontekstis ja järeldas, et jätkuvalt on keelatud asutusele „ulatusliku kaalutlusõiguse“ andmine.[74] Ta leidis, et ESMA-le antud pädevus on siiski täpselt piiritletud ja seda on võimalik kohtulikult kontrollida. ESMA on pädev tegutsema vaid juhul, kui esineb „oh[t] finantsturgude nõuetekohasele toimimisele ja terviklikkusele või liidu kogu finantssüsteemi või selle osa stabiilsusele ning neil on piiriülene mõju“.[75]

90. Euroopa Kohus ei pidanud asjakohaseks, et nende laiade mõistete sisustamise endaga võib kaasneda kaalutlusõiguse kasutamine.[76] Selle asemel toonitas ta vajadust ESMA-l kasutada erilisi professionaalseid ja tehnilisi teadmisi.[77] Võttes arvesse Euroopa Kohtu poolt piisavaks peetud piirangut ESMA pädevuse teostamise suhtes, leidis ta, et kohtuotsusest Meroni tulenevat kaalutlusõiguse delegeerimise keeldu ei ole rikutud.

91. Seejärel käsitles Euroopa Kohus Romano kohtuotsust. Kohtujurist Jääskineni ettepanekuga[78] nõustudes leidis Euroopa Kohus, et kuna ELTL artiklitega 263 ja 267 on nüüd sõnaselgelt lubatud asutuste aktide kohtulik kontroll, ei ole kohtuotsuses Romano ette nähtud piirang enam kohaldatav.[79]

70 22. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-270/12, EU:C:2014:18).

71 Kohtujurist Jääskineni ettepanek kohtuasjas Ühendkuningriik *vs.* nõukogu ja parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, punkt 2).

72 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2012. aasta määruse (EL) nr 236/2012 lühikeseks müügi ja krediidiriski vahetustehingute teatavate aspektide kohta (ELT 2012, L 86, lk 1) artikkel 28.

73 Peale selle väitis Ühendkuningriik, et ELTL artikkel 114 ei ole korrektne õiguslik alus. Kohtujurist Jääskinen nõustus ja andis Euroopa Kohtule nõu Ühendkuningriigi hagi sel põhjusel rahuldada. Vt kohtujurist Jääskineni ettepanek kohtuasjas Ühendkuningriik *vs.* nõukogu ja parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, punktid 6 ja 48–53). Euroopa Kohus sellega ei nõustunud.

74 22. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 42).

75 Sealsamas, punktid 46 ja 47. Vt samuti kohtujurist Jääskineni ettepanek kohtuasjas Ühendkuningriik *vs.* nõukogu ja parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, punkt 42). Tuvastades, et ESMA kaalutlusõigus on suuresti kärbitud, viitas Euroopa Kohus ka ESMA kohustusele konsulteerida Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukoguga ja teatada riigisisestele pädevatele asutustele kavandatavast meetmest ning vaatama selle meetme iga kolme kuu tagant läbi. Lõpuks pidas Euroopa Kohus asjakohaseks, et komisjon on pädev võtma vastu delegeeritud akte, millega määratakse kindlaks kriteeriumid ja tegurid, mida ESMA peab arvesse võtma teatavate ebasoodsate sündmuste või suundumuste ja ohtude tekkimisel (punktid 50 ja 51).

76 Selle aspekti kriitika kohta vt eespool käesoleva ettepaneku 66. joonealuses märkuses viidatud Mendes, lk 447–448, ja 59. joonealuses märkuses viidatud Chamon, lk 393.

77 22. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-270/12, EU:C:2014:18, punktid 52, 82 ja 85).

78 Kohtujurist Jääskineni ettepanek kohtuasjas Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-270/12, EU:C:2013:562, punktid 74 ja 88) (ta väitis, et hoolimata Lissaboni lepinguga tehtud muudatustest, millega nähti ette asutuste aktide kohtulik kontroll, ja sellest asutustele tulenenud võimalusest võtta vastu õiguslikult siduvaid akte – mistõttu kohtuotsus Romano kaotas oma asjakohasuse –, tuleb delegeerivas aktis ette näha „piisavalt selged kriteeriumid, nii et rakenduspädevust on võimalik kohtulikult kontrollida“).

79 22. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 65).

92. Tehes konkreetse turuosalise kohta üksikotsuse, kasutas ESMA kindlasti kaalutlusõigust sellest olenemata, millised on volitusnormist tulenevad piirid. Seepärast järeldan pärast kohtuotsust ESMA, et asutustele individuaalsete otsuste tegemiseks kaalutlusõiguse delegeerimine on lubatav niikaua, kuni see allub kohtulikule kontrollile.

93. Üldiselt on kohtuotsustest Romano ja ESMA võimalik järeldada, et asutustele ei saa delegeerida üldkohaldatavate aktide vastuvõtmise pädevust, kuid neile saab anda selgelt piiritletud täitevvolitused, mis on kohtulikult kontrollitavad. [80]

94. Seega ei oleks SRB-le komisjoni kinnituseta kriisilahendusskeemi üle otsustamise pädevuse andmine Meroni doktriiniga vastuolus. Ühtse kriisilahenduskorra määrus piirab ja suunab SRB volituste kasutamist piisava täpsusega: SRB võib kriisilahendusega jätkata vaid juhul, kui ta järeldab, et see on avalikes huvides. See järeldus põhineb kaalutlusõigusel, kuid ei ole meelevaldne, sest ühtse kriisilahenduskorra määruse kohaselt piirab seda nõue saavutada üks selle määruse artikli 14 lõikes 2 ette nähtud kriisilahenduse eesmärkidest. [81] Samuti eeldab see hinnangu andmist küsimuses, kas nende eesmärkide seisukohast oleks kahjulik, kui pank riigisisese õiguse alusel likvideeritaks. [82]

95. See jätab ruumi erinevatele lahendustele üksikjuhtudel, kuid peamised poliitilised valikud on tehtud ühtse kriisilahenduskorra määruses: seal on loetletud olukorrad, kus on vajalik turgu sekkuda, ning samal ajal on nõutav tasakaalu saavutamine panga turul saatuse hooleks jätmise ja liidu sekkumise vahel. Pealegi, kui üksikotsus oleks jäetud ainult SRB teha, oleks see olnud allutatud liidu kohtute kontrollile.

96. Kaalutluslike üksikotsuste tegemise õiguse delegeerimine SRB-le oleks kooskõlas kohtuotsusest Meroni kohtuotsuseni ESMA ette nähtud standarditega ka siis, kui kriisilahendusskeemi jõustumiseks ei ole nõutav komisjoni heakskiit.

97. Siiski ei korraldanud liidu seadusandja kriisilahendusmenetlust niisugusel viisil. Järgmises jaos näitan, et käesoleva apellatsiooniasja lahendamisel on olulised ühtse kriisilahenduskorra määruses tehtud seadusandlikud valikud, mitte Meroni doktriin.

2. Miks lasub õiguslik vastutus Banco Populari kriisilahendusskeemi eest komisjonil?

98. Järeldus, et komisjon kannab õiguslikku vastutust kriisilahendusskeemi eest ja on see, kes peaks olema käesolevas tühistamishagis kostja, tuleneb ühtse kriisilahenduskorra määruse sõnastusest ja ülesehitusest. Seega on tegu liidu seadusandja valikuga.

[80] SRB ei ole esimene asutus, millel on volitus teha üksikjuhtumite suhtes kaalutlusotsuseid, ilma et komisjon peaks need heaks kiitma. Vt selle kohta käesoleva ettepaneku 61. joonealune märkus.

[81] Seal loetletud kriisilahenduse eesmärgid on: „a) tagada kriitiliste funktsioonide jätkuvus; b) vältida olulist negatiivset mõju finantsstabiilsusele, eelkõige hoides ära finantsraskuste ülekandumise, sealhulgas turuinfrastruktuuridele, ja säilitades turudistsipliini; c) kaitsta avaliku sektori vahendeid, minimeerides tuginemist erakorralisele avaliku sektori finantstoetusele; d) kaitsta [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta] direktiivi 2014/49/EL [hoiuste tagamise skeemide kohta (ELT 2014 L 173, lk 149)] kohaldamisalasse kuuluvaid hoiustajaid ja [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. märtsi 1997. aasta] direktiivi 97/9/EÜ [investeeringute tagamise skeemide kohta (ELT 1997 L 84, lk 22; ELT eriväljaanne 6/2, lk 311] kohaldamisalasse kuuluvaid investoreid; e) kaitsta klientide rahalisi vahendeid ja klientide vara."

[82] Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõike 5 kohaselt „käsitatakse kriisilahenduse meedet avaliku huvi seisukohast vajalikuna, kui see on vajalik ühe või mitme artiklis 14 viidatud kriisilahenduse eesmärgi saavutamiseks ja see on nende eesmärkidega proportsionaalne ning ettevõtja lõpetamine ja likvideerimine tavalises maksejõuetusmenetluses ei aitaks kriisilahenduse eesmärke samavõrra saavutada".

99. Kui SRB kasutab oma kaalutlusõigust ja võtab vastu kriisilahendusskeemi, peab ta edastama selle skeemi komisjonile, et saada heakskiit.

100. *See* kriisilahendusskeem võib jõustuda *üksnes* juhul, kui komisjon ega nõukogu ei ole esitanud vastuväiteid 24 tunni jooksul alates sellest, kui SRB skeemi edastas. Seega on selge, et kriisilahendusskeem niisugusel kujul, nagu SRB selle vastu võttis, ei saa muutuda õiguslikult siduvaks aktiks ilma komisjoni (või teatavates olukordades nõukogu) heakskiiduta.

101. Üldkohus järeldas nii ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 16 lõike 1[83] kui ka artikli 47 põhjal,[84] et kriisilahendusskeemi tegelik andja on SRB, kes peaks seepärast olema tühistamismenetluses kostja. Liidu seadusandja aga kavandas kriisilahendusmenetluse nii, et SRB sõltumatusest kriisilahendusskeemi vastuvõtmisel ei piisa selleks, et ta oleks selle akti andja. Õiguslikult ei ole kriisilahendusskeemi olemas, kui komisjon ei ole seda heaks kiitnud.

102. Komisjon väidab – ja ma olen temaga täiesti nõus –, et Üldkohtu põhjenduskäik oli vastuoluline. Ühest küljest tunnistas Üldkohus, et kriisilahendusskeemi jõustumiseks on vaja komisjoni heakskiitu.[85] Teisest küljest aga leidis ta, et kriisilahendusskeem on akt, mis saab jõustuda ja tekitada iseseisvalt õiguslikke tagajärgi.[86]

103. Käesoleval juhul on selge, et kriisilahendusskeem ei tekitanud iseseisvalt õiguslikke tagajärgi. See muutus õiguslikult siduvaks alles alates hetkest, kui komisjon selle selgelt heaks kiitis.

104. Mõningane segadus vaidlustatud kohtuotsuses tuleneb sellest, et vormiliselt võib kriisilahendusmenetluses hõlmata kahte akti: kriisilahendusskeem, mille on vastu võtnud SRB, ja heakskiit, mille on andnud komisjon. Kui akte on vormiliselt kaks, siis kumb neist on vaidlustatav?

105. See küsimus on eksitav. Mõiste „vaidlustatav akt“ ei ole vormiline, vaid on sisuline. Õige on hoopis küsida: mis on käesoleval juhul vaidlustatud? Ilmselgelt on hagejad huvitatud kriisilahendusskeemi enda või selle osade tühistamisest. Komisjoni heakskiit on nende jaoks oluline vaid niivõrd, kui et ilma selleta ei oleks kriisilahendusskeemi.

106. Selles mõttes ei ole komisjoni heakskiit iseseisev akt. See on seotud SRB esitatud kriisilahendusskeemiga ja oleks ilma selle skeemi sisuta tähenduseta. Seepärast, ehkki komisjoni kinnitus on kõigest poole lehekülje pikkune, on kriisilahendusskeem kinnituse ese ja seega selle otsuse lahutamatu osa.

107. Samamoodi ei saa kriisilahendusskeemi eraldada selle heakskiitmisest, ilma milleta see ei saaks eksisteerima hakata. Kumbki akt ei ole eraldi vaidlustatav.

108. Minu arvates võib vaidlustatav akt olla üksnes *kriisilahendusskeem sellisel kujul, nagu komisjon on selle kinnitanud*. Seda võib kirjeldada ka teistpidi: komisjoni heakskiit on vaidlustatav akt, kriisilahendusskeem aga selle heakskiidu lahutamatu osa.

83 Sellega seoses tugines Üldkohus ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 16 lõikele 1, märkides, et SRB „otsustab kriisilahendusmeetme üle“. Vt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 116 ja 120.

84 Ühtse kriisilahenduskorra määruse artiklis 47 on sätestatud, et SRB tegutseb sõltumatult ja üldistes huvides (lõige 1) ning ei küsi ega võta vastu juhiseid muu hulgas liidu institutsioonidelt ja asutustelt (lõige 2). SRB sõltumatusest hoolimata on ühtse kriisilahenduskorra määrusega antud komisjonile sõnaselged volitused anda kriisilahendusskeemile õiguslikult siduvad tagajärjed.

85 Komisjon viitab vaidlustatud kohtuotsuse punktidele 127, 128 ja 130.

86 Komisjon viitab seejuures vaidlustatud kohtuotsuse punktidele 117, 120 ja 127.

109. Jääb küsimus, keda tuleb pidada nende teineteisest lahutamatute aktide õiguslikult asjaomaseks andjaks.

110. Komisjon väidab selle kohta, et Üldkohus jättis täielikult tähelepanuta Euroopa Kohtu praktika, mis käsitleb ühismenetlusi. Selle kohtupraktika kohaselt saavad siduvad õiguslikud tagajärjed olla vaid niisugusel aktil, millega lõpetatakse kogu menetlus.[87] See kohtupraktika on, nagu komisjon väidab, kohaldatav nii vertikaalsete ühismenetluste suhtes (kui on kaasatud nii Euroopa Liit kui ka riigisisesed asutused) kui ka horisontaalsete ühismenetluste suhtes, nagu seda on kriisilahendusmenetlus. Sellest lähtudes väidab komisjon, et tema heakskiit lõpetab kriisilahendusmenetluse ja on seega vaidlustatav akt. Ent see käsitlus on aktsepteeritav vaid juhul, kui heakskiit ei ole eraldatud aktist, millele heakskiit antakse.

111. Sellest kohtupraktikast nähtuvalt on akti õiguslikult asjaomane *andja* see organ, kelle otsus lõpetab menetluse. Kuna menetlus lõpeb kriisilahendusskeemi heakskiitmisega, on selleks organiks komisjon.[88]

112. Oma heakskiiduga kiidab komisjon heaks kogu kriisilahendusskeemi, nii selle tehnilised kui ka kaalutlusõigust kätkevad aspektid. Nagu komisjon kohtuistungil õigesti märkis, on need aspektid üksteisest sõltuvad ja lahutamatud.

113. Ühtse kriisilahenduskorra määruse sõnastuses ei viita miski sellele, nagu kiidaks komisjon heaks vaid kriisilahendusskeemi kaalutlusõigust kätkevad osad. Vastupidi. Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 18 lõikes 7 on sätestatud, et „komisjon [kinnitab] *kriisilahendusskeemi* või esitab selle kohta vastuväiteid *kaalutlusõigust kätkevates aspektides*“.[89] Seega, erinevalt vastuväitest, mis esitatakse vaid kaalutlusõigust kätkevate aspektide suhtes, puudutab kinnitamine kriisilahendusskeemi tervikuna.

114. Seega eksis Üldkohus, kui ta põhjendas oma otsust komisjoni pädevusega esitada vastuväiteid üksnes kriisilahendusskeemi kaalutlusõigust kätkevate aspektide suhtes.[90] Need osad, mis ei kätke kaalutlusõigust, on faktilised ja võivad olla valed, kuid need ei ole valiku küsimus. Kui komisjon kiidab heaks kriisilahendusskeemi, kinnitab ta igal juhul ka faktilisi järeldusi, mille põhjal kaalutlusõigust kätkenud valikud tehti.

115. Pärast komisjoni heakskiitu hakkab kriisilahendusskeem tekitama õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele ja komisjon muutub õiguslikult vastutavaks kogu kriisilahendusskeemi eest. Seepärast ei ole vaja SRBd kaaskostjaks kaasata.

116. Põhjendamaks oma argumenti selle kohta, kes on käesoleval juhul vaidlustatava akti andja, tugines komisjon apellatsioonkaebuse teises väites oma kaitseõigustele. Ta väitis, et tema õigus kriisilahendusskeemi kaitsta oleks piiratud, kui ta ei oleks kostja.[91]

87 Komisjon viitab seejuures 11. novembri 1981. aasta kohtuotsusele IBM *vs.* komisjon (60/81, EU:C:1981:264, punktid 10–12) ning 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsusele Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punkt 49).

88 Samamoodi tunnistati vastuvõetamatuks komisjoni vastu esitatud hagi dumpinguvastaste tollimaksude kehtestamise peale, sest „otsustamispädevus kuulub nõukogule, kes ei ole kohustatud üldse mingit otsust tegema, kui ta ei nõustu komisjoniga, või võib soovi korral teha otsuse komisjoni ettepanekute põhjal“. 8. mai 1985. aasta kohtumäärus Koyo Seiko *vs.* nõukogu ja komisjon (256/84, EU:C:1985:178, punkt 3).

89 Kohtujuristi kursiiv.

90 Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 137. Vt samuti käesoleva ettepaneku punkt 18.

91 Komisjon meenutas Üldkohtu kodukorra artiklit 142, mille kohaselt ei saa menetlusse astujad esitada iseseisvaid avaldusi.

117. See on äraspidine argument. Täielik võimalus akti kaitsta muutub oluliseks vaid juhul, kui komisjon on selle eest õiguslikult vastutav. Komisjon ei muutu kaitseõiguse olemasolu tõttu õiguslikult vastutavaks organiks, vaid esimene on hoopis teise tagajärg. See, et komisjon on akti andja, tuleneb ühtse kriisilahenduskorra sõnastusest ja ülesehitusest, mille kohaselt algab selle kriisilahendusskeemi õiguslik toime komisjoni heakskiidust. Tema õigus seda skeemi kaitsta tuleneb sellest, et tema on akti andja.

118. Paralleelne SRB argument, et tema kaitseõigusi rikutaks, kui ta ei oleks kostja, ei ole samal põhjusel paikapidav. Kui ei olegi ette nähtud, et SRB on kriisilahendusskeemi eest õiguslikult vastutav, ei ole ka põhjust, miks tal peaksid olema täielikud kaitseõigused. See aga ei tähenda, et ta ei saa astuda kriisilahendusskeemi peale algatatud kohtumenetlusse.

119. Seega on vaidlustatav akt komisjoni heakskiit Banco Populari kriisilahendusskeemile. Sellel heakskiidul, mille lahutamatu osa on kriisilahendusskeem ise, on õiguslikud tagajärjed ja seega on see kohtulikult kontrollitav. [92]

120. Seda järeldust ei muuda ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 86 lõikel 2 põhinev Üldkohtu põhjenduskäik, [93] mille kohaselt on vaidlustatavaks aktiks SRB poolt vastu võetud kriisilahendusskeem, sest SRB otsuseid saab vaidlustada. Selle sätte kohaldamisalas on muud SRB-le omistatavad otsused, näiteks otsus jätta kriisilahendusmenetlus algatamata. [94]

121. Samuti asus Üldkohus seisukohale, et kriisilahendusskeem tekitab iseseisvalt õiguslikke tagajärgi, sest FROB on kohustatud seda rakendama. [95] Seda järeldust tehes näib Üldkohus olevat eiranud kriisilahendusskeemi artiklit 13, mille kohaselt on see skeem adresseeritud FROBile ja edastatakse talle pärast skeemi kinnitamist komisjoni või nõukogu poolt. Seega toetab see komisjoni argumenti, et tema heakskiit reguleerib kriisilahendusskeemi jõustumist selle skeemi adressaadi, riikliku kriisilahendusasutuse suhtes.

122. Kõik eespool kirjeldatud kaalutlused viivad järeldusele, et kriisilahendusskeemi õiguslikult vastutav andja on komisjon.

123. Tuleb käsitleda veel üht lahendamist vajavat küsimust. Selleks et tagada tõhus kontroll liidu kohtute poolt, peavad õiguslikult siduvad meetmed sisaldama põhjendusi. [96] Põhjendusi teadmata on isikul, keda meede mõjutab, keeruline akti sisukalt vaidlustada.

92 Väljakujunenud Euroopa Kohtu praktika kohaselt on vaidlustatav akt selle laadist ja vormist olenemata iga liidu institutsiooni, organi või asutuse otsus, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi. Euroopa Kohtu 20. novembri 2018. aasta otsus komisjon *vs.* nõukogu (Antarktika merekaitsealad) (C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 59).

93 Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 140. Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 86 lõikes 2 on sätestatud: „Liikmesriigid ja liidu institutsioonid, samuti kõik füüsilised ja juriidilised isikud, võivad vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 263 esitada Euroopa Liidu Kohtule hagi kriisilahendusnõukogu otsuse vastu“.

94 Euroopa Kohtu 6. mai 2021. aasta otsuses ABLV Bank jt *vs.* EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369) (millele Üldkohus ekslikult tugines) tehtud järelduse, et EKP hinnang maksejõuetuse või tõenäolise maksejõuetuse kohta ei ole vaidlustatav akt, tingis just see, et SRB saab vastu võtta otsuse jätta kriisilahendusmenetlus algatamata. Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 135, milles on viidatud 6. mai 2021. aasta kohtuotsusele ABLV Bank jt *vs.* EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369, punkt 66).

95 Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 119.

96 8. mai 2019. aasta kohtuotsus Landeskreditbank Baden-Württemberg *vs.* EKP (C-450/17 P, EU:C:2019:372, punkt 85 ja seal viidatud kohtupraktika).

124. Põhjendused selle kohta, kuidas Banco Populari kriisilahendus vastab ühtse kriisilahenduskorra tingimusele, on esitatud kriisilahendusskeemis eneses. Seda kriisilahendusskeemi kinnitades kinnitab komisjon ka selle põhjendused ja peab olema valmis neid liidu kohtutes kaitsma. [97]

125. Tähtsusetu ei ole seegi, kas komisjon tegelikult võib Banco Populari kriisilahenduse põhjendusi täiel määral kaitsta. See on võimalik vaid juhul, kui komisjon on tõepoolest selle akti tegelik andja.

126. Ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 43 lõike 3 kohaselt on komisjonil (ja EKP-l) oma esindaja, kellel on õigus osaleda alalise vaatlejana SRB täitevistungitel ja täiskogul ning õigus osaleda aruteludes ja tutvuda kõigi dokumentidega. [98]

127. Kohtuotsuses Algebris [99] – nagu ka Banco Populari kriisilahenduse kontekstis – leidis Üldkohus, et komisjon tõepoolest osales kriisilahenduse ettevalmistamisel ja hindas nõuetekohaselt kriisilahendusskeemi, mille SRB talle esitas. Seda, et ta hindas seda 77 minuti jooksul, tasakaalustas tema osalemine kriisilahendusskeemini viinud menetluses, mis on oma olemuselt kiireloomuline olukord. [100]

128. Komisjoni heakskiit Banco Populari kriisilahendusskeemile ei näi olevat pelgalt kummitempli löömine. Oma heakskiiduga kinnitas komisjon kriisilahendusskeemi sisu.

129. Siiski, kriisilahendusskeemi ennast sellele kinnitusele ei lisatud. [101] Kohtuotsuses Algebris leidis Üldkohus mõningases vastuolus vaidlustatud kohtuotsusega, et komisjoni viitest kriisilahendusskeemile ja selles näidatud põhjendustele piisab, et põhjendamiskohustus oleks täidetud. Ta asus seisukohale, et „kriisilahendusskeem ja selle põhjendused on osa vaidlustatud otsuse vastuvõtmise taustast“, [102] milles komisjoni heakskiit anti.

130. Sellegipoolest kerkis käesolevas asjas peetud kohtuistungil üles küsimus, kuidas peaksid eraõiguslikud isikud esitama ELTL artikli 263 lõike 4 alusel hagi, kui nad ei saa tutvuda põhjendustega – millele tuginedes komisjon oma heakskiidu andis – sellest heakskiitvast otsusest endast.

131. Komisjon vastas, et heakskiiduga koos kriisilahendusskeemi avaldamine ei ole praktiline, sest see sisaldab konfidentsiaalset teavet. Ta väljendas seisukohta, et heakskiidust on ikkagi selge, et ta viitab Banco Populari kriisilahendusele, mille SRB avaldas oma veebisaidil ja mis on seega avalikult kättesaadav. [103]

97 Komisjoni heakskiidus Banco Populari kriisilahendusskeemile on märgitud, et „komisjon on kriisilahendusskeemiga nõus. Muu hulgas nõustub ta SRB põhjendustega selle kohta, miks on kriisilahendus avalikes huvides vajalik“. Komisjoni heakskiidu põhjendus 4.

98 Nõukogu suhtes ei ole samalaadset osalemist ette nähtud.

99 1. juuni 2022. aasta kohtuotsus Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group *vs.* komisjon (T-570/17, EU:T:2022:314, punktid 138, 139 ja 143). Seda kohtuotsust edasi ei kaevatud.

100 Kohtuasjas Algebris selgitas komisjon, et ta osales mitmesugustes kriisilahendusskeemi vastuvõtmisele eelnenud staadiumides, sealhulgas igapäevastel koosolekutel ja SRB edastas talle kaks kriisilahendusskeemi eelprojekti ning tal oli juurdepääs kõikidele dokumentidele, mis olid kriisilahendusskeemi ettevalmistamisel olulised, sealhulgas Banco Populari finantsolukorda käsitlev info. 1. juuni 2022. aasta kohtuotsus Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group *vs.* komisjon (T-570/17, EU:T:2022:314, punktid 132–135).

101 Komisjoni heakskiidus on viidatud ainult Banco Populari kriisilahendusskeemile (põhjendus 2).

102 1. juuni 2022. aasta kohtuotsus Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group *vs.* komisjon (T-570/17, EU:T:2022:314, punktid 151 ja 156).

103 Komisjon jätkas seda praktikat Sberbank banka d.d. ja Sberbank d.d. kriisilahenduse suhtes. Vt komisjoni 1. märtsi 2022. aasta otsus (EL) 2022/947, millega kinnitatakse Sberbank banka d.d. kriisilahenduse skeem (ELT 2022, L 164, lk 63), ja komisjoni 1. märtsi 2022. aasta otsus (EL) 2022/948, millega kinnitatakse Sberbank d.d. kriisilahenduse skeem (ELT 2022, L 164, lk 65).

132. Olen seisukohal, et edaspidi peab komisjon lisama oma kinnitusele, mis avaldatakse *Euroopa Liidu Teatajas*, kriisilahendusskeemi mittekonfidentsiaalse versiooni. Kuigi praegu Üldkohtu menetluses olevate hagide arvukus näitab, et asjaomased isikud olid kriisilahendusskeemist teadlikud, annaks heakskiidu ja kriisilahendusskeemi koos avaldamine selguse, et oma heakskiitu andes kinnitab komisjon kogu kriisilahendusskeemi, sealhulgas põhjendused, millel see rajaneb.

133. Kokkuvõttes olen seisukohal, et kriisilahendusskeem ei ole õiguslikult iseseisev ja seetõttu ei saa seda vaidlustada komisjoni kinnitusest eraldiseisvalt. Hagis tuleks vaidlustada komisjoni kinnitus SRB kriisilahendusskeemile. Seega eksisteerib üks vaidlustatav akt, mille andja on komisjon.

VII. Ettepanek

134. Eeltoodut arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

– tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 1. juuni 2022. aasta otsus Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja SFL *vs.* SRB (T-481/17, EU:T:2022:311) osas, milles on tunnistatud vastuvõetavaks hagi kriisilahendusskeemi vastu sellisena, nagu selle on vastu võtnud SRB;

– jätta Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja SFLi esitatud tühistamishagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;

– jätta Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja SFLi kohtukulud nende endi kanda ning mõista neilt välja SRB ja Banco Santander SA kohtukulud Üldkohtu menetluses;

– jätta Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja SFLi kohtukulud nende endi kanda ning mõista neilt välja SRB ja komisjoni kohtukulud apellatsioonimenetluses;

– jätta ülejäänud menetlusse astujate kohtukulud Üldkohtu menetluses nende endi kanda ja jätta menetlusse astujate kohtukulud Euroopa Kohtu apellatsioonimenetluses nende endi kanda.