



Συλλογή της Νομολογίας

Υπόθεση C-45/21

Banka Slovenije

[αίτηση που υπέβαλε το Ustavno sodišče Republike Slovenije (Σλοβενία) για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 13ης Σεπτεμβρίου 2022

«Προδικαστική παραπομπή – Ευρωπαϊκό σύστημα Κεντρικών Τραπεζών – Εθνική κεντρική τράπεζα – Οδηγία 2001/24/ΕΚ – Εξυγίανση και εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων – Αποκατάσταση ζημιών που προκύπτουν από τη θέσπιση μέτρων εξυγιάσεως – Άρθρο 123 ΣΛΕΕ και άρθρο 21.1 του πρωτοκόλλου (αριθ. 4) για το καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας – Απαγόρευση νομισματικής χρηματοδοτήσεως των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ – Άρθρο 130 ΣΛΕΕ και άρθρο 7 του ως άνω πρωτοκόλλου – Ανεξαρτησία – Γνωστοποίηση εμπιστευτικών πληροφοριών»

1. Οικονομική και νομισματική πολιτική – Οικονομική πολιτική – Ευρωπαϊκό σύστημα Κεντρικών Τραπεζών – Απαγόρευση νομισματικής χρηματοδοτήσεως – Διαγραφή χρηματοπιστωτικών μέσων από εθνική κεντρική τράπεζα στο πλαίσιο μέτρων εξυγιάσεως και εκκαθάρισεως των πιστωτικών ιδρυμάτων – Ευθύνη της εν λόγω κεντρικής τράπεζας με ίδιους πόρους λόγω παραβιάσεως των κανόνων που οφείλει να τηρεί κατά την άσκηση των επιμέλων καθηκόντων – Επιτρέπεται – Προϋπόθεση (Άρθρο 123 § 1 ΣΛΕΕ· πρωτόκολλο αριθ. 4 που προσαρτάται στις Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ, άρθρα 14.4, 21.1 και 35.3· κανονισμός 3603/93 του Συμβουλίου, άρθρο 1 § 1· οδηγία 2001/24 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου)

(βλ. σκέψεις 43-47, 52, 57, 61, 67, 68, 71, 75, διατακτ. 1)

2. Οικονομική και νομισματική πολιτική – Οικονομική πολιτική – Ευρωπαϊκό σύστημα Κεντρικών Τραπεζών – Απαγόρευση νομισματικής χρηματοδοτήσεως – Διαγραφή χρηματοπιστωτικών μέσων από εθνική κεντρική τράπεζα στο πλαίσιο μέτρων εξυγιάσεως και εκκαθάρισεως των πιστωτικών ιδρυμάτων – Ευθύνη της εν λόγω κεντρικής τράπεζας με ίδιους πόρους για τη ζημία που υπέστησαν ορισμένοι πρώην κάτοχοι χρηματοπιστωτικών μέσων απλώς και μόνο λόγω της διαγραφής – Δεν επιτρέπεται – Περιορισμός της ευθύνης – Δεν ασκεί επιρροή (Άρθρο 123 § 1 ΣΛΕΕ· πρωτόκολλο αριθ. 4 που προσαρτάται στις Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ, άρθρο 21.1· κανονισμός 3603/93 του Συμβουλίου, άρθρο 1 § 1)

(βλ. σκέψεις 84, 86, 23, 90, διατακτ. 2)

3. Οικονομική και νομισματική πολιτική – Νομισματική πολιτική – Ευρωπαϊκό σύστημα Κεντρικών Τραπεζών – Ανεξαρτησία των εθνικών κεντρικών τραπεζών – Διαγραφή χρηματοπιστωτικών μέσων από εθνική κεντρική τράπεζα στο πλαίσιο μέτρων εξυγίανσεως και εκκαθάρισεως των πιστωτικών ιδρυμάτων – Ευθύνη της εν λόγω τράπεζας για τις ζημίες που προκλήθηκαν από την επίμαχη διαγραφή έως ποσού ικανού να επηρεάσει την ικανότητά της να εκπληρώσει αποτελεσματικά την αποστολή της – Δεν επιτρέπεται (Άρθρα 127 § 2, 130 και 282 § 3 ΣΛΕΕ· πρωτόκολλο αριθ. 4 που προσαρτάται στις Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ, άρθρα 3.1, 7 και 14.4)

(βλ. σκέψεις 95, 101, 104, 106, διατακτ. 3)

4. Ελευθερία εγκαταστάσεως – Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών – Πιστωτικά ιδρύματα – Εξυγίανση και εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων – Οδηγία 2001/24 – Προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων – Υποχρέωση επαγγελματικού απορρήτου – Περιεχόμενο – Πληροφορίες που αποκτήθηκαν ή δημιουργήθηκαν κατά την εφαρμογή μέτρων εξυγίανσεως και τα οποία δεν αποτέλεσαν αντικείμενο ενημερώσεως ή διαβουλεύσεως – Δεν περιλαμβάνονται (Οδηγίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2001/24, άρθρο 33, 2006/48, άρθρα 44 έως 52, και 2013/36, άρθρα 53 έως 62)

(βλ. σκέψεις 116, 118, 122, 124, διατακτ. 4)

Σύνοψη

Κατόπιν της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσεως, εθνικές νομοθετικές διατάξεις επέτρεψαν στην Banka Slovenije (Κεντρική Τράπεζα της Σλοβενίας) να διαγράψει ορισμένα χρηματοπιστωτικά μέσα όταν η διατήρησή τους δημιουργεί κίνδυνο πτωχεύσεως για ένα πιστωτικό ίδρυμα και συνιστά απειλή για το χρηματοπιστωτικό σύστημα στο σύνολό του¹. Εν συνεχεία, θεσπίστηκαν με νόμο δύο διαφορετικά και εναλλακτικά καθεστώτα ευθύνης της εν λόγω κεντρικής τράπεζας για ζημίες που προκλήθηκαν στους πρώην κατόχους διαγραφέντων χρηματοπιστωτικών μέσων.

Αφενός, η ευθύνη αυτή δύναται να θεμελιωθεί όταν αποδεικνύεται ότι η διαγραφή ενός χρηματοπιστωτικού μέσου δεν συνιστούσε αναγκαίο μέτρο ή ότι παραβιάστηκε η αρχή κατά την οποία ο πιστωτής δεν μπορεί να περιέλθει σε δυσμενέστερη θέση απ' ό,τι σε περίπτωση πτωχεύσεως. Η Κεντρική Τράπεζα της Σλοβενίας μπορεί, ωστόσο, να απαλλαγεί από την ευθύνη της αποδεικνύοντας ότι η ίδια ή τα εξουσιοδοτημένα από αυτήν πρόσωπα ενήργησαν με τη δέουσα επιμέλεια. Αφετέρου, τα φυσικά πρόσωπα που ήταν προηγουμένως κάτοχοι διαγραφέντος χρηματοπιστωτικού μέσου και των οποίων το ετήσιο εισόδημα είναι χαμηλότερο ενός συγκεκριμένου ορίου μπορούν να λάβουν από την Κεντρική Τράπεζα της Σλοβενίας κατ' αποκοπήν αποζημίωση.

¹ Πρόκειται για τα μέτρα εξυγίανσεως κατά την έννοια της οδηγίας 2001/24/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Απριλίου 2001, για την εξυγίανση και την εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων (ΕΕ 2001, L 125, σ. 15). Το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί δύο φορές στο πλαίσιο των εν λόγω μέτρων εξυγίανσεως που λήφθηκαν στη Σλοβενία και της εφαρμογής τους, αλλά επί ζητημάτων πολύ διαφορετικών από τα επίμαχα στην υπό κρίση υπόθεση [αποφάσεις της 19ης Ιουλίου 2016, Kotnik κ.λπ. (C-526/14, ΕΥ:C:2016:570), και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Σλοβενίας (Αρχεία της ΕΚΤ) (C-316/19, ΕΥ:C:2020:1030)].

Ο νόμος προβλέπει ότι οι δαπάνες που προκύπτουν από την εφαρμογή των εν λόγω καθεστώτων ευθύνης χρηματοδοτούνται, καταρχάς, από ειδικά αποθεματικά στα οποία καταβάλλονται τα κέρδη που πραγματοποιεί η Κεντρική Τράπεζα της Σλοβενίας από την 1η Ιανουαρίου 2019, στη συνέχεια, από τα γενικά αποθεματικά της εν λόγω τράπεζας, και συγκεκριμένα έως το 50 % αυτών, και, τέλος, με δάνειο από τις σλοβενικές αρχές.

Η Κεντρική Τράπεζα της Σλοβενίας υπέβαλε αίτηση ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου αυτού ενώπιον του Ustavno sodišče (Συνταγματικού Δικαστηρίου, Σλοβενία), υποστηρίζοντας, μεταξύ άλλων, ότι τα καθεστώτα ευθύνης που θεσπίζει ο νόμος δεν συνάδουν με το δίκαιο της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, το εν λόγω δικαστήριο αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο, μεταξύ άλλων, ερωτήματα σχετικά με τη συμβατότητα των καθεστώτων αυτών με δύο θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη δράση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ), ήτοι την απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδοτήσεως² και την αρχή της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών³.

Με την απόφασή του, η οποία εκδόθηκε από το τμήμα μείζονος συνθέσεως, το Δικαστήριο κρίνει ότι η απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδοτήσεως δεν αντιτίθεται σε καθεστώς ευθύνης συνδεδεμένο με την εκ μέρους κεντρικής τράπεζας παράβαση κανόνων που διέπουν την άσκηση καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί από το εθνικό δίκαιο, υπό την προϋπόθεση ότι η κεντρική τράπεζα ευθύνεται μόνον όταν οι ενέργειές της ή οι ενέργειες των προσώπων που έχει εξουσιοδοτήσει να ενεργούν επ' ονόματί της συνιστούν σοβαρή παραβίαση της υποχρέωσης επιμέλειας. Αντιθέτως, η απαγόρευση αυτή αντιτίθεται σε καθεστώς στο πλαίσιο του οποίου θεμελιώνεται ευθύνη κεντρικής τράπεζας απλώς και μόνο λόγω της διαγραφής χρηματοπιστωτικών μέσων. Εξάλλου, η αρχή της ανεξαρτησίας αντιτίθεται σε καθεστώς ευθύνης το οποίο μπορεί να συνεπάγεται ότι μια εθνική κεντρική τράπεζα ευθύνεται έως ποσού ικανού να επηρεάσει την ικανότητά της να εκπληρώσει αποτελεσματικά την αποστολή της και το οποίο χρηματοδοτείται σύμφωνα με τους προαναφερθέντες τρόπους.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

Πρώτον, το Δικαστήριο εξετάζει τη συμβατότητα καθεστώτων ευθύνης όπως αυτά που αφορά η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως με την απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδοτήσεως. Συναφώς, διαπιστώνει εκ προοιμίου ότι η εφαρμογή μέτρων εξυγιάνσεως των πιστωτικών ιδρυμάτων, κατά την έννοια της οδηγίας 2001/24, δεν συνιστά αποστολή του ΕΣΚΤ γενικώς ή των εθνικών κεντρικών τραπεζών ειδικότερα. Τούτου δοθέντος, το ΕΣΚΤ αποτελεί, στο δίκαιο της Ένωσης, πρωτότυπο νομικό μόρφωμα στο πλαίσιο του οποίου συνδέονται και συνεργάζονται στενά ορισμένα εθνικά όργανα, δηλαδή οι εθνικές κεντρικές τράπεζες, και ένα θεσμικό όργανο της Ένωσης, δηλαδή η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Στο πλαίσιο αυτού του εν πολλοίς ενοποιημένου συστήματος, στο οποίο οι εθνικές κεντρικές τράπεζες αποτελούν εθνικές αρχές και αρχές που ενεργούν στο πλαίσιο του ΕΣΚΤ, οι κεντρικές τράπεζες μπορούν να εκτελούν καθήκοντα διαφορετικά από εκείνα που καθορίζονται στο πρωτόκολλο για το ΕΣΚΤ και την ΕΚΤ⁴. Ωστόσο, τέτοιου είδους καθήκοντα τα ασκούν με δική τους ευθύνη, οι δε συγκεκριμένοι τρόποι θεμελιώσεως αυτής της ευθύνης καθορίζονται με γνώμονα το εθνικό δίκαιο. Ως εκ τούτου, εναπόκειται στο οικείο κράτος μέλος να καθορίσει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να θεμελιωθεί η ευθύνη της κεντρικής τράπεζάς του λόγω της εκ μέρους της εφαρμογής μέτρου

² Η οποία προβλέπεται στο άρθρο 123 ΣΛΕΕ και στο άρθρο 21 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 για το καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (στο εξής: πρωτόκολλο για το ΕΣΚΤ και την ΕΚΤ).

³ Η οποία απορρέει από το άρθρο 130 ΣΛΕΕ και το άρθρο 7 του πρωτοκόλλου για το ΕΣΚΤ και την ΕΚΤ.

⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 14.4 του πρωτοκόλλου για το ΕΣΚΤ και την ΕΚΤ.

εξυγιάνσεως, κατά την έννοια της οδηγίας 2001/24, στην περίπτωση που η κεντρική τράπεζα έχει οριστεί ως αρμόδια αρχή για την εφαρμογή ενός τέτοιου μέτρου. Εντούτοις, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να τηρούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης.

Συναφώς, το δίκαιο της Ένωσης απαγορεύει στις εθνικές κεντρικές τράπεζες κάθε χρηματοδότηση υποχρεώσεων του δημόσιου τομέα προς τρίτους. Δεν μπορεί, όμως, να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να θεωρηθεί ότι η θεμελίωση της ευθύνης εθνικής κεντρικής τράπεζας με ίδιους πόρους λόγω της ασκήσεως καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί από το εθνικό δίκαιο συνεπάγεται τέτοια χρηματοδότηση. Ωστόσο, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η θεμελίωση τέτοιας ευθύνης συνιστά σε κάθε περίπτωση τέτοια χρηματοδότηση.

Επομένως, η θεμελίωση της ευθύνης εθνικής κεντρικής τράπεζας λόγω παράβασης των κανόνων που διέπουν την άσκηση καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί από το εθνικό δίκαιο δεν μπορεί, καταρχήν, να θεωρηθεί ότι συνεπάγεται τη χρηματοδότηση υποχρεώσεων του δημόσιου τομέα έναντι τρίτων. Πράγματι, στην περίπτωση αυτή, η αποζημίωση των θιγόμενων τρίτων αποτελεί τη συνέπεια ενεργειών της κεντρικής τράπεζας και όχι ανάληψη προϋφιστάμενης υποχρεώσεως έναντι τρίτων η οποία βαρύνει τις λοιπές δημόσιες αρχές. Εξάλλου, τέτοιου είδους χρηματοδότηση δεν αποτελεί, κατά κανόνα, άμεση απόρροια μέτρων που έχουν λάβει αυτές οι δημόσιες αρχές και, επομένως, δεν μπορεί, καταρχήν, να θεωρηθεί ότι παρέχει στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να αναλαμβάνουν δαπάνες κατ' αντίθεση προς την παρακίνηση για τήρηση υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής⁵. Τούτου δοθέντος, υπό το πρίσμα του υψηλού βαθμού πολυπλοκότητας και επείγοντος που χαρακτηρίζει την εφαρμογή μέτρων εξυγιάνσεως κατά την έννοια της οδηγίας 2001/24, για τη θεμελίωση τέτοιας ευθύνης απαιτείται να είναι σοβαρή η προσαπτόμενη στην κεντρική τράπεζα παράβαση της υποχρεώσεως επιμελείας.

Αντιθέτως, καθεστώς ευθύνης το οποίο εφαρμόζεται εκ μόνου του γεγονότος ότι η εθνική κεντρική τράπεζα άσκησε καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί από το εθνικό δίκαιο, ακόμη και αν η κεντρική τράπεζα συμμορφώνεται πλήρως προς τους κανόνες που ισχύουν γι' αυτήν, συνεπάγεται τη χρηματοδότηση υποχρεώσεως του δημόσιου τομέα έναντι τρίτων. Πράγματι, μολονότι ο εθνικός νομοθέτης έχει τη δυνατότητα να εγγυηθεί την καταβολή αποζημιώσεως για τις αναπόφευκτες συνέπειες των αποφάσεων που λαμβάνει η κεντρική τράπεζα του οικείου κράτους μέλους σύμφωνα με τις επιλογές στις οποίες προέβη ο εθνικός νομοθέτης, διαπιστώνεται ότι θεσπίζεται υποχρέωση πληρωμής η οποία απορρέει άμεσα από τις πολιτικές επιλογές του και όχι από τον τρόπο με τον οποίο η κεντρική τράπεζα ασκεί τα καθήκοντά της. Η καταβολή τέτοιας αποζημιώσεως από την κεντρική τράπεζα από ίδιους πόρους της πρέπει, ως εκ τούτου, να θεωρείται ότι συνιστά ανάληψη, εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας αντί των λοιπών δημόσιων αρχών, της χρηματοδοτήσεως υποχρεώσεων που κατ' εφαρμογήν της εθνικής νομοθεσίας βαρύνουν τον δημόσιο τομέα, πράγμα που αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης.

Δεύτερον, το Δικαστήριο αποσαφηνίζει το περιεχόμενο της αρχής της ανεξαρτησίας των εθνικών κεντρικών τραπεζών σε περίπτωση θεμελιώσεως της ευθύνης τους για ποσό ικανό να επηρεάσει την ικανότητά τους να εκπληρώνουν αποτελεσματικά τα καθήκοντά τους. Ασφαλώς, η θέσπιση καθεστώτος ευθύνης στο πλαίσιο της ασκήσεως καθηκόντων που τους έχει ανατεθεί από το εθνικό δίκαιο δεν είναι, αυτή καθαυτήν, ασυμβίβαστη με την ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών. Ωστόσο, οι εθνικοί κανόνες που θεσπίζονται προς τον σκοπό αυτόν δεν μπορούν να

⁵ Αντιθέτως προς τον σκοπό του άρθρου 123, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

περιάγουν την εθνική κεντρική τράπεζα σε κατάσταση που θα έθετε, καθ' οιονδήποτε τρόπο, σε κίνδυνο την ικανότητά της να εκτελέσει κατά τρόπο ανεξάρτητο καθήκοντα που εμπίπτουν στο ΕΣΚΤ.

Πλην όμως, η δημιουργία αποθεματικών από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες κρίνεται απολύτως αναγκαία για τη συμμετοχή σε μία από τις βασικές αποστολές του ΕΣΚΤ, ήτοι την εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, η παρακράτηση από τα γενικά αποθεματικά εθνικής κεντρικής τράπεζας ποσού ικανού να επηρεάσει την ικανότητά της να εκπληρώνει αποτελεσματικά τα καθήκοντά της στο πλαίσιο του ΕΣΚΤ, σε συνδυασμό με την αδυναμία ανασυστάσεως των αποθεματικών αυτών κατά τρόπο αυτόνομο, λόγω συστηματικής διαθέσεως του συνόλου των κερδών της στην αποκατάσταση της προκληθείσας ζημίας, είναι ικανή να περιαγάγει την κεντρική τράπεζα σε κατάσταση εξαρτήσεως από τις πολιτικές αρχές, κατά παράβαση του δικαίου της Ένωσης. Τούτο ισχύει ιδίως όταν μια εθνική κεντρική τράπεζα υποχρεούται εκ του νόμου να συνάπτει δάνειο με άλλες δημόσιες αρχές του κράτους μέλους στο οποίο υπάγεται, αφού έχουν εξαντληθεί πηγές χρηματοδοτήσεως που συνδέονται με αποθεματικά.

Νομοθεσία όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία παρουσιάζει ακριβώς αυτά τα χαρακτηριστικά, εκθέτει δυνητικώς την κεντρική τράπεζα σε πολιτικές πιέσεις, ενώ το άρθρο 130 ΣΛΕΕ και το άρθρο 7 του πρωτοκόλλου για το ΕΣΚΤ και την ΕΚΤ αποσκοπούν, αντιθέτως, στο να προστατεύσουν το ΕΣΚΤ από κάθε πολιτική πίεση προκειμένου να έχει το ΕΣΚΤ τη δυνατότητα να επιδιώκει αποτελεσματικά τους σκοπούς τους οποίους υπηρετεί η αποστολή του, χάρη στην ανεξάρτητη άσκηση των ειδικών εξουσιών που έχει προς τούτο δυνάμει του πρωτογενούς δικαίου.