



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

NILS WAHL

18 päivänä helmikuuta 2016¹

Asia C-526/14

Kotnik ym.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Ustavno sodišče (perustuslakituomioistuin, Slovenia))

Valtiontuet — Pankkitiedonanto — Vastuunjako — Direktiivi 2001/24/EY —
Tervehdyttämistoimenpiteet — Direktiivi 2012/30/EU — Pafitis-oikeuskäytäntö —
Direktiivi 2014/59/EU

1. Niin mittavasta finanssikriisistä kuin se, joka alkoi vuonna 2007 ja levisi nopeasti ympäri maailmaa Lehman Brothersin hakeuduttua yrityssaneeraukseen syyskuussa 2008, käytetään usein käsitettä ”moniulotteinen tapahtuma”, johon johtivat useat toisiinsa liittyvät tekijät. Poliitikot ja talousasiantuntijat eivät ole aina samaa mieltä tällaisten kriisien perimmäisistä syistä, mutta he ovat yleensä yksimielisiä niiden mahdollisista seurauksista: rahoituslaitosten romahtaminen, osakemarkkinoiden lasku, sekä suurten että pienten yritysten ajautuminen vaikeuksiin, kuluttajien varallisuuden väheneminen ja työttömyyden lisääntyminen.²

2. Yleisesti myönnetään, että finanssikriisin torjumiseksi saatetaan tarvita erilaisia julkisen vallan toimenpiteitä, etenkin jotta varmistetaan rahoitusmarkkinoiden vakaus. Tätä tarkoitusta varten useat valtiot sekä Euroopan unionissa että muualla maailmassa turvautuivat viimeisimmän finanssikriisin aikaan moniin erilaisiin pelastustoimiin (bail-in) pankkien elinkelpoisuuden palauttamiseksi.

3. Käsiteltävä asia – jossa tarkasteltavana on ensimmäinen Ustavno sodiščen (Slovenian perustuslakituomioistuin) esittämä ennakkoratkaisupyyntö – koskee itse asiassa uusimman pankkitiedonannon,³ jonka komissio on antanut tarkoituksenaan luoda kehys pankeille kriisin aikana myönnetyn valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointia varten, 40–46 kohdassa mainittujen kaltaisia pankkien pelastustoimia (joista käytetään tiedonannossa nimitystä ”vastuunjakoa koskevat toimenpiteet”). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuimelta erityisesti neuvoa kyseisen tiedonannon määräysten pätevydestä ja tulkinnasta, missä yhteydessä esille nousee useita tärkeitä oikeudellisia kysymyksiä, joita tarkastelen tässä ratkaisuehdotuksessa.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Claessens, S. ja Kose, A. M., ”Financial Crises: Explanations, Types, and Implications”, IMF Working Paper WP/13/2, 2013 International Monetary Fund.

3 — Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013 (Pankkitiedonanto) (EUVL 2013, C 216, s. 1; jäljempänä pankkitiedonanto).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Pankkitiedonanto

4. Pankkitiedonanto on seitsemäs finanssikriisin aikana annettu tiedonanto,⁴ jossa selostetaan perusteita, joita sovelletaan tutkittaessa, soveltuuko finanssikriisin aikana alan yrityksille myönnettävä valtiontuki sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan vaatimusten mukaisesti.⁵

5. Pankkitiedonannon 15 kohdassa todetaan seuraavaa:

” – valtiontukien valvonnan yleisperiaatteita noudatetaan myös kriisin aikana. Jotta kilpailun vääristymistä voidaan rajoittaa sisämarkkinoilla pankkien välillä ja kaikissa jäsenvaltioissa ja estää moraalikato, tuki olisi rajoitettava välttämättömään ja tuensaajan olisi osallistuttava rakenneuudistuskustannuksiin asianmukaisella omalla osuudella. Pankin ja sen osakkeenomistajien olisi osallistuttava rakenneuudistukseen mahdollisimman paljon omilla varoillaan. Valtion tuki olisi myönnettävä ehdoin, joissa pankkiin sijoituksia tehneiltä edellytetty vastuunjako on asianmukainen.”

6. Pankkitiedonannon 3.1.2 jakso (40–46 kohta) koskee pankkien osakkeenomistajien ja huonommassa etuoikeusasemassa olevien [ts. huonompisijaisten] velkojien vastuunjako. Kyseisten kohtien sanamuoto on seuraava: ”40. Valtiontuki voi luoda moraalikatoa ja heikentää markkinakuria. Moraalikadon lieventämiseksi tukea olisi myönnettävä ainoastaan ehdoilla, joihin sisältyy nykyisten sijoittajien asianmukainen vastuunjako.

41. Asianmukaiseen vastuunjakoon kuuluvat yleensä hybridipääoman omistajien ja huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien haltijoiden osuudet sen jälkeen, kun tappioita on ensin katettu omasta pääomasta. Hybridipääoman omistajien ja huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien haltijoiden on osallistuttava mahdollisimman suurella osuudella pääomavajeen supistamiseen. Osallistuminen pääomavajeen supistamiseen voidaan toteuttaa joko muuttamalla instrumentteja ydinpääomaksi (Common Equity Tier 1, CET 1) tai alentamalla niiden pääoma-arvoa. – –

42. Komissio ei ehdottomasti edellytä, että paremmassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien (erityisesti vakuutetut ja vakuuttamattomat talletukset, joukkovelkakirjat ja muut etuoikeutetut saatavat) haltijat osallistuvat valtiontukisääntöjen mukaiseen vastuunjakoon joko muuttamalla instrumentteja pääomaksi tai alentamalla niiden pääoma-arvoa.

43. Jos pääomavajeen ilmoittaneen pankin vakavaraisuussuhde ylittää EU:n lainsäädännössä määrätyn minimitason, pankin pitäisi yleensä pystyä omin voimin palauttamaan pääomapositionsa ennalleen toteuttamalla erityisesti 35 kohdassa mainittuja pääoman hankkimista koskevia toimia. Jos kaikki keinot on käytetty, – – huonommassa etuoikeusasemassa olevat velkainstrumentit on periaatteessa muutettava omaksi pääomaksi ennen kuin valtiontukea myönnetään.

44. Kun pankki ei enää täytä lainsäädännössä asetettuja vähimmäispääomavaatimuksia, huonommassa etuoikeusasemassa olevat velkainstrumentit on muutettava pääomaksi tai niiden pääoma-arvoa on alennettava periaatteessa ennen kuin valtiontukea myönnetään. Valtiontukea ei saa myöntää ennen kuin oma pääoma, hybridipääoma ja huonommassa etuoikeusasemassa oleva velka on käytetty täysimääräisesti tappioiden kattamiseen.

4 – Ks. luettelo aiemmista tiedonannoista pankkitiedonannon alaviitteessä 1.

5 – Ks. pankkitiedonannon 1 kohta.

45. Edellä 43 ja 44 kohdassa asetettuihin vaatimuksiin voidaan tehdä poikkeuksia, jos kyseisten toimien toteuttaminen vaarantaisi rahoitusvakauden tai johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen. – –

46. Kohtien 43 ja 44 mukaisia toimia toteutettaessa olisi noudatettava periaatetta, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisintarkaisussa huonompaan asemaan. Näin ollen huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkojien ei pitäisi saada rahamääräisesti vähemmän kuin mikä heidän hallussaan olevan instrumentin arvo olisi ollut ilman valtiontuen myöntämistä.”

2. Direktiivi 2001/24/EY

7. Direktiivin 2001/24⁶ 2 artiklan seitsemännen luetelmakohdan mukaan ”tervehdyttämistoimenpiteillä” tarkoitetaan ”toimenpiteitä, joilla on tarkoitus säilyttää tai palauttaa ennalleen luottolaitoksen taloudellinen tilanne ja jotka voivat vaikuttaa kolmansien osapuolien olemassa oleviin oikeuksiin, mukaan lukien toimenpiteitä, joihin voi kuulua maksujen keskeyttäminen, täytäntöönpanotoimenpiteiden keskeyttäminen tai saatavien alentaminen”.

3. Direktiivi 2012/30/EU

8. Direktiivillä 2012/30⁷ laadittiin uudelleen direktiivi 77/91.⁸ Direktiivin 2012/30 29 artiklan 1 kohdan mukaan ”päättös pääoman korottamisesta on tehtävä yhtiökokouksessa”.

9. Direktiivin 2012/30 34 artiklassa säädetään, että ”merkityn pääoman alentamisesta on aina, jollei se perustu tuomioistuimen päätökseen, tehtävä päätös ainakin yhtiökokouksessa – –”. Saman direktiivin 35 artiklassa säädetään seuraavaa: ”Jos yhtiössä on eri osakelajeja, yhtiökokouksen päätös merkityn osakepääoman alentamisesta on tehtävä toimittamalla erilliset äänestykset ainakin niiden eri lajia olevien osakkeiden omistajien keskuudessa, joiden oikeuksiin päätös vaikuttaa.” Direktiivin 40 artiklan 1 kohdassa puolestaan säädetään seuraavaa:

”Jos yhtiö saa jäsenvaltion lainsäädännön mukaan alentaa merkittyä osakepääomaa osakkeiden pakollisella takaisin ottamisella, tässä lainsäädännössä on vaadittava ainakin seuraavien edellytysten täyttymistä:

– –

b) jos pakolliseen takaisin ottamiseen on ainoastaan valtuus yhtiöjärjestyksessä tai perustamiskirjassa, siitä päätetään yhtiökokouksessa, jolleivät osakkeenomistajat, joita takaisin ottaminen koskee, suostu siihen yksimielisesti;

– –”

6 – Luottolaitosten tervehdyttämisestä ja likvidatiosta 4.4.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL, L 125, s. 15).

7 – Niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan [SEUT] 54 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi osakeyhtiöitä perustettaessa sekä niiden pääomaa säilytettäessä ja muutettaessa, 25.10.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 315, s. 74).

8 – Niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 54 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi osakeyhtiöitä perustettaessa sekä niiden pääomaa säilytettäessä ja muutettaessa, 13.12.1976 annettu toinen neuvoston direktiivi (EYVL 1977, L 26, s. 1).

10. Direktiivin 2012/30 42 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jos yhtiössä on eri osakelajeja, – – 40 artiklan 1 kohdan b alakohdassa – – tarkoitetuissa tapauksissa on yhtiökokouksen päätös merkityn osakepääoman lunastamisesta tai sen alentamisesta ottamalla osakkeita takaisin tehtävä toimittamalla erilliset äänestykset ainakin niiden eri lajia olevien osakkeiden omistajien keskuudessa, joiden oikeuksiin päätös vaikuttaa.”

4. Direktiivi 2014/59/EU

11. Luottolaitosten elvytys- ja kriisiratkaisukehyksestä annettiin 15.5.2014 direktiivi 2014/59.⁹ Sen 117 artiklalla muutetaan direktiivin 2001/24 2 artiklaa. Sen 123 artiklalla muutetaan direktiivin 2012/30 45 artiklaa.

B Kansallinen oikeus

12. Slovenian oikeuden asian kannalta merkitykselliset säännökset sisältyvät pankkisektoria koskevaan lakiin (Zakon o bančništvu, jäljempänä ZBan-1) ja ZBan-1:n muuttamisesta tai täydentämisestä annettuun lakiin (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu, jäljempänä ZBan-1L).

13. ZBan-1:n 134 §:ssä (”Pankin lisäpääoma”) säädetään, että pankin lisäpääoman muodostavat lisäpääoma I ja lisäpääoma II. Lisäpääoma I sisältää seuraavat osatekijät: peruspääoma, huonompisijaiset velat ja muut laadultaan ja tarkoitukseltaan vastaavat erät, kun taas lisäpääoma II sisältää huonompisijaiset velat ja muut erät, jotka ovat laadultaan ja tarkoitukseltaan sopivia täyttämään pääomavaatimukset markkinariskien varalta.

14. ZBan-1:n 253 §:ssä (”Epätavanomaiset toimenpiteet”) säädetään seuraavaa:

”(1) Slovenian keskuspankki voi tässä laissa vahvistetuin edellytyksin määrätä päätöksellä seuraavista pankkeja koskevista epätavanomaisista toimenpiteistä:

--

1.a. tiettyjen hyväksyttävien velkojen mitätöimisestä tai muuttamisesta,

--

(3) Epätavanomaiset toimenpiteet kuuluvat direktiivissä 2001/24/EY säädettyihin tervehdyttämistoimenpiteisiin.”

15. ZBan-1:n 261.a §:ssä (”Toimenpiteet, joilla hyväksyttävät velat mitätöidään tai niitä muutetaan”) säädetään seuraavaa:

”(1) Slovenian keskuspankki määrää epätavanomaisia toimenpiteitä koskevassa päätöksessään, että

1. hyväksyttävät velat mitätöidään osittain tai kokonaan tai

--

⁹ — Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisiratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 15.5.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 173, s. 190).

(5) Kun Slovenian keskuspankki mitätöi pankin hyväksyttävät velat tai muuttaa niitä, sen on varmistettava siitä, että yksittäisille velkojille ei aiheudu pankin hyväksyttävien velkojen mitätöimisen tai muuttamisen vuoksi suurempia tappioita kuin sille aiheutuisi pankin konkurssitapauksessa.

(6) Pankin hyväksyttäviä velkoja edustavat

1. pankin peruspääoma (ensimmäisen asteen velat),
2. velat – – hybridirahoitusinstrumenttien haltijoille (toisen asteen velat),
3. velat sellaisille rahoitusinstrumenttien haltijoille, jotka on tämän lain 134 §:n mukaisesti otettava huomioon laskettaessa pankin lisäpääomaa, ellei tällaisia velkoja ole jo otettu huomioon tämän momentin 1 tai 2 kohdan määritelmässä (kolmannen asteen velat),
4. velat, jotka eivät sisälly tämän momentin 1, 2 tai 3 kohdan määritelmiin ja jotka maksettaisiin pankin konkurssimenettelyssä sen jälkeen kun tavanomaisessa asemassa olevat velat olisi maksettu (neljännen asteen velat).”

16. ZBan-1:n 261.c §:ssä (”Hyväksyttävien velkojen mitätöimisen tai muuttamisen laajuus”) säädetään merkityksellisin osin seuraavaa:

”(1) Slovenian keskuspankki määrää päätöksessään, joka koskee – – hyväksyttävien velkojen mitätöimistä, pankin hyväksyttävien velkojen mitätöimisestä siinä määrin kuin on tarpeen pankin tappioiden kattamiseksi edellisessä pykälässä tarkoitetun nettovarojen arvioinnin valossa.”

II Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

17. Banka Slovenije (Slovenian keskuspankki) teki 17.12.2013 Zban-1:n säännösten nojalla epätavanomaisia toimenpiteitä koskevan päätöksen ja määräsi viisi pankkia (Nova Ljubljanska banka, d.d., Nova Kreditna banka Maribor, d.d., Abanka Vipa, d.d., Probanka, d.d. ja Factor banka, d.d., jäljempänä kyseessä olevat pankit) mitätöimään kaikki Zban-1:n 261.a §:n 6 momentissa tarkoitetut hyväksyttävät velat (jäljempänä riidanalaiset toimenpiteet).

18. Euroopan komissio hyväksyi 18.12.2013 kyseessä oleville pankeille myönnettävän valtiontuen.

19. Državni svet (kansallisneuvosto), Varuh človekovih pravic (oikeusasiamies) ja useat yksityishenkilöt (jäljempänä Kotnik ym.) ovat nostaneet Ustavno sodiščessa (perustuslakituomioistuin) kanteita, joissa sitä vaaditaan tutkimaan ZBan-1:n ja ZBan-1L:n, jotka olivat perustana edellä 17 kohdassa tarkoitetuille toimenpiteille, tiettyjen säännösten (jäljempänä kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö) perustuslainmukaisuus.

20. Ustavno sodišče (perustuslakituomioistuin) selittää ennakkoratkaisupyynnössään, että kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön tarkoituksena oli luoda vastuunjako koskeva lainsäädäntökehys pankkitiedonannon vaatimusten mukaisesti. ZBan-1:n 261.a §:n 6 momentissa tarkoitetut hyväksyttävät velat vastaavat pankkitiedonantoon sisältyviä oman pääoman, hybridipääoman ja huonompisijaisten velkainstrumenttien määritelmiä. Tämän perusteella Ustavno sodišče katsoo, että kantajien pääasian oikeudenkäynnissä esittämät moitteet kohdistuvat myös pankkitiedonannon säännöksiin. Sen näkemyksen mukaan näiden moitteiden yhteydessä nousee esille kysymyksiä pankkitiedonannon pätevydestä ja tulkinnasta.

21. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko pankkitiedonantoa tulkittava niiden oikeusvaikutusten osalta, joita siitä konkreettisesti aiheutuu, koska Euroopan unionilla on yksinomainen toimivalta valtiontukien alalla [SEUT] 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla ja koska komissio on SEUT 108 artiklan nojalla toimivaltainen tekemään päätöksiä valtiontuista, siten, että pankkitiedonannolla on sitova vaikutus niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka aikovat lieventää jäsenvaltion taloudessa olevaa vakavaa häiriötä luottolaitoksille annettavalla valtiontuella, jos tämä tuki on pysyvää eikä sitä voida helposti periä takaisin?
- 2) Ovatko pankkitiedonannon 40–46 kohta, joissa asetetaan sellaisten valtiontukien, joiden tarkoituksena on lieventää jäsenvaltion taloudessa olevaa vakavaa häiriötä, myöntämismahdollisuuden ehdoksi oman pääoman, hybridipääoman ja huonompisijaisen velan mitätöiminen ja/tai hybridipääoman ja huonompisijaisen velan muuttaminen omaksi pääomaksi, jotta tukia myönnettäisiin mahdollisimman vähän, kun otetaan huomioon moraalikadon riski, yhteensopimattomia SEUT 107, SEUT 108 ja SEUT 109 artiklan kanssa siltä osin kuin niissä ylitetään komission toimivalta, siten kuin se on määritelty EUT-sopimuksen edellä mainituissa määräyksissä valtiontukien osalta?
- 3) Mikäli toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, ovatko pankkitiedonannon 40–46 kohta, joissa asetetaan valtiontukien myöntämismahdollisuuden ehdoksi velvollisuus mitätöidä oma pääoma ja/tai muuttaa velkainstrumentteja omaksi pääomaksi, siltä osin kuin tämä velvollisuus koskee ennen pankkitiedonannon julkaisemista liikkeeseen laskettuja osakkeita (oma pääoma), hybridipääomainstrumentteja ja huonompisijaisia velkainstrumentteja, joiden arvo voitiin niiden liikkeeseenlaskuhetkellä nollata kokonaan tai osittain korvauksetta vain pankin konkurssitapauksessa, unionin oikeudessa vahvistetun luottamuksensuojan periaatteen mukaisia?
- 4) Mikäli toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi ja kolmanteen kysymykseen myöntävästi, ovatko pankkitiedonannon 40–46 kohta, joissa asetetaan valtiontukien myöntämismahdollisuuden ehdoksi velvollisuus mitätöidä oma pääoma, hybridipääoma ja huonompisijaiset velkainstrumentit ja/tai muuttaa hybridipääomainstrumentit ja huonompisijaiset velkainstrumentit omaksi pääomaksi, ilman että olisi pantu vireille ja saatettu päätökseen konkurssimenettelyä, jossa velallisen omaisuus olisi likvidoitu oikeudenkäyntimenettelyssä, jonka yhteydessä huonompisijaisten rahoitusinstrumenttien haltijat olisivat voineet olla asianosaisina menettelyssä, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa vahvistetun omaisuudensuojan mukaisia?
- 5) Mikäli toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi ja kolmanteen ja neljänteen kysymykseen myöntävästi, ovatko pankkitiedonannon 40–46 kohta, joissa asetetaan valtiontukien myöntämismahdollisuuden ehdoksi velvollisuus mitätöidä oma pääoma, hybridipääoma ja huonompisijaiset velkainstrumentit ja/tai muuttaa hybridipääomainstrumentit ja huonompisijaiset velkainstrumentit omaksi pääomaksi, siltä osin kuin tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää osakeyhtiön peruspääoman alentamista ja/tai korottamista toimivaltaisen hallintoelimen päätöksen perusteella eikä osakeyhtiön yhtiökokouksen päätöksen perusteella, ristiriidassa [direktiivin 2012/30] 29, 34, 35 ja 40–42 artiklan kanssa?
- 6) Voidaanko pankkitiedonantoa, kun otetaan huomioon sen 19 kohta, erityisesti kyseisessä kohdassa säädetty vaatimus perusoikeuksien noudattamisesta, sen 20 kohta sekä kyseisen tiedonannon 43 ja 44 kohtaan sisältyvä periaatteellinen velvoite muuttaa omaksi pääomaksi hybridipääomaa ja huonompisijaisia velkainstrumentteja tai alentaa niiden pääoma-arvoa ennen valtiontukien myöntämistä, tulkita siten, että tällainen toimenpide ei velvoita jäsenvaltioita, jotka aikovat lieventää taloudessaan olevaa vakavaa häiriötä valtiontuella, joka myönnetään luottolaitoksille, ottamaan käyttöön velvollisuutta ryhtyä edellä mainittuun muuttamiseen tai alentamiseen

edellytyksenä sille, että valtiontukia myönnetään SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, vai siten, että valtiontuen hyväksymiseksi riittää, että muuttamis- tai alentamistoimenpidettä sovelletaan vain oikein mitoitettusti?

- 7) Onko [direktiivin 2001/24] 2 artiklan seitsemättä luetelmakohtaa mahdollista tulkita siten, että tervehdyttämistoimenpiteisiin kuuluvat myös pankkitiedonannon 40–46 kohdassa tarkoitettujen osakkeenomistajien ja huonompisijaisten velkojien vastuunjakoja koskevat toimenpiteet (ydinpääoman, hybridipääoman ja huonompisijaisten velkainstrumenttien arvon alentaminen sekä hybridipääomainstrumenttien ja huonompisijaisten velkainstrumenttien muuttaminen omaksi pääomaksi)?”

22. T. Kotnik, J. Sedonja, A. Pipuš, F. Marušič, J. Forte, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, Državni svet, Državni zbor (Slovenian kansalliskokous), Banka Slovenije sekä Irlanti, Espanjan, Italian ja Slovenian hallitukset ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia menettelyssä. T. Kotnik, J. Sedonja, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, J. Forte, I. Karlovšek, Državni svet, Banka Slovenije sekä Irlanti, Espanjan ja Slovenian hallitukset ja komissio esittivät suullisia huomautuksia 1.12.2015 pidetyssä istunnossa.

III Asian tarkastelu

A Unionin tuomioistuimen toimivalta

23. Komissio huomauttaa aluksi, ettei pankkitiedonanto ole yksityisille oikeussubjekteille osoitettu toimi eikä sillä ole tarkoitus luoda oikeuksia yksityisille. Tämän perusteella komissio esittää epäilyjä unionin tuomioistuimen toimivallasta vastata sille esitettyihin kysymyksiin.

24. Komission väite on nähdäkseni perusteeton. Pelkästään se seikka, ettei tointa ole osoitettu yksityisille oikeussubjekteille tai sen tarkoituksena ei ole luoda oikeuksia yksityisille, ei tarkoita, että tällainen toimi ei kuulu SEUT 267 artiklan mukaisen menettelyn piiriin.¹⁰ Komission väite merkitsisi erilaisten tointen erottelua, mistä ei ole jälkeäkään kyseisessä EUT-sopimuksen määräyksessä. SEUT 267 artiklan mukaan keskeistä on itse asiassa se, onko unionin tuomioistuimen kyseessä olevan toimen tulkinnasta tai pätevydestä antama vastaus tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voi ratkaista asian.

25. Lisäksi, kuten jäljempänä selitän, niin kutsutut soft law -toimet (kuten pankkitiedonanto) voivat tuottaa muunlaisia oikeusvaikutuksia, vaikka ne eivät olekaan sitovia yksityisille oikeussubjekteille. Unionin tuomioistuin on siten useissa tapauksissa vastannut kansallisten tuomioistuinten soft law -toimien säännöksistä esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin.¹¹

B Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

1. Alustavat huomautukset

26. Ennen kuin alan arvioida tässä menettelyssä esille nousevia kysymyksiä, esitän muutamia alustavia huomautuksia.

10 — Ks. vastaavasti tuomio Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, 18 ja 19 kohta) ja tuomio JVC France (C-312/07, EU:C:2008:324, 29, 32 ja 33–37 kohta).

11 — Ks. mm. tuomio Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, 7–9 kohta) ja tuomio Lodato & C. (C-415/07, EU:C:2009:220, 23 kohta).

27. Tietyt ennakkoratkaisukysymykset näyttävät perustuvan siihen lähtökohtaan, että pankkitiedonanto on, ellei de jure niin ainakin de facto, jäsenvaltioita sitova. Muutoin ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella ei olisi mitään syytä kyseenalaistaa tällaisen tiedonannon pätevyyttä.

28. Tämä lähtökohta on kuitenkin virheellinen. Kuten selitän yksityiskohtaisesti ensimmäiseen kysymykseen antamassani vastauksessa, pankkitiedonanto ei sido jäsenvaltioita. Jäsenvaltiot eivät siten ole unionin oikeuden nojalla velvollisia antamaan kansallista lainsäädäntöä, jolla pannaan täytäntöön pankkitiedonannon säännökset.

29. Tästä seuraa nähdäkseni loogisesti, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kyseisen välineen pätevydestä esittämät epäilyt voidaan kumota verrattain helposti.

30. Katson kuitenkin, että jos unionin tuomioistuin arvioisi pelkästään pankkitiedonannon pätevyyttä, ei ehkä ratkaistaisi täysin niitä oikeudellisia kysymyksiä, joita ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on pääasian oikeudenkäynnissä tarkasteltava. Pankkitiedonannon oikeusvaikutuksista riippumatta on kiistatonta, että ZBan-1:n ja ZBan-1L:n riidanalaiset säännökset on annettu pankkitiedonannon noudattamiseksi. Komissio itse asiassa hyväksyi nopeasti kyseessä oleville pankeille myönnetty tukitoimet.

31. Kuten Slovenian hallitus on esittänyt, unionin tuomioistuimen arvioinnin olisi mahdollisuuksien mukaan ulotuttava koskemaan kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön kaltaisten säännösten tai kyseessä olevien toimenpiteiden yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa. Tätä tarkoitusta varten muotoilen uudelleen osan *Ustavno sodiščen* (perustuslakituomioistuin) esittämistä kysymyksistä ja omistan näiden kysymysten käsittelyyn merkittävän osan tästä ratkaisuehdotuksesta.

2. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää ensimmäisellä kysymyksellään ohjeistusta pankkitiedonannon oikeusvaikutuksista. Se tiedustelee lähinnä, olisiko pankkitiedonantoa pidettävä de facto sitovana jäsenvaltioille.

33. Ensimmäiseen kysymykseen on nähdäkseni vastattava kieltävästi.

34. SEU 13 artiklan 2 kohdan mukaan kukin unionin toimielin toimii ”sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti”.

35. On selvää, että SEUT 108 artiklan mukaan sen arvioiminen, soveltuvatko tietut tukitoimenpiteet sisämarkkinoille, kuuluu lähtökohtaisesti komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä unionin tuomioistuimet valvovat.¹² Tässä arvioinnissa, joka edellyttää erilaisten taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten ymmärtämistä ja arviointia, joka on tehtävä koko unionin kannalta katsoen,¹³ komissiolla on laaja harkintavalta.¹⁴

36. Käänteisesti komissiolla ei ole yleistä lainsäädäntövaltaa tällä alalla. SEUT 109 artiklan nojalla ainoastaan neuvosto voi komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan antaa aiheelliset asetukset SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan soveltamisesta. Neuvosto voi tässä yhteydessä siirtää tiettyä sääntelyvaltaa komissiolle.¹⁵

12 — Ks. vastaavasti tuomio van Calster ym. (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571, 75 kohta); tuomio *Transalpine Ölleitung in Österreich* (C-368/04, EU:C:2006:644, 38 kohta) ja tuomio *Deutsche Lufthansa* (C-284/12, EU:C:2013:755, 28 kohta).

13 — Ks. määräys *Banco Privado Português ja Massa Insolvente do Banco Privado Português v. komissio* (C-93/15 P, EU:C:2015:703, 61 kohta).

14 — Ks. tuomio *Italia v. komissio* (C-310/99, EU:C:2002:143, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 — Ks. erityisesti SEUT 108 artiklan 4 kohta.

37. Tämä tarkoittaa, ettei komissiolla ole toimivaltaa antaa yleisiä ja abstrakteja sitovia sääntöjä, jotka koskevat esimerkiksi tilanteita, joissa tukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana, koska sillä pyritään jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti. Tällainen sitovien sääntöjen ryhmä olisi pätemätön.¹⁶

38. Avoimuussyistä ja yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden takaamiseksi komissio voi kuitenkin julkaista soft law -toimia (kuten suuntaviivoja, ilmoituksia tai tiedonantoja) ilmoittaakseen, miten se aikoo käyttää edellä mainittua harkintavaltaansa tietyissä tilanteissa.¹⁷ Vaikka unionin tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltioiden viranomaisten on otettava tällaisten soft law -toimien säännökset asianmukaisesti huomioon SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti,¹⁸ tätä velvoitetta ei voida ymmärtää siten, että se tekisi näistä säännöistä sitovia – ei edes de facto – koska näin kierrettäisiin EUT-sopimuksessa määrättyä lainsäädäntömenettelyä.

39. Kyseiset periaatteet ja säännöt eivät näin ollen sido jäsenvaltioita. Näillä säännöillä voi olla suora vaikutus ainoastaan komissioon, ja siinäkin tapauksessa ne ainoastaan rajoittavat sen harkintavallan käyttämistä: komission on hyväksyttävä toimet, jotka ovat kyseisten sääntöjen mukaisia, eikä se voi poiketa niistä, ellei se esitä perusteltua syytä siihen. Ellei perusteltua syytä esitetä, näistä itse annetuista säännöistä poikkeaminen voi johtaa yleisten oikeusperiaatteiden, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tai luottamuksensuojan periaatteen, loukkaamiseen.¹⁹ Kyseiset säännöt sitovat näin ollen komissiota, kunhan ne eivät ole perussopimusten tai muun sovellettavan lainsäädännön vastaisia.²⁰

40. Näin ollen pankkitiedonannon kaltaista välinettä ei voida pitää de jure tai de facto jäsenvaltioita sitovana. Näillä säännöillä voi olla enintään liitännäinen tai välillinen vaikutus jäsenvaltioihin. Pankkitiedonannon julkistamisen jälkeenkin jäsenvaltiot voivat ilmoittaa komissiolle tukitoimista, joita ne pitävät sisämarkkinoille soveltuvina, vaikka pankkitiedonannossa asetetut edellytykset eivät täytyisikään.²¹ Tällaisen ilmoituksen perusteella komissiolla olisi velvollisuus tutkia huolellisesti tällaisten tukitoimien soveltuvuus sisämarkkinoille EUT-sopimuksen määräykset huomioon ottaen.

41. Näin ollen pelkästään se seikka, ettei yhtä tai useaa pankkitiedonannon sääntöä noudateta, ei sinänsä ole komissiolle pätevä syy todeta tuki sisämarkkinoille soveltumattomaksi.²² Komissio voi – ja perustelluissa tapauksissa sen myös siten pitäisi – poiketa pankkitiedonannossa määritetyistä periaatteista.²³ Jos komissio kieltäytyy virheellisesti tekemästä näin, tällainen päätös voidaan tietysti riitauttaa unionin tuomioistuimissa SEUT 263 ja SEUT 265 artiklan nojalla.²⁴

16 — Ks. analogisesti tuomio Ranska v. komissio (C-57/95, EU:C:1997:164).

17 — Ks. vastaavasti tuomio Saksa ym. v. Kronofrance (C-75/05 P ja C-80/05 P, EU:C:2008:482, 60 ja 61 kohta) ja analogisesti tuomio komissio v. Kreikka (C-387/97, EU:C:2000:356, 87 kohta).

18 — Ks. vastaavasti tuomio Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, 18 ja 19 kohta) ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Expedia (C-226/11, EU:C:2012:544, 38 kohta).

19 — Ks. vuoden 2008 pankkitiedonannosta tuomio Banco Privado Português ja Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Samankaltainen estovaikutus voi syntyä myös suhteessa jäsenvaltioiden viranomaisiin, jotka ovat nimenomaisesti ryhtyneet toimiin noudattaakseen komission antamaan soft law -välineeseen sisältyviä periaatteita: yksityiset, joita asia koskee, voivat riitauttaa asianomaisten viranomaisten perusteettoman poikkeamisen näistä periaatteista venire contra factum proprium non valet -periaatteen mukaisesti. Ks. vastaavasti tuomio Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, 26 ja 27 kohta).

20 — Ks. tuomio Deufil v. komissio (310/85, EU:C:1987:96, 22 kohta) ja tuomio Espanja v. komissio (C-351/98, EU:C:2002:530, 53 kohta).

21 — Ks. vastaavasti määräys EREF v. komissio (T-694/14, EU:T:2015:915, 26 ja 29 kohta).

22 — Vastakkainen päätelmä merkitsisi pohjimmiltaan sitä, että komissiolle annetaan lainsäädäntövaltaa tällä alalla. En voi näin ollen yhtyä perussopimusten määräysten tai nykyisen oikeuskäytännön tulkintaan, jota ehdotetaan julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotuksessa Kreikka v. komissio (C-431/14 P, EU:C:2015:699, alaviite 21).

23 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus komissio v. Portugali (C-391/01, EU:C:2002:270, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio Fachvereinigung Mineralfaserindustrie v. komissio (T-375/03, EU:T:2007:293, 140 ja 141 kohta) ja analogisesti määräys Smurfit Kappa Group v. komissio (T-304/08, EU:T:2010:279, 86–97 kohta).

24 — Ks. määräys EREF v. komissio (T-694/14, EU:T:2015:915, 26 ja 29 kohta).

42. Jäsenvaltion ei eittämättä ole useinkaan helppo vakuuttaa komissiota siitä, että tapauksen erityispiirteiden vuoksi siihen ei pitäisi soveltaa jotain pankkitiedonannon peruseriaatteista (esim. vastuunjaon periaatetta). On todennäköistä, että komissiolta vaadittavan monitahoisemman oikeudellisen analyysin vuoksi (tapaus ei kuulu johonkin tiedonannossa tarkastelluista tilanteista) suunnitellun tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden tutkimisen lopputulos voi olla epävarmempi ja tutkiminen voi viedä enemmän aikaa, mikä mahdollisesti johtaa muodollisen tutkintamenettely aloittamiseen SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla.²⁵

43. Voidaan jopa olettaa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa (finanssikriisi, joka uhkasi heikentää jäsenvaltion koko rahoitusjärjestelmän vakautta) hallitus ei aina ole valmis ottamaan sitä riskiä, että se ilmoittaisi komissiolle tukitoimista, jotka eivät ole täysin pankkitiedonannon säännösten mukaisia. Ymmärrän, että tietyissä tilanteissa ilmoitetun tuen sujuva ja nopea hyväksyminen saattaa olla erityisen tärkeää hallitukselle. Nämä ovat kuitenkin tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä näkökohtia, jotka voivat olla merkityksellisiä hallituksen poliittisten päätösten tekemisen kannalta mutta jotka eivät voi vaikuttaa unionin toimen luonteeseen ja vaikutuksiin, sellaisina kuin ne johtuvat perussopimusten määräyksistä. Se, että jäsenvaltio saattaa joutua pidentämään suunnitellun tuen odotusaikaa ja että sen voi olla hankalaa vakuuttaa komissio tukitoimen soveltuvuudesta, on pelkästään tosiasiallinen seuraus eikä oikeusvaikutus, joka johtuu pankkitiedonannon väitetystä sitovasta luonteesta.²⁶

44. Ratkaisevaa on se, että oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna jäsenvaltio pystyy ehkä osoittamaan, että vastuunjaon puuttumisesta (tai jonkin muun pankkitiedonannossa määritetyn kriteerin täyttymättä jäämisestä) huolimatta tuki vaikeuksissa olevalle pankille täyttää kuitenkin SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan vaatimukset. Pankkitiedonannossa itsessään esitettyjen tilanteiden lisäksi voidaan nimittäin kuvitella tilanteita, joissa hallitus saattaa osoittaa, että pankin pelastaminen ja rakenneuudistus on esimerkiksi valtiolle edullisempaa sekä nopeampaa ja helpommin hallinnoitavissa, jos vastuunjako koskevaa toimenpidettä ei oteta käyttöön kaikkien tai joidenkin pankkitiedonannossa mainittujen sijoittajien osalta.²⁷

45. Edellä esitetty huomioon ottaen ensimmäiseen kysymykseen olisi nähdäkseni vastattava, ettei pankkitiedonanto sido jäsenvaltioita.

3. Toinen ennakkoratkaisukysymys

46. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele toisella kysymyksellään, ylitetäänkö pankkitiedonannon 40–46 kohdassa, jotka koskevat pankin osakkeenomistajien ja huonompisijaisten velkojien vastuunjako, SEUT 107–SEUT 109 artiklassa komissiolle annettu toimivalta.

a) Edellyttääkö komissio aina vastuunjako?

47. Kuten edellä todettiin, toinen ennakkoratkaisukysymys vaikuttaa perustuvan siihen ajatukseen, että pankkitiedonannossa vahvistetaan de facto sääntöjä, joita jäsenvaltioiden on noudatettava.

25 — Ks. määräys EREF v. komissio, T-694/14, EU:T:2015:915, 29 kohta.

26 — Ks. analogisesti tuomio IBM v. komissio, 60/81, EU:C:1981:264, 19 kohta ja tuomio Italia v. komissio, C-301/03, EU:C:2005:727, 30 kohta. Ks. myös tuomio Saksa v. komissio, T-258/06, EU:T:2010:214, 151 kohta.

27 — Näin voi olla esimerkiksi, jos – sovellettaessa periaatetta, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan – sijoittajilta vaadittava osuus olisi verrattain pieni ja viranomaiset odottavat mahdollisesti kalliita oikeudenkäyntejä ja/tai menettelyllisiä hankaluuksia vastuunjako koskevien toimenpiteiden toteuttamisessa. Näissä olosuhteissa ei voida sulkea pois, että jäsenvaltio harkitsee myöntävänsä itse pankin rakenneuudistukseen tarvittavat (vähäiset) lisävarat.

48. Ensimmäiseen kysymykseen vastatessa esitetystä syistä tämä lähtökohta ei kuitenkaan ole oikea: pankkitiedonanto, sen 40–46 kohta mukaan luettuina, ei sido jäsenvaltioita. Näin ollen on selvää, ettei komissio voi pitää pankkitiedonannossa kuvatun kaltaista vastuunjakoä välttämättömänä edellytyksenä sille, että vaikeuksissa olevalle pankille suunnitellun tuen katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla. Tukitoimenpide voi nimittäin täyttää kyseisen määräyksen vaatimukset, vaikka siihen ei sisältyisikään vastuunjakoä. Vastuunjakoahan ei mainita SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuodossa.

49. Tämä päätelmä on sitäkin perustellumpi, koska pankkitiedonannon tekstissä todetaan, että vastuunjakoä edellytetään ainoastaan ”yleensä” (41 ja 43 kohta) ja ”periaatteessa” (43 ja 44 kohta) ja ettei vastuunjakoä voida vaatia, jos sillä loukattaisiin perusoikeuksia (19 kohta) tai se vaarantaisi rahoitusvakauden tai johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen (45 kohta). Poikkeuksellisissa olosuhteissa komissio ei siten edellytä vastuunjakoä koskevaa toimenpidettä.

b) Rikkooko komissio valtioneuvoston edellyttämällä vastuunjakoä yleensä?

50. Kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisukysymystä voitaisiin kuitenkin myös tulkita siten, että siinä tiedustellaan, tulkitseeko tai soveltaako komissio valtioneuvoston edellyttämällä vastuunjakoä virheellisesti katsoessaan, että pankkitiedonannossa säännellyissä tapauksissa vaikeuksissa oleville pankeille myönnettävä tuki edellyttää yleensä vastuunjakoä koskevia toimenpiteitä, jotta tuki olisi sisämarkkinoille soveltuva SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla.

51. Tähän kysymykseen on mielestäni vastattava kieltävästi.

52. Kuten edellä 35 kohdassa todettiin, komissiolla on laaja harkintavalta sen arvioimisessa, voidaanko valtioneuvoston edellyttämällä vastuunjakoä sisämarkkinoille soveltuvana SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Yhdessäkin valtioneuvoston edellyttämällä vastuunjakoä ei nähdäkseni estetä komissiota ottamasta huomioon tätä arviointia varten sitä, onko vastuunjakoä koskevia toimenpiteitä toteutettu ja jos on, missä laajuudessa. Vaikuttaa päinvastoin siltä, että myönteinen lähestymistapa tällaisen toimenpiteen toteuttamiseen voi olla yhdenmukainen valtioneuvoston edellyttämällä vastuunjakoä koskevien perussopimusten määräysten peruseriaatteiden kanssa. Kuten jäljempänä selitän, tämä pätee etenkin pankkitiedonannossa säänneltyihin tilanteisiin.

53. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana vain, jos se on *tarpeen* jonkin SEUT 107 artiklan 3 kohdassa määritetyn tavoitteen saavuttamiseksi. Tuki, joka ylittää sen, mikä on ehdottoman tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi, antaa perusteettoman kilpailuedun tuensaajalle. Tällaista tukea ei siten voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana.²⁸

54. Vaatimus, jonka mukaan vaikeuksissa olevan pankin on käytettävä sisäisiä varojaan kattaakseen ainakin osan tappioista ennen kuin julkista tukea myönnetään ja jonka mukaan kyseiseen pankkiin sijoittaneet osallistuvat myös tarvittaessa sen pääomapohjan vahvistamiseen, vaikuttaa selvästi olevan omiaan rajaamaan tuen välttämättömään vähimmäismäärään. Pankkitiedonannon 40–46 kohdan tarkoitus vaikuttaa siten olevan valtioneuvoston edellyttämällä vastuunjakoä koskevien EUT-sopimuksen määräysten peruseriaatteiden mukainen.

28 — Ks. vastaavasti tuomio Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, 68 ja 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Saksa v. komissio (C-400/92, EU:C:1994:360, 12, 20 ja 21 kohta).

55. Itse asiassa jo ennen kriisiä komission käytäntönä – jonka unionin tuomioistuimet ovat vahvistaneet²⁹ – vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi myönnettävän tuen osalta on yleensä ollut edellyttä, että tuensaajat osallistuvat rakenneuudistuksen rahoittamiseen asianmukaisella osuudella.³⁰ On totta, ettei unionin valtiontukisäännöissä välttämättä edellytetä minkäänlaisia pelastustoimenpiteitä yrityksen, jossa jäsenvaltio haluaa tehdä rakenneuudistuksen, osakkeenomistajilta ja velkojilta. Yrityksen itsensä tai sen osakkeenomistajien ja velkojien merkittävämpää osuutta – mahdollisesti pankkitiedonannon 40–46 kohdassa tarkoitettujen vastuunjakoja koskevien toimenpiteiden muodossa – voidaan kuitenkin pitää vieläkin välttämättömämpänä pankkitiedonannossa säänneltyjen tilanteiden vuoksi.³¹

56. Pankkitiedonanto annettiin SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, jossa sallitaan tuki jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen.³² Kyseessä on tukimuoto, joka voidaan myöntää ainoastaan poikkeustapauksissa: häiriön on oltava ”vakava” ja koskettava jäsenvaltion koko taloutta eikä ainoastaan jonkin sen alueen tai osan taloutta.³³ Käsiteltävässä asiassa SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan käyttäminen oikeusperustana vaikuttaa sitäkin perustellummalta, koska useiden jäsenvaltioiden taloudessa oli vakava häiriö, joka johtui eriasteisesti maailmanlaajuisesta finanssikriisistä.

57. Jäljempänä esitettävistä syistä en pidä kohtuuttomana sitä, että ensinnäkin pankkitiedonannossa säänneltyjen tilanteiden poikkeuksellinen luonne edellyttää sen erityisen perusteellista tutkimista, onko ilmoitettu tuki todellakin rajattu välttämättömään vähimmäismäärään, ja että toiseksi tällainen perusteellinen arviointi tehdään lähtökohtaisesti kaikissa komissiolle ilmoitetuissa samankaltaisissa tapauksissa.

58. Rahoituspalvelut ja erityisesti pankkipalvelut ovat toimintoja, joita olisi tarkasteltava – ainakin valtiontuen kannalta – samalla tavalla kuin mitä tahansa muuta taloudellista toimintaa. Se on toimintaa, jota useat (yksityisessä tai julkisessa omistuksessa olevat) yritykset harjoittavat avoimilla ja kilpailluilla markkinoilla. Kuten missä tahansa muussa taloudellisessa toiminnassa, yksityiset sijoittavat kyseisillä markkinoilla toimiviin yrityksiin tarkoituksenaan yleensä saada voittoa sijoitukselleen. Taloudellisen toiminnan luonteeseen kuuluu, että osa yrityksistä – yleensä heikoimmin pärjäävät – ajautuvat vaikeuksiin ja poistuvat markkinoilta ja niiden sijoittajat menettävät näin sijoituksensa kokonaan tai osittain.³⁴

59. Samanaikaisesti rahoituspalveluilla on kuitenkin hyvin erityinen rooli nykyaikaisissa talousjärjestelmissä. Pankit ja muut luottolaitokset ovat erittäin tärkeä rahoituslähde (useimmille) tietyillä markkinoilla toimiville yrityksille. Pankit ovat lisäksi usein tiiviissä vuorovaikutuksessa, ja monet niistä toimivat kansainvälisellä tasolla. Tästä syystä yhden tai usean pankin kriisi uhkaa nopeasti levitä muihin pankkeihin (sekä kotijäsenvaltiossa että muissa jäsenvaltioissa), mistä puolestaan saattaa aiheutua kielteisiä heijastusvaikutuksia muihin taloudenaloihin (joista käytetään usein nimitystä ”reaalitalous”).³⁵ Tämä tartuntavaikutus voi viime kädessä vaikuttaa vakavasti yksityisten elämään.

29 — Ks. esim. tuomio Ranska v. komissio (C-17/99, EU:C:2001:178, 36 kohta) ja tuomio Corsica Ferries France v. komissio (T-349/03, EU:T:2005:221, 66 kohta).

30 — Ks. esim. Komission tiedonanto – Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi (EUVL 2004, C 244, s. 2), 7 ja 43–45 kohta.

31 — Ks. tuomio ABN Amro Group v. komissio (T-319/11, EU:T:2014:186, 43 kohta) ja tuomio Corsica Ferries France v. komissio (T-349/03, EU:T:2005:221, 266 kohta).

32 — Ks. pankkitiedonannon johdanto-osan kolmas perustelukappale.

33 — Ks. tuomio Freistaat Sachsen ym. v. komissio (T-132/96 ja T-143/96, EU:T:1999:326, 167 kohta); vahvistettu muutoksenhakumenettelyssä (tuomio Freistaat Sachsen ym. v. komissio, C-57/00 P ja C-61/00 P, EU:C:2003:510, 97 ja 98 kohta).

34 — Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus KA Finanz (C-483/14, EU:C:2015:757).

35 — Ks. pankkitiedonannon 25 kohta.

60. Finanssikriisissä viranomaisilla on siten haastava tehtävä toimia usein kovassa kiireessä, jotta eri kilpailevien etujen välille löydetään herkkä tasapaino. Viranomaisten on yhtäältä varmistettava rahoitusjärjestelmänsä vakaus ja vältettävä tai vähennettävä tartunnan leviämistä ”terveisiin” pankkeihin ja reaalityönteeseen. Toisaalta viranomaisten on kuitenkin mahdollisuuksien mukaan rajoitettava julkisten varojen käyttöä, koska rahoitusjärjestelmän vakauden varmistamisen kustannukset julkiselle taloudelle voivat olla merkittäviä. Valtion liian suuri altistuminen voi itse asiassa edistää finanssikriisin muuttumista valtionvelkakriisiksi, jolla on mahdollisia seurauksia myös koko talous- ja rahaliitolle (jäljempänä EMU). Lisäksi, kuten Slovenian hallitus huomautti, mittavat julkiset toimenpiteet, joissa vaikeuksissa oleville pankeille annetaan täysimääräistä ja varauksetonta tukea, voivat aiheuttaa vakavia kilpailun vääristymiä ja vaarantaa sisämarkkinoiden eheyden: heikommin suoriutuville kilpailijoille myönnettävällä tuella voidaan näin rangaista hyvin hoidettuja yrityksiä. Niillä saatetaan lisäksi kannustaa moraalikatoon: luottolaitoksilla voi olla houkutus tehdä riskialttiimpia sijoituksia suurempien voittojen toivossa, koska rahoitusvaikeuksien ilmaantuessa viranomaiset ovat valmiita puuttumaan peliin ja pelastamaan ne julkisilla varoilla.

61. Sille, että komissio edellyttää vastuunjako koskevia toimenpiteitä *yleisesti*, on lisäksi hyvä peruste. Komissio loisi tosiasiallisesti epätasapuoliset kilpailuolosuhteet pankeille, jos se edellyttäisi tällaisia toimenpiteitä vain, kun kyseinen jäsenvaltio ei pysty myöntämään näiden toimenpiteiden korvaamiseksi tarvittavia lisävaroja. Pankkeja ei nimittäin pitäisi kohdella eri tavalla sen jäsenvaltion, johon ne ovat sijoittautuneet, koon ja taloudellisten olosuhteiden mukaan.³⁶

62. Tätä taustaa vasten komissiolla on nähdäkseni oikeus katsoa, että pankkitiedonannossa säänneltyjen kaltaisissa tilanteissa sijoittajien vastuunjako voidaan yleensä pitää välttämättömänä, jotta tukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla.

63. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei pankkitiedonannon 40–46 kohdassa ylitetä komissiolle SEUT 107–SEUT 109 artiklassa annettua toimivaltaa. Komissio ei myöskään tulkitse tai sovelta valtiontukisääntöjä virheellisesti katsoessaan, että pankkitiedonannossa säännellyissä tapauksissa vaikeuksissa oleville pankeille myönnettävä tuki edellyttää yleensä vastuunjako koskevia toimenpiteitä, jotta tuki olisi yhteensopiva SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan kanssa.

4. Kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys

64. Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, jotka voidaan tutkia yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko pankkitiedonannon 40–46 kohdassa kuvattu vastuunjako luottamuksensuojan periaatteen ja omaisuudensuojan (jäljempänä yhteisesti kyseessä olevat oikeudet) mukainen.

65. Unionin tuomioistuimen mukaan luottamuksensuojan periaate on ylempiä tasoinen unionin oikeuden yleisperiaate, jolla on tarkoitus suojata yksityisiä oikeussubjekteja.³⁷ Perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan mukaan omistusoikeus on yksi unionin oikeusjärjestyksessä tunnustetuista perusoikeuksista.

66. En kuitenkaan ole samaa mieltä pääasian kantajien kanssa siitä, että pankkitiedonannolla loukataan kyseessä olevia oikeuksia. Toistan ensinnäkin, ettei pankkitiedonanto sido jäsenvaltioita: tukitoimenpidettä voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana kyseisellä välineellä säännellyissä tilanteissa, vaikka siihen sisältyviä sääntöjä (mukaan lukien vastuunjako koskevat säännöt) ei noudateta kirjaimellisesti.

36 — Ks. pankkitiedonannon 9 ja 18 kohta.

37 — Ks. tuomio Mulder ym. v. neuvosto ja komissio (C-104/89 ja C-37/90, EU:C:2000:38, 15 kohta).

67. Lisäksi, kuten edellä on todettu,³⁸ pankkitiedonannossa todetaan nimenomaisesti, ettei vastuunjakoa edellytetä aina, etenkin jos sillä loukattaisiin perusoikeuksia. Unionin valtioneuvoston päätös (pankkitiedonannossa esitetyt periaatteet mukaan luettuina) ei näin ollen voida tulkita siten, että niissä edellytetään vastuunjakoa, jos sillä loukattaisiin jotakin kyseessä olevista oikeuksista.

a) Loukataanpankkitiedonannolla luottamuksensuojan periaatetta?

68. Kun tarkastellaan lähemmin luottamuksensuojan periaatetta, huomautan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteltuja odotuksia voi syntyä vain, jos asianomainen on saanut täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja toimivaltaiselta ja luotettavalta taholta.³⁹ En näe, milloin ja miten pääasian kantajat olisivat saaneet vakuutteluja siitä, että vaikeuksissa olevien pankkien pelastamista ja rakenneuudistusta varten toteutettavat julkiset toimenpiteet eivät vaikuttaisi mitenkään heidän sijoituksiinsa. Sitä, että ennen pankkitiedonannon julkaisemista komissio ei järjestelmällisesti vaatinut vastuunjakoa koskevien toimenpiteiden määräämistä velkojille ja muille samantyyppisille sijoittajille, jotta tukea voidaan pitää SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisena,⁴⁰ ei voida pitää edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuna täsmällisinä, ehdottomina ja yhtäpitävinä vakuutteluina. Koska komissio ei ole antanut selvää ja nimenomaista sitoumusta, huolellinen ja järkevä sijoittaja ei ole voinut perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa toimivaltaisen viranomaisen harkintavallan rajoissa.⁴¹ Komission on voitava mukauttaa SEUT 107 artiklan mukaista arviointiaan muuttuviin olosuhteisiin markkinoilla, joihin tuki vaikuttaa, ja yleisemmin koko unionin taloudessa.⁴² Komissiolla olisi myös oltava mahdollisuus oppia aiemmasta käytännöstään ja mukauttaa vastaavasti menetelmiään, kun se arvioi ilmoitettua tukea sille karttuneen kokemuksen perusteella.⁴³

69. Luottamuksensuojan periaatteen loukkaamisesta ei voi myöskään olla kyse siksi, ettei komissio määrittänyt pankkitiedonannossa siirtymäkautta ennen kuin uusia periaatteita alettaisiin soveltaa. On totta, että siirtymäkaudet soveltuvat usein siihen, että talouden toimijoille annetaan mahdollisuus mukautua politiikan muutokseen tietyllä lainsäädännön alalla. Näin ei kuitenkaan ole aina. Pankkitiedonannossa esimerkiksi todetaan, että siinä säädelyissä tilanteissa varojen ulosvirtaaminen (etenkin hybridipääoman omistajilta ja huonompisijaisten velkainstrumenttien haltijoilta) on estettävä, jotta varmistetaan, että tuki todellakin rajoitetaan välttämättömään vähimmäismäärään.⁴⁴ Näin ollen voi olla tapauksia, joissa siirtymäkaudet ovat tarpeettomia, mahdottomia tai niillä on jopa kielteisiä vaikutuksia. Poliitiikan muutos tai uusi hallintokäytäntö on ehkä toteutettava erityisen nopeasti ja toisinaan ennalta ilmoittamatta.

70. Unionin tuomioistuin onkin myöntänyt, että merkittävämpi yleinen etu voi estää sen, että asiassa päätettäisiin siirtymätoimenpiteistä sellaisten tilanteiden varalta, jotka ovat tosin saaneet alkunsa ennen uuden säädöksen voimaantuloa mutta jotka voivat vielä muuttua.⁴⁵ Tavoitteet varmistaa rahoitusjärjestelmän vakaus ja samanaikaisesti välttää julkisten menojen liiallista kasvua ja minimoida kilpailun vääristymät muodostavat mielestäni tällaisen merkittävämmän yleisen edun.

38 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 49 kohta.

39 — Ks. mm. tuomio HGA ym. v. komissio (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 132 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 — Ks. pankkitiedonannon 16–18 kohta.

41 — Ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 — Ks. tuomio Delacre ym. v. komissio (C-350/88, EU:C:1990:71, 33 kohta) ja tuomio British Steel v. komissio (C-1/98 P, EU:C:2000:644, 52 kohta).

43 — Ks. pankkitiedonannon 18 kohta.

44 — Ks. pankkitiedonannon 16, 41 ja 47 kohta.

45 — Ks. tuomio Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

b) Loukataanko pankkitiedonannolla omistusoikeutta?

71. Kun tarkastellaan seuraavaksi omistusoikeutta, on huomautettava, ettei pankkitiedonannossa edellytetä mitään tiettyä muotoa tai menettelyä sen 40–46 kohdassa mainittujen vastuunjako koskevien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voidaan nimittäin toteuttaa myös vapaaehtoisesti pankin tai sen sijoittajien toimesta tai suostumuksella. Pankkitiedonannossa ei näin ollen välttämättä edellytetä, että kansalliset viranomaiset toteuttavat toimenpiteitä, jotka vaikuttavat sijoittajien omistusoikeuteen.⁴⁶

72. Pankkitiedonannon 46 kohdassa lisäksi selvennetään, että jäsenvaltioiden olisi noudatettava periaatetta, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisiratkaisussa huonompaan asemaan: huonompisijaisten velkojien ei pitäisi saada rahamääräisesti vähemmän kuin mikä heidän hallussaan olevan instrumentin arvo olisi ollut ilman valtiontuen myöntämistä. Pankkitiedonannon 20 kohdassa todetaan yleisemmin, että kilpailun vääristymistä rajoittavat toimet⁴⁷ ”olisi joka tapauksessa suunniteltava siten, että tavoitteena on mahdollisimman pitkälle se markkinatilanne, joka olisi syntynyt tuensaajan poistuessa markkinoilta ilman tukea” (käytän tästä periaatteesta jäljempänä nimitystä markkinoiden lähentymisen periaate).

73. Kyseiset periaatteet – joita tarkastelen jäljempänä – edellyttävät selvästi, että jäsenvaltiot ottavat sijoittajien omistusoikeudet asianmukaisesti huomioon vaikeuksissa olevan pankin rakenneuudistuksen yhteydessä.

74. Edellä esitetyn perusteella katson, että pankkitiedonannon 40–46 kohta ovat luottamuksensuojan periaatteen ja omistusoikeuden mukaisia.

c) Loukataanko kyseessä olevilla toimenpiteillä kyseessä olevia oikeuksia?

75. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen voidaan kuitenkin myös katsoa pyrkivän selvittämään kysymyksillään, loukataanko pankkitiedonannon sijasta kyseessä olevilla toimenpiteillä kyseessä olevia oikeuksia. Se, etteivät pankkitiedonannon 40–46 kohta johda automaattisesti näiden oikeuksien loukkaamiseen, ei selvästikään merkitse sitä, että jäsenvaltion tosiasiallisesti käyttöön ottamat vastuunjako koskevat toimenpiteet, jotka ovat tiedonannon mukaisia, ovat väistämättä yhteensopivia kyseisten oikeuksien kanssa.

76. Edellä esitetyistä syistä on näin ollen selvää, ettei pankkitiedonannon 40–46 kohtaa voida tulkita siten, että kansallisille viranomaisille on annettu unionin oikeudessa rajaton ”lupa pakkolunastaa” vaikeuksissa olevien pankkien omaa pääomaa, hybridipääomaa tai huonompisijaisia velkainstrumentteja. Pankkitiedonannossa ei edellytetä eikä sallita jäsenvaltioiden loukkaavan kyseessä olevia oikeuksia. Myöskään komission hyväksyntä tuelle ei tarkoita, ettei ilmoitettujen toimenpiteiden perusoikeuksien mukaisuuden tutkiminen ole mahdollista, siltä osin kuin kyseiset toimenpiteet kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan. Kyseessä olevia oikeuksia koskevaa unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä voidaan nähdäkseni soveltaa täysin pääasiassa kyseessä olevien kaltaisiin tilanteisiin.

77. Tällainen analyysi on mielestäni tärkeämpi, koska se koskee kyseessä olevien pankkien sijoittajien omistusoikeutta. Ei nimittäin voida kiistää, että jos pankkitiedonannon 40–46 kohdassa mainittujen kaltaiset vastuunjako koskevat toimenpiteet toteutetaan pankkien osakkeenomistajien ja velkojien tahdon vastaisesti pankin pääomapohjan vahvistamiseksi, ne voivat vaikuttaa vakavasti niiden omistusoikeuksiin.

46 — Tältä osin on syytä muistaa, että SEUT 345 artiklan mukaan ”perussopimuksilla ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin”.

47 — Näihin toimiin kuuluvat mielestäni myös vastuunjako koskevat toimenpiteet.

78. Unionin tuomioistuimen asia ei kuitenkaan ole ratkaista tätä kysymystä, vaikka kyseiset toimenpiteet kuuluisivatkin unionin oikeuden soveltamisalaan. Pääasian tosiseikkoja koskeva, taloudellinen ja lainsäädännöllinen kehys on erityisen monitahoinen, eikä unionin tuomioistuimella ole kaikkia tietoja, joita perusteellisessa arvioinnissa tarvittaisiin.

79. On myös perustavampi syy jättää tämä arviointi kansallisille tuomioistuimille. Tässä kohden voi olla hyödyllistä painottaa, että unionin valtiontukisääntöjen mukaan yksikään yritys ei voi vaatia oikeutta saada valtiontukea; toisin sanoen yhtäkään jäsenvaltiota ei voida pitää unionin oikeuden nojalla velvollisena myöntämään valtiontukea yritykselle.

80. On totta, että EMUn – johon liittyvät talouspolitiikan koordinointi, yhteinen rahapolitiikka ja yhteinen valuutta⁴⁸ – perustamisen jälkeen jäsenvaltioilla on unioniin (ja muihin jäsenvaltioihin) nähden useita velvoitteita, jotka koskevat erityisesti vakaata hintatasoa, tervettä julkis- ja rahataloutta sekä kestävästä maksutasetta koskevien tavoitteiden noudattamista.⁴⁹ Rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamista jokaisessa jäsenvaltiossa on selkeästi pidettävä keskeisenä edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamisessa. On kiistatonta, että – kuten Banka Slovenije on korostanut –, jäsenvaltiot eivät voi toimia täysin vapaasti pelastaakseen pankkeja ja toteuttaakseen rakenneuudistuksia pankeissa, kun nämä ovat tärkeitä koko rahoitusjärjestelmän kannalta. On myös unionin etujen mukaista, että jäsenvaltiot toteuttavat toimia estääkseen (tai rajoittaakseen) ulkoisia vaikutuksia, joita yhden tai usean niiden alueelle sijoittautuneen pankin romahtamisella voisi olla EMUn vakauteen ja toimintaan.

81. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa kyseessä olevien pankkien rakenneuudistus oli itse asiassa osa kattavampaa Slovenian viranomaisten toimintaa olemassa olevien makrotalouden epätasapainotekijöiden korjaamiseksi ja pankkijärjestelmän vakauden varmistamiseksi. Tässä yhteydessä unionin toimielinten ehdottamiin mahdollisiin toimenpiteisiin kuului itse asiassa järjestelmän kannalta keskeisten pankkien pääomapohjan vahvistaminen tarvittaessa myöntämällä julkista lisärahoitusta uusien puutteiden paljastuessa.⁵⁰

82. On kuitenkin niin, että unionin toimielinten mahdollisista ehdotuksista tai suosituksista huolimatta jäsenvaltiot eivät ole unionin oikeuden nojalla velvollisia myöntämään valtiontukea tietyissä tilanteissa. Jäsenvaltioilla on käytettävissään monia erilaisia välineitä unionin toimielinten tunnistamien ongelmallisten kysymysten ratkaisemiseksi. Näin ollen se, onko tarkoituksenmukaista myöntää valtiontukea tietynä ajankohtana yhdelle tai useammalle yritykselle, on viime kädessä kansallisille viranomaisille kuuluva päätös. Kansallisten viranomaisten on samoin tehtävä päätös käytettävien julkisten varojen määrästä ja toimenpiteiden rakenteesta.⁵¹ Komission edellytetään ainoastaan tutkivan suunnitellun toimenpiteen arvioidakseen sen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Se voi estää toimenpiteen tai sallia sen tietyin edellytyksin, mutta se ei voi koskaan tehdä päätöksiä kansallisten viranomaisten sijasta.

83. Tämä ei tietenkään tarkoita, ettei komissio voi antaa ohjeita kansallisille viranomaisille siitä, miten ilmoitetusta tuesta tehdään sisämarkkinoille soveltuva.⁵² Ohjeita voidaan antaa etukäteen julkaisemalla soft law -toimia, kuten edellä 38 kohdassa mainittiin, ja tapauskohtaisesti SEUT 108 artiklan mukaisten käynnissä olevien menettelyjen yhteydessä.

48 — Ks. erityisesti SEU 3 artiklan 4 kohta ja SEUT 119–144 artikla.

49 — Ks. erityisesti SEUT 119 artiklan 3 kohta. Ks. myös yleisemmin tuomio Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756).

50 — Ks. erityisesti 9.7.2013 annettu neuvoston suositus Slovenian vuoden 2013 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Slovenian vuosien 2012–2016 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto (EUVL C 217, s. 75) ja Euroopan komissio, *European Economy – Macroeconomic Imbalances, Slovenia 2013* (Occasional Papers 142, huhtikuu 2013).

51 — Ks. vastaavasti ja analogisesti määräys EREF v. komissio (T-694/14, EU:T:2015:915, 28 kohta).

52 — SEU 4 artiklan 3 kohdan nojalla komissio on päinvastoin velvollinen avustamaan jäsenvaltioiden viranomaisia tässä.

84. On kuitenkin niin, että jäsenvaltioiden viranomaiset ovat oikeudellisesti vastuussa päätöksestä myöntää tukea tiettyssä tilanteessa ja sen varmistamisesta, että suunnitellut tukitoimet ovat muiden sovellettavien unionin, kansallisten tai kansainvälisten sääntöjen mukaisia.⁵³ Näin on huolimatta siitä, että poliittisesti jäsenvaltion viranomaisten päätöksiin voivat vaikuttaa enemmän tai vähemmän merkittävästi unionin toimielinten ehdotukset ja suositukset.

85. Kansallisilla tuomioistuimilla on siten yleensä paremmat edellytykset kuin unionin tuomioistuimella tutkia, onko tukitoimenpiteiden toteuttamisessa loukattu tiettyjen yksityisten perusoikeuksia.

86. Kun tarkastellaan jälleen käsiteltävää asiaa, en näin ollen esitä lopullista kantaani pääasian kantajien esittämiin perusteisiin vaan esitän seuraavat huomautukset siinä toivossa, että näin annetaan ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllisiä ohjeita.

87. Perusoikeuskirjan 17 artiklan mukaan omistusoikeutta ei pidetä ehdottomana oikeutena, vaan se on otettava huomioon suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa. Tästä syystä omistusoikeutta voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiaa palvelevat yleisen edun mukaisia unionin tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä.⁵⁴

88. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös korostaa ennakkoratkaisupyynnössään, tavoite varmistaa rahoitusjärjestelmän vakaus ja samanaikaisesti välttää julkisten menojen liiallista kasvua ja minimoida kilpailun vääristymiä on yleisen edun mukainen tavoite, jolla voidaan oikeuttaa tiettyjä omistusoikeuden rajoituksia.⁵⁵

89. Kun tarkastellaan sitä, puututaanko kyseessä olevilla toimenpiteillä sijoittajien omistusoikeuksiin tavalla, jota ei voida hyväksyä, ja loukataanko niillä näin suojattujen omistusoikeuksien keskeistä sisältöä, viitataan jälleen pankkitiedonannon 20 ja 46 kohdassa vahvistettuihin periaatteisiin: markkinoiden lähentymisen periaatteeseen ja periaatteeseen, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan.⁵⁶

90. Nämä periaatteet merkitsevät sitä, että oikein toteutettuina valtion toimenpiteet pienentävät ainoastaan oman pääoman ja asianomaisten velkainstrumenttien nimellisarvoa, koska se ei enää vastaa niiden reaaliarvoa. Näiden instrumenttien arvon aleneminen on siten pelkästään muodollista. Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna sijoittajien aseman pitäisi kokonaisuutena ottaen pysyä muuttumattomana: pahimmassa mahdollisessa tapauksessa sijoittajat eivät ole maailmanlaajuisesti yhtään huonommassa asemassa kuin ne olisivat olleet, ellei valtio olisi ryhtynyt toimenpiteisiin.⁵⁷ Tämä tarkoittaisi mielestäni sitä, ettei sijoittajien omistusoikeuden keskeistä sisältöä loukata.

53 — Ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio Iglesias Gutiérrez ja Rion Bea (C-352/14 ja C-353/14, EU:C:2015:691, 29 kohta).

54 — Ks. esim. tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 355 kohta).

55 — Ks. myös asia Olczak v. Puola, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.11.2002 (valitus nro 30417/96) oikeuskäytäntöviittauksineen.

56 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 72 kohta.

57 — Tästä näkökulmasta tarkasteltuna voitaisiin jopa kyseenalaistaa pankkitiedonannossa käytetyt käsitteet, koska siltä osin kuin sijoittajille ei teoriassa aiheudu taloudellisia menetyksiä, todellista vastuuta ei ilmeisestikään jaeta. Pankkitiedonannossa esitetyt periaatteet ovat joka tapauksessa nähdäkseni yhdenmukaisia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa: sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan omaisuuden riistäminen ilman sen arvoa vastaavaa kohtuullista korvausta on tavanomaisesti suhteeton loukkaus, jota ei voida pitää perusteltuna ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan nojalla. Lisäpöytäkirjan 1 artiklassa ei kuitenkaan taata oikeutta täysimääräiseen korvaukseen kaikissa olosuhteissa, sillä yleisen edun mukaiset perustellut tavoitteet, joihin pyritään esimerkiksi talousuudistustoimilla tai suurempaan sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen tähtäävillä toimilla, voivat edellyttää pienempää korvausta kuin täyttä markkina-arvoa vastaava korvaus. Poikkeuksellisissa olosuhteissa jopa korvauksen puuttuminen kokonaan voi olla perusteltua (ks. asia Lithgow ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.7.1986, A-sarja, nro 102).

91. On kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia tutkia näiden kahden edellytyksen täyttyminen käsiteltävässä asiassa. Tutkiessaan kyseessä olevia toimenpiteitä sen on otettava tietysti huomioon kaikki merkitykselliset olosuhteet. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen voi etenkin yhtäältä olla tarpeen tarkastella kansallisten viranomaisten erityisen nopean toiminnan välttämättömyyttä, riskejä, joita Slovenian rahoitusjärjestelmään olisi saattanut kohdistua ilman näitä toimia, ja tarvetta välttää liialliset vaikutukset julkiseen talouteen. Toisaalta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ehkä myös tarpeen tarkastella sitä, olivatko viranomaisten (esimerkiksi pankin pääomavajeesta ja sijoitusten reaaliarvosta ennen valtion toimenpiteitä ja niiden jälkeen) tekemät taloudelliset arviointit niiden tekemiseen liittyneestä kiireestä huolimatta järkeviä ja perustuivatko ne luotettaviin tietoihin.

92. Kolmanteen ja neljanteen ennakkoratkaisukysymykseen olisi siten vastattava, että pankkitiedonannon 40–46 kohta ovat luottamuksensuojan periaatteen ja omaisuudensuojan mukaisia; kansallisten tuomioistuinten asia on tutkia, ettei kyseisiä oikeuksia ole loukattu pankkitiedonannon mukaisten toimenpiteiden toteuttamisen yhteydessä.

5. Viides ennakkoratkaisukysymys

93. Viidennellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, ovatko pankkitiedonannon 40–46 kohta ristiriidassa niiden direktiivin 2012/30 säännösten kanssa, joiden mukaan julkisten osakeyhtiöiden pääomaa voidaan korottaa tai alentaa ainoastaan yhtiökokouksen päätöksen jälkeen tai tuomioistuimen päätöksen perusteella.

94. Huomautan aluksi, ettei pankkitiedonannon 40–46 kohdassa oteta nimenomaisesti tai epäsuorasti kantaa sen elimen luonteeseen (yksityinen vai julkinen, ja jälkimmäisen tapauksessa hallinnollinen elin vai tuomioistuin), jonka on toteutettava vastuunjako koskevia toimenpiteitä. Vastuunjako koskevia toimenpiteitä voitaisiin itse asiassa toteuttaa myös vapaaehtoisesti ilman viranomaisten puuttumista. Kuten Slovenian hallitus ja komissio huomauttavat, se, miten näistä toimenpiteistä päätetään ja miten ne toteutetaan, on kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva kysymys, eivätkä pankkitiedonannon säännökset vaikuta siihen.

95. Näin ollen pidän virheellisenä lähtökohtaa, jonka perusteella jotkin pääasian oikeudenkäynnin osapuolet ovat esittäneet väitteitään pankkitiedonannon pätevyuden riitauttamiseksi ja jonka mukaan pankkitiedonannossa velvoitetaan jäsenvaltiot antamaan hallintoviranomaisille toimivalta toteuttaa vastuunjako koskevia toimenpiteitä. Pankkitiedonannon 40–46 kohta eivät siten ole direktiivin 2012/30 säännösten vastaisia.

96. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämää kysymystä voidaan kuitenkin tulkita myös siten, että sillä pyritään selvittämään, ovatko kansalliset säännökset, joissa pankkitiedonannon 40–46 kohdassa määritettyjen vastuunjako koskevien toimenpiteiden toteuttaminen annetaan kansallisen keskuspankin tehtäväksi, yhteensopivia direktiivin 2012/30 kanssa.

97. Direktiiviin 2012/30 ei selvästikään sisälly nimenomaista poikkeusta sen säännösten soveltamisesta sen kaltaisissa tilanteissa, joka Sloveniassa (ja muissa jäsenvaltioissa) koettiin finanssikriisin aikana. Tämän kysymyksen yhteydessä nousee siten esille se perustava kysymys, estääkö direktiivi 2012/30 kyseessä olevien kaltaisten päätösten tekemisen.

98. Selitän seuraavaksi, miksi tähän kysymykseen olisi mielestäni vastattava kieltävästi.

a) Direktiivin 2012/30 tarkoitus ja soveltamisala

99. Ensinnäkin on korostettava, ettei direktiivillä 2012/30 yhdenmukaisteta täysin sitä lainsäädännön alaa, jota se koskee. Sillä pelkästään sovitetaan yhteen ne kansalliset säännökset, jotka koskevat julkisten osakeyhtiöiden perustamista sekä niiden pääoman säilyttämistä, korottamista ja alentamista, ”yhdenmukaisen vähimmäissuojan varmistamiseksi julkisten osakeyhtiöiden osakkeenomistajille ja velkojille”.⁵⁸

100. Direktiivin 2012/30 ajateltiin siten varmistavan, että sijoittajille koko sisämarkkinoiden alueella voitaisiin taata, että yhtiöillä oli tietty rakenne ja että tietyt yhtiöiden elimet olisivat vastuussa tietyistä päätöksistä. Tämän oikeudellisen välineen keskeisenä tarkoituksena on siten säilyttää yhtiön eri elinten välinen toimivallan tasapaino etenkin näiden elinten välisissä ristiriitatilanteissa.⁵⁹

101. Onkin väitetty – mielestäni vakuuttavasti – että direktiivissä 2012/30 osakkeenomistajille myönnetty suoja on ensisijaisesti suojaa muita yhtiön elimiä vastaan muttei välttämättä myös valtion toteuttamia toimenpiteitä vastaan.⁶⁰ Direktiivillä 2012/30 ei ollut tarkoitus yhdenmukaistaa (eikä ainakaan yhdenmukaistaa täysin) osakkeenomistajien takeita hätä- tai kriisitilanteissa toteutettavia valtion toimenpiteitä vastaan. Tällainen lisäsuoja voi siten olla ainoastaan liitännäistä tai oheista: suoja, joka perustuu vääjäämättä direktiivillä 2012/30 käyttöön otettuihin takeisiin.

b) Tuomio Pafitis ym. ja unionin uudet säännökset

102. On totta, että tuomio Pafitis ym.,⁶¹ johon pääasian kantajat vetoavat, vaikuttaisi viittaavan direktiivin 2012/30 toisenlaiseen tulkintaan. Mainitussa tuomiossa katsottiin, että direktiivin 77/91 (joka on nyt laadittu uudelleen direktiivissä 2012/30) säännösten kanssa on ristiriidassa kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan velkaantumisen takia poikkeuksellisessa tilanteessa olevan pankin pääoman korotuksesta voidaan päättää hallinnollisessa menettelyssä ilman yhtiökokouksen päätöstä.

103. Varoitan kuitenkin tulkitsemasta tuomiota Pafitis ym. siten, että siinä vahvistetaan yleisesti sovellettava periaate. Kyseinen tuomio annettiin verrattain erilaisten tosiseikkojen ja oikeudellisen tilanteen pohjalta.

104. Kyseisen asian tosiseikat eivät ensinnäkään ole täysin rinnastettavissa pääasian tosiseikkoihin. Tuomiossa Pafitis ym. oli kyse väliaikaisen hallinnoijan (eikä suoraan kansallisen keskuspankin) tekemästä päätöksestä tilanteessa, jossa yhden jäsenvaltion yhdellä luottolaitoksella oli pelkästään taloudellisia vaikeuksia (eikä tilanteessa, jossa jäsenvaltion koko rahoitusjärjestelmää uhkasi systeeminen kriisi, jolla on mahdollisesti vaikutuksia koko EMUun).⁶²

105. Vieläkin tärkeämpää on, että sekä unionin primaarioikeus että johdettu oikeus ovat kehittyneet merkittävästi tuomion Pafitis ym. antamisen jälkeen. Tuomiossa Pafitis ym. riitautetut kansalliset toimenpiteet hyväksyttiin vuosina 1986–1990, ja tuomio asiassa annettiin vuonna 1996, siis paljon ennen EMUn toteuttamisen kolmannen vaiheen alkamista, jolloin euro otettiin käyttöön euroalueen valuuttana, eurojärjestelmän perustamista ja niihin liittyviä unionin perussopimuksiin tehtyjä muutoksia.

58 — Ks. direktiivin 2012/30 johdanto-osan kolmas perustelukappale. Ks. myös tuomio Pafitis ym. (C-441/93, EU:C:1996:92, 38 kohta).

59 — Ks. direktiivin 2012/30 johdanto-osan 4–7 ja 11 perustelukappale.

60 — Ks. Kersting, C., ”Combating the Financial Crisis: European and German Corporate and Securities Laws and the Case for Abolishing Sovereign Debtors’ Privilege”, *Texas International Law Journal*, 2012, s. 269–324, sivulla 279.

61 — Tuomio Pafitis ym. (C-441/93, EU:C:1996:92).

62 — Tuomion Pafitis ym. tosiseikkojen merkitystä korostetaan teoksessa Hüpkes, E. H. G., *The Legal Aspects of Bank Insolvency: A Comparative Analysis of Western Europe, the United States and Canada*, 2000, Kluwer Law International, s. 63.

106. SEUT 131 artiklassa määrätään nykyisin, että ”jokainen jäsenvaltio huolehtii siitä, että sen kansallinen lainsäädäntö, sen kansallisen keskuspankin perussääntö mukaan luettuna, on sopusoinnussa perussopimusten ja EKPJ:n ja EKP:n perussäännön kanssa“. Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 4 3 artiklan 3 kohdassa puolestaan määrätään, että EKPJ ”myötävaikuttaa luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan ja rahoitusjärjestelmän vakauten liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen”.

107. Vaikka on selkeästi yleisen edun mukaista varmistaa koko unionissa sijoittajien vahva ja yhtenäinen suoja, tätä etua ei voida pitää kaikissa olosuhteissa ensisijaisena rahoitusjärjestelmän vakauden varmistamiseen liittyvään yleiseen etuun nähden. Näiden kahden edun välille olisi löydettävä tasapaino. Toisenlainen näkemys olisi vaikea sovittaa yhteen edellä mainittujen EUT-sopimuksen määräysten kanssa, etenkin koska rahoitusjärjestelmän vakauden varmistaminen on äärimmäisen tärkeää unionissa, jonka yksi päätavoitteista on EMUn perustaminen.⁶³ Tässä yhteydessä on kenties paikallaan muistuttaa, että Banka Slovenije toteutti kyseessä olevat toimenpiteet sen jälkeen, kun kyseessä oleville pankeille oli tehty stressitesti muun muassa EKP:n valvonnassa.

108. Direktiivi 2001/24 ei myöskään ollut vielä voimassa tuomion Pafitis ym. antamisajankohtana.⁶⁴ Kyseisellä direktiivillä, joka annettiin direktiivin 77/91 (joka on pelkästään laadittu uudelleen direktiivissä 2012/30) voimaantulon jälkeen, pyritään omaksumaan järjestelmä, jossa jäsenvaltiot vastavuoroisesti tunnustavat luottolaitosten tervehdyttämistoimenpiteet ja likvidaatiomenettelyt.⁶⁵

109. Kuten selitän jäljempänä seitsemännen kysymyksen yhteydessä, pääasiassa riitautettujen kaltaiset toimenpiteet voivat kuulua direktiivissä 2001/24 tarkoitettujen tervehdyttämistoimenpiteiden käsitteeseen. Itse asiassa luottolaitoksen tervehdyttämiseen voi usein liittyä useita pääasiassa kyseessä olevien kaltaisia toimenpiteitä. On tärkeää huomata, että direktiivissä 2001/24 säädetään erittäin selkeästi, että myös hallinnolliset viranomaiset voivat toteuttaa tällaisia toimenpiteitä.⁶⁶

110. Direktiivi 2001/24 vaikuttaa perustuvan siihen lähtökohtaan, että kansalliset hallinnolliset viranomaiset säilyttävät tämän toimivallan huolimatta direktiivin 77/91 säännöksistä, sellaisina kuin niitä on tulkittu tuomiossa Pafitis ym. Direktiivin 2001/24 johdanto-osa sen enempää kuin sen säännöksetkään eivät viittaa siihen, että lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut ottaa käyttöön poikkeus direktiivissä 77/91 vahvistetuista säännöistä. Vaikka katsottaisiin, että direktiivillä 2001/24 todellakin rajoitettiin direktiivin 77/91 soveltamisalaa, ensiksi mainittua pitäisi – erityissäädöksenä ja uudempana säädöksenä – joka tapauksessa todennäköisesti soveltaa ensisijaisesti pääasiassa.

111. Tästä syystä en haluaisikaan tehdä tuomiosta Pafitis ym. lopullista päätelmää siitä, voidaanko ylivoimaisen yleisen edun mukaisten tavoitteiden (kuten koko rahoitusjärjestelmän vakauden) saavuttamiseksi annettulla kansallisella lainsäädännöllä poikkeuksellisissa olosuhteissa siirtää hallinnollisille viranomaisille toimivaltaa, joka voi olla etusijalla direktiivissä 2012/30 tunnustettujen osakkeenomistajien oikeuksiin nähden.⁶⁷

63 — Ks. SEU 3 artiklan 4 kohta.

64 — Ks. tuomio Pafitis ym. (C-441/93, EU:C:1996:92, 43 kohta).

65 — Ks. direktiivin 2001/24 johdanto-osan viides ja kuudes perustelukappale.

66 — Ks. erityisesti direktiivin 2001/24 3–8 artikla.

67 — Oikeustieteessä on myös esitetty näkemys, jonka mukaan tuomiossa Pafitis ym. esitettyjä toteamuksia ei voida soveltaa maailmanlaajuisista finanssikriisiä seuranneiden kaltaisiin tilanteisiin: ks. esim. Attinger, B. J., ”Crisis Management and Bank Resolution: Quo Vadis Europe?” *European Central Bank Legal Working Paper Series No 13*, joulukuu 2011, s. 29 ja Kern, A., ”Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights”, *Journal of Corporate Law Studies*, 2009, s. 61–93, s. 75 ja 76.

112. Huomautan lisäksi, että maailmanlaajuisen finanssikriisin seurauksena useat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön mekanismeja, joilla vaikeuksissa olevien luottolaitosten tilanteita voidaan hoitaa aiempaa tehokkaammin ja nopeammin. Kansallisissa lainsäädännöissä säädettyihin toimenpiteisiin kuuluu mahdollisuus korottaa tällaisten laitosten osakepääomaa ilman osakkeenomistajien hyväksyntää.⁶⁸ EKP esimerkiksi tarkasti ja hyväksyi epämuodollisesti kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön ennen sen antamista.⁶⁹ Se, että useat jäsenvaltiot ovat antaneet lainsäädäntöä tällä alalla, on juuri yksi niistä syistä, jotka saivat unionin lainsäätäjän antamaan direktiivin 2014/59.⁷⁰

113. Vaikuttaa näin ollen siltä, että jäsenvaltioiden viranomaiset ovat yleisesti tulkinneet direktiiviä 2012/30 siten, ettei se ole finanssikriisin kaltaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa esteenä hallinnollisille toimenpiteille, joiden seurauksena muutetaan pankin pääomaa ilman yhtiökokouksen nimenomaista päätöstä.⁷¹

c) Direktiivi 2014/59

114. En pidä perusteltuina ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä epäilyjä, jotka perustuvat direktiivin 2014/59 – oikeudellisen välineen, jota ei ajallisesti voida soveltaa pääasiassa – antamiseen äskettäin.

115. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, tarkoittaako se, että direktiivin 2014/59 123 artiklassa säädetään nimenomaisesti poikkeuksesta useiden direktiivin 2012/30 säännösten (muun muassa 33–36 ja 40–42 artiklan) soveltamiseen, jos ”käytetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/59/EU IV osastossa säädettyjä kriisinratkaisuvälineitä, -valtuuksia ja -mekanismeja”,⁷² ettei tällaista poikkeusta ollut aiemmin.

116. En pidä tätä väitettä vakuuttavana.

117. On totta, että direktiivin 2014/59 voimaantulon jälkeen vaikuttaisi olevan poissuljettua, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella keskuspankin toimella rikottaisiin direktiivin 2012/30 säännöksiä: toiminta perustuu nimenomaisesti ensiksi mainitun direktiivin 123 artiklaan.

118. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tällainen toimi oli aiemmin väistämättä kielletty unionin oikeuden nojalla. Direktiivin 2014/59 tavoitteena on luoda luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehys. Tätä tarkoitusta varten direktiivillä 2014/59 annettiin uusia säännöksiä ja muutettiin useita olemassa olevia oikeudellisia välineitä. Tässä yhteydessä on selvää, että unionin lainsäätäjät pyrki varmistamaan koko sääntelykehysten johdonmukaisuuden⁷³ muun muassa yhteensovittamalla ja selventämällä muutettujen eri oikeudellisten välineiden keskinäistä suhdetta.

119. Edellä esitetystä syystä direktiivissä 2001/24 ei tarvittu nimenomaista säännöstä, jotta jäsenvaltiot voivat poiketa finanssikriisistä seuranneiden kaltaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa direktiivistä 77/91 (joka laadittiin myöhemmin uudelleen direktiivissä 2012/30). Toisaalta, kuten Banka Slovenije vakuuttavasti väittää, direktiivi 2001/24 ei estänyt jäsenvaltioita myöntämästä sijoittajille laajempaa

68 — Yleiskatsaus osasta näitä jäsenvaltioita (joihin kuuluvat Slovenian lisäksi Belgia, Italia, Ranska ja Saksa) esitetään em. teoksessa Kern, A., 2 kohta.

69 — Ks. Mnenje Evropske centralne banke z dne 15. oktobra 2013 o ukrepih za reorganizacijo bank (CON/2013/73) (EKP:n 15.10.2013 antama lausunto pankkien tervehdyttämistoimenpiteistä).

70 — Ks. direktiivin 2014/59 johdanto-osan neljäs ja yhdeksäs perustelukappale.

71 — Vaikka tämä ei olekaan tarkasti ottaen oikeudellinen argumentti, voidaan pohtia, olisivatko – jos unionin lainsäädäntö olisi selkeästi ollut esteenä tällaisen kansallisen lainsäädännön antamiselle – unionin toimielimet ryhtyneet toimiin joko pannakseen täytäntöön säännökset, joita on väitetysti rikottu, tai vaihtoehtoisesti muuttaakseen asiaa koskevaa unionin lainsäädäntöä.

72 — Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että direktiivin 2014/59 IV osastossa säädetään erilaisista tervehdyttämistoimenpiteistä, joihin kuuluvat myös velkakirjojen arvon alaskirjaukset, jotka ovat sisällöltään samanlaisia kuin toimenpiteet, joista määrätään pankkitiedonannossa.

73 — Ks. direktiivin johdanto-osan 11 ja 12 perustelukappale.

suojaa kuin direktiivissä 77/91 annettava suoja: jälkimmäisessä säädettiin ainoastaan suojan vähimmäistasosta. Koska direktiivillä 2014/59 pyritään osittaiseen yhdenmukaistamiseen (erityisesti kriisiratkaisuvälineiden osalta), oli tarpeen kieltää jäsenvaltioita ottamasta käyttöön tai pitämästä voimassa sijoittajien suojelua koskevia kansallisia sääntöjä, jotka olisivat ristiriidassa unionin uusien sääntöjen kanssa.

120. Direktiivin 2014/59 123 artiklaa ei siten voida pitää osoituksena siitä, että saman direktiivin IV osastossa kodifioidut pelastustoimenpiteet oli aiemmin yleisesti kielletty direktiivissä 2012/30.

121. Viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava, etteivät pankkitiedonannon 40–46 kohta ole ristiriidassa direktiivin 2012/30 säännösten kanssa; kansalliset säännökset, joissa annetaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa kansalliselle keskuspankille toimivalta toteuttaa vastuunjako koskevia toimenpiteitä, eivät ole direktiivin 2012/30 vastaisia.

6. Kuudes ennakkoratkaisukysymys

122. Kuudennella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele, onko pankkitiedonannon 40–46 kohtaan sisältyvä vaatimus muuttaa hybridipääoma tai huonompisijaiset velkainstrumentit pääomaksi tai alentaa niiden pääoma-arvoa edellytys valtiontukien myöntämiselle vai pitäisikö sitä soveltaa vain oikein mitoitettuna.

123. Olen esittänyt edellä syyt, joiden vuoksi katson, ettei vastuunjako koskevien toimenpiteiden toteuttaminen voi olla välttämätön edellytys sille, että valtiontukea pidetään sisämarkkinoille soveltuvana SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti. Tätä voidaan mielestäni soveltaa ennen muuta toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat muihin sijoittajiin kuin osakkeenomistajiin, jotka nauttivat yleensä vahvempaa oikeudellista suojaa siinä tapauksessa, että yhtiö, johon ne ovat sijoittaneet, tulee maksukyvyttömäksi. Olen kuitenkin myös selittänyt, että pankkitiedonannossa säännellyissä tilanteissa se, että sijoittajat (mukaan lukien hybridipääoman ja huonompisijaisten velkainstrumenttien haltijat) osallistuvat pankin pääomapolun vahvistamiseen, ei ole yleisesti ottaen valtiontukisääntöjen vastaista.

124. On kuitenkin syytä muistuttaa, että suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, ja se edellyttää, että kyseessä olevan säännösten legitimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin oikeuden säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.⁷⁴ Näin ollen päätöksen, jossa määrätään hybridipääoman ja huonompisijaisten velkainstrumenttien muuttamisesta pääomaksi tai niiden pääoma-arvon alentamisesta, oikeasuhteisuutta voidaan tutkia.

125. Pankkitiedonannossa itsessäänkin edellytetään, että kansalliset viranomaiset noudattavat suhteellisuusperiaatetta päättäessään hybridipääoman omistajien ja huonompisijaisten velkainstrumenttien haltijoiden osallistumisesta vaikeuksissa olevan pankin rakenneuudistukseen. Tällaista osallistumista edellytetään ainoastaan viimeisenä keinona sellaisten pankkien osalta, joiden vakavaraisuussuhde ylittää pääomavajeesta huolimatta unionin lainsäädännössä määrätyn minimitason (43 kohta). Ainoastaan sellaisten pankkien osalta, jotka eivät enää täytä vähimmäispääomavaatimuksia, edellytetään yleensä hybridipääoman ja huonompisijaisten velkainstrumenttien muuttamista pääomaksi tai niiden pääoma-arvon alentamista (44 kohta). Vastuunjako ei joka tapauksessa edellytetä missään olosuhteissa, jos se ”johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen” (45 kohta).

74 — Ks. tuomio ABNA ym. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, EU:C:2005:741, 68 kohta); tuomio S.P.C.M. ym. (C-558/07, EU:C:2009:430, 41 kohta) ja tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 51 kohta).

126. Edellä 78–85 kohdassa esitetyistä syistä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia tutkia, noudatetaanko kyseessä olevissa toimenpiteissä tätä periaatetta. Peruskysymys, johon Ustavno sodiščen (perustuslakituomioistuin) olisi perustettava arviointinsa tältä osin, on mielestäni se, onko tilanne, jossa kukin vastuunjako koskevien toimenpiteiden vaikutuspiirissä oleva sijoittajaryhmä on, taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna kokonaisuutena verrattavissa tilanteeseen, joka olisi syntynyt, jos pankki olisi ilman tukea poistunut markkinoilta.⁷⁵

127. Näkökohtiin, joita kansallinen tuomioistuin voi joutua tutkimaan, kuuluu jäsenvaltion viranomaisten eri sijoittajaryhmien osalta toteuttamien vastuunjako koskevien toimenpiteiden yleinen johdonmukaisuus.

128. Tämän näkökohdan osalta pankkitiedonannossa pelkästään erotetaan yhtäältä osakkeenomistajat, hybridipääoman haltijat ja huonompisijaisten velkainstrumenttien haltijat sekä toisaalta paremmassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien haltijat (42 kohta). On kuitenkin tärkeää huomata, ettei pankkitiedonannossa todeta, että jäsenvaltioiden *täytyy* yleisesti ottaen kohdella näitä kahta ryhmää eri tavalla; siinä todetaan ainoastaan, että jäsenvaltiot *voivat* kohdella niitä eri tavalla, jos ne pitävät sitä tarkoituksenmukaisena.⁷⁶ Paremmassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien haltijoiden asema ei tosiasiaa ole yleensä rinnastettavissa oman pääoman haltijoiden tai huonompisijaisten pääoman haltijoiden asemaan, etenkin konkurssi- tai likvidaatiomenettelyissä, ja siten voi olla järkevää ottaa tämä tekijä huomioon.

129. Eroja voi olla myös niiden eri sijoittajaryhmien välillä, joihin vastuunjako koskevat toimenpiteet yleisesti vaikuttavat (osakkeenomistajat, hybridipääoman haltijat ja huonompisijaisten velkainstrumenttien haltijat), etenkin kun tarkastellaan etuoikeusjärjestystä maksukyvyttömyysmenettelyissä. Tältä osin kansallisen tuomioistuimen voi olla tarpeen tutkia, ettei yhteenkään näistä ryhmistä kohdistu perusteetonta ja liiallista rasitetta, kun otetaan huomioon tapauksen tosiseikat sekä niihin sovellettavat kansalliset säännöt (erityisesti yhtiö- ja konkurssilainsäädäntö) ja sopimusmääräykset.

130. Kuudenteen ennakkoratkaisukysymykseen olisi näin ollen vastattava, että pankkitiedonannon 40–46 kohdassa määrätty hybridipääoman ja huonompisijaisten velkainstrumenttien muuttaminen pääomaksi tai niiden pääoma-arvon alentaminen ei ole edellytys valtiontuen myöntämiselle eikä sitä edellytetä, jos se johtaisi suhteettomaan lopputulokseen; kansallisten tuomioistuinten asia on tutkia, että suhteellisuusperiaatetta on noudatettu pankkitiedonannon mukaisesti toteutettujen tukitoimenpiteiden toteutuksessa.

7. Seitsemäs ennakkoratkaisukysymys

131. Seitsemännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, voidaanko pankkitiedonannon 40–46 kohdassa tarkoitettuja vastuunjako koskevia toimenpiteitä pitää direktiivin 2001/24 2 artiklan seitsemännessä luettelukohdassa tarkoitettuina tervehdyttämistoimenpiteinä.

132. Syyt, jotka saivat Ustavno sodiščen (perustuslakituomioistuin) esittämään tämän kysymyksen, eivät ole minulle itsestään selviä. Ymmärrän tämän kysymyksen liittyvän viidennen kysymyksen yhteydessä esille nousseeseen seikkaan, joka koskee pankkitiedonannon, direktiivin 2001/24 ja direktiivin 2012/30 suhdetta. Toisin sanoen kyse on ilmeisesti siitä, onko pankkitiedonannossa tarkoitettuja vastuunjako koskevia toimenpiteitä pidettävä direktiivissä 2001/24 tarkoitettuina tervehdyttämistoimenpiteinä, joiden toteuttamista direktiivi 2012/30 ei estä *lex specialis* -periaatteen mukaisesti.

75 — Ks. analogisesti pankkitiedonannon 20 ja 46 kohta.

76 — Ymmärtääkseni ainakin yksi jäsenvaltio on nimittäin äskettäisen kriisin aikana myös määrännyt vastuunjako koskevia toimenpiteitä paremmassa etuoikeusasemassa oleville velkojille.

133. Olen jo käsitellyt tämän kysymyksen sisältöä viidenteen kysymykseen ehdottamassani vastauksessa. On kuitenkin selitettävä vielä syyt, joiden vuoksi katson kaikkien huomautuksia tästä seikasta esittäneiden osapuolten tavoin, että pankkitiedonannon 40–46 kohdassa tarkoitetut vastuunjako koskevat toimenpiteet voivat usein (vaikkakaan eivät aina) sisältyä direktiivin 2001/24 2 artiklassa käytettävään tervehdyttämistoimenpiteiden käsitteeseen.

134. Kyseisen säännöksen mukaan tervehdyttämistoimenpiteillä tarkoitetaan ”toimenpiteitä, joilla on tarkoitus säilyttää tai palauttaa ennalleen luottolaitoksen taloudellinen tilanne ja jotka voivat vaikuttaa kolmansien osapuolien olemassa oleviin oikeuksiin, mukaan lukien toimenpiteitä, joihin voi kuulua maksujen keskeyttäminen, täytäntöönpanotoimenpiteiden keskeyttäminen tai saatavien alentaminen”.

135. Tervehdyttämistoimenpiteiden käsite vaikuttaa siten verrattain laajasti määritellyltä. Se on nähdäkseni sopusoinnussa direktiivin tavoitteen kanssa: luoda järjestelmä, jossa jäsenvaltiot vastavuoroisesti tunnustavat luottolaitosten tervehdyttämistoimenpiteet ja likvidaatiomenettelyt. Direktiiviin 2001/24 sisältyvässä määritelmässä on kolme kumulatiivista osatekijää: i) toimenpiteen täytyy olla jäsenvaltion toimivaltaisten hallinnollisten viranomaisten tai oikeusviranomaisten toteuttama,⁷⁷ ii) toimenpiteen toteuttamisen tarkoituksena on oltava luottolaitoksen taloudellisen tilanteen säilyttäminen tai palauttaminen ennalleen, ja iii) toimenpiteen on voitava vaikuttaa kolmansien osapuolien olemassa oleviin oikeuksiin. Tutkin näitä kolmea osatekijää vuorotellen viitaten kyseessä oleviin toimenpiteisiin.

136. Ensinnäkin kansallisen keskuspankin kaltaisen viranomaisen toteuttamia toimenpiteitä voidaan selvästikin pitää jäsenvaltion hallinnollisen viranomaisen toteuttamina. Käänteisesti, kuten olen jo maininnut, pankin sijoittajien vapaaehtoisesti toteuttamat vastuunjako koskevat toimenpiteet voivat myös täyttää pankkitiedonannon 40–46 kohdan vaatimukset. On nimittäin ollut tapauksia, joissa (julkiset ja yksityiset) sijoittajat ovat vapaaehtoisesti hyväksyneet velkakirjojen arvon alaskirjauksen (”haircut”) luottolaitoksen elinkelpoisuuden säilyttämiseksi. Tällainen toimenpide ei kuuluisi direktiivin 2001/24 soveltamisalaan.

137. Toiseksi pankkitiedonannon 40–46 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden tarkoitus on selvästi säilyttää tai palauttaa ennalleen luottolaitoksen taloudellinen tilanne. Itse asiassa pankkitiedonannon tekstistä ilmenee, että näillä toimenpiteillä pyritään ”mahdollisimman suurella osuudella pääomavajeen supistamiseen” (41 kohta), ”palauttamaan [pankin] pääomapositio ennalleen” ja ”pääomavajeen poistamiseen” (43 kohta).

138. Kolmanneksi vastuunjako koskevat toimenpiteet, jotka vaikuttavat hybridipääoman haltijoihin ja huonompisijaisten velkainstrumenttien haltijoihin, voivat mitä todennäköisimmin vaikuttaa direktiivissä 2001/24 tarkoitettuihin kolmansien osapuolien olemassa oleviin oikeuksiin. Toisaalta vastuunjako koskevat toimenpiteet, jotka vaikuttavat pelkästään osakkeenomistajiin, eivät kuulu direktiivin 2001/24 soveltamisalaan. Kyseisen direktiivin johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että toimenpiteitä, ”jotka vaikuttavat luottolaitosten sisäisen rakenteen toimintaan tai johtajien tai osakkeenomistajien oikeuksiin, ei ole tarpeen sisällyttää tämän direktiivin soveltamisalaan, jotta kaikki niiden vaikutukset ulottuisivat jäsenvaltioihin siltä osin kuin kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen nojalla sovelletaan kotijäsenvaltion lainsäädäntöä”. Johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että ”tässä suhteessa luottolaitosten sisäisen rakenteen toimintaan osallistuvia henkilöitä sekä laitosten johtajia ja osakkeenomistajia tässä ominaisuudessa ei voida pitää kolmansina osapuolina tätä direktiiviä sovellettaessa”.

139. Kun tätä verrataan pankkitiedonannon 40–46 kohtaan, direktiivin 2001/24 2 artiklaan sisältyvä tervehdyttämistoimenpiteiden käsite vaikuttaa näin ollen kattavan osan pankkitiedonannossa tarkoitetuista toimenpiteistä muttei välttämättä kaikkia niistä.

⁷⁷ — Ks. direktiivin 2001/24 2 artiklan kuudes luetelmakohta ja 3 artikla.

140. Tähän päätelmään ei nähdäkseni vaikuta se, että direktiiviin 2001/24 sisältyvää tervehdyttämistoimenpiteiden käsitettä on muutettu direktiivin 2014/59 117 artiklalla siten, että siihen sisältyy nimenomaisesti direktiivissä 2014/59 säädettyjen kriisintarkaisuvälineiden ja -valtuuksien käyttäminen.⁷⁸

141. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ymmärtääkseni sitä, olisiko direktiivin 2001/24 2 artiklan muuttamisen tulkittava tarkoittavan sitä, että kyseiseen säännökseen aiemmin sisältynyt tervehdyttämistoimenpiteiden määritelmä ei käsittänyt tällaisia pelastustoimenpiteitä.

142. En voi yhtyä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tältä osin esittämiin epäilyihin. Kuten olen edellä jo selittänyt, juuri luonteensa ja laajuutensa vuoksi tietyt pankkitiedonannon 40–46 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet kuuluvat suoraan direktiiviin 2001/24 sisältyvään tervehdyttämistoimenpiteiden määritelmään.

143. Kuten Irlanti huomauttaa, edellä 141 kohdassa tarkoitettua muutosta on tulkittava sen valossa, että direktiivillä 2001/24 ei pyritty yhdenmukaistamaan alaa koskevia kansallisia lainsäädäntöjä vaan otettiin ainoastaan käyttöön vastavuoroista tunnustamista koskeva järjestelmä.⁷⁹ Direktiivissä 2014/59 veloitetaan kuitenkin nykyisin jäsenvaltiot toteuttamaan tiettyjä toimia, joilla helpotetaan pankkien rakenneuudistusta. On siten loogista, että samassa direktiivissä on myös säännöksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että nämä uudet toimenpiteet sopivat olemassa olevaan unionin kehukseen. Tämä ei suinkaan tarkoita, että kansallisessa lainsäädännössä säädetyt samankaltaiset toimenpiteet eivät yhdenmukaistamissääntöjen puuttuessa kuuluneet aiemmin tervehdyttämistoimenpiteiden määritelmään.

144. Edellä esitetyn perusteella katson, että pankkitiedonannon 40–46 kohdassa tarkoitetut vastuunjako koskevat toimenpiteet voivat olosuhteista riippuen kuulua direktiiviin 2001/24 sisältyvään tervehdyttämistoimenpiteiden määritelmään.

IV Ratkaisuehdotus

145. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa Ustavno sodiščen (perustuslakituomioistuin) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- komission tiedonanto valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013 (Pankkitiedonanto) ei sido jäsenvaltioita
- pankkitiedonannon 40–46 kohdassa ei ylitetä komissiolle SEUT 107–SEUT 109 artiklassa annettua toimivaltaa; komissio ei tulkitse tai sovelle valtioneuvoston päätöksiä virheellisesti katsoessaan, että pankkitiedonannossa säännellyissä tapauksissa vaikeuksissa oleville pankeille myönnettävä tuki edellyttää yleensä vastuunjako koskevia toimenpiteitä, jotta tuki olisi yhteensopiva SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan kanssa
- pankkitiedonannon 40–46 kohta ovat luottamuksensuojan periaatteen ja omaisuuden suojan mukaisia; kansallisten tuomioistuinten asia on tutkia, ettei kyseisiä oikeuksia ole loukattu pankkitiedonannon mukaisten toimenpiteiden toteuttamisen yhteydessä

78 — Kuten olen jo maininnut, direktiivissä 2014/59 säädettyihin kriisintarkaisuvälineisiin kuuluu joitain pelastustoimenpiteitä, jotka ovat samankaltaisia kuin pääasian kantajien riitauttamat vastuunjako koskevat toimenpiteet.

79 — Ks. tuomio LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, 39 kohta).

- pankkitiedonannon 40–46 kohta eivät ole ristiriidassa 25.10.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/30/EU säännösten kanssa; kansalliset säännökset, joissa annetaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa kansalliselle keskuspankille toimivalta toteuttaa vastuunjakoja koskevia toimenpiteitä, eivät ole direktiivin 2012/30/EU vastaisia
- pankkitiedonannon 40–46 kohdassa mainittu hybridipääoman ja huonompisijaisten velkainstrumenttien muuttaminen pääomaksi tai niiden pääoma-arvon alentaminen ei ole olennainen edellytys valtiontuen myöntämiselle eikä sitä edellytetä, jos se johtaisi suhteettomaan lopputulokseen; kansallisten tuomioistuinten asia on tutkia, että suhteellisuusperiaatetta on noudatettu pankkitiedonannon mukaisten tukitoimenpiteiden toteutuksessa
- pankkitiedonannon 40–46 kohdassa tarkoitetut vastuunjakoja koskevat toimenpiteet voivat olosuhteista riippuen kuulua 4.4.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/24/EY tervehdyttämistoimenpiteiden määritelmään.