



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

31 päivänä maaliskuuta 2022¹

Asia C-45/21

Banka Slovenije,

ja muuna osapuolena

Državni zbor Republike Slovenije (Slovenian tasavallan kansalliskokous)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Ustavno sodišče Republike Slovenije (perustuslakituomioistuin, Slovenia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Rahoitusjärjestelmän vakaus – Luottolaitosten elvytys ja kriisinratkaisu yleisen edun nimissä – Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ) – Kansallinen keskuspankki kriisinratkaisuviranomaisena – Pääomainstrumenttien alaskirjaus ja lakkauttaminen luottolaitoksen kansallisen elvytyksen tai kriisinratkaisun yhteydessä – Periaate, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan – Kansallisen keskuspankin vastuu – Kansallisen keskuspankin asianomaisille osakkaille ja velkojille maksamat korvaukset – SEUT 123 artikla – Keskuspankkirahoituksen kieltäminen – Asetus (EY) N:o 3603/93 – SEUT 130 artikla – Keskuspankkien riippumattomuuden periaate – Asiakirjojen julkistaminen ja oikeus tutustua niihin luottolaitoksen vuosina 2013 ja 2014 tehdyn kriisinratkaisun yhteydessä – Direktiivit 2006/48/EY ja 2013/36/EY – Asiallinen sovellettavuus

I Johdanto

1. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö sijoittuu eurooppalaisen valuuttapolitiikan ja pankkien kriisinratkaisun rajapintaan. Kyse on pohjimmiltaan siitä, merkitseekö kriisinratkaisun rahoituksen aiheuttama rasite – silloin kun kansallisen keskuspankin kriisinratkaisuviranomaisena on vastattava siitä – SEUT 123 artiklaan sisältyvän keskuspankkirahoituksen kiellon rikkomista tai voiko se heikentää SEUT 130 artiklassa taattua keskuspankkien riippumattomuutta.

2. Unionin tuomioistuin on käsitellyt keskuspankkirahoituksen kieltä tähän mennessä ennen kaikkea Euroopan keskuspankin (jäljempänä EKP) rahapoliittisten toimenpiteiden yhteydessä.² Yleisesti ottaen SEUT 123 artiklassa kielletään kuitenkin se, että EKP tai asianomainen kansallinen keskuspankki rahoittaa jäsenvaltion sitoumuksia kolmansiin nähden.³

¹ Alkuperäinen kieli: saksa.

² Erityisesti tuomioissa 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400) ja tuomioissa 11.12.2018, Weiss ym. (C-493/17, EU:C:2018:1000).

³ Ks. perustamissopimuksen 104 artiklassa ja 104 b artiklan 1 kohdassa [nykyisin SEUT 123 ja SEUT 125 artiklassa] tarkoitettujen kieltojen soveltamiseksi tarvittavien määritelmien täsmentämisestä 13.12.1993 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 3603/93 (EYVL 1993, L 332, s. 1; jäljempänä asetukset N:o 3603/93) 1 artiklan 1 kohdan b alakohta.

3. Pääasia koskee oikeustilaa, joka edelsi yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamista unionin tasolla vuonna 2014 ja siihen liittynyttä unionin laajuisen kriisinratkaisurahaston käyttöönottoa.⁴ Kyseisenä ajankohtana Slovenian keskuspankin, Banka Slovenijen, tehtävänä oli kansallisen oikeuden mukaan sellaisten slovenialaisten pankkien elvytys ja kriisinratkaisu, joiden maksukyvyttömyys vaarantaisi rahoitusjärjestelmän vakauden.⁵

4. Slovenian vanhassa oikeustilassa ei kuitenkaan ollut rahoitusmekanismeja pankkien kriisinratkaisusta aiheutuvia kustannuksia varten. Vuoden 2019 lopulla voimaan tullessa laissa pikemminkin velvoitetaan taannehtivasti Banka Slovenije maksamaan tietyin edellytyksin omista varoistaan korvauksia sellaisten pankkien osakkaille ja velkojille, joihin kohdistettiin vuosina 2013 ja 2014 kansallinen elvytys- tai kriisinratkaisutoimenpide.

5. Banka Slovenijen näkemyksen mukaan tällä rikotaan SEUT 123 artiklaan sisältyvää kieltoa. Koska sitä koskevat vaateet voivat tapauksen mukaan olla hyvin suuria, Banka Slovenije pelkää lisäksi taloudellisen riippumattomuutensa vaarantumista.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT)

6. SEUT 123 artiklan 1 kohtaan sisältyy niin sanottu keskuspankkirahoituksen kieltö. Siinä määrätään seuraavaa:

”Tilinylitysoikeudet ja muut sellaiset luottojärjestelyt [EKP:ssä] tai jäsenvaltioiden keskuspankeissa, jäljempänä ’kansalliset keskuspankit’, unionin toimielinten, elinten tai laitosten, jäsenvaltioiden keskushallintojen, alueellisten, paikallisten tai muiden viranomaisten, muiden julkisoikeudellisten laitosten tai julkisten yritysten hyväksi ovat kiellettyjä samoin kuin se, että [EKP] tai kansalliset keskuspankit hankkivat suoraan niiltä velkasitoumuksia.”

7. SEUT 131 artiklan sanamuoto on seuraava:

”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.”

8. SEUT 127 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. [EKPJ:n] ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta. EKPJ tukee yleistä talouspolitiikkaa unionissa – –, sanotun kuitenkaan rajoittamatta hintatason vakauden tavoitetta. – –

⁴ Ks. yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta 15.7.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 806/2014 (EUVL 2014, L 225, s. 1; jäljempänä SRM-asetus) 67 artikla ja sitä seuraavat artiklat.

⁵ Näiden toimivaltuuksien muotoilun yhteensopivuutta unionin oikeuden ja erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 17 artiklan 1 kohdassa taatun omistusoikeuden kanssa käsiteltiin jo unionin tuomioistuimen menettelyssä, jossa annettiin tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570).

2. EKPJ:n perustehtäviä ovat:

- unionin rahapolitiikan määrittäminen ja toteuttaminen,
- valuuttamarkkinatoimien suorittaminen 219 artiklan mukaisesti,
- jäsenvaltioiden virallisten valuuttavarantojen hallussapito ja hoito,
- maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen.

– –

5. EKPJ myötävaikuttaa luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen.

6. Neuvosto, joka tekee ratkaisunsa yksimielisesti ja Euroopan parlamenttia sekä Euroopan keskuspankkia kuultuaan, voi erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla antaa Euroopan keskuspankille erityistehtäviä, jotka koskevat luottolaitosten sekä muiden rahoituslaitosten kuin vakuutusyriyten toiminnan vakauden valvontaan liittyvää politiikkaa.”

9. SEUT 282 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”[EKP] on oikeushenkilö. Sillä on yksinoikeus antaa lupa euron liikkeeseen laskemiseen. [EKP] on riippumaton käyttäessään valtuuksiaan ja huolehtiessaan varainhoidostaan. Unionin toimielimet, elimet ja laitokset sekä jäsenvaltioiden hallitukset kunnioittavat tätä riippumattomuutta.”

2. EKPJ:n ja EKP:n perussääntö

10. EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 4 (jäljempänä EKPJ:n ja EKP:n perussääntö)⁶ 14.4 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Kansalliset keskuspankit voivat suorittaa myös muita tehtäviä kuin niitä, joista määrätään tässä perussäännössä, jollei EKP:n neuvosto kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä päättä, että nämä tehtävät ovat ristiriidassa EKPJ:n tavoitteiden ja tehtävien kanssa. Kansalliset keskuspankit suorittavat nämä tehtävät omalla vastuullaan ja omaan lukuunsa, eikä niitä pidetä osana EKPJ:n tehtäviä.”

11. Kyseisen perussäännön 28 artiklan sanamuoto on seuraava:

”28. 1. EKP:n oma pääoma on 5 miljardia euroa. EKP:n neuvosto voi korottaa pääomaa päätöksellä, joka tehdään 10.3 artiklassa tarkoitetulla määräenemmistöllä niissä rajoissa ja sellaisin ehdoin, jotka neuvosto vahvistaa 41 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti.

28. 2. Ainoastaan kansalliset keskuspankit voivat merkitä ja pitää hallussaan EKP:n pääomaa. Pääoma merkitään 29 artiklan mukaisesti määritetyn jakoperusteen mukaisesti.

– –”

⁶ EUVL 2016, C 202, s. 230.

12. EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 32 artiklassa määrätään seuraavaa:

”32.1. Kansalliselle keskuspankille EKPJ:n rahapoliittisten tehtävien hoidon yhteydessä kertyvä tulo, jäljempänä ’rahoitustulo’, jaetaan kunkin tilikauden lopussa tämän artiklan mukaisesti.

32.2. Kunkin kansallisen keskuspankin rahoitustulo vastaa sitä vuotuista tuloa, joka sille kertyy niistä saamisista, jotka vastaavat liikkeeseen laskettuja seteleitä ja luottolaitosten tekemistä talletuksista johtuvia sitoumuksia. Kansalliset keskuspankit yksilöivät nämä varat EKP:n neuvoston vahvistamien suuntaviivojen mukaisesti.

– –”

13. EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 33.1 artiklan mukaan tietyn määrän siirtämisen jälkeen jäljelle jäävä EKP:n nettovoitto jaetaan kansallisten keskuspankkien kesken suhteessa niiden maksamiin osuuksiin. Sen 33.2 artiklassa määrätään, että jos EKP:n tulos on tappiollinen, tappio katetaan EKP:n yleisrahastosta ja tarvittaessa 32.5 artiklan mukaisesti EKP:n neuvoston päätöksellä kyseisen tilikauden rahoitustulolla suhteessa kansallisille keskuspankeille kohdennettuun määrään ja enintään tähän määrään asti.

14. EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 35.3 artiklan sanamuoto on seuraava:

”EKP:n vastuu määräytyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 340 artiklan mukaisesti. Kansallisten keskuspankkien vastuu määräytyy kulloinkin kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.”

3. Asetus N:o 3603/93

15. Asetuksen N:o 3603/93⁷ 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan määritelmän mukaan SEUT 123 artiklaan sisältyvällä käsitteellä ”muu luottojärjestely” tarkoitetaan ”kaikenlaista julkisen sektorin kolmansille antamaa sitoumusten rahoitusta”.

4. Direktiivi 2001/24

16. Luottolaitosten tervehdyttämisestä ja likvidaatiosta 4.4.2001 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2001/24/EY⁸ (jäljempänä direktiivi 2001/24) sovelletaan sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”luottolaitoksiin ja niiden sellaisiin sivuliikkeisiin, jotka on perustettu muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, jossa luottolaitoksen sääntömääräinen kotipaikka sijaitsee, sellaisina kuin luottolaitokset on määritelty direktiivin 2000/12/EY⁹ 1 artiklan 1 ja 3 kohdassa, jollei mainitun direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetyistä edellytyksistä ja poikkeuksista muuta johdu”.

⁷ Ks. viittaus edellä alaviitteessä 3.

⁸ EYVL 2001, L 125, s. 15.

⁹ Ks. viittauksista direktiiviin 2000/12/EY tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

17. Direktiivin 2001/24 2 artiklan mukaan ”toimivaltaisella viranomaisella” tarkoitetaan kyseisessä direktiivissä sekä asetuksen N:o 575/2013¹⁰ 4 artiklan 1 kohdan 40 alakohdassa määriteltyä toimivaltaista viranomaista että BRRD-direktiivin¹¹ 2 artiklan 1 kohdan 18 kohdassa tarkoitettua kriisinratkaisuviranomaista.

18. Direktiivin 2001/24 33 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Kaikkia 4, 5, 8, 9, 11 ja 19 artiklassa säädettyssä tiedonanto- tai kuulemismenettelyssä tietoja vastaanottavia tai antavia henkilöitä koskee salassapitovelvollisuus direktiivin 2000/12/EY[¹²] 30 artiklassa säädettyjen sääntöjen ja edellytysten mukaisesti, lukuun ottamatta oikeusviranomaisia, joihin sovelletaan voimassa olevia kansallisia säännöksiä.”

19. Mainitut 4, 5, 8, 9, 11 ja 19 artiklassa säädettyt menettelyt koskevat sellaisten toisten jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden viranomaisille ilmoittamista tai niiden kuulemista, joissa sijaitsee sellaisen luottolaitoksen sivuliike, joka on elvytys- tai kriisinratkaisutoimenpiteen kohteena jäsenvaltiossa, jossa luottolaitoksen sääntömääräinen kotipaikka sijaitsee.

5. *Direktiivi 2006/48 (CRD III)*

20. Luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14.6.2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/48/EY (jäljempänä direktiivi 2006/48)¹³ vahvistettiin sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”säännöt, jotka koskevat luottolaitosten liiketoiminnan aloittamista ja sen harjoittamista sekä luottolaitosten vakavaraisuuden valvontaa”.

21. Mainitussa direktiivissä ”toimivaltaisilla viranomaisilla” tarkoitetaan sen 4 artiklan 4 alakohdan mukaan ”kansallisia toimivaltaisia viranomaisia, joilla on toimivalta lain tai muun säädöksen perusteella valvoa luottolaitoksia”.

22. Direktiivin 2006/48 44 artiklassa, joka on jakson ”Tietojenvaihto ja salassapitovelvollisuus” ensimmäinen säännös, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että salassapitovelvollisia ovat kaikki, jotka ovat tai ovat olleet toimivaltaisten viranomaisten palveluksessa tai tilintarkastajina tai asiantuntijoina toimivaltaisten viranomaisten lukuun.

Näissä tehtävissä saatuja luottamuksellisia tietoja ei saa ilmaista toiselle henkilölle eikä viranomaiselle muutoin kuin tiivistetysti tai kootusti siten, ettei siitä voida tunnistaa yksittäisiä luottolaitoksia, sanotun kuitenkin rajoittamatta rikoslainsäädännön alaan kuuluvien sääntösten noudattamista.

¹⁰ Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 (EUVL 2014, L 176, s. 3). Sen mukaan toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan ”viranomaista tai elintä, joka virallisesti tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja jolle annetaan kansallisessa lainsäädännössä toimivalta valvoa laitoksia kyseisessä jäsenvaltiossa toimivan valvontajärjestelmän osana”.

¹¹ Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä 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 2014/59/EU (EUVL 2014, L 173, s. 190; jäljempänä BRRD-direktiivi).

¹² Luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 20.3.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/12/EY (EYVL 2000, L 126, s. 1; jäljempänä direktiivi 2000/12). Ks. direktiiviin 2000/12 tehtävien viittausten merkityksestä sen kumoamisen jälkeen tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

¹³ EUVL 2006, L 177, s. 1.

Kuitenkin, jos luottolaitos on asetettu konkurssiin tai tuomioistuin on määrännyt sen lopettamaan toimintansa, voidaan siviili- tai kauppaoikeudellisessa menettelyssä ilmaista luottamuksellisia tietoja, jotka eivät koske kyseessä olevan luottolaitoksen pelastamiseen pyrkiviä kolmansia.

2. Mitä 1 kohdassa säädetään, ei kuitenkaan estä eri jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia luovuttamasta toisilleen tietoja tämän tai muiden luottolaitoksia koskevien direktiivien mukaisesti. Sellaisia tietoja koskee 1 kohdan mukainen salassapitovelvollisuus.”

23. Direktiivin 2006/48 158 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Kumotaan direktiivi 2000/12/EY sellaisena kuin se on muutettuna liitteessä XIII olevassa A osassa luetelluilla direktiiveillä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta liitteessä XIII olevassa B osassa lueteltuja jäsenvaltioita velvoittavia määräaikoja, joiden kuluessa niiden on saatettava kansallisen lainsäädännön osaksi mainitut direktiivit.

2. Viittauksia kumottuihin direktiiveihin pidetään viittauksina tähän direktiiviin liitteessä XIV olevan vastaavuustaulukon mukaisesti.”

6. Direktiivi 2013/36 (CRD IV)

24. Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/36/EU (jäljempänä direktiivi 2013/36)¹⁴ säädetään sen 1 artiklan mukaan oikeudesta harjoittaa toimintaa luottolaitoksina ja valvontavaltuuksista ja -välineistä luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaa varten.

25. Direktiivin 2013/36 3 artiklan 1 kohdan 36 alakohdassa viitataan ”toimivaltaisen viranomaisen” määritelmän osalta asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 40 alakohtaan.¹⁵

26. Direktiivin 2013/36 4 artiklan 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän direktiivin ja asetuksen (EU) N:o 575/2013 mukaiset valvontatehtävät ja muut toimivaltaisten viranomaisten tehtävät ovat erillisiä ja riippumattomia kriisinratkaisuun liittyviin tehtäviin nähden. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tästä sekä mahdollisesta tehtävienjaosta komissiolle ja EPV:lle.”

27. Saman direktiivin 53 artiklan 1 kohtaan sisältyy salassapitovelvollisuutta koskeva, olennaisin osin samansisältöinen sääntely kuin direktiivin 2006/48 44 artiklan 1 kohtaan. Sen 3 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Edellä oleva 1 kohta ei estä toimivaltaisia viranomaisia julkistamasta tämän direktiivin 100 artiklan tai asetuksen (EU) N:o 1093/2010^[16] 32 artiklan mukaisesti tehtyjen stressitestien tuloksia eikä toimittamasta niitä EPV:lle, jotta tämä voisi julkistaa unionin laajuisten stressitestien tulokset.”

¹⁴ EUVL 2013, L 176, s. 338.

¹⁵ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 10.

¹⁶ Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1093/2010.

28. Direktiivin 2013/36 59 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Sen estämättä, mitä 53 artiklan 1 kohdassa ja 54 artiklassa säädetään, jäsenvaltiot voivat antaa kansallisessa lainsäädännössä vahvistettujen säännösten nojalla oikeuden ilmaista tietyt tiedot keskushallinnon muille viranomaisille, jotka ovat vastuussa laitosten, rahoituslaitosten ja vakuutusyriyten valvontaa koskevasta lainsäädännöstä, sekä näiden viranomaisten puolesta toimiville tarkastajille.

Tietoja voidaan kuitenkin ilmaista vain, kun se on tarpeen vakavaraisuuden valvomiseksi ja vaikeuksissa olevien laitosten tukemiseksi ennaltaehkäisevin ja korjaavin toimenpitein. Henkilöiden, joilla on pääsy tietoihin, on noudatettava salassapitovaatimuksia, jotka ovat vähintään 53 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja vastaavat, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän artiklan 2 kohdan soveltamista.

– –”

29. Direktiivillä 2013/36 kumotaan sen 163 artiklan mukaan direktiivit 2006/48 ja 2006/49 1.1.2014 alkaen.

B Slovenian oikeus

1. ZBan-1

30. Pankkisektorilain (Zakon o bančništvu, jäljempänä ZBan-1) 253 a §:ssä säädetään, että Banka Slovenije voi kriisinratkaisuviranomaisena määrätä vaikeuksiin joutuneen luottolaitoksen hyväksyttävien velkojen alaskirjaamisesta tai lakkauttamisesta, jos se on yleisen edun nimissä kokonaisuutena tarkasteltuna välttämätöntä kyseisen luottolaitoksen maksukyvyttömyyden estämiseksi ja siten rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi.

31. Saman lain 261 a §:n 5 momentissa vahvistetaan ns. no creditor worse off -periaate (jäljempänä NCWO-periaate), jonka mukaan ZBan-1:n 253 a §:n mukaisella toimenpiteellä ei saa asettaa osakkaita tai velkojia huonompaan asemaan kuin se, jossa ne olisivat olleet, jos kyseisestä luottolaitoksesta olisi tullut maksukyvytön.

32. Zban-1:n 350 a §:n 1 momentin mukaan luottolaitoksen osakkaat ja velkojat voivat saman lain 223 a §:n mukaisilla edellytyksillä vaatia korvausta vahingosta, joka niille on aiheutunut Banka Slovenijen määräämän kriisinratkaisu- tai elvytystoimenpiteen seurauksena. Mainitussa 223 a §:ssä säädetään, että Banka Slovenijen on katsottava toimineen huolellisuusvelvoitteen vastaisesti, jos se tai henkilöt, joiden on katsottava toimivan sen lukuun, eivät voineet päätöksentekoaajankohtana niiden tosiseikkojen ja olosuhteiden, jotka olivat tiedossa tai joiden täytyi olla tiedossa, perusteella oikeutetusti katsoa, että päätös on lainmukainen.

2. ZPSVIKOB

a) Lakkautettujen tai alaskirjattujen pääomainstrumenttien haltijoille maksettavia korvauksia koskevat säännökset

33. Pankin hyväksyttävien velkojen entisten haltijoiden tuomioistuimessa annettavaa ja tuomioistuinten ulkopuolista oikeussuojaa koskevasta menettelystä annettuun lakiin (zakon o postopku sodnega in izvensodnido varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank, jäljempänä ZPSVIKOB) sisältyy säännöksiä korvausvaatimusten, joita luottolaitoksen sijoittajat voivat esittää ZBan-1:n 350 a §:n 1 momentin nojalla Banka Slovenijen vuosina 2013 ja 2014 määräämien elvytys- ja kriisiratkaisutoimenpiteiden vuoksi, täyttämistä.

34. ZPSVIKOB:n 31 §:n mukaan tällainen korvausoikeus on olemassa, jos joko Banka Slovenije ei voi näyttää toteen, että toimenpide oli tarpeellinen yleisen edun nimissä ZBan-1:n 253 a §:ssä tarkoitetulla tavalla, tai ZBan-1:n 261 a §:n 5 momentissa vahvistettua NCWO-periaatetta ei noudatettu.

35. Sen lisäksi ZPSVIKOB:n 4–7 §:ssä säädetään mahdollisuudesta kiinteämääräiseen korvaukseen yksinomaan sellaisten tiettyjen luottolaitoksen piensijoittajien tapauksessa, joiden pääomainstrumentit on lakkautettu tai alaskirjattu. Näiden säännösten mukaan sijoittajat, joiden bruttovuositulot eivät ylitä tiettyä määrää,¹⁷ voivat vaatia korvausta, jonka määrä on 80 prosenttia niiden pääomainstrumenttien nimellisarvosta (enintään 20 000 euroa), eikä niiden tarvitse osoittaa, että ne olisivat saaneet saman määrän, jos kyseinen luottolaitos olisi tullut maksukyvyttömäksi. Ne eivät voi saada sen lisäksi korvausta, jonka määrä vastaa likvidaatioarvoa maksukyvyttömyystilanteessa, ZBan-1:n 350 a §:n, luettuna yhdessä 261 a §:n kanssa, perusteella.

36. Molempien korvauslajien rahoittamisesta ZPSVIKOB:n 40 §:ssä säädetään ensinnäkin, että Banka Slovenije perustaa tätä tarkoitusta varten erityisvarantoja. Niitä kerrytetään Banka Slovenijen 1.1.2019 alkaen saamasta voitosta (joka määritellään tulojen menot ylittäväksi osuudeksi), josta tavallisesti siirretään Banka Slovenijesta annetun lain (zakon o Banki Slovenije, jäljempänä ZBS-1) 50 §:n 1 momentin nojalla 25 prosenttia Slovenian valtion talousarvioon ja loput 75 prosenttia käytetään yleisten varantojen muodostamiseen.

37. Jos korvausmaksujen määrä ylittää näin muodostettujen erityisvarantojen määrän, ZPSVIKOB:n nojalla niiden rahoittamiseen voidaan käyttää 1.1.2019 saakka muodostettuja Banka Slovenijen yleisiä varantoja. Yleisistä varannoista voidaan kuitenkin käyttää tähän tarkoitukseen enintään 50 prosenttia.

38. Mahdollisesti jäljelle jäävän vajeen kattamiseksi ZPSVIKOB:ssä säädetään Slovenian valtion mahdollisuudesta myöntää väliaikaisrahoitusta Banka Slovenijelle. Tämä väliaikaisrahoitus maksetaan puolestaan takaisin Banka Slovenijen tulevista voitoista, joten siihen saakka, kunnes väliaikaisrahoitus on maksettu kokonaan takaisin, voittoja ei voida ZBS-1:n säännösten vastaisesti käyttää yleisten varantojen kerryttämiseen.

¹⁷ Nimittäin yhteensä 18 278,16 euroa.

b) Asiakirjojen julkisuutta ja oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevat säännökset

39. ZPSVIKOB:n 10 ja 22 §:ssä säädetään, että Banka Slovenijen on julkaistava tietyt asiakirjat yhteenvedon muodossa internetsivustollaan tai annettava vahingonkorvausta koskevan riita-asian mahdollisille kantajille tai heidän oikeudellisille avustajilleen oikeus tutustua niihin virtuaalisessa datahuoneessa. Kyseisissä asiakirjoissa on kyse erityisesti kriisinratkaisun kohteena olleesta luottolaitoksessa tehtyjen stressitestien tuloksista, tällaisen luottolaitoksen omaisuuserien laadun tarkastelua koskevista raporteista (Asset Quality Review; jäljempänä AQR-raportit) ja niiden omaisuuserien arvostuksesta, jotka toimivat kriisinratkaisua koskevan päätöksenteon pohjana.

III Tosiseikat ja pääasian käsittelyn vaiheet

40. Ustavno sodišče (perustuslakituomioistuin, Slovenia) valvoo pääasian oikeudenkäynnissä Banka Slovenijen pyynnöstä abstraktisti ZPSVIKOB:n ja ZBan-1:n joidenkin säännösten perustuslainmukaisuutta.

41. Kyseisissä säädöksissä säädetään sellaisten korvausoikeuksien, joita voi olla luottolaitosten osakkailla ja velkojilla, joiden päämainstrumentit alaskirjattiin tai lakkautettiin Banka Slovenijen vuosina 2013 ja 2014 kriisinratkaisuviranomaisena määräämien toimenpiteiden yhteydessä, aineellisista edellytyksistä ja näihin oikeuksiin vetoamisesta tuomioistuimessa. Niissä säädetään ensinnäkin korvauksesta, joka maksetaan, jos näissä toimenpiteissä on loukattu NCWO-periaatetta, ja toiseksi tietyille piensijoittajille maksettavasta kiinteämääräisestä korvauksesta. ZPSVIKOB:n mukaan näistä vaateista vastaa Banka Slovenije.

42. Viimeksi mainittuun lakiin sisältyy lisäksi säännöksiä, jotka koskevat sellaisten asiakirjojen julkistamista tai oikeutta tutustua sellaisiin asiakirjoihin – erityisesti stressitesteihin, AQR-raportteihin ja kyseisten luottolaitosten omaisuuserien ja velkojen arviointeihin – joilla on tarkoitus helpottaa sen toteen näyttämistä, että edellytykset korvauksen maksamiselle täyttyvät.

43. Kansallinen lainsäätäjä on säätänyt ZPSVIKOB:n vuoden 2019 lopulla Ustavno sodiščen aiemmin antaman tuomion seurauksena. Kyseisessä tuomiossa Ustavno sodišče oli pitänyt Slovenian vanhan oikeustilan mukaisia korvausmahdollisuuksia ja korvausten vaatimista koskevia menettelyllisiä edellytyksiä riittämättöminä ja siten perustuslain vastaisina.

44. Banka Slovenije katsoo, että säännöksillä, jotka koskevat sen velvollisuutta maksaa korvauksia lakkautettujen tai alaskirjattujen päämainstrumenttien haltijoille, muun muassa rikotaan SEUT 123 artiklasta johtuvaa keskuspankkirahoituksen kieltoa ja loukataan SEUT 130 artiklassa vahvistettua keskuspankkien taloudellisen riippumattomuuden periaatetta. Sen mukaan korvausten maksaminen kaatumassa olevien luottolaitosten osakkaille tai velkojille, joiden omaisuutta on pakkolunastettu tai joiden omistusoikeutta on rajoitettu yleisen edun nimissä, on nimittäin valtion objektiivinen velvollisuus. Valtio ei voi siirtää kaatumassa olevien luottolaitosten kriisinratkaisua, johon väistämättä liittyy tällaista omistusoikeuteen puuttumista, kansalliselle keskuspankille ilman vastaavaa rahoitusta. ZPSVIKOB:ssä säädetty korvausten rahoittaminen johtaa siihen, että Banka Slovenijen yleisiin varantoihin kajotaan tavalla, joka vaarantaa sen unionin oikeuteen perustuvien tehtävien hoitamisen EKPJ:n yhteydessä.

45. Slovenian hallituksen näkemyksen mukaan SEUT 123 artiklaa ei ole rikottu, koska korvaukset maksetaan ensisijaisesti Banka Slovenijen voitoista, joista osa siirretään normaalisti muutenkin valtion talousarvioon. Lisäksi yleisten varantojen määritetty vähimmäismäärä, jota ei saada alittaa korvausten maksamisen seurauksena, muodostaa riittävän suojatoimenpiteen Banka Slovenijen taloudellisen riippumattomuuden vaarantumista vastaan. Jos yleisten varantojen vähimmäismäärä alittuu, Slovenian valtio voi myöntää Banka Slovenijelle väliaikaisrahoitusta.

46. Tiettyjen asiakirjojen, jotka laadittiin kriisinratkaisutoimenpiteiden yhteydessä tai jotka toimivat niiden perustana, julkistamisesta tai oikeudesta tutustua niihin Banka Slovenije katsoo, että tällä rikotaan direktiiveissä 2006/48 ja 2013/36 säädettyä salassapitovelvollisuutta. Näiden asiakirjojen sisällön tunteminen ei myöskään ole tarpeen, jotta kyseiset osakkaat ja velkojat voivat käyttää oikeuksiaan tehokkaasti. Slovenian hallituksen mukaan kyseisten direktiivien asiaa koskevia säännöksiä ei voida soveltaa ajallisesti eikä aineellisesti.

IV Ennakkoratkaisupyyntö ja menettely unionin tuomioistuimessa

47. Tässä tilanteessa Ustavno sodišče on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko [SEUT] 123 artiklaa ja [EKPJ:n ja EKP:n perussäännön] 21 artiklaa tulkittava siten, että niissä kielletään se, että [EKPJ:n] jäsenenä olevalla kansallisella keskuspankilla on korvausvastuu, joka sen on täytettävä omista varoistaan, sellaisten lakkautettujen rahoitusvälineiden entisiin haltijoihin nähden, jotka se voi lakkauttaa käyttäen sille laissa annettua täyttä harkintavaltaa toteuttaa yleisen edun mukaisia poikkeuksellisia toimenpiteitä rahoitusjärjestelmän vakauteen kohdistuvien uhkien ehkäisemiseksi, silloin, jos rahoitusvälineiden lakkauttamisessa ei ole noudatettu periaatetta, jonka mukaan minkään rahoitusvälineen haltijan ei pidä poikkeuksellisen toimenpiteen vuoksi joutua huonompaan tilanteeseen kuin se, jossa se olisi ollut, mikäli kyseistä toimenpidettä ei olisi toteutettu, kun jälkimmäisessä tapauksessa kansallisella keskuspankilla olisi korvausvastuu: 1) vahingosta, joka olisi ollut mahdollista ennakoida sellaisten tosiseikkojen ja olosuhteiden perusteella, jotka vallitsivat keskuspankin päätöksen tekohetkellä ja joista pankin olisi pitänyt tietää tai sen olisi pitänyt olla tietoinen, ja 2) vahingosta, joka olisi aiheutunut sellaisten henkilöiden toiminnasta, jotka ovat toimineet keskuspankin tätä toimivaltaa käyttäessään ja keskuspankin valtuuttamina mutta jotka eivät kyseisessä tilanteessa ole toimineet asiantuntijan tarkkuudella, kun otetaan huomioon ne tosiseikat ja olosuhteet, joista he olivat tietäneet tai joista heidän olisi pitänyt tietää valtuutuksiansa mukaisesti?
- 2) Onko [SEUT] 123 artiklaa ja [EKPJ:n ja EKP:n perussäännön] 21 artiklaa tulkittava siten, että niissä kielletään se, että [EKPJ:n] jäsenenä oleva kansallinen keskuspankki maksaa omilla varoillaan erityisiä rahallisia korvauksia rahoitusvälineiden lakkauttamisesta osalle sellaisten (omaisuusperusteen mukaisesti) lakkautettujen rahoitusvälineiden entisistä haltijoista, joiden lakkauttamisesta kyseinen pankki on päättänyt käyttäen sille laissa annettua täyttä harkintavaltaa toteuttaa yleisen edun mukaisia poikkeuksellisia toimenpiteitä rahoitusjärjestelmän vakauteen kohdistuvien uhkien ehkäisemiseksi, silloin, kun korvauksen saamisen perusteeksi riittää ainoastaan rahoitusvälineen lakkauttaminen ilman, että otetaan huomioon kysymystä siitä, onko noudatettu periaatetta, jonka mukaan minkään rahoitusvälineen haltijan ei pidä poikkeuksellisen toimenpiteen vuoksi joutua huonompaan tilanteeseen kuin se, jossa se olisi ollut, mikäli kyseistä toimenpidettä ei olisi toteutettu?

- 3) Onko [SEUT] 130 artiklaa ja [EKP]:n ja EKP:n perussäännön] 7 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kansallinen keskuspankki veloitetaan maksamaan lainmukaisen toimivaltansa käytöstä aiheutuneesta vahingosta vahingonkorvausta, joka voi haitata pankin kykyä hoitaa tehtäviään tehokkaasti? Voidaanko katsoa, että sen määrittämiseksi, onko kansallisen keskuspankin taloudellista riippumattomuutta koskevaa periaatetta on loukattu, merkityksellisiä ovat ne lailliset edellytykset, joiden täytyessä kyseinen vastuu on syntynyt?
- 4) Onko direktiivin [2013/36] 53–62 artiklaa tai direktiivin [2006/48] 44–52 artiklaa, joissa suojataan pankkien vakavaraisuusvalvonnan yhteydessä saatujen tai ilmenneiden luottamuksellisten tietojen luottamuksellisuutta, tulkittava siten, että näillä kahdella direktiivillä suojataan myös sellaisten tietojen luottamuksellisuutta, jotka on saatu tai jotka ovat ilmenneet sellaisten toimenpiteiden yhteydessä, jotka oli toteutettu pankkien pelastamiseksi ja rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi tilanteessa, jossa pankkien vakavaraisuuteen ja maksuvalmiuteen kohdistuvaa riskiä ei voitu poistaa vakavaraisuusvalvontatoimenpiteillä, ja katsotaanko kyseiset toimenpiteet [direktiivin 2001/24] mukaisiksi tervehdyttämistoimenpiteiksi?
- 5) Jos [neljänten kysymykseen] vastataan myöntävästi, onko direktiivin [2013/36] 53–62 artiklaa ja direktiivin [2006/48] 44–52 artiklaa, joissa suojataan pankkien vakavaraisuusvalvonnan yhteydessä saatujen tai ilmenneiden luottamuksellisten tietojen luottamuksellisuutta, tulkittava siten, että kyseisen suojelun kannalta on pidettävä merkityksellisenä myöhemmin annettua direktiiviä [2013/36] myös silloin, kun luottamukselliset tiedot on saatu tai ne ovat ilmenneet direktiivin [2006/48] soveltamisaikana mutta ne on luovutettu vasta direktiivin [2013/36] soveltamisaikana?
- 6) Jos [neljänten kysymykseen] vastataan myöntävästi, onko direktiivin [2013/36] 53 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa (ja direktiivin [2006/48] 44 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa riippuen edelliseen kysymykseen annetusta vastauksesta) tulkittava siten, että salassapitovelvollisuuden piiriin eivät enää kuulu luottamukselliset tiedot, jotka kansallisella keskuspankilla on hallussaan valvontaelimenä ja joista on tullut myöhemmin julkisia tietoja, eli tiedot, jotka voisivat kuulua salassapitovelvollisuuden piiriin mutta jotka ovat vähintään viisi vuotta vanhoja ja jotka katsotaan siten lähtökohtaisesti historiallisiksi tiedoiksi, jotka ovat menettäneet luottamuksellisen luonteensa? Kun on kyse vähintään viisi vuotta vanhoista historiallisista tiedoista, riippuuko luottamuksellisuuden säilyttäminen siitä, voidaanko luottamuksellisuutta perustella muilla syillä kuin valvottujen pankkien tai muiden yritysten taloudellisilla tilanteilla?
- 7) Jos [neljänten kysymykseen] vastataan myöntävästi, onko direktiivin [2013/36] 53 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa (ja direktiivin [2006/48] 44 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa riippuen [viidennen kysymykseen] annetusta vastauksesta) tulkittava siten, että sen perusteella sellaiset luottamukselliset asiakirjat, jotka eivät koske kolmansiä osapuolia, jotka ovat yrittäneet pelastaa luottolaitosta, ja jotka ovat oikeudellisesti merkityksellisiä vakavaraisuusvalvonnasta vastaavaa toimivaltaista elintä vastaan vireille pannussa oikeudenkäynnissä annettavan ratkaisun kannalta, voidaan luovuttaa automaattisesti ennen oikeudenkäynnin alkamista kaikille asianosaisille ja heidän asiamiehilleen ilman, että on käytävä erityinen menettely, jossa päätetään, onko kunkin yksittäisen asiakirjan luovuttaminen kullekin yksittäiselle asianosaiselle lainmukaista, ja ilman kuhunkin luovutukseen liittyvien etujen tapauskohtaista arviointia eli myös silloin, kun kyse on sellaisten luottolaitosten tiedoista, joita ei ole asetettu

konkurssi- tai pakkoselvitysmenettelyyn mutta jotka ovat saaneet valtiontukea menettelyssä, jossa osakkeenomistajien ja luottolaitosten huonompisijaisten velkojien rahoitusvälineitä on lakkautettu?

- 8) Jos [neljänteen kysymykseen] vastataan myöntävästi, onko direktiivin [2013/36] 53 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa (ja direktiivin [2006/48] 44 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa riippuen [viidenteen kysymykseen] annetusta vastauksesta) tulkittava siten, että siinä sallitaan kaikkien sellaisten luottamuksellisten asiakirjojen tai yhteenvetojen julkaiseminen internetissä, jotka eivät koske kolmansia osapuolia, jotka ovat yrittäneet pelastaa luottolaitosta, ja jotka ovat oikeudellisesti merkityksellisiä vakavaraisuusvalvonnasta vastaavaa toimivaltaista elintä vastaan vireille pannussa oikeudenkäynnissä annettavan ratkaisun kannalta, silloin, kun kyse on sellaisten luottolaitosten tiedoista, joita ei ole asetettu konkurssi- tai pakkoselvitysmenettelyyn mutta jotka ovat saaneet valtiontukea menettelyssä, jossa osakkeenomistajien ja luottolaitosten huonompisijaisten velkojien rahoitusvälineitä on lakkautettu, niin, että määrätään luottamuksellisten tietojen salassa pitämisestä silloin, kun tietoja julkaistaan internetissä?”

48. Kirjallisia huomautuksia näistä kysymyksistä unionin tuomioistuimen menettelyssä esittivät Banka Slovenije, Slovenian hallitus, EKP ja Euroopan komissio. Edellä mainitut olivat myös edustettuina 18.1.2022 pidetyssä istunnossa.

V Oikeudellinen arviointi

49. Ensimmäisellä ja toisella ennakkoratkaisukysymyksellään Ustavno sodišče tiedustelee ensinnäkin, onko ZPSVIKOB:ssä ja ZBan-1:ssä säädetty korvausjärjestelmä SEUT 123 artiklasta johtuvan keskuspankkirahoituksen kiellon vastainen. Kolmas ennakkoratkaisukysymys koskee tämän järjestelmän sallittavuutta SEUT 130 artiklassa ja EKP:n ja EKP:n perussäännön 7 artiklassa vahvistetun keskuspankkien riippumattomuuden periaatteen kannalta. Neljännestä kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymyksellä pyritään lisäksi selvittämään, onko ZPSVIKOB:hen sisältyvä velvoite julkistaa tiettyjä asiakirjoja tai myöntää oikeus tutustua niihin yhteensopiva direktiivien 2006/48 ja 2013/36 kanssa.

50. Ensimmäistä, toista ja kolmatta ennakkoratkaisukysymystä on tarkasteltava sisällöllisesti toisiinsa liittyvinä. Keskuspankkirahoituksen kieltä liittyä nimittäin tiiviisti keskuspankkien riippumattomuuden periaatteeseen ja reunustaa sitä eri tavoin.

51. Tätä taustaa vasten tämän ratkaisuehdotuksen ensimmäisessä osassa tutkitaan yhdessä ensimmäistä, toista ja kolmatta ennakkoratkaisukysymystä (jäljempänä A), ja tässä yhteydessä tarkastellaan ensin riippumattomuuden periaatetta ja sen jälkeen keskuspankkirahoituksen kieltä. Toisessa osassa tutkin sitten neljännestä kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymyksen (jäljempänä B).

A Ensimmäinen, toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

1. SEUT 130 artiklasta johtuvan EKPJ:n riippumattomuuden periaatteen loukkaaminen (kolmas ennakkoratkaisukysymys)

52. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään, joka on tutkittava ensin, Ustavno sodišče pyrkii pohjimmiltaan selvittämään, voiko ZPSVIKOB:n 40 §:ssä säädetty korvausten rahoitusmekanismi heikentää keskuspankkien riippumattomuutta.

53. ZPSVIKOB:n 40 §:ssä säädetään tarkemmin ottaen, että ensinnäkin kaikki 1.1.2019 korvauksia koskevan tuomioistuinratkaisun antamiseen saakka saadut voitot käytetään erityisvarantojen kerryttämiseen. Näin ollen kyseisenä ajanjaksona yhtäältä Slovenian valtio luopuu ZBS-1:n 50 §:n 1 momentissa säädetystä osuudestaan (nimitäin enintään 25 prosenttia) voittoon, toisaalta jäljelle jääviä voittoja ei käytetä kyseiseen ajankohtaan saakka yleisten varantojen kerryttämiseen. Toiseksi aiemmin 1.1.2019 mennessä kertyneistä yleisistä varannoista käytetään enintään 50 prosenttia myös korvausten rahoittamiseen, jos tuomioistuinratkaisun antamiseen mennessä kerrytetyt erityisvarannot eivät riitä. Kolmanneksi mahdollisesti vielä kattamatta jäävä loppuosuus rahoitetaan Slovenian valtion myöntämällä väliaikaisrahoituksella. Takaisinmaksu puolestaan tapahtuu Banka Slovenijen myöhemmin saamista voitoista, joita ei siten myöskään voida käyttää yleisten varantojen kerryttämiseen siihen saakka, kunnes väliaikaisrahoitus on maksettu takaisin.¹⁸

54. Riippumattomuuden periaatteen mukaan, joka vahvistetaan SEUT 130 artiklassa ja toistetaan EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 7 artiklassa, EKP tai kansallinen keskuspankki taikka EKP:n tai kansallisen keskuspankin päätöksentekuelimen jäsen ei saa pyytää eikä ottaa ohjeita muun muassa jäsenvaltioiden hallituksilta ja jäsenvaltioiden hallitusten on pidätyttävä yrityksistä vaikuttaa kansallisten keskuspankkien päätöksentekuelinten jäseniin heidän suorittaessaan tehtäviään.

55. Unionin tuomioistuin on korostanut, että SEUT 130 artiklassa edellytettävä EKP:n suojele ulkoisilta vaikutuksilta sen rahapolitiikan toteuttamisessa turvataan muun muassa siten, että EKP:llä on omat varat ja oma talousarvio.¹⁹ Tältä osin myös kyseisen määräyksen syntyhistoriasta ilmenee, että riippumattomuudella on paitsi toiminnallinen, institutionaalinen ja henkilöllinen myös taloudellinen ulottuvuus.²⁰

56. Tämä yhteys on ilmeinen: jos keskuspankki on riippuvainen hallituksen sen käyttöön antamasta rahoituksesta, vaarana on tietenkin, että tähän tukeen liittyy eksplisiittisesti tai implisiittisesti tiettyjä kyseisen keskuspankin rahapolitiikkaa koskevia ehtoja ja se heikentää siten keskuspankin riippumattomuutta.²¹

57. Tähän vaaraan perussopimusten laatijat varautuivat. Tästä syystä SEUT 282 artiklan 3 kohdassa määrättiin, että EKP:llä on oma talousarvio. Sitä ei rahoiteta unionin varoista. EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 28–33 artiklaan sisältyy pikemminkin EKP:n omaa pääomaa, valuuttavarantosaamisia ja voittoja koskevia määräyksiä, joilla varmistetaan, että EKP

¹⁸ Ks. tästä jo tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

¹⁹ Ks. tuomio 10.7.2003, komissio v. EKP (C-11/00, EU:C:2003:395, 132 kohta).

²⁰ Ks. raha-asiain komitean 23.7.1990 annettu kertomus talous- ja valuuttaunionista ensimmäisen vaiheen päättymisen jälkeen (Krägenau, *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion*, 1. painos, 1993, Dok. 36, 36 kohta) ja julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus komissio v. EKP (C-11/00, EU:C:2002:556, 154 kohta).

²¹ Ks. Cukierman, A., *Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?*, Tel Aviv University, 2006, s. 3.

voi itse rahoittaa tehtävänsä eikä siten ole taloudellisesti riippuvainen unionin elimistä eikä jäsenvaltioiden hallituksista. EKP:n osakkaita eivät EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 28.2 artiklan mukaan ole jäsenvaltiot vaan kansalliset keskuspankit. EKP voi korottaa kansallisten keskuspankkien maksamaa omaa pääomaa omalla päätöksellään (ks. EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 28.1 artikla). EKP ei ole riippuvainen muista julkisista tahoista siinäkään tapauksessa, että sen tulos on tappiollinen (ks. erityisesti EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 33.2 artikla).

58. EKP:n ja kansallisten keskuspankkien riippumattomuus ei ole mikään itsetarkoitus, vaan sillä pyritään varmistamaan, että ne voivat hoitaa tehtäviään asianmukaisesti ja tehokkaasti, ja siten takaamaan EKPJ:n toimintakyky.²²

59. Tästä syystä EKP:n mukaan SEUT 130 artikla tarkoittaa sitä, että kansallisten keskuspankkien on pystyttävä myös rahoituksensa kannalta täyttämään niille unionin oikeudessa EKPJ:n yhteydessä annetut tehtävät ja velvoitteet täysin riippumattomasti.

a) Kansallisen keskuspankin riittävän rahoituksen tarpeellisuus tiettyjen velvoitteiden täyttämiseksi EKPJ:n yhteydessä

60. EKP korostaa tässä yhteydessä etenkin EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 28.2. artiklan mukaista kansallisten keskuspankkien velvoitetta osallistua EKP:n oman pääoman mahdolliseen korottamiseen. Myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vaikuttaa lähtevän siitä, että Banka Slovenijan kaikkien tulevien voittojen ja 50 prosentin sen yleisistä varannoista käyttäminen korvausten rahoittamiseen voisi johtaa siihen, ettei Banka Slovenijella ole enää käytettävissään tarvittavia varoja tämän velvoitteen täyttämiseksi.

61. Oman pääoman korottaminen tehdään kuitenkin käytännössä TARGETin välityksellä tapahtuvana siirtona, eikä siihen käytetä kansallisten keskuspankkien tosiasiallisia omia varoja.²³ Tässä (lyhenne TARGET (Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer System) tarkoittaa Euroopan laajuista automatisoitua reaaliaikaista bruttomaksujärjestelmää) on kyse eurojärjestelmän keskuspankkien (ja liikepankkien) välisestä maksujärjestelmästä, jossa ei käytetä käteistä. Kyseinen järjestelmä perustuu yksinkertaisesti sanoen tileihin, joita eurojärjestelmän kansallisilla keskuspankeilla on EKP:ssä. Jokaisen rajat ylittävän siirron myötä kyseisen jäsenvaltion keskuspankin EKP:ssä olevan tilin saldo kasvaa tai pienenee – sen mukaan, onko jäsenvaltion liikepankki tämän siirron saaja vai suorittaja. Toisin kuin liikepankkien tapauksessa, eurojärjestelmän kansallisten keskuspankkien tilejä ei kuitenkaan tarvitse tasata työpäivän päätteeksi. Kansallinen keskuspankki voi siten olla työpäivän päättyessä velkaa EKP:lle.

62. Jos pääomaa korotetaan, tämä tarkoittaa sitä, että silloinkin, kun kansallisella keskuspankilla on TARGET-järjestelmässä jo vastattavaa EKP:hen nähden, tätä määrää pelkästään kasvatetaan vastaavalla siirrolla, joka käytetään pääoman korottamiseen. Kansallisen keskuspankin ei kuitenkaan tarvitse tosiasiallisesti suorittaa tai kuitata tätä määrää omista varoistaan – esimerkiksi voitoistaan. Näin ollen kansallisen keskuspankin voiton käyttäminen pääasian oikeudenkäynnissä riidanalaisten kaltaisiin tarkoituksiin ei käytännössä heikennä sen kykyä noudattaa EKPJ:n ja

²² Ks. vastaavasti tuomio 10.7.2003, komissio v. EKP (C-11/00, EU:C:2003:395, 130 ja 134 kohta); tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 40 kohta) ja tuomio 26.2.2019, Rimševičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 46 kohta).

²³ Ks. esim. niiden jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien, joiden rahayksikkö on euro, maksettavista osuuksista Euroopan keskuspankin pääoman korotuksesta 13.12.2010 annetun Euroopan keskuspankin päätöksen (EKP/2010/27) (EUVL 2011, L 11, s. 54) 1 artiklan 3 kohta.

EKP:n perussäännön 28.2 artiklasta johtuvaa velvoitettaan osallistua EKP:n oman pääoman korottamiseen.²⁴ Oman pääoman korottamiseen tarvittava määrä saadaan tosiasiallisesti pikemminkin laskemalla liikkeeseen rahaa.

63. Näin mahdollisesti syntyvä TARGET-velka näkyy tosin kyseisen kansallisen keskuspankin taseessa vastattavien puolella. Samanaikaisesti saatavien puolelle kuitenkin kirjataan arvonnousu, jonka suuruus vastaa kyseisen kansallisen keskuspankin samalla määrällä EKP:ssä kasvanutta osuutta.²⁵ Taseen saatavat ja vastattavat siis kasvavat saman verran. Jos kyseisellä kansallisella keskuspankilla on TARGET-varoja, oman pääoman korottaminen tarkoittaa sen kannalta pelkästään saatavien vaihtoa (TARGET-varat vaihdetaan osuuteen EKP:stä).

64. Myöskään muiden EKP:n mainitsemien kansallisten keskuspankkien taloudellisten velvoitteiden – nimittäin EKP:n ja EKP:n perussäännön 30.4 artiklan mukaisen veloitteen maksaa EKP:n vaatimuksesta lisää valuuttavarantosaamisia tai sen 33.2 artiklan mukaisen veloitteen kattaa EKP:lle syntynyt tappio – täyttäminen ei lähemmin tarkasteltuna riipu siitä, että kansallisella keskuspankilla on käytettävissään riittävästi omia varoja.

65. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei yhtäältä voida päätellä, että Banka Slovenijen valuuttavarantosaamisia voitaisiin käyttää korvausten rahoittamiseen.²⁶ Myös Slovenian hallitus vahvisti istunnossa, ettei asia ole näin.

66. Toisaalta EKP:n ja EKP:n perussäännön 33.2. artiklan mukainen velvoite kattaa EKP:n tappio käsittää enintään jaettavan rahoitustulon suuruutta vastaavan määrän.²⁷ Perussäännön 32.1. artiklan mukaan kaikkien keskuspankkien rahoitustulo lasketaan kunkin tilikauden lopussa ensin yhteen ja jaetaan sen jälkeen kansallisten keskuspankkien kesken suhteessa niiden maksamiin osuuksiin EKP:n pääomasta (ks. perussäännön 32.5. artikla). Jos EKP:n tulos on tappiollinen, tappio vähennetään perussäännön 32.5. artiklan, luettuna yhdessä 33.2. artiklan kanssa, mukaisesti ensin jaettavasta rahoitustulosta. Kansallisilla keskuspankeilla ei sitä vastoin ole tätä laajempaa velvoitetta osallistua EKP:n tappion kattamiseen – esimerkiksi omista varoistaan.²⁸

b) Riittävän rahoituksen tarpeellisuus EKP:n uskottavuuden ja sitä kohtaan tunnetun luottamuksen säilymiseksi

67. Kansallisten keskuspankkien riippumattomuuden kannalta ratkaiseva seikka on mielestäni pikemminkin seuraava: ZPSVIKOB:n 40 §:ssä säädettyssä rahoitusmekanismissa Banka Slovenije menettää useiksi vuosiksi kokonaan päätösvallan varojensa käytössä ja siten mahdollisuuden pitää varantoja, joiden määrää se pitää asianmukaisena.

68. Näin yhtäältä hallitus ottaa itselleen aivan yksinkertaisesti päätöksenteko-oikeuden, jota kansallinen keskuspankki käytti aiemmin täysin riippumattomasti.

²⁴ Langer teoksessa Siekmann (toim.), *EWU-Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 28-33 der Satzung des ESZB und der EZB*, 9 kohta.

²⁵ Langer teoksessa Siekmann (toim.), *EWU-Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 28-33 der Satzung des ESZB und der EZB*, 10 kohta.

²⁶ Ei myöskään vaikuta mahdolliselta, että ZPSVIKOB:ssä säädettyssä rahoitusmekanismissa Banka Slovenijen olisi myytävä valuuttavarantosaamisiaan muista kuin rahapoliittisista syistä eikä se siksi enää pystyisi täyttämään 30.4 artiklan mukaisia veloitteitaan. EKP:n ja EKP:n perussäännön 31 artiklan mukaan EKP:n on nimittäin annettava etukäteen lupa tällaisiin toimiin.

²⁷ Siis liikkeessä olevasta rahasta saatavista tuloista ja liikepankkien kanssa toteutettujen tärkeimpien jälleenrahoitustoimien korkotuloista.

²⁸ Siekmann, *Die Einstandspflicht der Bundesrepublik Deutschland für die Deutsche Bundesbank und die Europäische Zentralbank*, Institute for Monetary and Financial Stability Working Paper Series No. 120 (2017), s. 10 ja Langer teoksessa Siekmann (toim.), *EWU-Kommentar, Art. 33 der Satzung des ESZB und der EZB*, 9 kohta.

69. Toisaalta on kuitenkin hyviä syitä siihen, että kansallisen keskuspankin on voitava päättää omalla vastuullaan siitä, minkä suuruisia varantoja se pitää. Tämä päätös nimittäin ilmentää kansallisen keskuspankin rahapoliittisista operaatioistaan tekemää riskinarviointia.

70. Yleiset varannot muodostavat vararahaston näihin operaatioihin kiistatta liittyvien taloudellisten riskien varalta.²⁹ Jos keskuspankki pitää rahapoliittisista syistä esimerkiksi arvopapereiden myyntiä tarpeellisenä esimerkiksi vähentääkseen markkinoiden likviditeettiä, se tekee näin, vaikka siitä voikin aiheutua tappioita. Sama pätee valuutan myyntiin, joka voi olla tietyissä tilanteissa tarpeen vaihtokurssin säätelämiseksi mutta josta voi aiheutua tappioita tilanteessa, jossa oma valuutta revalvoidaan. Samanaikaisesti kansallinen keskuspankki kuitenkin pyrkii tällaisissa tapauksissa kerryttämään ennakoivasti suurempia varantoja näiden tappioiden tasaamiseksi.

71. Varantojen, joilla voidaan mahdollisesti tasata rahapoliittisista operaatioista aiheutuvia tappioita, riittävä määrä kuvastaa näin ollen sitä, että kyseinen kansallinen keskuspankki on ennakoinut toimenpiteidensä vaikutuksia ja että ne ovat sen hallinnassa.

72. ZPSVIKOB:n 40 § estää kuitenkin Banka Slovenijea useiden vuosien ajan kerryttämästä uusia varantoja, ja siinä jopa säädetään, että nykyisistä varannoista voidaan käyttää korvausten rahoittamiseen jopa 50 prosenttia. Siten vaarana on, että jos rahapoliittisten operaatioiden yhteydessä syntyy tappiota, sen omasta nettopääomasta tulee sen osakepääomaa pienempi tai jopa negatiivinen.

73. Tämä tilanne on ongelmallinen ainakin kolmesta syystä.

74. Ensinnäkin, kun otetaan huomioon keskuspankin tehtävää toimia esikuvana, se on haitallinen pankkisektorille, jonka on puolestaan täytettävä yhä tiukemmat omaa pääomaa koskevat säännökset.

75. Toiseksi markkinoilla voi syntyä tämän seurauksena sellainen vaikutelma, että kansallinen keskuspankki on arvioinut väärin rahapoliittisten toimenpiteidensä vaikutukset tai että ne eivät ole enää sen hallinnassa. Banka Slovenije menettää joka tapauksessa ZPSVIKOB:n 40 §:n seurauksena hallinnan mahdollisesti aiheutuvien tappioiden asianmukaiseen kattamiseen.

76. Tätä taustaa vasten EKP korostaa perustellusti, että vähäinen tai jopa negatiivinen oma pääoma pitemmällä aikavälillä voi kokonaisuutena tarkasteltuna heikentää kansallisen keskuspankin ja sitä kautta EKP:n uskottavuutta ja luottamusta siihen. Nykyaikaisissa fiat-rahajärjestelmissä – ts. rahajärjestelmissä, joissa valuuttaa ei ole sidottu tiettyjen hyödykkeiden, kuten kullan, arvoon – luottamus keskuspankkien kykyyn pitää yllä hintatason vakautta toteuttamalla valvottuja ja tehokkaita rahapoliittisia toimenpiteitä on kuitenkin olennaista.

²⁹ Ks. EKP:n osalta EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 33.2. artikla. Ks. tästä myös tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 125 kohta).

77. EKP viittaa siten konkreettisesti yhteyteen, joka voidaan luoda keskuspankin heikon omaa pääomaa koskevan tilanteen ja sen kyvyn pyrkiä hintatason vakauden ylläpitämistä koskevaan tavoitteeseen tehokkaasti ja täysin riippumattomasti, toisin sanoen ottaen huomioon pelkästään rahapoliittiset näkökohdat, välille.³⁰

78. Jos keskuspankki joutuu nimittäin sen seurauksena, että lainsäädännössä rajoitetaan sen mahdollisuuksia kerryttää riittäviä varantoja, tilanteeseen, jossa sen oma pääoma on pitemmällä ajanjaksolla hyvin pieni tai negatiivinen, se voisi katsoa olevansa pakotettu toteuttamaan rahapoliittisia operaatioita saadakseen tuloja, jotta ei syntyisi vaikutelmaa epävakaudesta ja jotta markkinoiden luottamus siihen säilyisi. Tällaisilla toimenpiteillä on usein taipumus kiihdyttää inflaatiota.³¹ Konkreettisesti inflaation kiihtyminen lisäisi väestön käteisen tarvetta, minkä seurauksena myös keskuspankin sen liikkeeseen laskemisesta saamat tulot kasvaisivat. Tämä olisi kuitenkin selvästikin ristiriidassa hintatason vakauden ylläpitämistä koskevan ensisijaisen tavoitteen kanssa.

79. Eurojärjestelmän kansallisilla keskuspankeilla on tosin rahapoliittisten välineidensä käytössä vähemmän omaa liikkumavaraa, koska EKP määrittää keskeiset päätökset. Kuitenkin viimeistään siinä tapauksessa, että useammat jäsenvaltiot vaarantaisivat tällaisella sääntelyllä kansallisten keskuspankkiensa taloudellisen vakauden, EKP voisi puolestaan löytää itsensä jälleen tilanteesta, jossa hintatason vakauden ylläpitämistä ja EKPJ:n tulojen kasvattamista koskevat tavoitteet ovat keskenään ristiriidassa. Tällöin voisi joka tapauksessa syntyä sellainen vaikutelma, että EKP:n rahapoliittinen liikkumavara määritetään tai sitä rajoitetaan ZPSVIKOB:n 40 §:n kaltaisilla kansallisilla säännöksillä. Tässä yhteydessä on empiirisiä viitteitä siitä, että se, missä määrin yleisö luottaa keskuspankin kykyyn ylläpitää hintatason vakautta, riippuu pitkälti siitä, miten riippumattomaksi keskuspankki mielletään.³²

80. Muutoin vaihtoehdoksi jäisi pyytää kyseisen jäsenvaltion hallitusta toteuttamaan toimenpiteitä pääomapohjan vahvistamiseksi. On selvää, että tällaisille tukitoimenpiteille asetetaan ehtoja ja että niihin voi tästä syystä liittyä vaara poliittisesta vaikuttamisesta rahapolitiikkaan.³³

81. Kolmanneksi eurojärjestelmän kansallisen keskuspankin riittämättömät omat varat voisivat ääritapauksessa johtaa jopa likviditeettiongelmaan. Eurojärjestelmän kansallisten keskuspankkien erityispiirteenä muihin keskuspankkeihin verrattuna on nimittäin se, että niiden mahdollisuutta laskea rahaa liikkeeseen rajoitetaan SEUT 128 artiklan 1 kohdalla, koska jokainen eurojen liikkeeseen laskeminen edellyttää EKP:n lupaa. ZPSVIKOB:n 40 §:ssä tosin säädetään, että korvausten rahoittamiseen käytetään ainoastaan tulojen ylijäämää, joka jää jäljelle, kun tuloista on vähennetty kaikki menot. Jos tulot ovat kuitenkin pitemmällä ajanjaksolla menoja pienemmät ja jäljellä olevat varannot on jo käytetty, Banka Slovenije ei voisi SEUT 128 artiklan 1 kohdan

³⁰ Koska keskuspankki voi tavallisesti itse valmistaa lakisäätöistä maksuvälinettä, negatiivista omaa pääomaa ei pidä rinnastaa maksukyvyttömyyteen. Kysymys siitä, tarvitsevatko keskuspankit yleisesti ottaen ylipäättään omaa pääomaa, on tästä syystä kiistanalainen, ks. tästä Adler, Castro, Tovot ja Kramer, "Does Central Bank Capital Matter for Monetary Policy?", *IMF Working Paper*, Issue 60 (2012), s. 3– ja Siekmann, "Die Einstandspflicht der Bundesrepublik Deutschland für die Deutsche Bundesbank und die Europäische Zentralbank", *Institute for Monetary and Financial Stability Working Paper Series No. 120* (2017), s. 34. Eurojärjestelmän kansallisilla keskuspankeilla on tämä oikeus kuitenkin ainoastaan tietyn edellytyksin, ks. tästä jo tämän ratkaisuehdotuksen 81 kohta.

³¹ Ks. Bindseil, Manzanares ja Weller, "The Role of Central Bank Capital Revisited", *ECB Working Paper Series No. 392*, syyskuu 2004, s. 27; Cukiermann, *Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?*, Tel Aviv University, 2006, s. 7 ja Johnson ja Zelmer, "Implications of New Accounting Standards for the Bank of Canada's Balance Sheet", *Bank of Canada Discussion Paper 2007-2*, s. 16.

³² Bindseil, Manzanares ja Weller, "The Role of Central Bank Capital Revisited", *ECB Working Paper Series No. 392*, syyskuu 2004, s. 24.

³³ Ks. tästä myös Cukierman, A., *Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?*, Tel Aviv University, 2006, s. 3–.

vuoksi automaattisesti laskea rahaa liikkeeseen esimerkiksi toiminta- ja hallintokustannustensa kattamiseksi. Jos EKP tällaisessa tapauksessa rientäisi apuun tai antaisi luvan rahan liikkeeseen laskemiseen tätä tarkoitusta varten, tämä olisi jälleen ongelmallista maineeseen liittyvien näkökohtien kannalta.

82. ZPSVIKOB:n 40 §:n kaltainen säännös on siten omiaan heikentämään kansallisen keskuspankin riippumattomuutta ja siten sen toimintakykyä.

c) Välipäätelmä

83. SEUT 130 artiklaa ja EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 7 artiklaa on näin ollen tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansallisen keskuspankin voiton käyttöä koskevalle kansalliselle lainsäädännölle, joka estää kokonaan kansallista keskuspankkia useiden vuosien ajan kerryttämästä yleisiä varantojaan ja jonka mukaan kyseisen kansallisen keskuspankin jo olemassa olevia varantoja voidaan lisäksi käyttää tiettyyn määrään saakka julkisten menojen rahoittamiseen. Tällaisessa lainsäädännössä on näet vaarana, että jos kansalliselle keskuspankille aiheutuu tappioita rahapoliittisten operaatioidensa yhteydessä, sen oma nettopääoma laskee pitemmän ajanjakson kuluessa sen peruspääoman määrää pienemmäksi tai on jopa negatiivinen.

2. SEUT 123 artiklasta johtuva keskuspankkirahoituksen kieltö (ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys)

84. Edellä esitetyt toteamukset huomioon ottaen seuraavaksi on tutkittava, onko Banka Slovenijen velvoitetta maksaa omista varoistaan korvauksia kriisinratkaisu- tai elvytystoimenpiteiden kohteena olleiden pankkien sijoittajille pidettävä myöskin keskuspankkirahoituksen kiellon rikkomisena.

85. SEUT 123 artiklan mukaan ”tilinylitysoikeudet ja muut sellaiset luottojärjestelyt” EKP:ssä tai kansallisissa keskuspankeissa jäsenvaltioiden keskushallintojen, alueellisten, paikallisten tai muiden viranomaisten, muiden julkisoikeudellisten laitosten tai julkisten yritysten hyväksi ovat kiellettyjä. Asetuksen N:o 3603/93 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan määritelmän mukaan käsitteellä ”muu luottojärjestely” tarkoitetaan ”kaikenlaista julkisen sektorin kolmansille antamaa sitoumusten rahoitusta”.

86. Tämä keskuspankkirahoituksen määritelmä huomioon ottaen on ensiksi tutkittava, onko korvauksissa, joita Banka Slovenijen on ZBan-1:n ja ZPSVIKOB:n nojalla mahdollisesti maksettava kaatumassa olevien luottolaitosten osakkaille ja velkojille, kyse ”julkisen sektorin kolmansille antamista sitoumuksista” (jäljempänä a).

87. Toiseksi, kun otetaan huomioon se tosiseikka, että korvaukset rahoitetaan Banka Slovenijen voitoista, jotka tavallisesti siirrettäisiin joka tapauksessa ainakin osittain valtion talousarvioon, tutkittava, onko tätä pidettävä asetuksen N:o 3603/93 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna kansallisen keskuspankin antamana kiellettyinä ”rahoituksena” (jäljempänä b).

a) Käsite ”julkisen sektorin kolmansille antamat sitoumukset”

88. ZBan-1:ssä ja ZPSVIKOB:ssä säädetään kahdenlaisista korvauksista: ensinnäkin pankin sijoittajille maksettavasta korvauksesta, jonka määrä vastaa niiden pääomainstrumenttien likvidaatioarvoa maksukyvyttömyystilanteessa, jos jälkikäteen osoittautuu, ettei niiden alaskirjaamisessa tai lakkauttamisessa noudatettu Banka Slovenijen huolimattomuuden vuoksi NCWO-periaatetta (ensimmäinen kysymys).³⁴ Muistin virkistämiseksi: NCWO-periaatteen mukaan valtion toimenpiteellä, jollaisen kriisinratkaisu muodostaa, ei saa asettaa ketään sijoittajaa epäedullisempaan asemaan kuin se, jossa se olisi ollut toteutettaessa tavanomainen maksukyvyttömyysmenettely. Toisin sanoen kantajina olevat sijoittajat väittävät Slovenian tuomioistuimissa parhaillaan vireillä olevissa korvausta koskevista riita-asioissa, että ne olisivat saaneet kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteena olleiden pankkien tullessa maksukyvyttömäksi suuremman määrän kuin se, jonka ne saivat Banka Slovenijen toteuttaman kriisinratkaisun tai elvytyksen yhteydessä.

89. Toiseksi kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että pienempituloisille sijoittajille maksetaan kiinteämääräinen korvaus, jonka määrä on 80 prosenttia pääomainstrumenttien nimellisarvosta, ja että korvauksen enimmäismäärä on 20 000 euroa riippumatta siitä, olisiko tämä määrä ollut mahdollista saada maksukyvyttömyystilanteessa (toinen kysymys).³⁵

90. Siitä kysymyksestä, onko näissä maksuvelvoitteissa kyse asetuksen N:o 3603/93 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitetuista ”julkisen sektorin kolmansille antamista sitoumuksista”, kaikki menettelyn osapuolet ovat – joskin päätyen erilaiseen lopputulokseen – katsoneet, että ratkaisevaa on, onko kyse tuottamukseen perustuvasta vai tuottamukseen perustumattomasta vastuusta. Sikäli kuin vastuu nimittäin perustuu Banka Slovenijen tuottamukseen, siihen pohjautuvissa saatavissa on kyse sen ”omista” sitoumuksista eikä ”julkisen sektorin kolmansille antamista sitoumuksista”.

91. Vastuu kansallisen keskuspankin velvoitteiden laiminlyönnistä määräytyy Slovenian hallituksen mukaan EKP:n ja EKP:n perussäännön 35.3. artiklan nojalla yksinomaan kulloinkin kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi kyseisessä määräyksessä ja SEUT 340 artiklan kolmannessa kohdassa määrätään EKP:n osalta, että EKP korvaa pankin itsensä tai sen henkilöstön tehtäviään suorittaessaan kolmansille aiheuttaman vahingon.

92. Komission mukaan näin on myös siinä tapauksessa, että tuottamukseen perustuva vastuu syntyy kansallisten julkisten tehtävien hoidon yhteydessä, koska kansallinen keskuspankki suorittaa tällaiset tehtävät EKP:n ja EKP:n perussäännön 14.4. artiklan mukaan ”omalla vastuullaan ja omaan lukuunsa”.

93. Banka Slovenije ja EKP eivät ole nimenomaisesti kiistäneet tätä väitettä. Ne ovat kuitenkin katsoneet, ettei riidanalaisissa maksuvelvoitteissa ole kyse tuottamukseen perustuvasta vaan objektiivisesta vastuusta.

94. Kiinteämääräisen korvauksen osalta tämä vaikuttaa olevan kiistatonta. Samanaikaisesti kiistatonta on kuitenkin myös se, että velvoite maksaa korvauksia NCWO-periaatteen perusteella liittyy de lege lata Banka Slovenijen huolimattomuuteen ja siten tuottamuksen osatekijään. Banka Slovenije ja EKP kuitenkin väittävät lähinnä, että velvoite maksaa korvauksia NCWO-periaatteen perusteella seuraa suoraan perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa vahvistetusta

³⁴ Ks. tämän vastuun edellytyksistä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31, 32 ja 34 kohta.

³⁵ Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohta.

omistusoikeudesta eikä sitä voida siten myöskään de lege ferenda asettaa riippuvaiseksi tuottamuksen osatekijästä. Näin ollen kyse on joka tapauksessa asetuksen N:o 3603/93 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitetuista ”julkisen sektorin kolmansille antamista sitoumuksista”.

1) *Vastuun tuottamukseen perustuvan luonteen merkityksettömyys*

95. Kuten seuraavaksi osoitan, SEUT 123 artiklan rikkomisen kannalta ei kuitenkaan ole ratkaisevaa, perustuuko kansallisen keskuspankin maksuvelvoite sen omaan veloitteen laiminlyöntiin vai ei.

96. Sen kannalta, onko kyseessä katsottava olevan kansallisen keskuspankin ”oma” velvoite vai asetuksen N:o 3603/93 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitettu ”julkisen sektorin sitoumus”, merkityksellistä voi pikemminkin olla pelkästään se, liittyykö vastuu *niiden tehtävien* suorittamiseen, *joita kansallisella keskuspankilla on EKPJ:n yhteydessä*, vai EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 14.4. artiklassa tarkoitettujen *muiden julkisten tehtävien* suorittamiseen.³⁶

97. Muutoin jäsenvaltio voisi välttyä taloudellisilta velvoitteiltaan siirtämällä kansalliselle keskuspankilleen tehtäviä, jotka ovat yleisen edun nimissä kiireellisiä ja välttämättömiä mutta erityisen pitkällemeneviä ja joista aiheutuu paljon kustannuksia.³⁷ Tämä pätee juuri tehtäviin, joihin liittyy vastuuriskejä, ja etenkin, jos vastuu syntyy jo huolimattomuuden seurauksena tai jopa tuottamuksesta riippumatta.

98. Jos valtio siirtäisi tällaisia tehtäviä mille tahansa muulle julkiselle taholle, se korvaisi viime kädessä aiheutuneet vahingot; jos tällaisia tehtäviä siirrettäisiin kansalliselle keskuspankille, siitä johtuvat veloitteet eivät valtion talousarvion ja keskuspankin talousarvion tiukan erottamisen vuoksi kuitenkaan vaikuttaisi periaatteessa mitenkään valtionkassaan.³⁸ Kuten edellä todettiin, eriytetyt talousarviot ovat olennainen osa keskuspankkien riippumattomuuden turvaamista.³⁹ Keskuspankin talousarvioon kohdistuvaa rasitetta ei siten voida rinnastaa valtionkassaan kohdistuvaan rasitteeseen.

99. Tällainen omaan kansalliseen keskuspankkiin kohdistuva rasite ei kuitenkaan ole SEUT 123 artiklan tarkoituksen mukainen. Kyseisellä määräyksellä kielletään kaikenlainen EKPJ:n rahoitusapu jäsenvaltiolle.⁴⁰ Muiden julkisten tehtävien siirtämistä kansalliselle keskuspankille ilman vastaavaa rahoitusta on siten lähtökohtaisesti pidettävä rahoitusapuna kyseiselle jäsenvaltiolle, koska näihin tehtäviin liittyy tyypillisesti kustannuksia, joista siirtämisen seurauksena vastaa jäsenvaltion sijasta nyt sen kansallinen keskuspankki.

100. Tätä päätelmää ei muuta myöskään EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 14.4. artikla, jonka mukaan kansalliset keskuspankit suorittavat nämä tehtävät ”omalla vastuullaan ja omaan lukuunsa”. Mainitussa määräyksessä ei mainita mitään siitä, kenen on rahoitettava toiminta, vaan

³⁶ Samansuuntainen on myös EKP:n yleinen käytäntö, ks. esim. Convergence Report June 2016, s. 30; Convergence Report June 2020, s. 31 ja lausunto CON/2015/22, 2.3.1. kohta ja sitä seuraavat kohdat.

³⁷ Kuvitellaanpa vaikka sellainen – kiistatta epätodennäköinen – tapaus, että jäsenvaltio antaa kansalliselle keskuspankilleen tehtäväksi teiden, rautateiden tai lentoasemien kaltaisen infrastruktuurin rakentamisen ja ylläpitämisen.

³⁸ Slovenian valtio tosin luopuu käsiteltävässä asiassa tilapäisesti osuudestaan Banka Slovenijen voittoon ja siten talousarviovaroista; tämä on kuitenkin vain yksi rahoitusmekanismin osatekijä. Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 122 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

³⁹ Ks. erityisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 55–57 kohta.

⁴⁰ Tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 132 kohta); tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 95 kohta) ja tuomio 11.12.2018, Weiss ym. (C-493/17, EU:C:2018:1000, 103 kohta).

siinä määrätään ainoastaan, kuka siitä on vastuussa. Mainitussa 14.4. artiklassa määrätään nimenomaisesti myös, että tehtäviä, joita kansallinen keskuspankki suorittaa ”omalla vastuullaan ja omaan lukuunsa”, ”ei pidetä osana EKPJ:n tehtäviä”.

2) Kriisinratkaisun rahoitus EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 14.4. artiklassa tarkoitettuna muuna julkisena tehtävänä

101. Pankkien kansallisessa elvytyksessä ja kriisinratkaisussa ei ole kyse tehtävästä, jota kansallinen keskuspankki suorittaa EKPJ:n yhteydessä, vaan muusta julkisesta tehtävästä.⁴¹ EKPJ:n tehtävistä määrätään tyhjentävästi SEUT 127 artiklassa, ja sen pääasiallisena tehtävänä on unionin rahapolitiikan toteuttaminen.⁴²

102. Banka Slovenijen vuosina 2013 ja 2014 määräämiä kriisinratkaisu- ja elvytystoimenpiteitä oli kyseisenä ajankohtana pidettävä jopa vielä puhtaasti kansallisina tehtävinä, koska ne toteutettiin ennen kuin pankkien kriisinratkaisua koskevat säännökset yhdenmukaistettiin unionin tasolla SRM-asetuksella ja BRRD-direktiivillä.

103. Myöskään pankkiunionin luomisen jälkeen pankkien kriisinratkaisua ei voitaisi luokitella EKPJ:n tehtäväksi. SEUT 127 artiklan 5 kohdan mukaan EKPJ tosin myötävaikuttaa myös rahoitusjärjestelmän vakautteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen.

104. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että pankkien kriisinratkaisu on EKPJ:n tehtävä. Tämä ilmenee jo SEUT 127 artiklan 5 kohdan muotoilusta, jonka mukaan EKPJ tukee ”toimivaltaisia viranomaisia” näiden toimien toteuttamisessa eikä ole itse toimivaltainen toteuttamaan niitä. Tältä osin BRRD-direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa tosin annetaan jäsenvaltioille nykyisessä oikeustilassa mahdollisuus nimetä kansallisen keskuspankki kriisinratkaisuviranomaiseksi.⁴³ Kyseisessä säännöksessä kuitenkin selvennetään, että siinä tapauksessa kansallinen keskuspankki voi olla valvonnasta vastaava toimivaltainen viranomainen.

105. SEUT 127 artiklan 5 kohta ja BRRD-direktiivin 3 artiklan 3 kohta osoittavat siten pelkästään, että tällaisten tehtävien siirtäminen kansalliselle keskuspankille ei ole lähtökohtaisesti ristiriidassa EKPJ:n tavoitteiden ja tehtävien kanssa (ks. EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 14.4. artiklan toinen virke). Se, että pankkien kriisinratkaisua koskeva tehtävä siirretään kansalliselle keskuspankille, ei kuitenkaan tee siitä EKPJ:n tehtävää. Unionin tasolla pankkien kriisinratkaisun osalta toimivaltainen ei myöskään ole EKP vaan nimenomaisesti tähän tarkoitukseen perustettu elin eli yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (Single Resolution Board, SRB).⁴⁴

⁴¹ Pankkien hyvässä järjestyksessä toteutettava kriisinratkaisu tai kansallinen tervehdyttäminen on yleisen edun mukaista, koska pankkien maksukyvyttömyystilanteilla voi pankkien systeemisten tehtävien vuoksi olla vakavia seurauksia sekä rahoitusjärjestelmälle että reaalieläudelle ja pankkien maksukyvyttömyystilanteet on tästä syystä vältettävä mahdollisuuksien mukaan, ks. esim. BRRD-direktiivin johdanto-osan ensimmäinen ja toinen perustelukappale ja ratkaisuehdotukseni Banco de Portugal ym. (C-504/19, EU:C:2020:943, 1 kohta).

⁴² Ks. tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 94 kohta).

⁴³ Tällä hetkellä 15 jäsenvaltiossa (myös) kansallinen keskuspankki hoitaa kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen tehtäviä, ks. <https://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/resolution-committee/resolution-authorities>.

⁴⁴ Yhtä vähän pankkivalvontaa on pidettävä EKPJ:n tehtävänä pankkiunionin luomisen jälkeen, vaikka EKP hoitaa tätä tehtävää osittain yhteisessä valvontamekanismissa. Valvontatehtävät on nimittäin erotettava tiukasti rahapoliittisista tehtävistä, ks. esim. luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15.10.2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013 (SSM-asetus) (EUVL 2013, L 287, s. 63) johdanto-osan 65 ja 66 perustelukappale. Pankkivalvonta ja pankkien kriisinratkaisu on samoin erotettava toisistaan tiukasti, ks. BRRD-direktiivin 3 artiklan 3 kohta.

106. Banka Slovenije hoiti näin ollen kriisinratkaisuviranomaisena vuosina 2013 ja 2014 EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 14.4. artiklassa tarkoitettua muuta julkista tehtävää. Tällainen tehtävä ei ole EKPJ:n tehtävä, ja sen rahoittaminen kuuluu näin ollen lähtökohtaisesti jäsenvaltioille.

107. Riittävää rahoitusta koskeva edellytys on tärkeä etenkin sitä taustaa vasten, että pankin elvytykseen ja kriisinratkaisuun liittyy vääjäämättä laaja-alaista kajoamista sen osakkaiden ja velkojien omistusoikeuksiin. Siten myös vanhassa Slovenian lainsäädännössä asetettiin asianomaisten pääomainstrumenttien alaskirjaaminen ja muuntaminen edellytykseksi elvytystoimenpiteelle, jossa käytetään julkisia varoja.⁴⁵

108. Vuoden 2019 laissa säädetään samanaikaisesti yhtäältä velvoitteesta maksaa ZPSVIKOB:n 4–7 §:n nojalla kiinteämääräinen korvaus tietyille sijoittajille. Toisaalta Banka Slovenije vastaa ZBan-1:n ja ZPSVIKOB:n mukaisesti NCWO-periaatteen loukkaamisesta, ja tämän vastuun syntymiseen riittää ZBan-1:n 223 a §:n mukainen huolimattomuus. Tällaisesta huolimattomuudesta on kyseisen säännöksen mukaan kyse, jos vahinko (tässä siis NCWO-periaatteen loukkaus) on seurausta sellaisten tosiseikkojen ja olosuhteiden huomiotta jättämisestä, jotka Banka Slovenijella oli tai olisi voinut olla tiedossa päätöstä tehtäessä.

109. Näin määritellystä huolimattomuudesta voi kuitenkin olla verrattain helposti kyse, jos NCWO-periaatetta todetaan loukatun.

110. Pääomainstrumenttien vaadittavan alaskirjaamisen ja muuntamisen laajuus määritetään ennen päätöksen tekemistä pankin kriisinratkaisusta sen omaisuuserien ja sitoumusten arvostuksen perusteella. Tässä arvostuksessa pyritään myös selvittämään, millainen arvo omaisuuserillä ja sitoumuksilla olisi pankin maksukyvyttömyystilanteessa. Tämä arvostus on kuitenkin useimmissa tapauksissa tehtävä erittäin lyhyessä ajassa – itse kriisinratkaisuun on käytettävissä useimmiten ainoastaan yksi viikonloppu – ja se rajoittuu pankin tärkeimpiin omaisuuseriin ja sitoumuksiin. Siten ei ole mahdotonta, että kriisinratkaisun jälkeen kaikki käytettävissä olevat tiedot huomioon ottaen tehdyssä arvostuksessa tullaan siihen tulokseen, että tietyt pääomainstrumentit olisi arvostettu korkeammalle pankin maksukyvyttömyystilanteessa. Tässä tapauksessa sovelletaan NCWO-periaatetta.⁴⁶

111. Jäsenvaltion on siis varauduttava täysin tällaisen vastuun syntymiseen. Jos vastuu siirrettäisiin mille tahansa muulle kansalliselle taholle, nämä maksut rasittaisivat viime kädessä valtiontaloutta. Banka Slovenije joutuu tilanteeseen, jossa sen on maksettava vastaavat korvaukset omista varoistaan, vain siksi, että se on nimetty kriisinratkaisuviranomaiseksi. Tämä seikka käy vieläkin selvemmäksi, kun tarkastellaan ZPSVIKOB:n 4–7 §:ssä säädettyä velvoitetta maksaa kiinteämääräinen korvaus.

3) Välipäätelmä

112. Näin ollen molempia korvauksia on pidettävä asetuksen N:o 3603/93 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitettuina ”julkisen sektorin kolmansille antamina sitoumuksina”.

⁴⁵ Ks. tästä tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 26 kohta).

⁴⁶ Ks. eri arvostusten merkityksestä ja toimintatavasta seikkaperäisesti ratkaisuehdotukseni Aeris Invest v. SRB ja Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group v. SRB (C-874/19 P ja C-934/19 P, EU:C:2021:563, 57–68 ja 74–78 kohta).

4) Toissijaisesti: perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdasta ei seuraa jäsenvaltion objektiivista velvoitetta maksaa korvauksia NCWO-periaatteen perusteella julkisista varoista

113. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että sen kysymyksen kannalta, onko kyseessä ”julkisen sektorin kolmansille antama sitoumus”, merkityksellistä on sittenkin se, onko kansallisen keskuspankin vastuu tuottamukseen perustuvaa vai perustuuko se objektiiviseen velvoitteeseen, on viitattava seuraaviin seikkoihin: Toisin kuin EKP väittää, unionin tuomioistuin ei ole tähän mennessä nimenomaisesti katsonut, että perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa edellytetään ehdottomasti NCWO-periaatteen noudattamista.

114. NCWO-periaatteen taustalla on ajatus siitä, että jos pankki on (todennäköisesti) kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ilman valtion toimenpiteitä pankin maksukyvyttömyys on ainoa vaihtoehto. Toisin sanoen pankin sijoittajien ja velkojien pääomainstrumenteilla ei tässä tapauksessa joka tapauksessa ole enää korkeampaa markkina-arvoa kuin maksukyvyttömyysarvo.⁴⁷ Unionin tuomioistuin onkin todennut, että pankin, joka on (todennäköisesti) kykenemätön jatkamaan toimintaansa, pääomainstrumenttien alaskirjaaminen tai lakkauttaminen, kun samanaikaisesti taataan NCWO-periaatteen noudattaminen, ei merkitse perusteetonta puuttumista kyseisten sijoittajien omistusoikeuteen.⁴⁸

115. Tästä ei kuitenkaan voida käänteisesti päätellä, että perusteettomasta puuttumisesta on väistämättä kyse, jos tätä periaatetta ei noudateta.

116. Näin merkittävä puuttuminen omistusoikeuteen edellyttää tosin yleensä asianmukaista korvausta.⁴⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön⁵⁰ mukaan myös markkina-arvoa pienempi korvaus voi kuitenkin yksittäistapauksessa olla asianmukainen yleiseen etuun liittyvistä syistä.⁵¹ Tällaiset yleistä etua koskevat näkökohdat voisivat tietyissä tapauksissa olla ehdottomasti merkityksellisiä pankin kriisinratkaisun yhteydessä. Näin on etenkin, koska muutoin nämä rasitteet kohdistuvat pankin sijoittajien sijasta suureen yleisöön, vaikka ainoastaan pankin sijoittajat ovat hyötynet pankin voitoista taloudellisesti hyvinä aikoina. Valtiollisten tahojen toimintakyky voisi lisäksi heikentyä kohtuuttomasti, jos niiden olisi maksettava kaikissa tapauksissa maksukyvyttömyysarvon mukaisia korvauksia sellaisen pankin sijoittajille, jonka konkurssilla voisi olla vakavia seurauksia kansantaloudelle.

117. Unionin oikeudessa säädetään tosin nykyään, toisin sanoen pankkiunionin perustamisen jälkeisessä uudessa oikeustilassa, että kriisinratkaisun kohteena olleen pankin sijoittajat voivat vaatia korvausta NCWO-periaatteen perusteella. Tätä korvausta ei kuitenkaan rahoiteta julkisista varoista vaan yhteisestä kriisinratkaisurahastosta, jonka varat puolestaan tulevat liikepankeilta.⁵²

⁴⁷ Ks. tästä seikkaperäisesti ratkaisuehdotukseni *Aeris Invest v. SRB ja Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group v. SRB* (C-874/19 P ja C-934/19 P, EU:C:2021:563, 112–118 kohta).

⁴⁸ Tuomio 19.7.2016, *Kotnik ym.* (C-526/14, EU:C:2016:570, 78 ja 79 kohta) ja tuomio 20.9.2016, *Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP* (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 73 ja 74 kohta).

⁴⁹ Tuomio 21.5.2019, *komissio v. Unkari* (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432, 87 kohta).

⁵⁰ Koska perusoikeuskirjan 17 artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa, viimeksi mainittu määräys on perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan nojalla on otettava huomioon vähimmäissuojan tasona, ks. tuomio 21.5.2019, *komissio v. Unkari* (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432, 72 kohta).

⁵¹ Ks. tästä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.3.1999, *Papachelas v. Kreikka* (CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, 48 kohta).

⁵² Ks. SRM-asetuksen 76 artiklan 1 kohdan e alakohta.

118. Perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdasta ei näin ollen siis seuraa mitään jäsenvaltion objektiivista velvoitetta – joka olisi toisin sanoen olemassa aina ja mistä tahansa veloitteen laininlyönnistä riippumatta – maksaa NCWO-periaatteen perusteella korvauksia julkisista varoista. Tässä korvauksessa ei siten ole tästä syystä kyse ”julkisen sektorin kolmansille antamasta sitoumuksesta”.

119. Korvausten, joita Slovenian oikeuden mukaan on maksettava, luonnehtiminen ”julkisen sektorin kolmansille antamiksi sitoumuksiksi” johtuu pikemminkin siitä, että nämä sitoumukset ovat seurausta pelkästään siitä, että kansalliselle keskuspankille on siirretty muu julkinen tehtävä – nimittäin pankkien kriisinratkaisu – osoittamatta sille vastaavaa rahoitusta.⁵³

b) Rahoituslähde

120. Seuraavaksi herää kuitenkin kysymys, johtaako kaikenlainen tällaisen sitoumuksen rahoitus kansallisen keskuspankin varoista SEUT 123 artiklan rikkomiseen.

121. Slovenian hallitus vaikuttaa tässä yhteydessä katsovan, että ainoastaan suora rahoitus rahan liikkeeseenlaskun avulla on SEUT 123 artiklassa asetetun keskuspankkirahoituksen kiellon vastaista. ZPSVIKOB:n 40 §:n mukaan korvaukset rahoitetaan kuitenkin Banka Slovenijen voitoista (jotka määritellään tulojen menot ylittäväksi osuudeksi).⁵⁴

122. Keskuspankin voitot ovat peräisin sen rahapoliittisista operaatioista. EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 18.1. artiklan mukaan niitä toteutetaan yksinomaan SEUT 127 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, siis ensisijaisesti hintatason vakauden ylläpitämiseksi. Voittoa voidaan saada erityisesti käteisrahan liikkeeseenlaskusta ja jälleenrahoitustoimien korkotuloista⁵⁵ mutta myös arvopaperikaupoista tai valuuttakaupasta saatavista tuloista. SEUT 123 artiklassa ei määrätä eikä asetuksessa N:o 3603/93 säädetä nimenomaisesti, onko näiden varojen käyttämistä talousarviotarkoituksiin pidettävä kiellettynä keskuspankkirahoituksena.

123. Myös komissio on kuitenkin korostanut tässä yhteydessä sitä, että osa Banka Slovenijen voitoista, joita Banka Slovenije käyttää erityisten varantojen kerryttämiseen, siirrettäisiin normaalitapauksessa valtion talousarvioon. Tästä herää oikeutetusti kysymys, voiko korvausmekanismin sallittavuuden kannalta olla merkitystä sillä, käytetäänkö kyseinen osuus kansallisen keskuspankin voitoista asianomaisten korvausten maksamiseen suoraan vai vasta sen jälkeen, kun se on ensin siirretty valtion talousarvioon.

124. Lähes kaikissa unionin jäsenvaltioissa on yleisenä käytäntönä käyttää osa kansallisen keskuspankin voitosta valtion yleisten menojen rahoittamiseen.⁵⁶ Se on rinnastettavissa sakoista ja muista rahamääräisistä seuraamuksista saatavan ylijäämän käyttämiseen talousarviotarkoituksiin. Tätä ei lähtökohtaisesti pidetä keskuspankkirahoituksen kiellon rikkomisena, koska voitot ovat pelkästään kansallisen keskuspankin rahapoliittisten toimenpiteiden ”sivutuote” eivätkä tulojen saamiseen valtiolle tähtäävän taloudellisen toiminnan tulosta.⁵⁷

⁵³ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 96 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja 112 kohdassa esitetty välipäätelmä.

⁵⁴ Ks. tästä lähemmin edellä jo tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohta.

⁵⁵ Nämä muodostavat niin sanotun rahoitustulon, ks. EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 32.2. artikla.

⁵⁶ EKP:n tapauksessa EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 33.1. artiklan b alakohdassa määrätään, että varausten maksamisen jälkeen jäljelle jäävä nettovoitto jaetaan EKP:n osakkaiden kesken suhteessa niiden maksamiin osuuksiin.

⁵⁷ Siekmann, ”Die Verwendung des Gewinns der EZB und der Bundesbank”, *Institute for Monetary and Financial Stability, Working Paper No. 3 (2006)*, s. 13 ja 14.

125. Valtion mahdollisuutta käyttää näitä voittoja ei saa kuitenkaan käyttää väärin. Muussa tapauksessa se voisi johtaa lopulta keskuspankkirahoituksen kiellon kiertämiseen.⁵⁸

126. Väärinkäytöstä on katsottava olevan kyse, jos rahapoliittiset päämäärät jäävät taka-alalle rahoitustavoitteiden täyttämässä. Juuri tähän ZPSVIKOB:n 40 §:n sääntely kuitenkin johtaa.

127. Sen mukaan korvausten rahoittamiseen – ja siten muihin kuin rahapoliittisiin tarkoituksiin – käytetään nimittäin paitsi se osuus voitosta, joka siirretään normaalisti valtion talousarvioon, myös erityisesti se osa voitosta, joka on tarkoitettu käytettäväksi yleisten varantojen kerryttämiseen. Kuten edellä jo osoitettiin, riittävien varantojen kerryttäminen palvelee nimittäin viime kädessä myös keskuspankin rahapoliittisen toimintaedellytysten ja siten toimintakyvyn säilymistä.⁵⁹ Tämä pätee erityisesti nyt tarkasteltavan kaltaisessa tilanteessa, jossa korvausten rahoittamiseen käytetään lisäksi enintään 50 prosenttia jo kerrytetyistä varannoista eikä niitä näin ollen voida enää käyttää tappioiden kattamiseen.⁶⁰

128. Yleisesti tarkasteltuna rahapoliittiset operaatiot eivät saa palvella tulojen hankkimista, vaan niiden on edistettävä SEUT 127 artiklassa määrättyjen tavoitteiden saavuttamista. Käsiteltävässä asiassa ZPSVIKOB:n 40 §:ään sisältyvä sääntely voi kuitenkin kannustaa tai ääritapauksessa jopa luoda poliittisen paineen siihen, että rahapoliittista välinettä käytetään voitontavoittelutarkoituksessa, jolloin rahapoliittiset vaikuttimet jäävät taka-alalle. Edellä jo esitetyistä syistä kansallisella keskuspankillä on nimittäin intressi saada mahdollisimman nopeasti takaisin voittojensa käyttämistä koskeva päätöksentekovapaus, jotta se voi jälleen alkaa kerryttää varantoja.⁶¹

129. Tällä tavalla keskuspankkirahoituksen kiellolla turvataan myös EKPJ:n riippumattomuus.⁶² Tällä kiellolla ei nimittäin pyritä ainoastaan turvaamaan tiettyä talousarviokuria jäsenvaltioissa.⁶³ Sillä on pikemminkin tarkoitus ensinnäkin estää, että jäsenvaltioiden hallitukset korottavat rahaperustaa finanssipoliittisilla päätöksillään ja vaikuttavat näin mahdollisesti EKPJ:n rahapolitiikkaan.⁶⁴ Estämällä jäsenvaltioiden hallituksen laaja-alainen kajoaminen kansallisten keskuspankkien varoihin estetään toiseksi kuitenkin myös se, että hallitukset heikentävät tällä tavalla keskuspankkinsa taloudellista riippumattomuutta.

130. Kansallisen keskuspankin voittojen käyttäminen ZPSVIKOB:n 40 §:n sääntelyn mukaisesti merkitsee siten niiden käyttämistä väärin.⁶⁵ Tällä sääntelyllä kierretään SEUT 123 artiklan kieltoa.

⁵⁸ Ks. kiertämistä koskevasta kiellosta asetuksen N:o 3603/93 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale ja tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 101 kohta).

⁵⁹ Ks. tästä lähemmin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 77 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁶⁰ Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 70 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁶¹ Ks. tästä erityisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 78 ja 79 kohta.

⁶² Ks. tästä jo alustavasti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohta.

⁶³ Ks. tästä näkökohdasta tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 100 kohta) ja tuomio 11.12.2018, Weiss ym. (C-493/17, EU:C:2018:1000, 107 kohta).

⁶⁴ Asia on näin, vaikka EKPJ:n rahapolitiikan tavoitteena ei – laajalle levinneen käsityksen vastaisesti – olekaan ensisijaisesti rahaperustan tai -määrän ohjaaminen vaan hintatason vakaus, ks. tästä esim. Deutsche Bundesbank, *Die Rolle von Banken, Nichtbanken und Zentralbank im Geldschöpfungsprozess*, kuukausiraportti huhtikuulta 2017, s. 28.

⁶⁵ EKP suhtautuu vuosittaisissa lähentymisraporteissaan keskuspankkirahoituksen kiellon osalta toistuvasti kriittisesti siihen, jos kiinteitä määriä tai vielä realisoitumattomia voittoja suunnitellaan jo etukäteen käytettäväksi tiettyihin talousarviotarkoituksiin, ks. Convergence Report June 2016, s. 31 ja Convergence Report June 2020, s. 33.

c) Välipäätelmä

131. SEUT 123 artiklaa on näin ollen tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan kriisinratkaisuviranomaisena toimivan kansallisen keskuspankin on maksettava sellaisen luottolaitoksen sijoittajille, jonka pääomainstrumentit alaskirjattiin tai lakkautettiin keskuspankin määräämän elvytys- tai kriisinratkaisutoimenpiteen yhteydessä, korvaus, joka rahoitetaan seuraavasti: Tähän tarkoitukseen käytetään ensin kaikkia kyseisen kansallisen keskuspankin tietystä ajankohdasta alkaen saamia voittoja ja osaa jo olemassa olevista varannoista, ja, jos ne eivät riitä, kyseinen jäsenvaltio myöntää luoton, jonka takaisin maksamiseen käytetään samoin kaikki kansallisen keskuspankin tulevat voitot, kunnes luotto on maksettu kokonaan takaisin.

Näin on sekä silloin, jos velvoitteen maksaa korvauksia synnyttää kansallisen oikeuden mukaan niin sanotun *no creditor worse off* -periaatteen loukkaaminen, joka johtuu kansallisen keskuspankin huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnistä, että silloin, jos tämä velvoite koskee objektiivisesti tiettyä sijoittajien ryhmää, ilman että on tarpeen näyttää toteen mainitun periaatteen loukkaamista tai kansallisen keskuspankin huolimattomuutta.

B Neljännestä kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymys

132. Neljännestä kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymyksellään *Ustavno sodišče* pyrkii lisäksi selvittämään, onko etenkin direktiivin 2006/48 44 artiklan 1 kohta tai sen olennaisin osin samansisältöinen seuraajasäännös eli direktiivin 2013/36 53 artiklan 1 kohta esteenä ZPSVIKOB:n 10–22 §:lle.

133. Viimeksi mainituissa säännöksissä velvoitetaan Banka Slovenije julkaisemaan tietyt tiedot ja asiakirjat, jotka toimivat perustana sen vuosina 2013 ja 2014 määräämien kriisinratkaisu- ja elvytystoimenpiteiden yhteydessä tehtyä pääomainstrumenttien alaskirjaamista tai lakkauttamista koskevalle päätökselle, kokonaan tai osittain internetsivustollaan tai antamaan korvausta koskevan riita-asian mahdollisille kantajille oikeuden tutustua niihin virtuaalisessa datahuoneessa. Konkreettisesti kyse on stressitestien tuloksista ja AQR-raporteista, jotka tehtiin ja laadittiin ennen luottolaitosten kriisinratkaisua tai elvytystä, sekä niiden omaisuususerien ja sitoumusten arvostuksista, joiden perusteella Banka Slovenije on tehnyt päätöksen pääomainstrumenttien lakkauttamisen tai alaskirjaamisen konkreettisesta laajuudesta.

134. Asianomaista pankkia koskevien tietojen julkaiseminen internetsivustolla tapahtuu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tietojen mukaan kootusti ja siten, että kaikki henkilötiedot, luottamukselliset tiedot ja liikesalaisuudet on peitetty, mutta niissä mainitaan luottolaitos nimeltä, ja nämä tiedot ovat kaikkien käytettävissä. Pääsy virtuaaliseen datahuoneeseen annetaan kaikille korvausta koskevan riita-asian mahdollisille kantajille ja heidän oikeudellisille edustajilleen, konkreettisesti siis alaskirjattujen tai lakkautettujen pääomainstrumenttien (aiemmille) haltijoille. Tässä yhteydessä henkilötiedot peitetään ja luottamukselliset tiedot ja liikesalaisuudet merkitään sellaisiksi.

1. Direktiivien 2006/48 ja 2013/36 aineellinen sovellettavuus

135. Direktiiviin 2006/48, josta käytetään myös nimitystä ”CRD III” (englanniksi ”Capital Requirements Directive”), sisältyy yhdenmukaistettuja säännöksiä luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja valvonnasta. Se korvattiin 1.1.2014 alkaen direktiivillä 2013/36, josta käytetään myös nimitystä ”CRD IV”.

136. Direktiivin 2006/48 44 artiklaa tai direktiivin 2013/36 53 artiklaa sovelletaan sellaisten viranomaisten toimintaan, joilla on kansallisen lain tai muun säädöksen perusteella toimivalta valvoa luottolaitoksia,⁶⁶ ja niissä säädetään sellaisten tiettyjen tietojen luottamuksellisuudesta, joita nämä viranomaiset saavat valvontatoimintaansa harjoittaessaan.

a) Suora soveltaminen direktiivissä 2001/24 tarkoitettuihin tervehdyttämis- ja likvidaatiotoimenpiteisiin ei tule kyseeseen

137. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Banka Slovenije hoiti jo direktiivin 2006/48 voimassaoloaikana pankkivalvontatehtävää. Vuosina 2013 ja 2014 määrättyissä poikkeuksellisissa toimenpiteissä, joiden vuoksi käsiteltävässä asiassa riidanalaisia tietoja ja asiakirjoja käytettiin, ei kuitenkaan ole kyse valvontalainsäädännön mukaisista toimenpiteistä. Kyseisiä toimenpiteitä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja kaikkien menettelyn osapuolten yhtenevän näkemyksen mukaan pidettävä pikemminkin direktiivissä 2001/24 tarkoitettuina tervehdyttämis- tai likvidaatiotoimenpiteinä, joita Banka Slovenije on määrännyt hoitaessaan (muiden tehtäviensä ohella) direktiivin 2001/24 2 artiklassa tarkoitetun kriisinratkaisuviranomaisen tehtävää. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja kaikki menettelyn osapuolet ovatkin yhtä mieltä myös siitä, ettei direktiivien 2006/48 ja 2013/36 säännöksiä voida soveltaa suoraan tähän Banka Slovenijen toimintaan.

138. Sekä Banka Slovenije että komissio kuitenkin korostavat, että ainakin osalla tiedoista, joiden julkaisemisesta tai joiden tutustuttavaksi saamisesta ZPSVIKOB:n 10–22 §:ssä säädetään, on asiallinen yhteys pankkivalvontaan.

139. Tältä osin direktiivin 2006/48 48 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdasta ja saman 1 kohdan toisesta alakohdasta direktiivin 2013/36 59 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee, että tiedot, jotka saavat suojaa valvontalainsäädännön yhteydessä, eivät menetä tätä suojaa, kun ne ilmaistaan tai niitä käytetään kriisinratkaisun yhteydessä. Ensiksi mainituissa säännöksissä nimittäin säädetään, että tietojen ilmaiseminen kriisinratkaisuviranomaisille on sallittua ja että tässä yhteydessä on varmistettava, että näiden tietojen osalta on olemassa myös tässä tapauksessa vähintään direktiivin 2006/48 44 artiklaa tai direktiivin 2013/36 63 artiklaa vastaava suoja.

140. Käsiteltävässä asiassa on tässä yhteydessä erotettava yhtäältä omaisuuserien ja sitoumusten arvostus pääomainstrumenttien alaskirjaamisen ja lakkauttamisen tarvittavan laajuuden määrittämiseksi ja toisaalta stressitestit ja AQR-raportit.

⁶⁶ Ks. direktiivin 2006/48 34 artiklan 4 alakohta ja direktiivin 2013/36 1 artiklan 1 kohdan 36 alakohta.

141. Arvostus on olennainen ja tyypillinen vaihe kansallista elvytys- tai kriisintarkkaisuun määrättäessä.⁶⁷ Kuten edellä on jo todettu, nämä toimenpiteet eivät kuulu direktiivien 2006/48 ja 2013/36 aineelliseen soveltamisalaan.⁶⁸

142. Sitä vastoin on todellakin niin, että säännölliset stressitestit ja AQR-raportit ovat valvontalainsäädännön välineitä.⁶⁹ Kokonaisuutena ottaen tässä yhteydessä puhutaan niin sanotusta kattavasta arvioinnista (Comprehensive Assessment), jonka tuloksella luodaan normaalitapauksessa avoimuutta pankin sietokyvystä ja siten vahvistetaan luottamusta rahoitussektoriin. Tästä syystä direktiivin 2013/36 53 artiklan 1 kohdan mukainen salassapitovelvollisuus ei kuitenkaan ole esteenä sen 3 kohdassa säädetyille stressitestien tulosten julkistamiselle.

143. Vuosina 2013 ja 2014 toteutettuja poikkeuksellisia toimenpiteitä koskevasta komission valtiontukipäätöksestä voidaan lisäksi päätellä, että Slovenia on toteuttanut käsiteltävän asian kannalta kiinnostavat stressitestit ja myös omaisuuserien laadun arvioinnin komission kehotuksesta nimenomaisesti elvytystoimenpiteiden (jotka koostuivat lähinnä valtion tekemästä pääomapohjan vahvistamisesta) valmistelemiseksi ja saadakseen niille valtiontukilainsäädännön mukaisen luvan.⁷⁰ Kyseessä ei siten joka tapauksessa vaikuta olevan tapaus, jossa valvontalainsäädännön soveltamisen yhteydessä kerättyjä tietoja ilmaistiin direktiivin 2006/48 48 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tai direktiivin 2013/36 59 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettulle kriisintarkkaisuviranomaiselle.

b) Direktiivien 2006/48 ja 2013/36 sovellettavuus viittauksen perusteella?

144. Tervehdyttämis- ja likvidaatiotoimenpiteiden vastavuoroista tunnustamista koskevan direktiivin 2001/24 33 artiklaan sisältyy kuitenkin viittaus salassapitovelvollisuuteen ”direktiivin [2000/12] 30 artiklassa säädettyjen sääntöjen ja edellytysten mukaisesti”, mikä on direktiivin 2000/12 korvanneen direktiivin 2006/48 158 artiklan 2 kohtaan sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaisesti pidettävä viittauksena sen 44 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin. Koska direktiivi 2006/48 puolestaan kumottiin direktiivillä 2013/36, tätä viittausta on viimeksi mainitun voimaantumisen jälkeen pidettävä viittauksena direktiivin 2013/36 53 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin (ks. direktiivin 2013/36 163 artikla).

145. Banka Slovenije päättelee tästä, että erityisesti direktiivin 2013/36 53 artiklaa voidaan soveltaa myös direktiivissä 2001/24 tarkoitettuihin tervehdyttämis- ja likvidaatiotoimenpiteisiin.

146. Kuten unionin tuomioistuin on kuitenkin jo todennut, direktiivillä 2001/24 ei pyritty yhdenmukaistamaan luottolaitosten tervehdyttämistä ja likvidaatiota koskevia kansallisia lainsäädäntöjä.⁷¹ Sillä pyrittiin pikemminkin ainoastaan luomaan järjestelmä, jossa tällaiset toimenpiteet tunnustetaan vastavuoroisesti.⁷² Direktiivin 2001/24 33 artikla koskeekin jo sanamuotonsa perusteella ainoastaan tietoja, joita eri jäsenvaltioiden viranomaiset vaihtavat

⁶⁷ Ks. nykyisessä oikeustilassa SRM-asetuksen 20 artikla ja BRRD-direktiivin 36 artikla. Ks. tämän arvostusten merkityksestä kriisintarkkaisuun yhteydessä edellä jo tämän ratkaisuehdotuksen 110 kohta ja alaviitteessä 46 olevat viittaukset.

⁶⁸ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 135 ja 137 kohta.

⁶⁹ Ks. esim. direktiivin 2013/36 100 artikla.

⁷⁰ Ks. valtiontuesta SA.33229 (2012/C) (ex 2011/N) – NLB:n rakenneuudistus – Slovenia, jonka Slovenia aikoo panna täytäntöön Nova Ljubljanska banka d.d.:n hyväksi, 18.12.2013 annetun komission päätöksen (EUVL 2014, L 246, s. 28) 9 kappale. Ks. tästä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.9.2021, Pintar ym. v. Slovenia (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, 7 ja 9 kohta).

⁷¹ Tuomio 24.10.2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, 39 kohta) ja tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 104 kohta).

⁷² Tuomio 24.10.2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, 39 kohta) ja tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 104 kohta).

tiedonanto- tai kuulemismenettelyssä, jotka palvelevat juuri näiden toimenpiteiden vastavuoroista tunnustamista. Sikäli kuin ennakkoratkaisupyynnöstä voidaan päätellä, pääasian oikeudenkäynnissä riidanalaisilla tiedoilla ei kuitenkaan ole mitään yhteyttä tällaisiin rajat ylittäviin menettelyihin.

147. Toisin kuin pankkivalvonnassa, jonka osalta on vahvistettu yhtenäisiä säännöksiä jo vuodesta 2000,⁷³ pankkien kriisinratkaisu yhdenmukaistettiin vasta vuonna 2014 annetulla BRRD-direktiivillä ja myöhemmin SRM-asetuksella – ja siten käsiteltävän asian kannalta kiinnostavien toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen.

148. Direktiivin 2001/24 33 artiklaan sisältyvää viittausta ei näin ollen voida ymmärtää siten, että siinä säädetään kaikkien sellaisten tietojen luottamuksellisuudesta, jotka liittyvät aiemmin yksinomaan kansallisen oikeuden soveltamisalaan kuuluneeseen tervehdyttämis- tai kriisinratkaisutoimenpiteeseen. Näiden toimenpiteiden edellytysten yhdenmukaistamisesta ei nimittäin säädetty direktiivin 2001/24 voimassaoloaikana.

c) Direktiivin 2006/48 sovellettavuus silloin, kun sama viranomainen harjoittaa valvontaja kriisinratkaisutoimintaa?

149. Tätä taustaa vasten on lisäksi tarkasteltava komission direktiivin 2006/48 sovellettavuudesta esittämiä väitteitä. Komissio oli katsonut unionin tuomioistuimen menettelyssä, että pelkästään siitä seikasta, että Slovenia oli direktiivin 2006/48 voimassaoloaikana siirtänyt pankkien kriisinratkaisua – joka ei kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan – koskevan tehtävän samalle viranomaiselle, joka hoiti myös pankkivalvonnan – josta säädetään direktiivissä 2006/48 – tehtävää, seuraa, että kyseistä direktiiviä sovelletaan myös pankkien kriisinratkaisutoimintaan.

150. Tästä ei kuitenkaan säädetä direktiivissä 2006/48. Direktiivissä 2006/48 ei tosin – sitä seuranneista direktiiveistä⁷⁴ poiketen – eroteta institutionaalisesti tiukasti toisistaan pankkivalvontaa ja pankkien kriisinratkaisua. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että pankkivalvontaan ja pankkien kriisinratkaisuun sovellettaisiin samoja sääntöjä, etenkin kun otetaan huomioon, ettei pankkien kriisinratkaisua ollut ylipäätään yhdenmukaistettu unionin oikeudessa direktiivin 2006/48 voimassaoloaikana.⁷⁵

151. Kriisinratkaisutehtävien pelkästä siirtämisestä valvontaviranomaiselle ei myöskään voida päätellä, että kyseisen jäsenvaltion aikomuksena oli tyytyä luottolaitosten kriisinratkaisun osalta valvontaviranomaisiin sovellettavaan yhdenmukaistettuun sääntelyjärjestelmään. Tällainen päätelmä edellyttäisi pikemminkin, että kyseisen jäsenvaltion kansalliset tuomioistuimet ovat todenneet, että kyseinen jäsenvaltio haluaa noudattaa direktiivin säännöksiä myös alalla, joka ei kuulu sen soveltamisalaan.⁷⁶ Käsiteltävässä asiassa on kyse päinvastaisesta tilanteesta, koska Ustavno sodišče tiedustelee unionin tuomioistuimelta juuri sitä, voitiinko pankkivalvontaa koskevia direktiivejä soveltaa pankkiunionin luomista ja siihen liittynyttä pankkien kriisinratkaisun yhdenmukaistamista edeltäneenä ajanjaksona myös jäsenvaltioiden kriisinratkaisuviranomaisten toimintaan.

⁷³ Erityisesti jo mainituilla direktiiveillä 2000/21, 2006/48 ja 2013/36.

⁷⁴ Ks. direktiivin 2013/36 4 artiklan 1 ja 7 kohta ja BRRD-direktiivin 3 artiklan 3 kohta.

⁷⁵ Tämä on nähdäkseni myös syy siihen, miksi direktiivissä 2006/48 ei mainita pankkien kriisinratkaisua eikä tästä syystä myöskään eroteta sitä institutionaalisesti valvontatoiminnasta.

⁷⁶ Ks. vastaavasti tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, 53 ja 56 kohta).

d) Välipäätelmä

152. Direktiivin 2006/48 44 artiklaa ja direktiivin 2013/36 53 artiklaa ei näin ollen voida soveltaa luottolaitoksen sellaisten stressitestien tuloksiin eikä sellaisiin AQR-raportteihin, jotka tehtiin direktiivissä 2001/24 tarkoitettun tervehdyttämisen- tai likvidaatiotoimenpiteen toteuttamiseksi ja ainoastaan direktiivin 2001/24 voimassaoloaikana, eikä tässä yhteydessä tehtyyn tällaisen luottolaitoksen omaisuuserien ja sitoumusten arvostukseen.

153. Tämä päätelmä huomioon ottaen viidennestä kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole tarpeen vastata.

2. Kyseisten asiakirjojen julkistamisen tai tutustuttavaksi antamisen merkitys alaskirjattujen tai lakkautettujen pääomainstrumenttien (aiempien) haltijoiden oikeuksien tehokkaan käytön kannalta

154. Tämä päätelmä on soposoinnussa niiden vaatimusten kanssa, joita Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on asettanut omistusoikeuden suojelulle. Tuomiossaan Pintar ym. v. Slovenia se totesi, että Slovenian oikeustila ennen ZPSVIKOB:n säätämistä tai soveltamista merkitsi alaskirjattujen tai lakkautettujen pääomainstrumenttien (aiempien) haltijoiden oikeuksien kannalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklasta johtuvan omaisuudensuojan menettelyllisen ulottuvuuden rikkomista.

155. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tietojen ja asiakirjojen, joiden perusteella päätös kyseisten pääomainstrumenttien alaskirjaamisesta ja lakkauttamisesta tehtiin, luottamuksellisuus estää näitä henkilöitä ymmärtämästä, missä olosuhteissa heidän omistussuojaansa on kajottu ja millä syillä sitä perusteltiin.⁷⁷

156. Näiden olosuhteiden ja syiden tietämys on kuitenkin tarpeen, jotta nämä henkilöt voivat tarvittaessa käyttää oikeussuojakeinoa omistussuojaan kajoamista vastaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korostaa, että etenkin stressitestien tulokset ja AQR-raportit ovat tässä suhteessa ratkaisevia tietoja.⁷⁸

VI Ratkaisuehdotus

157. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Ustavno sodiščen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) SEUT 130 artiklaa ja EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyssä pöytäkirjassa N:o 4 olevaa 7 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansallisen keskuspankin voiton käyttöä koskevalle kansalliselle lainsäädännölle, joka estää kokonaan kansallista keskuspankkia useiden vuosien ajan kerryttämästä yleisiä varantojaan ja jonka mukaan kyseisen kansallisen keskuspankin jo olemassa olevia varantoja voidaan lisäksi käyttää tiettyyn määrään saakka julkisten menojen rahoittamiseen. Tällaisessa lainsäädännössä on näet vaarana, että jos kansalliselle keskuspankille aiheutuu tappioita rahapoliittisten operaatioidensa yhteydessä, sen oma nettopääoma laskee pitemmän ajanjakson kuluessa sen peruspääoman määrää pienemmäksi tai on jopa negatiivinen.

⁷⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.9.2021, Pintar ym. v. Slovenia (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, 107 kohta).

⁷⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.9.2021, Pintar ym. v. Slovenia (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, 99 ja 100 kohta).

- 2) SEUT 123 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan kriisinratkaisuviranomaisena toimivan kansallisen keskuspankin on maksettava sellaisen luottolaitoksen sijoittajille, jonka pääomainstrumentit alaskirjattiin tai lakkautettiin keskuspankin määräämän elvytys- tai kriisinratkaisutoimenpiteen yhteydessä, korvaus, joka rahoitetaan seuraavasti: Tähän tarkoitukseen käytetään ensin kaikkia kyseisen kansallisen keskuspankin tietystä ajankohdasta alkaen saamia voittoja ja osaa jo olemassa olevista varannoista, ja, jos ne eivät riitä, kyseinen jäsenvaltio myöntää luoton, jonka takaisin maksamiseen käytetään samoin kaikki kansallisen keskuspankin tulevat voitot, kunnes luotto on maksettu kokonaan takaisin.

Näin on sekä silloin, jos velvoitteen maksaa korvauksia synnyttää kansallisen oikeuden mukaan niin sanotun *no creditor worse off* -periaatteen loukkaaminen, joka johtuu kansallisen keskuspankin huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnistä, että silloin, jos tämä velvoite koskee objektiivisesti tiettyä sijoittajien ryhmää, ilman että on tarpeen näyttää toteen mainitun periaatteen loukkaamista tai kansallisen keskuspankin huolimattomuutta.

- 3) Luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/48/EY 44 artiklaa ja oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU 53 artiklaa on tulkittava siten, ettei niitä voida soveltaa luottolaitoksen sellaisten stressitestien tuloksiin ja sellaista omaisuususerien laadun tarkastelua koskeviin raportteihin, jotka tehtiin luottolaitosten tervehdyttämisestä ja likvidaatiosta 4.4.2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/24/EY tarkoitettua tervehdyttämis- tai likvidaatiotoimenpiteen toteuttamiseksi ja ainoastaan direktiivin 2001/24 voimassaoloaikana, eikä tässä yhteydessä tehtyyn tällaisen luottolaitoksen omaisuususerien ja sitoumusten arvostukseen.