



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 31 martie 2022¹

Cauza C-45/21

Banka Slovenije

Cu participarea:

Državni zbor Republike Slovenije (Adunarea Națională a Republicii Slovenia)

[cerere de decizie preliminară formulată de Ustavno sodišče Republike Slovenije (Curtea Constituțională a Republicii Slovenia)]

„Trimitere preliminară – Stabilitatea sistemului financiar – Reorganizarea și rezoluția instituțiilor de credit în interes public – Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) – Banca centrală națională (BCN) în calitate de autoritate de rezoluție – Reducerea valorii contabile și anularea instrumentelor de capital în cadrul reorganizării sau rezoluției dispuse de autoritățile publice a unei instituții de credit – Principiul «no creditor worse off» – Răspunderea BCN – Despăgubirea de către BCN a acționarilor și creditorilor afectați – Articolul 123 TFUE – Interdicția de finanțare monetară – Regulamentul (CE) nr. 3603/93 – Articolul 130 TFUE – Principiul independenței băncilor centrale – Publicarea și accesul la documente în contextul rezoluției unei instituții de credit în anii 2013 și 2014 – Directivele 2006/48/CE și 2013/36/CE – Aplicabilitate *ratione materiae*”

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară se situează la intersecția dintre politica monetară europeană și rezoluția bancară. În esență, trebuie să se stabilească dacă sarcinile finanțării rezoluției – atunci când acestea trebuie să fie suportate de o bancă centrală națională (denumită în continuare BCN) în calitate de autoritate de rezoluție – poate să conducă la o încălcare a interdicției de finanțare monetară enunțate la articolul 123 TFUE sau să aducă atingere independenței băncilor centrale garantate de articolul 130 TFUE.

2. Până în prezent, Curtea a abordat interdicția finanțării monetare în special în contextul măsurilor de politică monetară adoptate de Banca Centrală Europeană (denumită în continuare „BCE”)². Cu toate acestea, la modul cel mai general, articolul 123 TFUE interzice statelor membre să își finanțeze obligațiile față de terți prin intermediul BCE sau al BCN respective³.

¹ Limba originală: germana.

² În special, în Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400), și în Hotărârea din 11 decembrie 2018, Weiss și alții (C-493/17, EU:C:2018:1000).

³ A se vedea articolul 1 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 3603/93 din 13 decembrie 1993 de precizare a definițiilor necesare aplicării interdicțiilor menționate la articolele 104 și 104b alineatul (1) din tratat [în prezent, articolele 123 și 125 TFUE] (denumit în continuare „Regulamentul nr. 3603/93”) (JO 1993, L 332, p. 1, Ediție specială, 10/vol. 1, p. 27).

3. Litigiul principal privește situația juridică anterioară instituirii unui mecanism unic de rezoluție la nivelul Uniunii în cursul anului 2014 și a instituirii concomitente a unui fond unic de rezoluție la nivelul Uniunii⁴. La data respectivă, banca centrală slovenă Banka Slovenije era împuternicită, în temeiul dreptului național, cu misiunea de reorganizare și de rezoluție a băncilor din Slovenia, a căror insolvență ar constitui un risc pentru stabilitatea sistemului financiar⁵.

4. Totuși, în vechea legislație slovenă, nu exista un mecanism de finanțare a costurilor rezoluției bancare. Dimpotrivă, în prezent, o lege intrată în vigoare la sfârșitul anului 2019 obligă retrospectiv Banka Slovenije ca, în anumite împrejurări, să despăgubească din propriile resurse acționarii și creditorii băncilor vizate de o măsură de reorganizare sau de rezoluție dispusă de autoritățile publice în cursul anilor 2013 și 2014.

5. Banka Slovenije consideră că aceasta constituie o încălcare a interdicției enunțate la articolul 123 TFUE. De asemenea, întrucât creanțele care îi revin pot fi foarte împovărătoare în anumite împrejurări, ea se teme că independența sa financiară ar putea fi pusă în pericol.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)*

6. Articolul 123 alineatul (1) TFUE prevede așa-numita interzicere a finanțării monetare. Acesta are următorul cuprins:

„Se interzice [BCE] și [BCN] să acorde credite pe descoperit de cont sau orice alt tip de facilitare de credit instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii, administrațiilor publice centrale, autorităților regionale sau locale, celorlalte autorități publice, celorlalte organisme sau întreprinderi publice din statele membre; de asemenea, se interzice cumpărarea de titluri de creanță direct de la acestea de către [BCE] sau de către [BCN].”

7. Articolul 131 TFUE prevede următoarele:

„Fiecare stat membru asigură compatibilitatea legislației sale interne, inclusiv a statutului băncii sale centrale naționale, cu tratatele și cu Statutul SEBC și al BCE.”

8. Articolul 127 TFUE are următorul cuprins:

„(1) Obiectivul principal al [SEBC] este menținerea stabilității prețurilor. Fără a aduce atingere obiectivului privind stabilitatea prețurilor, SEBC susține politicile economice generale din Uniune [...].”

⁴ A se vedea articolul 67 și următoarele din Regulamentul (UE) nr. 806/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 iulie 2014 de stabilire a unor norme uniforme și a unei proceduri uniforme de rezoluție a instituțiilor de credit și a anumitor firme de investiții în cadrul unui mecanism unic de rezoluție și al unui fond unic de rezoluție și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 (denumit în continuare „Regulamentul privind MUR”) (JO 2014, L 225, p. 1).

⁵ Conformitatea organizării acestor competențe cu dreptul Uniunii, în special cu dreptul de proprietate prevăzut la articolul 17 alineatul (1) din cartă, a făcut deja obiectul unei proceduri în fața Curții care a condus la pronunțarea Hotărârii din 19 iulie 2016, Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:570).

(2) Misiunile fundamentale care urmează să fie îndeplinite prin intermediul SEBC sunt:

- definirea și punerea în aplicare a politicii monetare a Uniunii;
- efectuarea operațiunilor de schimb valutar în conformitate cu articolul 219;
- deținerea și administrarea rezervelor valutare oficiale ale statelor membre;
- promovarea bunei funcționări a sistemelor de plăți.

[...]

(5) SEBC contribuie la buna desfășurare a politicilor promovate de autoritățile competente în ceea ce privește supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și stabilitatea sistemului financiar.

(6) Consiliul, hotărând în unanimitate prin regulamente, în conformitate cu o procedură legislativă specială, după consultarea Parlamentului European și a Băncii Centrale Europene, poate încredința Băncii Centrale Europene misiuni specifice privind politicile în domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor de credit și a altor instituții financiare, cu excepția întreprinderilor de asigurări.”

9. Articolul 282 alineatul (3) TFUE prevede:

„[BCE] are personalitate juridică. Aceasta este singura abilitată să autorizeze emisiunea de monedă euro. Aceasta este independentă în exercitarea competențelor și în administrarea finanțelor sale. Instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, precum și guvernele statelor membre, respectă această independență.”

2. Statutul SEBC și al BCE

10. Protocolul (nr. 4) privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene (denumit în continuare „Statutul SEBC și al BCE”) ⁶ prevede la articolul 14.4:

„Băncile centrale naționale pot îndeplini și alte funcții în afara celor menționate de prezentul statut, cu excepția cazurilor în care Consiliul guvernatorilor decide, cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate, că funcțiile respective interferează cu obiectivele și misiunile SEBC. Aceste funcții, pe care băncile centrale naționale le exercită pe propria răspundere și pe propriul risc, nu sunt considerate ca făcând parte din funcțiile SEBC.”

11. Articolul 28 din acest statut prevede:

„28. 1. Capitalul BCE este de 5 miliarde euro. Capitalul poate fi majorat, dacă este cazul, prin decizia Consiliului guvernatorilor hotărând cu majoritatea calificată menționată la articolul 10.3, în limitele și în condițiile stabilite de Consiliu în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 41.

⁶ JO 2016, C 202, p. 230.

28. 2. Băncile centrale naționale sunt singurele autorizate să subscrie și să dețină capitalul BCE. Subscrierea capitalului se realizează potrivit grilei de repartitie stabilite în conformitate cu articolul 29.

[...]

12. Articolul 32 din Statutul SEBC și al BCE prevede următoarele:

„32.1. Venitul acumulat de băncile centrale naționale ca urmare a exercitării funcției de politică monetară a SEBC, denumit în continuare «venit monetar», este repartizat la sfârșitul fiecărui exercițiu financiar în conformitate cu prezentul articol.

32.2. Valoarea venitului monetar al fiecărei bănci centrale naționale este egală cu venitul anual al acesteia obținut din activele deținute în contrapartidă cu bancnotele aflate în circulație și cu depozitele constituite de instituțiile de credit. Aceste active sunt identificate de băncile centrale naționale în conformitate cu orientările stabilite de Consiliul guvernatorilor.

[...]

13. În temeiul articolului 33.1 din acest statut, profitul net rămas al BCE, după plata unei anumite sume, se distribuie BCN potrivit grilei de repartitie a capitalului aferent participației sale. Articolul 33.2 prevede că, în cazul în care BCE înregistrează o pierdere, aceasta se acoperă din fondul general de rezervă al BCE și, dacă este necesar, după decizia Consiliului guvernatorilor, din veniturile monetare aferente exercițiului financiar respectiv, proporțional cu și în limita sumelor alocate băncilor centrale naționale în conformitate cu articolul 32.5.

14. Articolul 35.3 din Statutul SEBC și al BCE are următorul cuprins:

„BCE se supune regimului răspunderii prevăzut la articolul 340 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Răspunderea băncilor centrale naționale se stabilește în conformitate cu dreptul intern respectiv.”

3. Regulamentul nr. 3603/93

15. Articolul 1 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 3603/93⁷ definește noțiunea „alte tipuri de creditare” care figurează la articolul 123 TFUE ca fiind „orice finanțare acordată sectorului public pentru stingerea obligațiilor sale față de terți”.

4. Directiva 2001/24

16. Directiva 2001/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2001 privind reorganizarea și lichidarea instituțiilor de credit (denumită în continuare „Directiva 2001/24”)⁸, potrivit articolului 1 alineatului (1) din aceasta, „se aplică instituțiilor de credit și sucursalelor

⁷ A se vedea referința din nota de subsol 3.

⁸ JO 2001, L 125, p. 15, Ediție specială, 06/vol. 4, p. 34.

acestora înființate în statele membre, altele decât cele în care au sediul statutar, astfel cum sunt definite la articolul 1 punctele (1) și (3) din Directiva 2000/12/CE⁹, sub rezerva condițiilor și scutiilor prevăzute la articolul 2 alineatul (3) din directiva menționată anterior”.

17. În conformitate cu articolul 2 din Directiva 2001/24, „autoritățile competente” în sensul acestei directive pot fi atât autorități în sensul articolului 4 alineatul (1) punctul 40 din Regulamentul nr. 575/2013¹⁰, cât și autorități de rezoluție în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 18 din Directiva 2014/59/UE¹¹.

18. Articolul 33 din Directiva 2001/24 prevede:

„Toate persoanele care trebuie să primească sau să transmită informații în cadrul procedurilor de informare sau consultare prevăzute la articolele 4, 5, 8, 9, 11 și 19 sunt supuse secretului profesional, în conformitate cu normele și condițiile prevăzute la articolul 30 din Directiva 2000/12/CE¹², cu excepția autorităților judiciare cărora li se aplică dispozițiile de drept intern în vigoare.”

19. Procedurile prevăzute la articolele 4, 5, 8, 9, 11 și 19 privesc informarea și consultarea autorităților din alte state membre sau din state terțe în care este situată sucursala unei instituții de credit care face obiectul unei măsuri de reorganizare sau de lichidare în statul membru în care își are sediul statutar.

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

20. Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit (denumită în continuare „Directiva 2006/48”)¹³ a stabilit, conform articolului 1 alineatul (1) din aceasta, „norme privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit și supravegherea lor prudentială”.

21. În sensul prezentei directive, „autorități competente” înseamnă, conform articolului 4 punctul 4 din aceasta, „autoritățile naționale care sunt împuternicite în temeiul unui act cu putere de lege sau unei norme administrative să supravegheze activitatea instituțiilor de credit”.

⁹ A se vedea de asemenea cu privire la trimerile la Directiva 2000/12/CE, punctul 23 din prezentele concluzii.

¹⁰ Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudenciale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 646/2012 (JO 2014, L 176, p. 3). Potrivit acestei dispoziții, autoritate competentă înseamnă „o autoritate publică sau un organism recunoscut oficial în dreptul intern, care este împuternicit în temeiul dreptului intern să supravegheze instituțiile ca parte a sistemului de supraveghere existent în statul membru respectiv”.

¹¹ Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului (denumită în continuare „BRRD”) (JO 2014, L 173, p. 190).

¹² Directiva 2000/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 martie 2000 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit (JO 2000, L 126, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 3, p. 198) (denumită în continuare „Directiva 2000/12”). A se vedea de asemenea, cu privire la semnificația trimerilor la Directiva 2000/12 după abrogarea sa, punctul 23 din prezentele concluzii.

¹³ JO 2006, L 177, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 9, p. 3.

22. Articolul 44 din această directivă prevedea ca primă dispoziție a secțiunii „Schimbul de informații și secretul profesional”:

„(1) Statele membre prevăd ca toate persoanele care lucrează sau au lucrat pentru autoritățile competente, precum și auditorii sau experții care au acționat în numele autorităților competente, să fie obligate să respecte secretul profesional.

Nicio informație confidențială pe care respectivele persoane o pot obține în cursul îndeplinirii obligațiilor lor profesionale nu poate fi divulgată unei alte persoane sau autorități decât în formă sumară sau colectivă, astfel încât să nu poată fi identificate instituțiile de credit individuale respective, fără a aduce însă atingere situațiilor care fac obiectul dreptului penal.

Cu toate acestea, în cazul în care o instituție de credit a fost declarată falimentară sau se află în executare silită, informațiile confidențiale care nu se referă la terțe părți implicate în eforturile de salvare a instituției de credit respective pot fi divulgate în cursul unor acțiuni în instanțe civile sau comerciale.

(2) Dispozițiile alineatului (1) nu împiedică autoritățile competente din diferite state membre să facă schimb de informații în conformitate cu prezenta directivă, precum și cu alte directive aplicabile instituțiilor de credit. Informațiile respective sunt supuse condițiilor privind secretul profesional prevăzute la alineatul (1).”

23. Articolul 158 din Directiva 2006/48 prevedea:

„(1) Directiva 2000/12/CE, astfel cum a fost modificată prin directivele specificate de anexa XIII partea A, se abrogă, fără a aduce atingere obligațiilor statelor membre cu privire la termenele de transpunere a directivelor prevăzute de anexa XIII partea B.

(2) Trimiterile la directivele abrogate se interpretează ca trimiteri la prezenta directivă și se citesc în conformitate cu tabelul de corespondență din anexa XIV.”

6. Directiva 2013/36 (CRD IV)

24. Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (denumită în continuare „Directiva 2013/36”) ¹⁴ reglementează, conform articolului 1 din aceasta, accesul la activitatea instituțiilor de credit, precum și competențele și instrumentele pentru supravegherea prudențială a instituțiilor de credit.

25. Articolul 3 alineatul (1) punctul 36 din Directiva 2013/36 face trimitere la articolul 4 alineatul (1) punctul 40 din Regulamentul nr. 575/2013 pentru a defini „autoritatea competentă” ¹⁵.

26. Articolul 4 alineatul (7) din Directiva 2013/36 prevede:

„Statele membre asigură faptul că funcțiile de supraveghere în temeiul prezentei directive și al Regulamentului (UE) nr. 575/2013 și orice alte funcții ale autorităților competente sunt separate

¹⁴ JO 2013, L 176, p. 338.

¹⁵ A se vedea nota de subsol 10 din prezentele concluzii.

și independente de funcțiile legate de rezoluție. Statele membre informează Comisia și ABE în acest sens, indicând orice separare a atribuțiilor.”

27. Articolul 53 alineatul (1) din această directivă conține o dispoziție privind secretul profesional în esență identică cu cea prevăzută la articolul 44 alineatul (1) din Directiva 2006/48. Alineatul (3) al dispoziției menționate are următorul cuprins:

„Alineatul (1) nu împiedică autoritățile competente să publice rezultatele simulărilor de criză efectuate în conformitate cu articolul 100 din prezenta directivă sau cu articolul 32 din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010^[16] sau să transmită ABE aceste rezultate în scopul publicării de către ABE a rezultatelor simulărilor de criză efectuate la nivelul Uniunii.”

28. Articolul 59 alineatul (1) din Directiva 2013/36 prevede:

„Fără a aduce atingere articolului 53 alineatul (1) și articolului 54, statele membre pot autoriza, în temeiul dispozițiilor din dreptul intern, comunicarea anumitor informații altor departamente ale administrațiilor centrale de stat care răspund de legislația privind supravegherea instituțiilor, a instituțiilor financiare și a întreprinderilor de asigurare, precum și inspectorilor care acționează în numele departamentelor respective.

Cu toate acestea, o astfel de comunicare nu poate avea loc decât în cazul în care este necesară din motive de supraveghere prudencială, prevenție și rezoluție a instituțiilor aflate în dificultate. Fără a aduce atingere alineatului (2) de la prezentul articol, persoanele care au acces la informații fac obiectul unor cerințe privind secretul profesional cel puțin echivalente cu cele prevăzute la articolul 53 alineatul (1).

[...]”

29. Conform articolului 163 din Directiva 2013/36, aceasta abrogă Directivele 2006/48 și 2006/49 cu efect de la 1 ianuarie 2014.

B. Dreptul sloven

1. ZBan-1

30. Zakon o bančništvu (Legea privind sectorul bancar, denumită în continuare „ZBan-1”) prevede, la articolul 253a, că Banka Slovenije, în calitate de autoritate de rezoluție, poate dispune reducerea valorii contabile sau anularea pasivelor eligibile ale unei instituții de credit aflate în dificultate atunci când acest lucru este necesar în interes public pentru a evita insolvența acestei instituții și, prin urmare, pentru a asigura stabilitatea sistemului financiar în ansamblul său.

31. La articolul 261a alineatul (5) din Zban-1 este consacrat așa-numitul principiu „no creditor worse off” (denumit în continuare „principiul NCWO”), potrivit căruia acționarii sau creditorii nu pot fi plasați într-o situație mai puțin favorabilă ca urmare a unei măsuri în temeiul articolului 253a din ZBan-1 decât cea în care s-ar fi aflat în cazul insolvenței instituției respective.

¹⁶ Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei.

32. În conformitate cu articolul 350a alineatul (1) din ZBan-1, acționarii și creditorii unei instituții de credit pot solicita, în condițiile prevăzute la articolul 223a din ZBan-1, repararea prejudiciului pe care l-au suferit ca urmare a unei măsuri de rezoluție sau de reorganizare dispuse de Banka Slovenije. Articolul 223a prevede că trebuie să se considere că Banka Slovenije își încalcă obligația de diligență atunci când, la data luării deciziei, aceasta sau persoanele care acționează în numele său, pe baza faptelor și a împrejurărilor de care aveau sau ar fi trebuit să aibă cunoștință, nu au fost în măsură să considere în mod justificat că decizia este legală.

2. ZPSVIKOB

a) Dispoziții privind despăgubirea deținătorilor de instrumente de capital anulate sau a căror valoare contabilă a fost redusă

33. Zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (Legea privind procedura de protecție judiciară și extrajudiciară a foștilor creditori ai unor datorii bancare calificate, denumită în continuare „ZPSVIKOB”) cuprinde reglementări privind valorificarea drepturilor de despăgubire pe care investitorii unei instituții de credit le pot invoca în conformitate cu articolul 350a alineatul (1) din ZBan-1 ca urmare a măsurilor de reorganizare și de rezoluție dispuse de Banka Slovenije în anii 2013 și 2014.

34. În temeiul articolului 31 din ZPSVIKOB, un astfel de drept de despăgubire există în cazul în care Banka Slovenije fie nu poate dovedi că măsura era necesară în interes public în sensul articolului 253a din ZBan-1, fie că nu a fost respectat principiul NCWO consacrat la articolul 261a alineatul (5) ZBan-1.

35. În plus, la articolele 4-7, ZPSVIKOB prevede o posibilitate de despăgubire forfetară numai pentru anumiți clienți de retail ai unei instituții de credit ale cărei instrumente de capital au fost anulate sau a căror valoare contabilă a fost redusă. În temeiul acestor reglementări, investitorii al căror venit anual brut nu depășește un anumit quantum¹⁷ pot solicita o despăgubire egală cu 80 % din valoarea nominală a instrumentelor lor de capital (maximum 20 000 de euro) fără a trebui să demonstreze că ar fi primit această sumă în cazul insolvenței instituției de credit respective. În temeiul articolului 350a coroborat cu articolul 261a din Zban-1, o despăgubire într-un quantum echivalent cu valoarea de insolvență este de asemenea exclusă.

36. În ceea ce privește finanțarea celor două tipuri de despăgubire, articolul 40 din ZPSVIKOB prevede, în primul rând, că Banka Slovenije constituie rezerve speciale în acest scop. Acestea sunt finanțate din profitul realizat de Banka Slovenije începând cu 1 ianuarie 2019 (definit drept excedentul veniturilor față de cheltuieli), care, în mod normal, potrivit articolului 50 alineatul (1) din Zakon o Banki Slovenije (Legea privind Banka Slovenije, denumită în continuare „ZBS-1”) este alocat în proporție de 25 % la bugetul de stat sloven, iar în proporție de 75 % este utilizat pentru constituirea rezervelor generale.

37. În continuare, potrivit ZPSVIKOB, dacă suma despăgubirilor plătite depășește suma rezervelor speciale astfel constituite, pot fi utilizate pentru finanțare rezervele generale ale Banka Slovenije constituite până la 1 ianuarie 2019. Totuși, acestea pot fi afectate numai în limita unui quantum minim de 50 %.

¹⁷ Și anume, un total de 18 278,16 euro.

38. Pentru a acoperi un eventual deficit rezidual, ZPSVIKOB prevede, în cele din urmă, posibilitatea statului sloven de a acorda Banka Slovenije un credit-punte. La rândul său, rambursarea acestui credit este efectuată din profiturile viitoare ale Banka Slovenije, astfel încât, contrar dispozițiilor ZBS-1, până la rambursarea integrală, acestea nu vor putea fi utilizate în continuare pentru constituirea rezervelor generale.

b) Normele privind publicarea și accesul la documente

39. Articolele 10 și 22 din ZPSVIKOB prevăd că Banka Slovenije trebuie să publice pe site-ul său internet anumite documente într-o formă sumară sau să permită potențialilor reclamanți sau avocaților lor să aibă acces la acestea într-un spațiu de date virtual în cadrul unui litigiu în materie de despăgubiri. Aceste documente constituie în special rezultatele simulărilor de criză efectuate la o instituție de credit aflată în rezoluție, rapoartele privind calitatea activelor unei astfel de instituții [*Asset Quality Review* (evaluarea calității activelor), denumite în continuare „rapoarte privind ECA”], precum și evaluarea activelor care servesc drept temei pentru decizia de rezoluție.

III. Situația de fapt și procedura principală

40. În procedura principală, Ustavno sodišče (Curtea Constituțională, Slovenia) este sesizată, la cererea Banka Slovenije, cu controlul abstract al constituționalității anumitor dispoziții ale ZPSVIKOB și ale ZBan-1.

41. Aceste acte juridice reglementează condițiile de fond și valorificarea în instanță a drepturilor privind răspunderea și despăgubirea de care pot dispune acționarii și creditorii instituțiilor de credit ale căror instrumente de capital au fost anulate sau a căror valoare contabilă a fost redusă în cadrul măsurilor dispuse de Banka Slovenije în calitatea sa de autoritate de rezoluție în anii 2013 și 2014. Sunt prevăzute, pe de o parte, o despăgubire în cazul în care aceste măsuri încalcă principiul NCWO și, pe de altă parte, o despăgubire forfetară pentru anumiți clienți de retail. În temeiul ZPSVIKOB, debitorul acestor creanțe este Banka Slovenije.

42. Această din urmă lege conține de asemenea dispoziții privind publicarea sau accesul la documente – în special la simulările de criză, la rapoartele privind ECA și la evaluările activelor și pasivelor instituțiilor de credit în cauză –, menite să faciliteze demonstrarea îndeplinirii condițiilor de despăgubire.

43. Legiuitorul a adoptat ZPSVIKOB la sfârșitul anului 2019, ca reacție la o hotărâre anterioară a Curții Constituționale. În această hotărâre, instanța a considerat că posibilitățile de despăgubire sau condițiile procedurale de valorificare a acestora erau insuficiente sub imperiul vechii legislații slovene, fiind, prin urmare, neconstituționale.

44. Banka Slovenije consideră că normele referitoare la obligația sa de a despăgubi titularii de instrumente de capital anulate sau a căror valoare contabilă a fost redusă încalcă, printre altele, interdicția de finanțare monetară prevăzută la articolul 123 TFUE și principiul independenței financiare a băncilor centrale enunțat la articolul 130 TFUE. Astfel, despăgubirea acționarilor sau a creditorilor instituțiilor de credit aflate în dificultate, expropriați în interes public sau ale căror drepturi de proprietate au fost restrânse, ar constitui o obligație obiectivă a statului. Acesta nu ar putea încredința unei BCN rezoluția instituțiilor de credit aflate în dificultate, care implică în mod

necesar astfel de intervenții, fără o finanțare corespunzătoare. Finanțarea despăgubirilor prevăzută de ZPSVIKOB ar conduce la o afectare a rezervelor generale ale Banka Slovenije într-un mod care ar pune în pericol îndeplinirea misiunilor sale care decurg din dreptul Uniunii în cadrul SEBC.

45. Potrivit guvernului sloven, nu există o încălcare a articolului 123 TFUE, întrucât, în primul rând, despăgubirile ar fi plătite din profiturile realizate de Banka Slovenije, din care, în mod normal, o parte este alocată, în orice caz, bugetului de stat. În plus, nivelul minim stabilit al rezervelor generale, care nu poate fi redus ca urmare a obligației de despăgubire, ar constitui o protecție suficientă împotriva unei amenințări la adresa independenței financiare a Banka Slovenije. În cazul neatingerii acestui nivel, acordarea unui credit-punte din partea statului sloven ar putea constitui un remediu.

46. În ceea ce privește publicarea sau punerea la dispoziție a anumitor documente întocmite în contextul măsurilor de rezoluție sau care au servit drept temei pentru acestea, Banka Slovenije consideră că aceasta încalcă cerințele privind secretul profesional care decurg din Directivele 2006/48 și 2013/36. În plus, cunoașterea conținutului acestor documente nu ar fi necesară în vederea formulării de către acționarii și creditorii afectați a unor acțiuni efective în justiție. În schimb, în opinia guvernului sloven, dispozițiile în discuție ale acestor directive nu sunt aplicabile în litigiul principal nici *ratione temporis*, nici *ratione materiae*.

IV. Cererea de decizie preliminară și procedura în fața Curții

47. În aceste condiții, Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții, în temeiul articolului 267 TFUE, următoarele întrebări preliminare:

- 1) Articolul 123 [TFUE] și articolul 21 din [Statutul SEBC și al BCE] trebuie interpretate în sensul că interzic ca o [BCN] membră a [SEBC] să aibă o obligație de despăgubire din resurse proprii față de foștii titulari ai unor instrumente financiare anulate, pe care aceasta a decis să le anuleze în exercitarea competenței sale conferite de lege de a adopta măsuri cu caracter extraordinar în interes public în scopul prevenirii amenințărilor la adresa stabilității sistemului financiar, în cazul în care, în contextul unor proceduri judiciare [ulterioare], rezultă că, în cadrul anulării menționate a unor instrumente financiare, nu s-a respectat principiul potrivit căruia niciun titular al unui instrument financiar nu trebuie să se afle, din cauza unei măsuri cu caracter extraordinar, într-o situație mai gravă decât cea în care s-ar fi aflat dacă o astfel de măsură nu ar fi fost adoptată, în condițiile în care, în acest context, BCN răspunde: (a) pentru prejudiciul pe care ar fi putut să îl prevadă pe baza faptelor și a împrejurărilor, astfel cum se prezentau acestea la data deciziei băncii centrale și de care aceasta din urmă avea cunoștință sau ar fi trebuit să aibă cunoștință, și (b) pentru prejudiciul care a rezultat din comportamentul unor persoane care au acționat în exercitarea unor asemenea competențe ale băncii centrale la instrucțiunile acesteia din urmă, dar care, în acest context, ținând seama de faptele și de împrejurările de care aveau cunoștință sau ar fi trebuit să aibă cunoștință în conformitate cu atribuțiile acordate, nu au acționat cu diligența unei persoane experte și avizate?
- 2) Articolul 123 [TFUE] și articolul 21 din [Statutul SEBC și al BCE] trebuie interpretate în sensul că interzic ca o [BCN] membră a [SEBC] să plătească din resurse proprii compensații monetare speciale unei părți a foștilor titulari ai unor instrumente financiare anulate (potrivit criteriului situației patrimoniale), ca urmare a anulării unor instrumente care a fost decisă de banca menționată mai sus în exercitarea competenței sale conferite de lege de a adopta măsuri cu caracter extraordinar în interes public în scopul prevenirii amenințărilor la adresa stabilității

sistemului financiar, în condițiile în care [...], pentru a avea dreptul la acordarea compensației, este suficient ca instrumentul financiar să fi fost anulat, fără a fi relevant dacă a fost încălcat sau nu principiul potrivit căruia niciun titular al unui instrument financiar nu trebuie să se afle, din cauza unei măsuri cu caracter extraordinar, într-o situație mai gravă decât cea în care s-ar fi aflat dacă o astfel de măsură nu ar fi fost adoptată?

- 3) Articolul 130 [TFUE] și articolul 7 din [Statutul SEBC și al BCE] trebuie interpretate în sensul că se opun ca unei [BCN] să i se impună plata de despăgubiri pentru prejudiciul produs ca urmare a exercitării competențelor sale legale, într-un quantum de natură să aducă atingere capacității băncii menționate de a-și îndeplini în mod eficient misiunile? În această privință, pentru a concluziona că s-a încălcat principiul independenței financiare a băncii centrale naționale, prezintă relevanță condițiile prevăzute de lege în prezența cărora se poate impune obligația menționată mai sus?
- 4) Articolele 53-62 din Directiva [2013/36] sau articolele 44-52 din Directiva [2006/48], care garantează confidențialitatea informațiilor confidențiale primite sau constituite în cadrul supravegherii prudențiale a băncilor, trebuie interpretate în sensul că aceste două directive garantează și confidențialitatea informațiilor care au fost primite sau care au fost constituite în cadrul punerii în aplicare a măsurilor care erau destinate salvării băncilor în scopul asigurării stabilității sistemului financiar, într-un moment în care riscurile de solvabilitate și de lichiditate a băncilor nu puteau fi eliminate prin intermediul măsurilor obișnuite de supraveghere prudențială, iar asemenea măsuri au fost totuși considerate măsuri de reorganizare în sensul Directivei [2001/24]?
- 5) În cazul unui răspuns afirmativ la a patra întrebare, articolele 53-62 din Directiva [2013/36] sau articolele 44-52 din Directiva [2006/48], referitoare la protecția informațiilor confidențiale primite sau constituite în cadrul supravegherii prudențiale, trebuie interpretate în sensul că, pentru stabilirea protecției oferite de acestea, este relevantă Directiva [2013/36], ulterioară în timp, inclusiv atunci când este vorba despre informații confidențiale primite sau constituite în perioada de aplicare a Directivei [2006/48], în situația în care astfel de informații au fost divulgate în perioada de aplicare a Directivei [2013/36]?
- 6) În cazul unui răspuns afirmativ la a patra întrebare, articolul 53 alineatul (1) primul paragraf din Directiva [2013/36] (și articolul 44 alineatul (1) primul paragraf din Directiva [2006/48], în funcție de răspunsul dat la întrebarea precedentă), trebuie interpretate în sensul că nu mai sunt informații confidențiale, pentru care se aplică obligația de respectare a secretului profesional, informațiile de care o [BCN] dispune în calitate de organism de supraveghere și care au devenit publice la un anumit moment ulterior celui în care au fost constituite sau informațiile care ar putea constitui secret profesional, dar care datează de cel puțin cinci ani și care, prin urmare, sunt considerate, în principiu, ca urmare a trecerii timpului, informații istorice care și-au pierdut astfel caracterul confidențial? În cazul unor informații istorice care datează de cel puțin cinci ani, menținerea caracterului confidențial depinde de aspectul dacă confidențialitatea poate fi justificată de alte motive decât situația comercială a băncilor supuse supravegherii sau a altor întreprinderi?
- 7) În cazul unui răspuns afirmativ la a patra întrebare, articolul 53 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva [2013/36] (și articolul 44 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva [2006/48], în funcție de răspunsul dat la a cincea întrebare), trebuie interpretate în sensul că permit ca documentele confidențiale, care nu se referă la terți implicați în eforturile de salvare a unei instituții de credit și care sunt relevante din punct de vedere juridic pentru soluționarea de

către instanță a cauzei civile în despăgubire inițiate împotriva organismului competent să exercite supravegherea prudențială, să fie divulgate în mod automat, chiar înainte de inițierea procedurii judiciare, tuturor reclamantilor potențiali și mandatarilor acestora, fără a se iniția o procedură specifică pentru a decide cu privire la legalitatea divulgării fiecărui document către fiecare parte îndreptățită și fără a se efectua o ponderare a intereselor în joc în fiecare caz concret, iar aceasta chiar și în cazul în care este vorba despre informații referitoare la instituții de credit care nu se află în stare de faliment sau de lichidare forțată, dar care au beneficiat chiar de ajutor de stat în cadrul procedurii în care au fost anulate instrumentele financiare ale acționarilor și ale creditorilor subordonați ai instituțiilor de credit?

- 8) În cazul unui răspuns afirmativ la a patra întrebare, articolul 53 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva [2013/36] (și articolul 44 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva [2006/48], în funcție de răspunsul dat la a cincea întrebare), trebuie interpretate în sensul că permit publicarea pe internet într-un mod accesibil tuturor a unor documente confidențiale sau a unor rezumate ale acestor documente, care nu se referă la terți implicați în eforturile de salvare a unei instituții de credit și care sunt relevante din punct de vedere juridic pentru soluționarea de către instanță a cauzei civile în despăgubire inițiate împotriva organismului competent să exercite supravegherea prudențială, în cazul în care este vorba despre informații referitoare la instituții de credit care nu se află în stare de faliment sau de lichidare forțată, dar care au beneficiat chiar de ajutor de stat în cadrul procedurii în care au fost anulate instrumentele financiare ale acționarilor și ale creditorilor subordonați ai instituțiilor de credit, în măsura în care se prevede totuși ca, în contextul publicării respective pe internet, să fie oculte toate informațiile confidențiale?

48. În cursul procedurii în fața Curții, aceste întrebări au făcut obiectul unor observații scrise din partea Banka Slovenije, a guvernului sloven, a BCE și a Comisiei Europene. Aceste părți au fost reprezentate de asemenea în ședința care a avut loc la 18 ianuarie 2022.

V. Aprecieri juridică

49. Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări preliminare, Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) urmărește mai întâi să afle dacă regimul de despăgubire prevăzut de ZPSVIKOB și de ZBan-1 este contrar interdicției finanțării monetare prevăzute la articolul 123 TFUE. În continuare, a treia întrebare preliminară privește admisibilitatea acestui regim în raport cu principiul independenței băncilor centrale prevăzut la articolul 130 TFUE și la articolul 7 din Statutul SEBC și al BCE. În sfârșit, întrebările preliminare a patra-a opta urmăresc să se stabilească dacă obligația de publicare sau de punere la dispoziție a anumitor documente cuprinsă în ZPSVIKOB este compatibilă cu Directivele 2006/48 și 2013/36.

50. Primele trei întrebări preliminare trebuie considerate legate pe fond. Astfel, interzicerea finanțării monetare este strâns legată de principiul independenței băncilor centrale și îl însoțește în diferite moduri.

51. În acest context, prima parte a prezentelor concluzii va examina împreună primele trei întrebări preliminare (secțiunea A), abordând mai întâi principiul independenței și, ulterior, interzicerea finanțării monetare. În a doua parte, vom examina în continuare întrebările preliminare a patra-a opta (secțiunea B).

A. Cu privire la primele trei întrebări preliminare

1. Cu privire la încălcarea principiului independenței SEBC prevăzut la articolul 130 TFUE (a treia întrebare preliminară)

52. Prin intermediul celei de a treia întrebări preliminare, care trebuie examinată în primul rând, *Ustavno sodišče* (Curtea Constituțională) urmărește în esență să afle dacă mecanismul de finanțare a despăgubirilor prevăzut la articolul 40 din ZPSVIKOB poate afecta independența băncilor centrale.

53. Mai precis, articolul 40 din ZPSVIKOB prevede, în primul rând, ca toate profiturile realizate începând cu 1 ianuarie 2019 până la pronunțarea hotărârii judecătorești privind plata despăgubirilor să fie utilizate pentru constituirea rezervelor speciale. Astfel, în această perioadă, pe de o parte, statul sloven renunță la partea sa din profit (și anume până la 25 %) prevăzută la articolul 50 alineatul (1) din ZBS-1 și, pe de altă parte, profitul rămas nu este alocat constituirii de rezerve generale până la această dată. În al doilea rând, rezervele generale constituite anterior datei de 1 ianuarie 2019, în limita a 50 %, sunt de asemenea utilizate pentru finanțarea despăgubirilor dacă rezervele speciale constituite până la pronunțarea hotărârii judecătorești sunt insuficiente. În al treilea rând, o eventuală sumă reziduală este finanțată printr-un credit-punte din partea statului sloven. La rândul său, rambursarea se efectuează din profiturile realizate ulterior de Banka Slovenije, care de asemenea nu pot fi astfel utilizate pentru constituirea rezervelor generale până la plata creditului¹⁸.

54. Principiul independenței, enunțat la articolul 130 TFUE și reiterat la articolul 7 din Statutul SEBC și al BCE, interzice BCE, precum și băncilor centrale naționale și membrilor organelor lor de decizie să solicite sau să accepte instrucțiuni, printre altele, din partea guvernelor statelor membre și interzice în mod expres acestor guverne să încerce să influențeze membrii organelor de decizie ale băncilor centrale naționale în îndeplinirea misiunii lor.

55. Curtea a subliniat că protecția BCE împotriva unei influențe externe în punerea în aplicare a politicii sale monetare, stabilită la articolul 130 TFUE, este asigurată în special prin faptul că BCE dispune de resurse proprii și de un buget propriu¹⁹. În această privință, din geneza acestei norme reiese de asemenea că independența are o dimensiune nu doar funcțională, instituțională și personală, ci și financiară²⁰.

56. Această legătură este evidentă: atunci când o bancă centrală depinde de furnizarea resurselor financiare din partea unui guvern, există, prin natura sa, un risc ca acest sprijin să fie însoțit, în mod explicit sau implicit, de anumite condiții pentru politica monetară a acestei bănci centrale, aducând astfel atingere independenței sale²¹.

57. Autorii tratatelor au avut în vedere acest risc. Astfel, la articolul 282 alineatul (3) TFUE s-a stabilit faptul că BCE dispune de un buget propriu. Acesta nu este finanțat din fonduri ale Uniunii. Dimpotrivă, articolele 28-33 din Statutul SEBC și al BCE conțin dispoziții privind

¹⁸ A se vedea în această privință punctul 36 și următoarele din prezentele concluzii.

¹⁹ A se vedea Hotărârea din 10 iulie 2003, Comisia/BCE (C-11/00, EU:C:2003:395, punctul 132).

²⁰ A se vedea Raportul Comitetului Monetar privind Uniunea Economică și Monetară după finalizarea primei etape din 23 iulie 1990 (Krägenau, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, prima ediție, 1993, doc. 36, punctul 36), precum și Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/BCE (C-11/00, EU:C:2002:556, punctul 154).

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

capitalul propriu, rezervele valutare și profiturile BCE care garantează că aceasta își poate finanța ea însăși misiunile și, prin urmare, nu depinde din punct de vedere financiar nici de instituțiile Uniunii, nici de guvernele statelor membre. În temeiul articolului 28.2 din Statutul SEBC și al BCE, acționarii săi nu sunt statele membre, ci băncile centrale naționale. Capitalul propriu vărsat de băncile centrale naționale poate fi majorat prin decizia BCE (a se vedea articolul 28.1 din statut). Aceasta nu este subordonată altor organisme publice nici în cazul survenirii unor pierderi (a se vedea în special articolul 33.2 din statut).

58. Independența BCE și a băncilor centrale naționale nu este un scop în sine, ci urmărește să asigure că acestea își pot îndeplini misiunile în mod corect și eficient, garantând astfel buna funcționare a SEBC²².

59. Prin urmare, potrivit BCE, articolul 130 TFUE implică faptul că, inclusiv din punctul de vedere al resurselor lor financiare, băncile centrale naționale trebuie să fie în măsură să își îndeplinească misiunile și obligațiile care le sunt conferite de dreptul Uniunii în cadrul SEBC în deplină independență.

a) Necesitatea BCN de a dispune de resurse financiare suficiente pentru îndeplinirea anumitor obligații în cadrul SEBC

60. În acest context, BCE subliniază în special obligația băncilor centrale naționale de a contribui, în temeiul articolului 28.2 din Statutul SEBC și al BCE, la o eventuală majorare a capitalului BCE. De asemenea, instanța de trimitere pare să considere că utilizarea tuturor profiturilor viitoare ale Banka Slovenije și a 50 % din rezervele sale generale pentru finanțarea despăgubirilor ar putea avea drept consecință ca aceasta să nu mai dispună de resursele necesare pentru a-și îndeplini această obligație.

61. Cu toate acestea, în practică, o majorare de capital se realizează prin intermediul unui transfer TARGET, iar nu din resursele proprii efective ale băncilor centrale naționale²³. Acesta (acronimul TARGET înseamnă *Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer System*) este un sistem de plată fără numerar între băncile centrale (și băncile comerciale) din Eurosistem. În linii mari, acest sistem se bazează pe conturile pe care băncile centrale naționale din Eurosistem le dețin la BCE. Orice transfer transfrontalier crește sau scade – după cum o bancă comercială a unui stat membru este destinatarul sau inițiatorul transferului respectiv – soldul contului BCN a statului membru în cauză la BCE. Cu toate acestea, spre deosebire de situația băncilor comerciale, conturile băncilor centrale naționale din Eurosistem nu trebuie echilibrate la sfârșitul unei zile lucrătoare. Astfel, o datorie a unei BCN față de BCE poate exista la sfârșitul zilei.

62. În cazul unei majorări de capital, acest lucru înseamnă că, chiar dacă, în sistemul TARGET, este deja înregistrat un debit al unei BCN față de BCE, acesta este doar mărit prin transferul corespunzător în scopul majorării capitalului. Totuși, BCN nu trebuie să furnizeze sau să compenseze efectiv această sumă prin recurgerea la resurse proprii, cum ar fi profiturile sale. Prin urmare, utilizarea profitului unei BCN în scopuri precum cele în discuție în litigiul principal nu

²² A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 iulie 2003, Comisia/BCE (C-11/00, EU:C:2003:395, punctele 130 și 134), Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 40) și Hotărârea din 26 februarie 2019, Rimšēvičs și BCE/Letonia (C-202/18 și C-238/18, EU:C:2019:139, punctul 46).

²³ A se vedea de exemplu articolul 1 alineatul (3) din Decizia BCE din 13 decembrie 2010 privind vărsarea de către băncile centrale naționale ale statelor membre a căror monedă este euro a sumei cu care a fost majorat capitalul Băncii Centrale Europene (BCE/2010/27) (JO 2011, L 11, p. 54).

afectează, în practică, capacitatea acesteia de a-și îndeplini obligația de majorare a capitalului BCE în temeiul articolului 28.2 din Statutul SEBC și al BCE²⁴. De fapt, suma necesară majorării capitalului rezultă mai degrabă din crearea de monedă.

63. Desigur, obligația TARGET astfel creată apare în pasivul bilanțului BCN în cauză. Totuși, în același timp, în activ este înregistrată o creștere de valoare în quantum egal cu participația respectivei BCN la BCE, majorată cu aceeași sumă²⁵. Prin urmare, nu rezultă decât o creștere a bilanțului. Dacă BCN în cauză dispune de un sold TARGET, majorarea de capital este doar un simplu schimb de active pentru aceasta (sold TARGET contra participație la BCE).

64. De asemenea, la o examinare mai atentă, îndeplinirea celorlalte obligații financiare ale băncilor centrale naționale menționate de BCE – și anume, obligația de a vărsa rezerve valutare suplimentare în conformitate cu articolul 30.4 din Statutul SEBC și al BCE sau de a compensa pierderile suferite de BCE în conformitate cu articolul 33.2 – nu este supusă condiției ca o BCN să dispună de resurse proprii suficiente.

65. Pe de o parte, din decizia de trimitere nu reiese că rezervele valutare ale Banka Slovenije ar putea fi utilizate pentru finanțarea despăgubirilor²⁶. Faptul că situația este diferită a fost confirmat în ședință și de guvernul sloven.

66. Pe de altă parte, în temeiul articolului 33.2 din Statutul SEBC și al BCE, obligația de compensare a pierderilor nu se impune decât în limita maximă a veniturilor monetare care trebuie repartizate²⁷. Veniturile monetare ale tuturor băncilor centrale naționale sunt agregate la sfârșitul anului, într-o primă etapă, conform articolului 32.1 din statut, iar ulterior, într-o a doua etapă, acestea sunt repartizate băncilor centrale naționale potrivit unei anumite grile de repartitie care reflectă participarea lor la BCE (a se vedea articolul 32.5 din statut). În măsura în care BCE a înregistrat pierderi, acestea sunt deduse în prealabil din veniturile monetare care trebuie repartizate, în conformitate cu articolul 32.5 coroborat cu articolul 33.2 din statut. În schimb, nu există o obligație suplimentară de compensare a pierderilor de către băncile centrale naționale, cum ar fi din resursele proprii ale acestora²⁸.

b) Necesitatea de a dispune de resurse financiare suficiente pentru a menține credibilitatea și încrederea în SEBC

67. În opinia noastră, aspectul determinant în ceea ce privește independența BCN este mai degrabă următorul: mecanismul de finanțare prevăzut la articolul 40 din ZPSVIKOB privează în întregime Banka Slovenije, pentru o perioadă de mai mulți ani, de puterea de decizie cu privire la utilizarea resurselor sale și, prin urmare, de posibilitatea de a deține rezerve într-un quantum pe care îl consideră adecvat.

²⁴ Langer, în: Siekmann (ed.), EWU-Kommentar, „Vorbemerkungen zu Art. 28-33 der Satzung des ESZB und der EZB”, punctul 9.

²⁵ Langer, în: Siekmann (ed.), EWU-Kommentar, „Vorbemerkungen zu Art. 28-33 der Satzung des ESZB und der EZB”, punctul 10.

²⁶ Pare de asemenea exclus ca Banka Slovenije să poată fi încurajată, prin mecanismul de finanțare prevăzut de ZPSVIKOB, să vândă rezerve valutare din alte motive decât cele de politică monetară și, prin urmare, să nu mai fie în măsură să își îndeplinească obligațiile care îi revin în temeiul articolului 30.4. Astfel, conform articolului 31 din Statutul SEBC și al BCE, asemenea operațiuni trebuie să facă obiectul unei autorizări prealabile din partea BCE.

²⁷ Așadar, veniturile obținute din bancnotele aflate în circulație și veniturile din dobânzi generate de operațiunile principale de refinanțare cu băncile comerciale.

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), p. 10; Langer, în: Siekmann (ed.), EWU-Kommentar, „Art. 33 der Satzung des ESZB und der EZB”, punctul 9.

68. Pe de o parte, acest drept de decizie, exercitat anterior în deplină independență de BCN, este pur și simplu revendicat de guvern.

69. Pe de altă parte, există motive întemeiate pentru ca o BCN să poată decide, pe propria răspundere, cuantumul rezervelor pe care le deține. Astfel, această decizie exprimă evaluarea riscurilor efectuată de BCN în ceea ce privește operațiunile sale de politică monetară.

70. Rezervele generale constituie rezerve pentru riscurile financiare legate în mod inevitabil de aceste operațiuni²⁹. În cazul în care, de exemplu, din motive de politică monetară, o bancă centrală consideră că este necesar să vândă titluri de valoare pentru a reține lichidități de pe piață, de pildă, aceasta va proceda astfel, chiar dacă acest lucru poate implica pierderi. Același aspect este valabil în privința vânzărilor de valută care pot fi eventual necesare pentru reglarea cursului de schimb, dar care pot genera pierderi într-o situație de apreciere a propriei monede. Totuși, în același timp, o BCN va încerca, în astfel de cazuri, să constituie în avans rezerve mai mari pentru a absorbi aceste pierderi.

71. În consecință, un nivel adecvat de rezerve care pot absorbi eventuale pierderi rezultate din operațiuni de politică monetară reflectă faptul că BCN în cauză a prevăzut și a controlat impactul măsurilor sale.

72. Cu toate acestea, articolul 40 din ZPSVIKOB împiedică Banka Slovenije, pentru o perioadă de mai mulți ani, să constituie noi rezerve și prevede chiar că rezervele existente pot fi utilizate în limita a 50 %. Astfel, în cazul unor pierderi legate de operațiuni de politică monetară, capitalul propriu net al acesteia riscă să fie mai mic decât capitalul său social sau chiar negativ.

73. Această situație este problematică pentru cel puțin trei motive.

74. În primul rând, aceasta este dăunătoare din perspectiva funcției unei bănci centrale de model pentru sectorul bancar care, la rândul său, trebuie să se conformeze unor cerințe tot mai stricte în materie de capital propriu.

75. În al doilea rând, aceasta ar putea da piețelor impresia că BCN evaluează eronat sau nu mai controlează impactul măsurilor sale de politică monetară. În orice caz, Banka Slovenije pierde efectiv controlul unei absorbții rezonabile a pierderilor eventuale ca urmare a dispozițiilor articolului 40 din ZPSVIKOB.

76. În acest context, BCE subliniază în mod întemeiat că raportarea unui nivel scăzut sau chiar negativ al capitalului propriu pentru o perioadă de timp îndelungată poate afecta credibilitatea și încrederea în BCN și, prin urmare, în SEBC în general. Cu toate acestea, în sistemele moderne de monedă fiduciară – adică în sistemele monetare în care moneda nu este legată de valoarea anumitor bunuri precum aurul –, încrederea în capacitatea băncilor centrale de a menține stabilitatea prețurilor prin punerea în aplicare a unor măsuri de politică monetară controlate și eficiente este esențială.

²⁹ A se vedea, în privința BCE, articolul 33.2. din Statutul SEBC și al BCE. A se vedea de asemenea Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 125).

77. BCE evocă astfel, în mod concret, legătura care poate fi stabilită între o situație precară a capitalului propriu al unei bănci centrale și capacitatea acesteia de a urmări în mod eficient și în deplină independență obiectivul de menținere a stabilității prețurilor, și anume ținând seama numai de aspecte de politică monetară³⁰.

78. Astfel, în cazul în care, printr-o limitare legală a capacității sale de a constitui rezerve suficiente, o bancă centrală este pusă într-o situație în care prezintă, pentru o perioadă îndelungată, un nivel foarte redus sau negativ al capitalului propriu, aceasta ar putea fi constrânsă să utilizeze operațiuni de politică monetară în vederea obținerii de venituri pentru a contracara impresia unei instabilități și pentru a menține încrederea piețelor. Asemenea măsuri au adesea tendințe inflaționiste³¹. Într-o exprimare plastică, creșterea inflației ar duce la creșterea nevoilor de numerar în rândul populației, ceea ce ar determina de asemenea mărirea veniturilor băncii centrale provenite din emisiunea sa de numerar. Or, acest lucru ar contraveni în mod vădit obiectivului principal de menținere a stabilității prețurilor.

79. Desigur, băncile centrale naționale din cadrul Eurosistemului dispun de o marjă de manevră proprie mai redusă în ceea ce privește utilizarea instrumentelor lor de politică monetară, întrucât deciziile esențiale sunt dictate de BCE. Cu toate acestea, cel târziu în cazul în care mai multe state membre ar pune în pericol, prin intermediul unor astfel de dispoziții legislative, soliditatea financiară a băncilor centrale naționale ale acestora, BCE s-ar putea afla din nou, la rândul său, în conflictul de obiective evocat între menținerea stabilității prețurilor și creșterea veniturilor pentru SEBC. În orice caz, s-ar putea crea impresia că marja de manevră a BCE în materie de politică monetară este determinată sau limitată de reglementări naționale precum articolul 40 din ZPSVIKOB. În această privință, există indicii empirice potrivit cărora gradul de încredere publică în capacitatea unei bănci centrale de a menține stabilitatea prețurilor depinde în mare măsură de independența percepută a acestei bănci³².

80. În caz contrar, alternativa ar fi să se solicite guvernului statului membru în cauză să ia măsuri de recapitalizare. Este evident faptul că astfel de ajutoare ar putea fi condiționate și, prin urmare, ar putea implica un risc de influență politică asupra politicii monetare³³.

81. În al treilea rând, *in extremis*, resursele proprii insuficiente pentru o BCN din cadrul Eurosistemului ar putea chiar să dea naștere unei probleme de lichiditate. Astfel, în ceea ce privește băncile centrale naționale din Eurosistem, există, în raport cu alte bănci centrale, particularitatea că capacitatea lor de a crea monedă este limitată, potrivit articolului 128 alineatul (1) TFUE, întrucât orice emisiune de monedă euro este supusă autorizării BCE. Desigur, pentru finanțarea despăgubirilor, articolul 40 din ZPSVIKOB prevede doar utilizarea excedentului de venituri rămas după deducerea tuturor cheltuielilor. Cu toate acestea, în ipoteza în care, pentru o perioadă îndelungată, veniturile ar fi inferioare cheltuielilor și rezervele rămase ar fi deja

³⁰ Dat fiind că o bancă centrală poate produce ea însăși, în mod normal, mijloacele legale de plată, capitalul propriu negativ nu trebuie echivalat cu insolvența. Prin urmare, problema dacă băncile centrale, în general, au într-adevăr nevoie de capital propriu este controversată; a se vedea în această privință Adler/Castro/Tovat/Kramer, „Does Central Bank Capital Matter for Monetary Policy?”, IMF Working Paper, Issue 60 (2012), p. 3 și 4; 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), p. 34. Totuși, băncile centrale naționale din cadrul Eurosistemului dispun de această competență doar într-o măsură limitată; cu privire la acest aspect, a se vedea punctul 81 din prezentele concluzii.

³¹ A se vedea Bindseil/Manzanares/Weller, „The Role of Central Bank Capital Revisited”, ECB Working Paper Series No. 392, septembrie 2004, p. 27; Cukiermann, Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?, Tel Aviv University, 2006, p. 7; Johnson/Zelmer, „Implications of New Accounting Standards for the Bank of Canada’s Balance Sheet”, Bank of Canada Discussion Paper 2007-2, p. 16.

³² Bindseil/Manzanares/Weller, „The Role of Central Bank Capital Revisited”, ECB Working Paper Series No. 392, septembrie 2004, p. 24.

³³ A se vedea în această privință de asemenea Cukiermann, Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?, Tel Aviv University, 2006, p. 3 și 4.

epuizate, potrivit articolului 128 alineatul (1) TFUE, Banka Slovenije nu ar putea crea cu ușurință monedă pentru a acoperi, de exemplu, cheltuielile sale de exploatare și de administrare. Dacă, într-un astfel de caz, BCE ar interveni sau ar autoriza crearea suplimentară de monedă în acest scop, acest lucru ar fi din nou problematic din punctul de vedere al reputației.

82. În consecință, o dispoziție precum articolul 40 din ZPSVIKOB poate să afecteze independența și, prin urmare, funcționarea BCN.

c) Concluzie

83. Prin urmare, articolul 130 TFUE și articolul 7 din Statutul SEBC și al BCE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale privind utilizarea profitului unei BCN care împiedică în totalitate BCN să își alimenteze rezervele generale pentru o perioadă de mai mulți ani și în temeiul căreia, în plus, rezervele deja existente ale acestei BCN pot fi afectate până la un anumit quantum finanțării unor misiuni publice. Astfel, o asemenea reglementare implică riscul ca, în cazul unor pierderi legate de operațiuni de politică monetară, capitalul propriu net al acestei BCN să scadă pentru o perioadă îndelungată sub capitalul său social sau chiar să fie negativ.

2. Cu privire la interdicția de finanțare monetară enunțată la articolul 123 TFUE (prima și a doua întrebare preliminară)

84. În lumina considerațiilor care precedă, trebuie să se examineze acum dacă obligația Banka Slovenije de a despăgubi din propriile rezerve investitorii băncilor aflate în rezoluție sau reorganizate de autoritățile publice constituie de asemenea o încălcare a interdicției de finanțare monetară.

85. În conformitate cu articolul 123 TFUE, se interzice BCE și băncilor centrale naționale să acorde „credite de descoperit de cont sau orice alt tip de facilitare de credit” administrațiilor publice centrale, autorităților regionale sau locale, celorlalte autorități publice, celorlalte organisme sau întreprinderi publice din statele membre. Articolul 1 alineatul (1) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 3603/93 definește noțiunea „alte tipuri de creditare” drept „orice finanțare acordată sectorului public pentru stingerea obligațiilor sale față de terți”.

86. Ținând seama de această definiție a finanțării monetare, trebuie să se examineze, în primul rând, dacă despăgubirile pe care Banka Slovenije trebuie să le plătească, în temeiul ZBan-1 și al ZPSVIKOB, în anumite condiții, acționarilor și creditorilor instituțiilor de credit aflate în dificultate constituie „obligații ale sectorului public față de terți” [a se vedea punctul a)].

87. În al doilea rând, având în vedere că finanțarea se efectuează din profitului Banka Slovenije, care, în principiu, ar fi, în orice caz, vărsat parțial la bugetul de stat, trebuie analizat dacă aceasta trebuie considerată o „finanțare” interzisă din partea unei BCN în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 3603/93 [a se vedea punctul b)].

a) Cu privire la noțiunea „obligații ale sectorului public față de terți”

88. ZBan-1 și ZPSVIKOB prevăd două tipuri de despăgubiri: în primul rând, despăgubirea investitorilor unei bănci într-un quantum echivalent cu valoarea de insolvență a instrumentelor de capital ale acestora, în cazul în care se constată ulterior că principiul NCWO nu a fost respectat cu ocazia reducerii valorii contabile sau a anulării acestora ca urmare a lipsei de

diligență din partea Banka Slovenije (prima întrebare)³⁴. Reamintim că, în temeiul acestui principiu, intervenția statului, reprezentată de rezoluție, nu trebuie să plaseze investitorii într-o situație mai puțin favorabilă decât cea în care s-ar fi aflat în cazul unei proceduri normale de insolvență. Cu alte cuvinte, în litigiile în materie de despăgubire pendinte în prezent în fața instanțelor slovene, investitorii reclamânți susțin că, în cazul insolvenței băncilor lichidate, aceștia ar fi primit mai mult decât ar fi primit în cadrul rezoluției sau al reorganizării dispuse de Banka Slovenije.

89. În al doilea rând, este prevăzută o despăgubire forfetară pentru investitorii cu venituri reduse, care se ridică la 80 % din valoarea nominală a instrumentelor de capital la o sumă maximă de despăgubire de 20 000 de euro, indiferent dacă această valoare ar fi putut sau nu ar fi putut să fie obținută în cadrul insolvenței (a doua întrebare)³⁵.

90. În ceea ce privește aspectul dacă aceste obligații de plată constituie „obligații ale sectorului public față de terți” în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 3603/93, toate părțile la procedură au considerat – deși cu concluzii diferite – că ar fi determinant aspectul dacă este vorba despre o răspundere subiectivă sau obiectivă. Astfel, în măsura în care răspunderea ar fi legată de o culpă a Banka Slovenije, creanțele care decurg din aceasta ar fi obligații „proprii” ale acesteia, iar nu „obligații ale sectorului public față de terți”.

91. Potrivit guvernului sloven, în conformitate cu articolul 35.3 din Statutul SEBC și al BCE, răspunderea pentru neîndeplinirea obligațiilor de către BCN s-ar stabili exclusiv în conformitate cu dreptul național. Pe de altă parte, această dispoziție și articolul 340 al treilea paragraf TFUE ar prevedea de asemenea, în ceea ce privește BCE, că aceasta răspunde față de terți pentru prejudiciile cauzate de ea însăși sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor.

92. Din punctul de vedere al Comisiei, situația ar fi aceeași atunci când răspunderea subiectivă ar fi angajată în exercitarea unor funcții publice naționale, întrucât, în temeiul articolului 14.4 din Statutul SEBC și al BCE, o BCN exercită astfel de funcții „pe propria răspundere și pe propriul risc”.

93. Banka Slovenije și BCE nu au contestat în mod explicit această afirmație. Totuși, acestea au considerat că, în orice caz, obligațiile de plată în litigiu nu ar constitui o răspundere subiectivă, ci o răspundere obiectivă.

94. În ceea ce privește despăgubirea forfetară, aceasta nu pare să fie contestată. Cu toate acestea, în același timp, nu se contestă nici că obligația de despăgubire este legată, *de lege lata*, în temeiul principiului NCWO, de o lipsă de diligență a Banka Slovenije și, așadar, de un element de culpă. Banka Slovenije și BCE susțin însă, în esență, că obligația de despăgubire, în temeiul principiului NCWO, ar decurge în mod direct din dreptul fundamental de proprietate consacrat la articolul 17 alineatul (1) din cartă și că aceasta nu poate fi, așadar, subordonată nici *de lege ferenda* unui element de culpă. În consecință, ar fi vorba, în orice caz, despre o „obligație a sectorului public față de terți” în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 3603/93.

³⁴ Cu privire la condițiile acestei răspunderi, a se vedea punctele 31, 32 și 34 din prezentele concluzii.

³⁵ A se vedea în această privință punctul 35 din prezentele concluzii.

1) *Lipsa de relevanță a caracterului culpabil al răspunderii*

95. Totuși, astfel cum vom arăta în continuare, în ceea ce privește problema încălcării articolului 123 TFUE nu este determinant dacă obligația de plată a BCN rezultă sau nu rezultă dintr-o încălcare a obligațiilor sale.

96. Dimpotrivă, singura problemă relevantă pentru calificarea drept obligație „proprie” a BCN sau drept „obligație a sectorului public” în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 3603/93 este dacă răspunderea este legată de exercitarea *misiunilor unei BCN în cadrul SEBC* sau de exercitarea *altor funcții publice* în sensul articolului 14.4 din Statutul SEBC și al BCE³⁶.

97. În caz contrar, un stat membru s-ar putea sustrage obligațiilor sale financiare prin încredințarea BCN, în interes public, a unor misiuni urgente, dar deosebit de intruzive și de costisitoare³⁷. Aceasta este situația în ceea ce privește misiunile care presupun riscuri de răspundere și în special atunci când o răspundere este angajată ca urmare a lipsei de diligență sau chiar în lipsa unei culpe.

98. În concluzie, în cazul atribuirii unor astfel de misiuni oricărui alt organism public, prejudiciile eventual cauzate ar reveni în sarcina statului; cu toate acestea, în cazul atribuirii acestor misiuni unei BCN, obligațiile care decurg din aceasta ar rămâne, în principiu, neutre pentru bugetele de stat, ca urmare a strictei separări dintre bugetul național și bugetul băncii centrale³⁸. Astfel cum s-a explicat anterior, bugetele separate constituie un element esențial în garantarea independenței băncilor centrale³⁹. Prin urmare, o sarcină care grevează bugetul băncii centrale nu poate fi asimilată unei sarcini suportate de bugetul de stat.

99. Cu toate acestea, o asemenea sarcină care revine propriei BCN nu este compatibilă cu spiritul și finalitatea articolului 123 TFUE. Acesta urmărește să împiedice orice asistență financiară a SEBC către statele membre⁴⁰. Atribuirea altor funcții publice unei BCN, fără finanțare corespunzătoare, trebuie, așadar, în principiu, să fie considerată asistență financiară către statul membru în cauză atunci când aceste funcții implică în mod obișnuit costuri care, în urma atribuirii, trebuie să fie suportate în prezent de BCN în locul statului membru.

100. Același lucru rezultă din articolul 14.4 din Statutul SEBC și al BCE, în temeiul căruia băncile centrale naționale exercită funcții naționale „pe propria răspundere și pe propriul risc”. Această dispoziție nu precizează cine trebuie să fie responsabil financiar pentru o activitate, ci se limitează să precizeze cui îi este imputabilă. În consecință, articolul 14.4 adaugă în mod expres că funcțiile exercitate de o BCN pe propria răspundere și pe propriul risc „nu sunt considerate ca făcând parte din funcțiile SEBC”.

³⁶ În această direcție se îndreaptă și practica curentă a BCE; a se vedea fie și numai Convergence Report June 2016, p. 30, Convergence Report June 2020, p. 31, precum și Avizul CON/2015/22, punctul 2.3.1. și următoarele.

³⁷ Să ne imaginăm doar cazul – cu siguranță, improbabil – în care un stat membru încredințează BCN construirea și exploatarea unor infrastructuri precum drumuri, căi ferate sau aeroporturi.

³⁸ Chiar dacă, în speță, statul sloven renunță temporar la partea sa din profitul Banka Slovenije și, prin urmare, la resursele bugetare, aceasta nu este decât o componentă a mecanismului de finanțare. A se vedea în această privință punctul 122 și următoarele din prezentele concluzii.

³⁹ A se vedea în special punctele 55-57 din prezentele concluzii.

⁴⁰ Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 132), Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 95) și Hotărârea din 11 decembrie 2018, Weiss și alții (C-493/17, EU:C:2018:1000, punctul 103).

2) *Finanțarea rezoluției ca altă funcție publică în sensul articolului 14.4 din Statutul SEBC și al BCE*

101. Reorganizarea dispusă de autoritățile publice și rezoluția ordonată a băncilor nu constituie o misiune a unei BCN în cadrul SEBC, ci o altă funcție publică⁴¹. Misiunile SEBC sunt stabilite în mod exhaustiv la articolul 127 TFUE și constau în esență în punerea în aplicare a politicii monetare a Uniunii⁴².

102. Măsurile de rezoluție și de reorganizare dispuse de Banka Slovenije în cursul anilor 2013 și 2014 trebuiau chiar să fie considerate, la acea dată, funcții pur naționale, întrucât au fost puse în aplicare înainte de armonizarea normelor de rezoluție bancară la nivelul Uniunii prin intermediul Regulamentului MUR și al BRRD.

103. Cu toate acestea, chiar și după crearea uniunii bancare, rezoluția bancară nu ar putea fi calificată drept misiune a SEBC. Desigur, conform articolului 127 alineatul (5) TFUE, SEBC contribuie de asemenea la buna desfășurare a politicilor promovate de autoritățile competente în ceea ce privește stabilitatea sistemului financiar.

104. Totuși, nu se poate deduce de aici că rezoluția bancară este o misiune a SEBC. Aceasta reiese din însăși formularea articolului 127 alineatul (5) TFUE, potrivit căreia SEBC sprijină „autoritățile competente” în vederea bunei desfășurări a acestor politici și nu este ea însăși competentă să le adopte. Desigur, în această privință, articolul 3 alineatul (3) din BRRD permite statelor membre, sub imperiul legislației actuale, să desemneze BCN ca autoritate de rezoluție⁴³. Această dispoziție precizează însă că, în acest caz, BCN este investită cu competențe administrative publice.

105. Prin urmare, dispozițiile articolului 127 alineatul (5) TFUE și ale articolului 3 alineatul (3) din BRRD demonstrează pur și simplu că atribuirea unor astfel de funcții unei BCN nu este, în principiu, incompatibilă cu obiectivele și cu misiunile SEBC (a se vedea articolul 14.4 a doua teză din Statutul SEBC și al BCE). Totuși, atribuirea funcției de rezoluție bancară unei BCN nu face din aceasta o misiune a SEBC. De altfel, la nivelul Uniunii, nu BCE este competentă pentru rezoluția bancară, ci o agenție creată în mod special în acest scop, Comitetul de rezoluție (*Single Resolution Board*, pe scurt, „SRB”)⁴⁴.

106. În consecință, Banka Slovenije, în calitate de autoritate de rezoluție, a îndeplinit, în anii 2013 și 2014, o altă funcție publică în sensul articolului 14.4 din Statutul SEBC și al BCE. O astfel de funcție nu constituie o misiune a SEBC și trebuie, așadar, să fie finanțată, în principiu, de statele membre.

⁴¹ Rezoluția ordonată sau reorganizarea dispusă de autoritățile publice a băncilor sunt de interes public, întrucât, din cauza funcțiilor sistemice ale băncilor, insolvența băncilor poate avea repercusiuni grave atât pentru sistemul financiar, cât și pentru economia reală și trebuie, așadar, în măsura posibilului, să fie evitate; a se vedea de exemplu considerentele (1) și (2) ale BRRD, precum și concluziile noastre prezentate în cauza Banco de Portugal și alții (C-504/19, EU:C:2020:943, punctul 1).

⁴² A se vedea Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 94).

⁴³ În prezent, în 15 state membre, BCN respectivă exercită (de asemenea) funcțiile autorității naționale de rezoluție; a se vedea <https://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/resolution-committee/resolution-authorities>

⁴⁴ Pe de altă parte, nici supravegherea bancară după crearea uniunii bancare nu poate fi considerată o misiune a SEBC, deși, în cadrul mecanismului unic de supraveghere, o parte din această misiune este exercitată de BCE. Astfel, atribuțiile de supraveghere trebuie să fie în mod strict separate de funcțiile de politică monetară; a se vedea de exemplu considerentele (65) și (66) ale Regulamentului (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit (Regulamentul privind MUS) (JO 2013, L 287, p. 63). Supravegherea bancară și rezoluția bancară trebuie de asemenea să fie în mod strict separate una de cealaltă; a se vedea articolul 3 alineatul (3) din BRRD.

107. Cerința unei finanțări suficiente este importantă în special în contextul în care reorganizarea sau rezoluția unei bănci implică în mod inevitabil ingerințe importante în drepturile de proprietate ale acționarilor și creditorilor săi. Astfel, vechea legislație slovenă prevedea de asemenea că reducerea valorii contabile și conversia instrumentelor de capital relevante constituie condiția pentru o măsură de reorganizare prin utilizarea fondurilor publice⁴⁵.

108. În același timp, legea din 2019 prevede în prezent, pe de o parte, obligația forfetară de despăgubire în favoarea anumitor investitori în temeiul articolelor 4-7 din ZPSVIKOB. Pe de altă parte, Banka Slovenije răspunde, în temeiul ZBan-1 și al ZPSVIKOB, pentru încălcarea principiului NCWO și, în conformitate cu articolul 223a din Zban-1, lipsa diligenței este suficientă pentru a atrage o astfel de răspundere. Aceasta este situația potrivit acestei dispoziții atunci când prejudiciul (și anume, în speță, încălcarea principiului NCWO) rezultă din neluarea în considerare a faptelor și a împrejurărilor de care Banka Slovenije avea cunoștință sau ar fi trebuit să aibă cunoștință la luarea deciziei sale.

109. Totuși, o lipsă de diligență astfel definită poate interveni relativ rapid în cazul constatării unei încălcări a principiului NCWO.

110. Întinderea reducerii valorii contabile și a conversiei instrumentelor de capital necesare este determinată anterior deciziei privind rezoluția unei bănci pe baza unei evaluări a activelor și a pasivelor sale. În cadrul acestei evaluări, se încearcă de asemenea să se determine care ar fi valoarea activelor și a pasivelor într-un scenariu de insolvență. Totuși, în majoritatea cazurilor, această evaluare trebuie efectuată sub o presiune a timpului extrem de ridicată – pentru rezoluție este disponibil cel mai adesea doar un sfârșit de săptămână – și prin limitarea la activele și la pasivele cele mai importante ale băncii. Prin urmare, nu este imposibil ca o evaluare efectuată după rezoluție, ținând seama de toate datele disponibile, să conducă la concluzia că anumite instrumente de capital ar fi dobândit o valoare mai mare în scenariul de insolvență. În acest caz se aplică principiul NCWO⁴⁶.

111. Prin urmare, statul membru trebuie să ia în mod necesar în considerare apariția unui astfel de caz de răspundere. În concluzie, în cazul transferului către orice altă autoritate a statului membru, bugetul de stat ar fi împovărat cu aceste plăți. Numai prin desemnarea sa ca autoritate de rezoluție, Banka Slovenije este plasată în situația de a trebui să plătească despăgubirile corespunzătoare din resursele proprii. Această împrejurare este și mai evidentă în ceea ce privește obligația de a plăti o despăgubire forfetară potrivit articolelor 4-7 din ZPSVIKOB.

3) Concluzie intermediară

112. În consecință, ambele tipuri de despăgubiri trebuie considerate „obligații ale sectorului public față de terți” în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 3603/93.

⁴⁵ A se vedea în această privință Hotărârea din 19 iulie 2016, Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:570, punctul 26).

⁴⁶ A se vedea, în ceea ce privește semnificația și funcționarea diferitor evaluări, în detaliu, Concluziile noastre prezentate în cauzele Aeris Invest/SRB și Algebris (UK) și Anchorage Capital Group/SRB (C-874/19 P și C-934/19 P, EU:C:2021:563, punctele 57-68, precum și 74-78).

4) *Cu titlu subsidiar, din articolul 17 alineatul (1) din cartă nu rezultă nicio obligație obiectivă a statului membru de despăgubire în temeiul principiului NCWO din fonduri publice.*

113. Cu toate acestea, în cazul în care Curtea ar trebui să concluzioneze că, în privința problemei dacă există o „obligație a sectorului public față de terți”, este totuși necesar să se stabilească dacă răspunderea BCN este o răspundere subiectivă sau se întemeiază pe o obligație obiectivă, ar trebui să se țină seama de următoarele: contrar celor afirmate de BCE, până în prezent, Curtea nu a statuat în mod explicit că articolul 17 alineatul (1) din cartă impune în mod imperativ respectarea principiului NCWO.

114. Ideea din spatele principiului NCWO este că, în cazul intrării (probabile) în dificultate a unei bănci, în lipsa intervenției statului, insolvența acesteia este singura alternativă. Cu alte cuvinte, în această situație, instrumentele de capital ale acționarilor și creditorilor săi nu mai au o valoare de piață mai mare decât valoarea de insolvență⁴⁷. În consecință, Curtea a statuat că reducerea valorii contabile sau anularea instrumentelor de capital ale unei bănci aflate (probabil) în dificultate, cu garantarea în același timp a principiului NCWO, nu constituie o ingerință nejustificată în drepturile de proprietate ale investitorilor afectați⁴⁸.

115. Totuși, nu se poate deduce de aici, *a contrario*, existența în mod necesar a unei ingerințe nejustificate în cazul nerespectării acestui principiu.

116. Desigur, o ingerință atât de gravă în dreptul de proprietate impune în mod normal o despăgubire justă⁴⁹. Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”)⁵⁰, din motive de interes general, de la caz la caz, chiar și o despăgubire inferioară valorii de piață poate fi considerată justă⁵¹. Astfel de motive de interes general s-ar putea aplica pe deplin în cadrul unei rezoluții bancare în anumite cazuri. Acest lucru este valabil în special deoarece, în caz contrar, publicul este cel care trebuie să suporte aceste cheltuieli în locul investitorilor băncii, chiar dacă numai aceștia din urmă au beneficiat de profiturile acesteia în perioade de succes economic. În plus, capacitatea de acțiune a autorităților publice ar putea fi limitată în mod semnificativ dacă ar trebui în mod obligatoriu să despăgubească în orice caz la valoarea de insolvență investitorii unei bănci a cărei insolvență ar putea avea consecințe grave pentru economie.

117. În consecință, chiar dacă dreptul Uniunii prevede între timp – și anume, în noua situație juridică ulterioară creării Uniunii bancare – că investitorii unei bănci aflate în rezoluție pot solicita o despăgubire în temeiul principiului NCWO, aceasta nu este finanțată din fonduri publice, ci din Fondul unic de rezoluție, care este alimentat chiar din contribuțiile băncilor comerciale⁵².

⁴⁷ A se vedea în această privință, în detaliu, Concluziile noastre prezentate în cauzele Aeris Invest/SRB și Algebris (UK) și Anchorage Capital Group/SRB (C-874/19 P și C-934/19 P, EU:C:2021:563, punctele 112-118).

⁴⁸ Hotărârea din 19 iulie 2016, Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:570, punctele 78 și 79) și Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, punctele 73 și 74).

⁴⁹ Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Uzupfruct asupra unor terenuri agricole) (C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 87).

⁵⁰ Întrucât articolul 17 din cartă corespunde articolului 1 din Protocolul adițional nr. 1 la CEDO, în conformitate cu articolul 52 alineatul (3) din cartă, acesta din urmă trebuie luat în considerare ca prag minim de protecție; a se vedea Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Uzupfruct asupra unor terenuri agricole) (C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 72).

⁵¹ A se vedea în această privință Hotărârea Curții EDO din 25 martie 1999, Papachelas împotriva Greciei (CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, punctul 48).

⁵² A se vedea articolul 76 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul privind MUS.

118. În concluzie, din articolul 17 alineatul (1) din cartă nu rezultă, așadar, o obligație obiectivă – și anume, o obligație existentă întotdeauna și independent de orice încălcare a obligațiilor – de despăgubire în temeiul principiului NCWO din fonduri publice. Prin urmare, nu acesta este motivul pentru care despăgubirea respectivă este o „obligație a sectorului public față de terți”.

119. Dimpotrivă, calificarea despăgubirilor datorate în temeiul dreptului sloven ca „obligații ale sectorului public față de terți” se datorează faptului că aceste obligații rezultă doar din atribuirea BCN a unei alte funcții publice, și anume cea a rezoluției bancare, fără finanțare corespunzătoare⁵³.

b) Cu privire la sursa finanțării

120. Cu toate acestea, în etapa următoare, se ridică problema dacă orice finanțare a unei astfel de obligații din resursele unei BCN determină o încălcare a articolului 123 TFUE.

121. În acest context, guvernul sloven pare să adopte poziția conform căreia numai finanțarea directă prin intermediul creării de monedă ar încălca interdicția de finanțare monetară prevăzută la articolul 123 TFUE. Cu toate acestea, conform articolului 40 din ZPSVIKOB, despăgubirile sunt finanțate din profiturile (definite ca excedent de venituri față de cheltuielile) Banka Slovenije⁵⁴.

122. Profiturile unei bănci centrale provin din operațiunile sale de politică monetară. În conformitate cu articolul 18.1 din Statutul SEBC și al BCE, acestea sunt efectuate numai pentru a atinge obiectivele menționate la articolul 127 TFUE, și anume, în primul rând, pentru a menține stabilitatea prețurilor. În această privință, profiturile pot rezulta în special din emisiunea de numerar și din veniturile din dobânzi care provin din operațiuni de refinanțare⁵⁵, dar și din veniturile provenite din operațiuni de vânzare sau cumpărare a unor titluri de valoare sau din tranzacțiile valutare. Nici articolul 123 TFUE, nici Regulamentul nr. 3603/93 nu precizează expres dacă utilizarea acestor resurse în scopuri bugetare trebuie sau nu trebuie să fie considerată o finanțare de stat interzisă.

123. Totuși, în acest context, și Comisia a insistat asupra faptului că o parte din profiturile Banka Slovenije, pe care aceasta din urmă le utilizează pentru a constitui rezervele speciale, ar fi distribuite în mod normal la bugetul de stat. Se ridică astfel problema legitimă dacă admisibilitatea mecanismului de despăgubire poate depinde de aspectul dacă partea de profit în cauză a BCN este utilizată pentru plata despăgubirilor respective imediat sau numai după vărsarea sa la bugetul de stat.

124. Alocarea unei părți din profitul BCN pentru finanțarea cheltuielilor generale ale statului este o practică curentă în aproape toate statele membre ale Uniunii⁵⁶. Aceasta este comparabilă cu utilizarea în scopuri bugetare a excedentelor provenite din sancțiuni administrative sau amenzi. În principiu, acest lucru nu este considerat o încălcare a interdicției de finanțare monetară, întrucât profiturile nu sunt decât „subprodusul” măsurilor de politică monetară ale unei BCN, iar nu rezultatul unei activități economice care are ca scop generarea de venituri pentru stat⁵⁷.

⁵³ A se vedea punctul 96 și următoarele și concluzia prezentată la punctul 112 din prezentele concluzii.

⁵⁴ A se vedea în această privință, în detaliu, punctul 53 din prezentele concluzii.

⁵⁵ Este vorba despre așa-numitul venit monetar; a se vedea articolul 32.2. din Statutul SEBC și al BCE.

⁵⁶ În cazul BCE, articolul 33.1. litera (b) din Statutul SEBC și al BCE prevede că profitul net rămas ca urmare a constituirii provizioanelor este distribuit băncilor centrale naționale proporțional cu cotele vărsate la capital.

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

125. Cu toate acestea, posibilitatea de a utiliza aceste profituri de către stat nu poate fi deturnată de la scopul său. În caz contrar, aceasta ar putea conduce, aşadar, la eludarea interdicţiei de finanţare monetară⁵⁸.

126. Deturnarea există atunci când obiective de politică monetară trec pe plan secund în vederea realizării unor obiective de finanţare. Totuşi, tocmai la acest lucru conduce dispoziţia prevăzută la articolul 40 din ZPSVIKOB.

127. Astfel, potrivit acestei dispoziţii, nu numai partea din profit alocată în mod normal bugetului de stat, ci şi, mai ales, partea consacrată constituirii rezervelor generale este utilizată în scopuri de finanţare şi, prin urmare, în alte scopuri decât cele de politică monetară. Într-adevăr, după cum s-a arătat deja, constituirea de rezerve suficiente serveşte, în consecinţă, de asemenea la menţinerea capacităţii de acţiune în materie de politică monetară şi, prin urmare, la funcţionarea unei bănci centrale⁵⁹. Acest lucru este valabil în special într-o situaţie precum cea din speţă, în care, în plus, rezervele deja constituite sunt utilizate în scopuri de finanţare în limita a 50 % şi, în consecinţă, acestea nu mai pot fi utilizate în scopul absorbţiei pierderilor⁶⁰.

128. La modul cel mai general, operaţiunile de politică monetară nu trebuie să servească la generarea de venituri, ci trebuie să contribuie la realizarea obiectivelor articolului 127 TFUE. Cu toate acestea, în speţă, dispoziţia prevăzută la articolul 40 din ZPSVIKOB ar putea să încurajeze sau, *in extremis*, chiar să creeze presiune politică pentru utilizarea instrumentelor de politică monetară cu intenţia obţinerii de profit şi să permită trecerea pe plan secund a motivelor de politică monetară. Astfel, pentru motivele deja expuse, BCN are interesul de a-şi restabili cât mai curând posibil libertatea de decizie în ceea ce priveşte utilizarea profiturilor sale în scopul constituirii de rezerve⁶¹.

129. În acest mod, interdicţia de finanţare monetară asigură şi independenţa SEBC⁶². Astfel, această interdicţie nu urmăreşte doar să asigure o anumită disciplină bugetară în statele membre⁶³. Dimpotrivă, pe de o parte, ea urmăreşte să împiedice ca, prin deciziile lor de politică fiscală, guvernele statelor membre să crească baza monetară şi să influenţeze astfel, în anumite împrejurări, politica monetară a SEBC⁶⁴. Pe de altă parte, prin împiedicarea unui acces deplin al guvernelor statelor membre la resursele băncilor centrale naţionale, se evită de asemenea ca guvernele să submineze astfel independenţa financiară a băncii lor centrale.

130. În concluzie, utilizarea profiturilor unei BCN este, aşadar, deturnată de la scopul său printr-o dispoziţie precum cea prevăzută la articolul 40 din ZPSVIKOB⁶⁵. Aceasta constituie o eludare a interdicţiei prevăzute la articolul 123 TFUE.

⁵⁸ A se vedea, cu privire la interdicţia de eludare, al şaptelea considerent al Regulamentului nr. 3603/93 şi Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler şi alţii (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 101).

⁵⁹ A se vedea în această privinţă, în detaliu, punctul 77 şi următoarele din prezentele concluzii.

⁶⁰ A se vedea în această privinţă punctul 70 şi următoarele din prezentele concluzii.

⁶¹ A se vedea în această privinţă în special punctele 78 şi 79 din prezentele concluzii.

⁶² A se vedea în această privinţă, după cum s-a menţionat cu titlu introductiv, punctul 50 din prezentele concluzii.

⁶³ A se vedea cu privire la acest aspect Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler şi alţii (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 100) şi Hotărârea din 11 decembrie 2018, Weiss şi alţii (C-493/17, EU:C:2018:1000, punctul 107).

⁶⁴ Aceasta este situaţia chiar dacă, contrar unei concepţii larg răspândite, politica monetară a SEBC nu urmăreşte în principal un control al bazei monetare sau al masei monetare, ci stabilitatea preţurilor; a se vedea în această privinţă de exemplu Deutsche Bundesbank, „Die Rolle von Banken, Nichtbanken und Zentralbank im Geldschöpfungsprozess”, raportul lunar din luna aprilie 2017, p. 28.

⁶⁵ În rapoartele anuale de convergenţă, BCE consideră, de regulă, ca fiind critic, în ceea ce priveşte interdicţia de finanţare monetară, faptul că sume fixe sau profituri nerealizate încă sunt planificate încă înainte în scopuri bugetare determinate; a se vedea Convergence Report June 2016, p. 31, precum şi Convergence Report June 2020, p. 33.

c) Concluzie

131. Articolul 123 TFUE trebuie interpretat, așadar, în sensul că se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia o BCN, în calitate de autoritate de rezoluție, trebuie să plătească investitorilor unei instituții de credit ale cărei instrumente de capital au fost anulate sau a căror valoare contabilă a fost redusă ca urmare a unei măsuri de reorganizare sau de rezoluție dispuse de aceasta, o despăgubire finanțată după cum urmează: în primul rând, sunt utilizate toate profiturile acestei BCN realizate începând de la o anumită dată, precum și o parte din rezervele deja existente și, în cazul în care acestea nu sunt suficiente, este acordat un credit din partea statului membru respectiv pentru a cărui rambursare sunt de asemenea utilizate toate profiturile viitoare ale BCN până la atingerea cuantumului principalului.

Acest lucru este valabil atât atunci când obligația de despăgubire în temeiul dreptului național este declanșată de încălcarea așa-numitului principiu „no creditor worse off”, care rezultă dintr-o încălcare de către BCN a obligației sale de diligență, cât și atunci când această obligație există în mod obiectiv față de un anumit grup de investitori, fără a fi necesar să se demonstreze o încălcare a principiului menționat anterior sau o lipsă de diligență a BCN.

B. Cu privire la întrebările preliminare a patra-a opta

132. Prin intermediul întrebărilor preliminare a patra-a opta, Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) urmărește, în concluzie, să afle dacă în special articolul 44 alineatul (1) din Directiva 2006/48 sau dispoziția care i-a succedat, în esență identică, a articolului 53 alineatul (1) din Directiva 2013/36 se opun dispozițiilor articolelor 10-22 din ZPSVIKOB.

133. Aceste din urmă dispoziții impun Banka Slovenije să publice, total sau parțial, pe site-ul său internet anumite informații și documente care au servit drept temei pentru decizia acesteia de reducere a valorii contabile sau de anulare a instrumentelor de capital în cadrul măsurilor de rezoluție și de reorganizare dispuse în anii 2013 și 2014 sau să permită potențialilor reclamanți să aibă acces la aceste informații și documente într-un spațiu de date virtual în cadrul unui litigiu în materie de despăgubire. Mai precis, este vorba despre rezultatele simulărilor de criză și despre rapoartele privind Asset Quality Reviews (ECA) efectuate înainte de rezoluția sau de reorganizarea instituțiilor de credit, precum și despre evaluările activelor și pasivelor acestora pe care Banka Slovenije și-a întemeiat deciziile cu privire la întinderea concretă a anulării sau a reducerii valorii contabile a instrumentelor de capital.

134. Potrivit instanței de trimitere, publicarea pe site-ul internet a informațiilor referitoare la banca în cauză se efectuează sub formă agregată, prin ocultarea tuturor datelor personale, a informațiilor confidențiale și a secretelor profesionale, dar cu menționarea instituției de credit, și este accesibilă tuturor. Accesul la spațiul virtual de date este acordat tuturor reclamanților potențiali în cadrul unui litigiu în materie de despăgubire și avocaților acestora, și anume, mai precis, (foștilor) titulari de instrumente de capital anulate sau a căror valoare contabilă a fost redusă. În acest scop, datele personale sunt oculte, iar informațiile confidențiale și secretele profesionale sunt marcate ca atare.

1. Cu privire la aplicabilitatea ratione materiae a Directivelor 2006/48 și 2013/36

135. Directiva 2006/48, denumită și „CRD III” (în limba engleză, *Capital Requirements Directive*), cuprindea dispoziții armonizate privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea acesteia. Aceasta a fost înlocuită, cu efect de la 1 ianuarie 2014, prin Directiva 2013/36 sau „CRD IV”.

136. Articolul 44 din Directiva 2006/48 sau articolul 53 din Directiva 2013/36 se aplică activității autorităților cărora dreptul național le-a încredințat funcția de supraveghere bancară⁶⁶ și definesc confidențialitatea anumitor informații obținute de aceste autorități în exercitarea activității lor de supraveghere.

a) Lipsa aplicabilității directe asupra măsurilor de reorganizare și de lichidare în sensul Directivei 2001/24

137. Potrivit deciziei de trimitere, Banka Slovenije exercita deja funcția de supraveghere bancară în temeiul Directivei 2006/48. Cu toate acestea, măsurile excepționale dispuse în cursul anilor 2013 și 2014, cu ocazia cărora au fost utilizate informațiile și documentele în litigiu, nu constituie măsuri de supraveghere. Dimpotrivă, în opinia concordantă a instanței de trimitere și a tuturor părților la procedură, aceste măsuri trebuie considerate măsuri de reorganizare sau de lichidare în sensul Directivei 2001/24, dispuse de Banka Slovenije în funcția sa (exercitată în paralel) de autoritate de rezoluție în sensul articolului 2 din Directiva 2001/24. În consecință, actorii menționați anterior consideră de asemenea că dispozițiile Directivelor 2006/48 și 2013/36 nu sunt direct aplicabile acestei activități a Banka Slovenije.

138. Cu toate acestea, atât Banka Slovenije, cât și Comisia subliniază că cel puțin o parte din informațiile a căror publicare sau punere la dispoziție este prevăzută la articolele 10-22 din ZPSVIKOB prezintă o legătură materială cu supravegherea bancară.

139. În această privință, din articolul 48 alineatul (1) primul paragraf litera (a) din Directiva 2006/48 coroborat cu al doilea paragraf din aceeași dispoziție sau din articolul 59 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2013/36 rezultă că informațiile protejate într-un context de supraveghere nu pierd această protecție prin divulgarea sau prin utilizarea lor într-un context de rezoluție. Astfel, primele dispoziții prevăd că o divulgare către autoritățile de rezoluție este permisă, asigurându-se în același timp că pentru aceste informații există și în acest caz o protecție cel puțin echivalentă cu cea prevăzută la articolul 44 din Directiva 2006/48 sau la articolul 63 din Directiva 2013/36.

140. În această privință, trebuie să se distingă, în speță, între, pe de o parte, evaluarea activelor și a pasivelor în vederea stabilirii întinderii necesare a unei reduceri a valorii contabile și a anulării instrumentelor de capital și, pe de altă parte, simulările de criză și ECA.

141. Evaluarea este o etapă procedurală esențială și tipică în cazul luării unei măsuri de reorganizare sau de rezoluție dispuse de autoritățile publice⁶⁷. Astfel cum s-a constatat deja, aceste măsuri nu fac obiectul *ratione materiae* al Directivelor 2006/48 și 2013/36⁶⁸.

⁶⁶ A se vedea articolul 3 punctul 4 din Directiva 2006/48 sau articolul 1 alineatul (1) punctul 36 din Directiva 2013/36.

⁶⁷ A se vedea, în contextul situației juridice actuale, articolul 20 din Regulamentul privind MUS și articolul 36 din BRRD. A se vedea cu privire la această evaluare în cadrul unei rezoluții punctul 110 din prezentele concluzii și trimiterile din nota de subsol 46.

⁶⁸ A se vedea punctele 135 și 137 din prezentele concluzii.

142. În schimb, este adevărat că simulările de criză și ECA periodice sunt instrumente de supraveghere⁶⁹. Considerate împreună, se vorbește în această privință despre o așa-numită *comprehensive assessment*, al cărui rezultat urmărește în mod normal să creeze o transparență cu privire la rezistența unei bănci și să consolideze astfel încrederea în sectorul financiar. Prin urmare, obligația de a respecta secretul profesional prevăzută la articolul 53 alineatul (1) din Directiva 2013/36 nu se opune totuși publicării simulărilor de criză prevăzute la alineatul (3) al acestui articol.

143. De asemenea, din decizia Comisiei privind ajutorul de stat în legătură cu măsurile excepționale pentru anii 2013 și 2014 reiese că, la cererea Comisiei, Slovenia a efectuat simulările de criză în discuție în speță și evaluările calității activelor în mod special pentru pregătirea măsurilor de reorganizare (care au constatat în esență într-o recapitalizare de stat) și aprobarea acestora în temeiul legislației privind ajutoarele de stat⁷⁰. Prin urmare, nu pare, în orice caz, să existe o situație în care informațiile grupate într-un context de supraveghere în sensul articolului 48 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2006/48 sau al articolului 59 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2013/36 au fost divulgate autorității de rezoluție.

b) Aplicabilitatea Directivelor 2006/48 și 2013/36 prin trimitere?

144. Articolul 33 din Directiva 2001/24 privind recunoașterea reciprocă a măsurilor de reorganizare și lichidare referitoare la bănci conține totuși o trimitere la secretul profesional „în conformitate cu normele și condițiile prevăzute la articolul 30 din [Directiva 2000/12]” care trebuie interpretat în conformitate cu dispoziția tranzitorie a articolului 158 alineatul (2) din Directiva 2006/48, care înlocuiește Directiva 2000/12, ca trimitere la articolul 44 și următoarele din Directiva 2006/48. Întrucât Directiva 2006/48 a fost abrogată, la rândul său, prin Directiva 2013/36, se impune ca, după intrarea în vigoare a acesteia, trimiterea respectivă să fie interpretată ca trimitere la articolul 53 și următoarele din Directiva 2013/36 (a se vedea articolul 163 din Directiva 2013/36).

145. Banka Slovenije deduce de aici că în special articolul 53 din Directiva 2013/36 ar fi aplicabil și măsurilor de reorganizare și de lichidare în sensul Directivei 2001/24.

146. Totuși, astfel cum Curtea a statuat deja, Directiva 2001/24 nu urmărește armonizarea legislațiilor statelor membre în materie de reorganizare și de lichidare a instituțiilor de credit⁷¹. Dimpotrivă, această directivă ar trebui să reglementeze numai recunoașterea reciprocă a unor astfel de măsuri în statele membre⁷². În consecință, prin însuși modul său de redactare, articolul 33 din această directivă nu se referă decât la schimbul de informații dintre autoritățile din diferite state membre în cadrul procedurilor de informare sau de consultare care vizează tocmai recunoașterea reciprocă a acestor măsuri. Cu toate acestea, după cum reiese din decizia de trimitere, informațiile în litigiu în procedura principală nu au legătură cu astfel de proceduri transfrontaliere.

⁶⁹ A se vedea de exemplu articolul 100 din Directiva 2013/36.

⁷⁰ A se vedea al nouălea considerent al Deciziei Comisiei din 18 decembrie 2013 privind ajutorul de stat SA.33229 (2012/C) – (ex 2011/N) – Restructurarea NLB – Slovenia pe care Slovenia intenționează să îl acorde băncii Nova Ljubljanska banka d.d. (JO 2014, L 246, p. 28). În această privință, a se vedea de asemenea Hotărârea Curții EDO din 14 septembrie 2021, Pintar și alții împotriva Sloveniei (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, punctele 7 și 9).

⁷¹ Hotărârea din 24 octombrie 2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, punctul 39) și Hotărârea din 19 iulie 2016, Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:570, punctul 104).

⁷² Hotărârea din 24 octombrie 2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, punctul 39) și Hotărârea din 19 iulie 2016, Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:570, punctul 104).

147. Spre deosebire de supravegherea bancară pentru care a fost stabilită o legislație uniformă încă din anul 2000⁷³, rezoluția bancară nu a fost armonizată decât prin BRRD în anul 2014 și, la scurt timp, prin Regulamentul privind MUS și, prin urmare, ulterior adoptării măsurilor în discuție în speță.

148. Prin urmare, trimiterea care figurează la articolul 33 din Directiva 2001/24 nu poate fi interpretată în sensul că impune confidențialitatea tuturor informațiilor legate de o măsură de reorganizare sau de rezoluție reglementate anterior exclusiv de dreptul național. Astfel, o armonizare a condițiilor acestor măsuri nu era prevăzută sub imperiul Directivei 2001/24.

c) Aplicabilitatea Directivei 2006/48 în cazul exercitării activităților de supraveghere și de rezoluție de către aceeași autoritate?

149. În sfârșit, în acest context, argumentele Comisiei referitoare la aplicabilitatea Directivei 2006/48 trebuie de asemenea să fie respinse. În cursul procedurii în fața Curții, aceasta a afirmat că din simplul fapt că, în temeiul Directivei 2006/48, Slovenia încredințase funcția de rezoluție bancară – care nu este vizată de această directivă – aceiași autorități care exercită și funcția de supraveghere bancară – care este reglementată de Directiva 2006/48 – ar rezulta că această directivă s-ar aplica și activității de rezoluție bancară.

150. Cu toate acestea, Directiva 2006/48 nu conține o asemenea prevedere. Desigur, spre deosebire de directivele care i-au succedat⁷⁴, aceasta nu impune o separare instituțională strictă între supravegherea bancară și rezoluția bancară. Cu toate acestea, nu rezultă de aici că supravegherea bancară și rezoluția bancară sunt supuse aceluiași reguli, în special în contextul în care rezoluția bancară nu a fost deloc armonizată la nivelul dreptului Uniunii în temeiul Directivei 2006/48⁷⁵.

151. În plus, nu se poate deduce din simpla atribuire a misiunilor de rezoluție autorității de supraveghere că, în vederea rezoluției instituțiilor de credit, statul membru în cauză a intenționat să se supună regimului juridic armonizat aplicabil autorităților de supraveghere. Dimpotrivă, o astfel de ipoteză ar presupune constatarea de către instanțele naționale ale acestui stat membru că, inclusiv într-un domeniu care nu intră sub incidența directivei, statul membru în cauză dorește să se supună prevederilor acesteia⁷⁶. În speță este vorba despre o situație contrară, întrucât Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) solicită Curții să se pronunțe tocmai cu privire la aspectul dacă directivele privind supravegherea bancară erau de asemenea aplicabile activității autorităților de rezoluție ale statelor membre în perioada care precedă crearea uniunii bancare și armonizarea corelativă a rezoluției bancare.

⁷³ În special prin Directivele deja menționate 2000/21, 2006/48 și 2013/36.

⁷⁴ A se vedea articolul 4 alineatele (1) și (7) din Directiva 2013/36, precum și articolul 3 alineatul (3) din BRRD.

⁷⁵ În opinia noastră, acesta este, de altfel, motivul pentru care Directiva 2006/48 nu menționează rezoluția bancară și, prin urmare, nu impune nici o separare instituțională față de activitatea de supraveghere.

⁷⁶ A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctele 53 și 56).

d) Concluzie

152. În consecință, articolul 44 din Directiva 2006/48 și articolul 53 din Directiva 2013/36 nu se aplică rezultatelor simulărilor de criză și rapoartelor privind ECA ale unei instituții de credit efectuate în scopul punerii în aplicare a unei măsuri de reorganizare sau de lichidare în sensul Directivei 2001/24 și sub imperiul exclusiv al acesteia și nici evaluării activelor și pasivelor unei astfel de instituții de credit întocmite în acest context.

153. Având în vedere această concluzie, nu este necesar să se răspundă la întrebările preliminare a cincea-a opta.

2. Cu privire la importanța publicării sau a punerii la dispoziție a documentelor în cauză pentru exercitarea efectivă a drepturilor (foștilor) titulari de instrumente de capital anulate sau a căror valoare contabilă a fost redusă

154. Această concluzie este conformă cu cerințele impuse de Curtea EDO în materie de protecție a proprietății. În hotărârea pronunțată în cauza Pintar și alții împotriva Sloveniei, Curtea EDO a constatat că situația juridică din Slovenia anterioară adoptării sau aplicării ZPSVIKOB, în ceea ce privește drepturile (foștilor) titulari de instrumente de capital anulate sau a căror valoare contabilă a fost redusă, nu constituia o încălcare a dimensiunii procedurale a dreptului fundamental de proprietate potrivit articolului 1 din Protocolul adițional nr. 1 la CEDO.

155. În opinia Curții EDO, confidențialitatea informațiilor și a documentelor pe baza cărora a fost adoptată decizia privind reducerea valorii contabile și anularea instrumentelor de capital în cauză împiedică aceste persoane să înțeleagă în ce împrejurări a avut loc ingerința în dreptul lor de proprietate și motivele pe care s-a întemeiat aceasta⁷⁷.

156. Totuși, cunoașterea acestor împrejurări și motive ar fi necesară pentru a exercita, dacă este cazul, o cale de atac împotriva ingerinței în dreptul fundamental de proprietate. Curtea EDO subliniază că în special rezultatele simulărilor de criză și rapoartele privind ECA constituie informații esențiale în această privință⁷⁸.

VI. Concluzie

157. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la cererea de decizie preliminară formulată de Ustavno sodišče (Curtea Constituțională, Slovenia) după cum urmează:

- 1) Articolul 130 TFUE și articolul 7 din Protocolul nr. 4 privind Statutul SEBC și al BCE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale privind utilizarea profitului unei BCN care împiedică în totalitate BCN să își alimenteze rezervele generale pentru o perioadă de mai mulți ani și în temeiul căreia, în plus, rezervele deja existente ale acestei BCN pot fi afectate până la un anumit quantum finanțării unor misiuni publice. Astfel, o asemenea reglementare implică riscul ca, în cazul unor pierderi legate de operațiuni de politică monetară, capitalul propriu net al acestei BCN să scadă pentru o perioadă îndelungată sub capitalul său social sau chiar să fie negativ.

⁷⁷ Hotărârea Curții EDO din 14 septembrie 2021, Pintar și alții împotriva Sloveniei (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, punctul 107).

⁷⁸ Hotărârea Curții EDO din 14 septembrie 2021, Pintar și alții/Slovenia (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, punctele 99 și 100).

- 2) Articolul 123 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia o BCN, în calitate de autoritate de rezoluție, trebuie să plătească investitorilor unei instituții de credit ale cărei instrumente de capital au fost anulate sau a căror valoare contabilă a fost redusă ca urmare a unei măsuri de reorganizare sau de rezoluție dispuse de aceasta, o despăgubire finanțată după cum urmează: în primul rând, sunt utilizate toate profiturile acestei BCN realizate începând de la o anumită dată, precum și o parte din rezervele deja existente și, în cazul în care acestea nu sunt suficiente, este acordat un credit din partea statului membru respectiv pentru a cărui rambursare sunt de asemenea utilizate toate profiturile viitoare ale BCN până la atingerea quantumului principalului.

Acest lucru este valabil atât atunci când obligația de despăgubire în temeiul dreptului național este declanșată de încălcarea așa-numitului principiu „no creditor worse off”, care rezultă dintr-o încălcare de către BCN a obligației sale de diligență, cât și atunci când această obligație există în mod obiectiv față de un anumit grup de investitori, fără a fi necesar să se demonstreze o încălcare a principiului menționat anterior sau o lipsă de diligență a BCN.

- 3) Articolul 44 din Directiva 2006/48/CE și articolul 53 din Directiva 2013/36/UE trebuie interpretate în sensul că nu se aplică rezultatelor simulărilor de criză și rapoartelor privind evaluarea calității activelor ale unei instituții de credit efectuate în scopul punerii în aplicare a unei măsuri de reorganizare sau de lichidare în sensul Directivei 2001/24/CE și sub imperiul exclusiv al acesteia și nici evaluării activelor și pasivelor unei astfel de instituții de credit întocmite în acest context.