JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. március 31. [1]

C-45/21. sz. ügy

Banka Slovenije;
a Državni zbor Republike Slovenije (a Szlovén Köztársaság nemzetgyűlése)
részvételével

(az Ustavno sodišče Republike Slovenije [a Szlovén Köztársaság alkotmánybírósága] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatali eljárás – A pénzügyi rendszer stabilitása – Hitelintézetek közérdekű helyreállítása és szanálása – Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) – Nemzeti központi bank (NKB) mint szanálási hatóság – Tőkeinstrumentumok leírása és megszüntetése valamely hitelintézet állami helyreállítása vagy szanálása keretében – »No creditor worse off« elv – Az NKB felelőssége – Az érintett részvényesek és hitelezők NKB általi ellentételezése – EUMSZ 123. cikk – A monetáris finanszírozás tilalma – 3603/93/EK rendelet – EUMSZ 130. cikk – A központi bankok függetlenségének elve – Dokumentumok közzététele és az azokhoz való hozzáférés egy hitelintézet 2013. és 2014. évi szanálásával összefüggésben – 2006/48/EK irányelv és 2013/36/EU irányelv – Tárgyi hatály”

I. Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem az európai monetáris politika és bankszanálás határmezsgyéjén helyezkedik el. A kérdés lényegében az, hogy a szanálás finanszírozásának terhei – ha azokat a nemzeti központi banknak (a továbbiakban: NKB) mint szanálási hatóságnak kell viselnie – előidézhetik-e a monetáris finanszírozás EUMSZ 123. cikk szerinti tilalmának megsértését, vagy veszélyeztethetik-e a központi bankok EUMSZ 130. cikk által garantált függetlenségét.

2. A monetáris finanszírozás tilalma eddig elsősorban az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) monetáris politikai intézkedéseivel összefüggésben foglalkoztatta a Bíróságot. [2] Általánosan fogalmazva, az EUMSZ 123. cikk tiltja azonban, hogy a tagállamok harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségeiket az EKB-vel vagy saját NKB-jükkel finanszíroztassák. [3]

[1] Eredeti nyelv: német.

[2] Különösen a 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítéletben (C-62/14, EU:C:2015:400) és a 2018. december 11-i Weiss és társai ítéletben (C-493/17, EU:C:2018:1000).

[3] Lásd a Szerződés 104. cikkében és a 104b. cikke (1) bekezdésében [jelenleg EUMSZ 123. és EUMSZ 125. cikk] említett tilalmak alkalmazásához szükséges fogalmak meghatározásáról szóló 3603/93/EK rendelet (a továbbiakban: 3603/93 rendelet) (HL 1993. L 332., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 27. o.) 1. cikke (1) bekezdésének b) pontját.

3. Az alapeljárás az uniós szintű Egységes Szanálási Mechanizmus 2014. évi létrehozását és az ahhoz kapcsolódó uniós szintű szanálási alap [4] bevezetését megelőző jogi helyzetre vonatkozik. Ebben az időszakban a Banka Slovenije, a szlovén központi bank volt megbízva a nemzeti jog szerint az olyan szlovéniai bankok helyreállításának és szanálásának feladatával, amelyek fizetésképtelensége veszélyeztetné a pénzügyi rendszer stabilitását. [5]

4. A korábbi szlovén jogi helyzetben azonban nem létezett finanszírozási mechanizmus a bankszanálás költségeinek fedezésére. Sokkal inkább utólag kötelezi egy 2019 végén hatályba lépett törvény a Banka Slovenijét arra, hogy bizonyos körülmények között saját forrásaiból ellentételezze a 2013-ban és 2014-ben állami reorganizációs vagy szanálási intézkedés által érintett bankok részvényeseit és hitelezőit.

5. A Banka Slovenije szerint ez az EUMSZ 123. cikk szerinti tilalomba ütközik. Ezenkívül mivel a vele szemben támasztott követelések bizonyos körülmények között igen jelentősek lehetnek, attól tart, hogy veszélybe kerülhet pénzügyi függetlensége.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ)

6. Az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése tartalmazza az úgynevezett monetáris finanszírozás tilalmát. E rendelkezés a következőképpen szól:

„Az [EKB], illetve [az NKB-k] nem nyújthatnak folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok, a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhatnak adósságinstrumentumokat.”

7. Az EUMSZ 131. cikk a következőket írja elő:

„Valamennyi tagállam biztosítja, hogy nemzeti jogszabályai – [NKB-jának] statútumát is beleértve – összeegyeztethetők legyenek a Szerződésekkel és a KBER és az EKB alapokmányával.”

8. Az EUMSZ 127. cikk a következőképpen szól:

„(1) A [KBER] elsődleges célja az árstabilitás fenntartása. Az árstabilitási cél veszélyeztetése nélkül a KBER támogatja az Unión belüli általános gazdaságpolitikát […]

[4] Lásd a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról szóló, 2014. július 15-i 806/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: ESZM-rendelet) (HL 2014. L 225., 1. o.; helyesbítés: HL 2014. L 372., 9. o.) 67. és azt követő cikkeit.

[5] E jogkörök kialakításának az uniós joggal, különösen a Charta 17. cikkének (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal való összeegyeztethetősége már tárgyát képezte egy Bíróság előtti eljárásnak, amely a 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélettel (C-526/14, EU:C:2016:570) zárult.

(2) A KBER alapvető feladatai a következők:

– az Unió monetáris politikájának meghatározása és végrehajtása;

– devizaműveletek végzése a 219. cikk rendelkezéseinek megfelelően;

– a tagállamok hivatalos devizatartalékainak tartása és kezelése;

– a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítása.

[…]

(5) A KBER támogatja a hatáskörrel rendelkező hatóságokat a hitelintézetek prudenciális felügyeletére és a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó politikáik zavartalan megvalósításában.

(6) Az Európai Parlamenttel és az Európai Központi Bankkal folytatott konzultációt követően a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag eljárva elfogadott rendeletekben az Európai Központi Bankot a hitelintézetek és – a biztosítóintézetek kivételével – az egyéb pénzügyi szervezetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatban külön feladatokkal bízhatja meg.”

9. Az EUMSZ 282. cikk (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az [EKB] jogi személy. Kizárólag az [EKB] jogosult euro kibocsátásának engedélyezésére. Hatásköreinek gyakorlásában és saját pénzügyei kezelésének tekintetében függetlenséget élvez. Az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok kormányai tiszteletben tartják ezt a függetlenséget.”

2. A KBER és az EKB alapokmánya

10. A központi bankok európai rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: a KBER és az EKB alapokmánya)[6] 14.4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A nemzeti központi bankok az ebben az alapokmányban foglaltakon kívül egyéb feladatokat is elláthatnak, kivéve ha a Kormányzótanács a leadott szavazatok kétharmados többségével azokat a KBER céljaival és feladataival ellentétesnek találja. E feladatokat a nemzeti központi bankok saját felelősségükre és kockázatukra látják el, és ezek nem tekinthetők a KBER feladatkörébe tartozónak.”

11. Ezen alapokmány 28. cikke értelmében:

„28. 1. Az EKB tőkéje 5 milliárd euro. Tőkeemelésre olyan összegben kerülhet sor, amelyet adott esetben a Kormányzótanács a 10.3. cikkben előírt minősített többséggel határoz meg a 41. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően a Tanács által rögzített határokon belül és feltételekkel.

[6] HL 2016. C 202., 230. o.

28. 2. Az EKB tőkéjét kizárólag a nemzeti központi bankok jegyezhetik és birtokolhatják. A tőke jegyzése a 29. cikknek megfelelően meghatározott kulcs szerint történik.

[…]”

12. A KBER és az EKB alapokmányának 32. cikke a következőket írja elő:

„32.1. A KBER monetáris politikai feladatainak ellátása folytán a nemzeti központi bankoknál felhalmozódó jövedelmeket (a továbbiakban: monetáris jövedelem) minden egyes pénzügyi év végén fel kell osztani e cikk rendelkezéseinek megfelelően.

32.2. Minden egyes nemzeti központi bank monetáris jövedelmének összege megegyezik a forgalomban lévő bankjegyekkel, valamint a hitelintézetek jegybanki betéteivel szemben fennálló eszközökből származó éves bevételével. Ezeket az eszközöket a nemzeti központi bankok a Kormányzótanács által megállapítandó iránymutatásoknak megfelelően külön mutatják ki.

[…]”

13. Ezen alapokmány 33.1. cikke értelmében az EKB nettó nyereségének meghatározott összeg befizetését követően fennmaradó maradványát részesedésük tőkejegyzési kulcsának arányában felosztják az NKB-k között. A 33.2. cikk szerint az EKB által elszenvedett veszteség esetében a hiány az EKB általános tartalékalapja, szükség esetén pedig a Kormányzótanács határozatát követően az adott pénzügyi év monetáris jövedelme terhére jóváírható a nemzeti központi bankok között a 32.5. cikknek megfelelően felosztott összegek arányában és mértékéig.

14. A KBER és az EKB alapokmányának 35.3. cikke a következőképpen szól:

„Az EKB az Európai Unió működéséről szóló szerződés 340. cikkében meghatározott felelősségi szabályok hatálya alá tartozik. A nemzeti központi bankok felelősségét saját nemzeti joguk határozza meg.”

3. A 3603/93 rendelet

15. A 3603/93 rendelet[7] 1. cikke (1) bekezdésének b) pontja úgy határozza meg az EUMSZ 123. cikkben szereplő „más hitel” fogalmát, hogy az „az [helyesen: a] közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségeinek finanszírozás[át]” jelenti.

4. A 2001/24 irányelv

16. A hitelintézetek reorganizációjáról és felszámolásáról szóló, 2001. április 4-i 2001/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2001/24 irányelv)[8] 1. cikkének (1) bekezdése értelmében „[e]z az irányelv azokra a hitelintézetekre és azoknak olyan fióktelepeire vonatkozik, amelyek – a 2000/12/EK[9] irányelv 1. cikkének 1. és 3. pontja szerint – a székhelyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamokban működnek, figyelembe véve az ugyanazon irányelv 2. cikkének (3) bekezdésében meghatározott feltételeket és kivételeket”.

7 Lásd a hivatkozást a 3. lábjegyzetben.

8 HL 2001. L 125., 15. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 4. kötet, 15. o.

9 A 2000/12/EK irányelvre való hivatkozásokkal kapcsolatban lásd nyomban a jelen indítvány 23. pontját.

17. A 2001/24 irányelv 2. cikke értelmében ezen irányelv alkalmazásában az „illetékes hatóság” mind az 575/2013 rendelet[10] 4. cikke (1) bekezdésének 40. pontjában meghatározott hatóságot, mind a 2014/59 irányelv[11] 2. cikke (1) bekezdésének 18. pontja értelmében vett szanálási hatóságot jelentheti.

18. A 2001/24 irányelv 33. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az érvényes nemzeti rendelkezések hatálya alá tartozó igazságügyi hatóságok kivételével minden olyan személyt, aki a 4., 5., 8., 9., 11. és 19. cikkben meghatározott tájékoztatási, illetve konzultációs eljárásokkal kapcsolatban információ befogadására vagy közzétételére kötelezett, a 2000/12/EK irányelv[12] 30. cikkében előírt szabályoknak és feltételeknek megfelelően köt a hivatali titoktartás.”

19. A 4., 5., 8., 9., 11. és 19. cikkben meghatározott eljárások azon más tagállamok vagy harmadik államok hatóságainak tájékoztatására és a velük folytatott konzultációra vonatkoznak, amelyekben a székhelye szerinti tagállamban reorganizációs vagy szanálási intézkedés tárgyát képező hitelintézet fióktelepe található.

5. A 2006/48 irányelv (harmadik tőkekövetelmény-irányelv)

20. A hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló, 2006. június 14-i 2006/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2006/48 irányelv)[13] 1. cikkének (1) bekezdése értelmében „a hitelintézeti tevékenység megkezdésére és folytatására, valamint annak prudenciális felügyeletére vonatkoz[ott]”.

21. Ezen irányelv 4. cikkének 4. pontja értelmében annak alkalmazásában „illetékes hatóságok […] a hitelintézetek felügyeletére törvény vagy rendelet által felhatalmazott nemzeti hatóságok”.

22. Ezen irányelv 44. cikke a következőket írta elő az „Adatcsere és hivatalai [helyesen: hivatali] titoktartás” című szakasz első rendelkezéseként:

„(1) A tagállamok úgy rendelkeznek, hogy minden olyan személy, aki az illetékes hatóságoknak dolgozik vagy dolgozott, valamint az illetékes hatóságok nevében eljáró könyvvizsgálók vagy szakértők hivatali titoktartásra kötelezettek.

Semmilyen bizalmas természetű információt, amely hivatali kötelezettségeik teljesítése során esetleg a tudomásukra jut, nem közölhetnek senkivel vagy semmilyen hatósággal, csak olyan

[10] A hitelintézetekre vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014. L 176., 3. o.; helyesbítések: HL 2013. L 208., 68. o.; HL 2013. L 321., 6. o.; HL 2017. L 20., 2. o.). E rendelkezés értelmében illetékes hatóság „az a nemzeti jog által hivatalosan elismert közjogi hatóság vagy szervezet, amelyet a nemzeti jog felhatalmaz arra, hogy az adott tagállamban működő felügyeleti rendszer részeként felügyelje az intézményeket”.

[11] A hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2014. május 15-i 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2014/59 irányelv) (HL 2014. L 173., 190. o.; helyesbítések: HL 2019. L 165, 129. o.; HL 2021. L 104., 55. o.).

[12] A hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló, 2000. március 20-i 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2000. L 126., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 3. kötet, 272. o.) (a továbbiakban: 2000/12 irányelv). A 2000/12 irányelvre az annak hatályon kívül helyezését követően való hivatkozások jelentőségével kapcsolatban lásd nyomban a jelen indítvány 23. pontját.

[13] HL 2006. L 177., 1. o.

összefoglaló vagy egyesített formában, amelyből az egyes hitelintézeteket nem lehet azonosítani, a büntetőjog hatálya alá tartozó esetek kivételével.

Mindazonáltal, ha egy hitelintézetet fizetésképtelennek nyilvánítottak, vagy kényszerfelszámolására kerül sor, az a bizalmas természetű információ, amely nem érinti a hitelintézet megmentésére irányuló kísérletekben résztvevő harmadik feleket, kiadható a polgári jogi vagy kereskedelmi jogi eljárás során.

(2) Az (1) bekezdés nem akadályozza a különböző tagállamok illetékes hatóságait abban, hogy ezen irányelvnek és más, a hitelintézetekre vonatkozó irányelveknek megfelelően adatot cseréljenek. Az így továbbított információra is az (1) bekezdésben megjelölt hivatali titoktartási feltételek vonatkoznak."

23. A 2006/48 irányelv 158. cikke a következőképpen rendelkezett:

„(1) A XIII. melléklet A. részében meghatározott irányelvekkel módosított 2000/12/EK irányelv hatályát veszti, a XIII. melléklet B. részében felsorolt említett irányelvek átültetésére meghatározott határidőkkel kapcsolatos tagállami kötelezettségek sérelme nélkül.

(2) A hatályon kívül helyezett irányelvre való hivatkozásokat erre az irányelvre való hivatkozásként kell értelmezni, a XIV. mellékletben foglalt megfelelési táblázattal összhangban."

6. A 2013/36 irányelv (negyedik tőkekövetelmény-irányelv)

24. A hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. június 26-i 2013/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2013/36 irányelv) [14] 1. cikke értelmében ez az irányelv a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférést, valamint a hitelintézetek prudenciális felügyeletéhez kapcsolódó felügyeleti hatásköröket és eszközöket szabályozza.

25. A 2013/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének 36. pontja az „illetékes hatóság" fogalmának meghatározását illetően az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 40. pontjára [15] hivatkozik.

26. A 2013/36 irányelv 4. cikkének (7) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok biztosítják, hogy az illetékes hatóságok ezen irányelv és az 575/2013/EU rendelet szerinti felügyeleti funkciói és minden egyéb funkciói a szanáláshoz kapcsolódó funkcióktól elkülönültek és függetlenek legyenek. A tagállamok erről tájékoztatják a Bizottságot és az EBH-t, feltüntetve az esetleges feladatmegosztást."

[14] HL 2013. L 176., 338. o.; helyesbítések: HL 2013. L 208., 73. o.; HL 2017. L 20., 1. o.

[15] Lásd a jelen indítvány 10. lábjegyzetét.

27. Ezen irányelv 53. cikkének (1) bekezdése a 2006/48 irányelv 44. cikkének (1) bekezdésében foglalttal lényegében azonos szabályozást tartalmaz a szakmai titoktartást illetően. Az említett 53. cikk (3) bekezdése a következőképpen szól:

„Az (1) bekezdés nem akadályozza az illetékes hatóságokat abban, hogy nyilvánosságra hozzák az ezen irányelv 100. cikkének vagy az 1093/2010/EU rendelet[16] 32. cikkének megfelelően elvégzett stressztesztek eredményeit, sem abban, hogy továbbítsák a stressztesztek eredményeit az EBH-nak az uniós szintű stressztesztek eredményeinek EBH általi nyilvánosságra hozatala céljából.”

28. A 2013/36 irányelv 59. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az 53. cikk (1) bekezdése és az 54. cikk ellenére, a nemzeti jogban megállapított rendelkezések alapján a tagállamok engedélyezhetik bizonyos adatok továbbítását a központi kormányzati szervezet más szervei számára, amelyek az intézmények, pénzügyi vállalkozások és biztosítók felügyeletére vonatkozó jogszabályokért felelősek, továbbá az ilyen szervek nevében eljáró felügyelők számára.

Az ilyen információk azonban csak abban az esetben továbbíthatók, ha arra a prudenciális felügyelet, illetve a fizetésképtelenné váló intézmények megelőző vagy helyreállító kezelése miatt szükség van. Az e cikk (2) bekezdésének sérelme nélkül az információhoz hozzáférő személyekre legalább az 53. cikk (1) bekezdésében említettel egyenértékű szakmai titoktartási követelmények vonatkoznak.

[…]”

29. A 2013/36 irányelv 163. cikke értelmében a 2006/48 és a 2006/49 irányelv 2014. január 1-jétől hatályát veszti.

B. A szlovén jog

1. A ZBan-1

30. A Zakon o bančništvu (a bankokról szóló törvény, a továbbiakban: ZBan-1) 253a. cikke értelmében a Banka Slovenije mint szanálási hatóság elrendelheti a nehéz helyzetbe került hitelintézet leírható, illetve átalakítható kötelezettségeinek leírását vagy megszüntetését, ha ez közérdekből szükséges az adott intézmény fizetésképtelenségének megelőzése és ezáltal a pénzügyi rendszer egésze stabilitásának biztosítása érdekében.

31. A ZBan-1 261a. cikkének (5) bekezdése rögzíti az úgynevezett „No creditor worse off” elvet (a továbbiakban: NCWO-elv), amely szerint a részvényesek vagy hitelezők a ZBan-1 253a. cikke szerinti intézkedés miatt nem kerülhetnek rosszabb helyzetbe annál, mint amelyben az érintett intézmény fizetésképtelensége esetén lettek volna.

32. A ZBan-1 350a. cikkének (1) bekezdése értelmében a hitelintézet részvényesei és hitelezői a ZBan-1 223a. cikkében foglalt feltételek mellett kártérítést követelhetnek a Banka Slovenije által elrendelt szanálási vagy reorganizációs intézkedés miatt elszenvedett kárukért. A 223a. cikk

[16] Az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2010. november 24-i 1093/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet.

értelmében a Banka Slovenije gondatlan magatartásából kell kiindulni akkor, ha a határozat meghozatalakor a bank vagy azok a személyek, akiknek magatartását a banknak kell betudni, azon tények és körülmények alapján, amelyekről tudomással bírtak vagy tudomással kellett volna bírniuk, nem feltételezhették megalapozottan, hogy a határozat jogszerű.

2. A ZPSVIKOB

a) A megszüntetett vagy leírt tőkeinstrumentumok tulajdonosainak ellentételezésére vonatkozó szabályok

33. A Zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (a bankok leírható, illetve átalakítható kötelezettségei korábbi jogosultjainak bíróság előtti és bíróságon kívüli védelmére irányuló eljárásról szóló törvény, a továbbiakban: ZPSVIKOB) a Banka Slovenije által 2013-ban és 2014-ben elrendelt reorganizációs és szanálási intézkedések miatt a ZBan-1 350a. cikkének (1) bekezdése alapján a hitelintézetek befektetői által érvényesíthető ellentételezésre való jogosultság érvényesítésére vonatkozó szabályokat tartalmaz.

34. A ZPSVIKOB 31. cikke szerint ilyen ellentételezésre való jogosultság akkor áll fenn, ha a Banka Slovenije vagy nem tudja bizonyítani, hogy az intézkedés a ZBan-1 253a. cikke értelmében közérdekből szükséges volt, vagy nem tartották tiszteletben a ZBan-1 261a. cikkének (5) bekezdésében rögzített NCWO-elvet.

35. Ezen túlmenően a ZPSVIKOB 4–7. cikke átalányjellegű ellentételezési lehetőséget biztosít kizárólag a hitelintézet egyes lakossági befektetői számára, akiknek tőkeinstrumentumait megszüntették vagy leírták. E rendelkezések szerint azok a befektetők, akiknek az éves bruttó jövedelme nem halad meg egy bizonyos összeget,[17] tőkeinstrumentumaik névértéke 80%-ának megfelelő (legfeljebb 20 000 euró) összegű ellentételezést igényelhetnek anélkül, hogy bizonyítaniuk kellene, hogy az érintett hitelintézet fizetésképtelensége esetén is megkapták volna ezt az összeget. Emellett kizárt a ZBan-1 261a. cikkével összefüggésben értelmezett 350a. cikke alapján a fizetésképtelenségi értéknek megfelelő összegű ellentételezés.

36. A kétféle ellentételezés finanszírozását illetően a ZPSVIKOB 40. cikke először is előírja, hogy a Banka Slovenije különleges tartalékokat képez erre a célra. Ezeket a Banka Slovenije 2019. január 1 -jétől elért (a bevételeknek a kiadásokkal szembeni többleteként meghatározott) nyereségéből töltik fel, amelynek 25%-át rendes körülmények között a Zakon o Banki Slovenije (a Banka Slovenijéről szóló törvény, a továbbiakban: ZBS-1) 50. cikkének (1) bekezdése alapján a szlovén állami költségvetésbe fizetik be, 75%-át pedig az általános tartalékok képzésére fordítják.

37. Ha az ellentételezések összege meghaladja az így képzett különleges tartalékok összegét, akkor a ZPSVIKOB alapján a Banka Slovenije 2019. január 1-jéig képzett általános tartalékai is felhasználhatók a finanszírozásra. Ezeket azonban csak 50%-os minimális szintig lehet igénybe venni.

38. Az esetlegesen hiányzó összeg fedezésére a ZPSVIKOB végül lehetőséget biztosít arra, hogy a szlovén állam áthidaló kölcsönt nyújtson a Banka Slovenije számára. E kölcsön visszafizetésére a Banka Slovenije jövőbeli nyereségéből kerül sor, és így az a ZBS-1 rendelkezéseivel ellentétben továbbra sem használható fel az általános tartalékok képzésére a teljes visszafizetésig.

[17] Mégpedig összesen 18 278,16 eurót.

b) A közzétételre és a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályok

39. A ZPSVIKOB 10. és 22. cikke értelmében a Banka Slovenije köteles bizonyos dokumentumokat összefoglaló formában a honlapján közzétenni, illetve az ellentételezéssel kapcsolatos jogvitákban hozzáférést kell biztosítania azokhoz a potenciális felperesek vagy jogi képviselőik számára egy virtuális adattérben. E dokumentumok különösen a szanálás alatt álló hitelintézetnél elvégzett stressztesztek eredményei, az ilyen intézmény eszközeinek minőségéről szóló jelentések (*Asset Quality Review*, a továbbiakban: AQR-jelentések), valamint az eszközök értékelése, amelyek a szanálási határozat alapjául szolgálnak.

III. A tényállás és az alapeljárás

40. Az alapeljárásban az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság, Szlovénia) a ZPSVIKOB és a ZBan-1 egyes rendelkezései alkotmányosságának absztrakt felülvizsgálatával foglalkozik a Banka Slovenije kérelmére.

41. E jogszabályok szabályozzák azoknak a felelősség megállapítására és ellentételezésre való jogosultságoknak az anyagi jogi feltételeit és bírósági érvényesítését, amelyek a hitelintézetek azon részvényeseit és hitelezőit illethetik meg, akiknek tőkeinstrumentumait a Banka Slovenije mint szanálási hatóság által 2013-ban és 2014-ben elrendelt intézkedések keretében leírták vagy megszüntették. E jogszabályok egyrészt ellentételezést írnak elő arra az esetre, ha ezek az intézkedések sértik az NCWO-elvet, másrészt pedig egyes lakossági befektetők átalányjellegű ellentételezéséről rendelkeznek. A ZPSVIKOB szerint ezeket az ellentételezéseket a Banka Slovenijének kell megfizetnie.

42. Ez utóbbi törvény ezenkívül az ellentételezés feltételeinek bizonyítását megkönnyítő dokumentumok – különösen a stressztesztek, az AQR-jelentések, valamint az érintett hitelintézetek eszközei és kötelezettségei értékeléseinek – közzétételére, illetve az azokhoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz.

43. A jogalkotó 2019 végén fogadta el a ZPSVIKOB-ot az alkotmánybíróság korábbi ítéletére válaszul. Ezen ítéletben a bíróság elégtelennek és ezért alkotmányellenesnek ítélte a korábbi szlovén jogi helyzet szerinti ellentételezési lehetőségeket, illetve azok érvényesítésének eljárásjogi feltételeit.

44. A Banka Slovenije úgy véli, hogy a megszüntetett vagy leírt tőkeinstrumentumok tulajdonosainak ellentételezésére vonatkozó kötelezettségét szabályozó rendelkezések többek között sértik a monetáris finanszírozás EUMSZ 123. cikk szerinti tilalmát és a központi bankok pénzügyi függetlenségének EUMSZ 130. cikk szerinti elvét. A csődhelyzetben lévő hitelintézetek közérdekből tulajdonuktól megfosztott vagy tulajdonjogaikban korlátozott részvényeseinek vagy hitelezőinek ellentételezése ugyanis az állam objektív kötelezettsége. Az állam nem ruházhatja át megfelelő finanszírozás nélkül az NKB-ra a csődhelyzetben lévő hitelintézetek szanálásának feladatát, amely szükségszerűen ilyen beavatkozásokkal jár. Az ellentételezések ZPSVIKOB által előírt finanszírozása a Banka Slovenije általános tartalékainak olyan módon történő igénybevételével jár, amely veszélyezteti a Banka Slovenije uniós jog szerinti feladatainak ellátását a KBER keretében.

45. A szlovén kormány szerint nem áll fenn az EUMSZ 123. cikk megsértése, mivel az ellentételezést elsősorban a Banka Slovenije nyereségéből fizetik ki, amelynek egy részét rendes körülmények között egyébként is az állami költségvetésbe fizetik be. Ezenkívül az általános tartalékok meghatározott minimális szintje, amely az ellentételezési kötelezettséggel nem csökkenthető, elegendő biztosítékot jelent a Banka Slovenije pénzügyi függetlenségének veszélyeztetésével szemben. Ha a tartalékok e minimális szint alá esnek, a szlovén állam által nyújtott áthidaló kölcsön orvosolhatja ezt a helyzetet.

46. Ami a szanálási intézkedésekkel kapcsolatban készült vagy azok alapjául szolgáló egyes dokumentumok közzétételét, illetve hozzáférhetővé tételét illeti, a Banka Slovenije úgy véli, hogy ez sérti a 2006/48 irányelv és a 2013/36 irányelv szerinti szakmai titoktartási kötelezettségeket. Ezenkívül e dokumentumok tartalmának ismerete nem szükséges ahhoz, hogy az érintett részvényesek és hitelezők hatékonyan tudják érvényesíteni jogaikat. A szlovén kormány álláspontja szerint viszont ezen irányelvek vonatkozó rendelkezései sem időbeli, sem tartalmi szempontból nem alkalmazhatók az alapeljárásban.

IV. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Bíróság előtti eljárás

47. E körülmények között az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az [EUMSZ] 123. [cikket] és a [KBER és az EKB alapokmányának] 21. cikkét, hogy azok megtiltják, hogy a [KBER-ben] tag [NKB] saját forrásaival vállaljon kártérítési felelősséget a megszüntetett pénzügyi eszközök korábbi tulajdonosaival szemben, amely eszközök megszüntetéséről e bank a törvény által ráruházott arra vonatkozó hatáskörében eljárva határozott, hogy a pénzügyi rendszer stabilitását fenyegető veszélyek megelőzése érdekében közérdekből rendkívüli intézkedéseket fogadjon el, abban az esetben, ha a jövőbeni bírósági eljárásokban megállapításra kerül, hogy a pénzügyi eszközök ilyen megszüntetése során nem tartották tiszteletben azt az elvet, amely szerint a rendkívüli intézkedés miatt a pénzügyi eszközök egyetlen tulajdonosa sem kerülhet rosszabb helyzetbe annál, mint amelyben akkor lenne, ha ezen intézkedést nem fogadták volna el, amennyiben ebben az összefüggésben [az NKB] felelős: 1) azokért a károkért, amelyek a központi bank határozatának meghozatalakor felmerülő azon tények és körülmények alapján előre láthatók voltak, amelyekről a központi bank tudomással bírt vagy tudomással kellett volna bírnia, 2) azokért a károkért, amelyek azon személyek magatartásának következményei, akik a központi bank e hatáskörének gyakorlása során a központi bank nevében jártak el, és akik azonban ebben az összefüggésben, figyelembe véve azokat a tényeket és körülményeket, amelyekről tudomással bírtak, vagy amelyekről tudomással kellett volna bírniuk a kapott hatásköröknek megfelelően, nem egy szakértő és körültekintő személy gondosságával jártak el?

2) Úgy kell-e értelmezni az [EUMSZ] 123. [cikket] és a [KBER és az EKB alapokmányának] 21. cikkét, hogy azok megtiltják, hogy a [KBER-ben] tag [NKB] saját forrásaiból bizonyos pénzbeli ellentételezést fizessen a megszüntetett pénzügyi eszközök korábbi tulajdonosainak egy része számára (a vagyoni helyzet szempontja alapján) az eszközök azon megszüntetései miatt, amelyekről e bank a törvény által ráruházott azon hatáskörében eljárva határozott, hogy a pénzügyi rendszer stabilitását fenyegető veszélyek megelőzése érdekében közérdekből rendkívüli intézkedéseket fogadjon el, amennyiben ebben az összefüggésben az

ellentételezésre való jogosultság igazolásához elegendő az, hogy a pénzügyi eszközt megszüntették, függetlenül attól, hogy megsértették-e azt az elvet, amely szerint a rendkívüli intézkedés miatt a pénzügyi eszközök egyetlen tulajdonosa sem kerülhet rosszabb helyzetbe annál, mint amelyben akkor lenne, ha ezen intézkedést nem fogadták volna el?

3) Úgy kell-e értelmezni az [EUMSZ] 130. [cikket], valamint a [KBER és az EKB alapokmányának] 7. cikkét, hogy azokkal ellentétes, ha [az NKB-t] a törvény által ráruházott hatáskörei gyakorlásának következtében felmerülő olyan mértékű károk megtérítésének megfizetésére kötelezik, amely azzal a veszéllyel járhat, hogy e bank nem tudja hatékonyan ellátni feladatait? E tekintetben annak megállapításához, hogy megsértették [az NKB] pénzügyi függetlenségének elvét, relevánsak-e a fent említett felelősség fennállásának törvényi feltételei?

4) Úgy kell-e értelmezni a [2013/36] irányelv 53–62. cikkét, illetve a [2006/48] irányelv 44–52. cikkét, amelyek a bankok prudenciális felügyelete keretében megszerzett vagy keletkezett bizalmas információk bizalmas kezelésének védelmére vonatkoznak, hogy e két irányelv azon információk bizalmas kezelését is védelemben részesíti, amelyeket a bankoknak a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása céljából történő megmentésére irányuló intézkedések végrehajtása keretében szereztek meg, vagy amelyek ennek során keletkeztek, amennyiben a bankok fizetőképességét és likviditását érintő kockázatok a rendes prudenciális felügyeleti intézkedésekkel nem szüntethetők meg, de ezeket az intézkedéseket a [2001/24 irányelv] értelmében vett reorganizációs intézkedésnek tekintették?

5) A [negyedik] kérdésre adott igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a [2013/36] irányelv 53–62. cikkét, illetve a [2006/48] irányelv 44–52. cikkét a prudenciális felügyelet keretében megszerzett vagy keletkezett bizalmas információk védelmét illetően, hogy az általuk nyújtott védelem szempontjából a később elfogadott [2013/36] irányelv bír jelentőséggel, még akkor is, ha a [2006/48] irányelv alkalmazásának időszakában megszerzett vagy keletkezett bizalmas információkról van szó, amennyiben ezen információkat a [2013/36] irányelv alkalmazásának időszakában tették hozzáférhetővé?

6) A [negyedik] kérdésre adott igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a [2013/36] irányelv 53. cikke (1) bekezdésének első albekezdését (és az előző kérdésre adott válasz függvényében a [2006/48] irányelv 44. cikke (1) bekezdésének első albekezdését), hogy [az NKB] mint felügyeleti szerv rendelkezésére álló és a keletkezésüket követően egy meghatározott időpontban nyilvánossá váló információk, vagyis azok az információk, amelyek szakmai titoknak minősülhetnének, de öt vagy annál több évre nyúlnak vissza, és amelyek ezért főszabályként úgy tekinthetők, hogy az idő múlása miatt múltbeli információkat képeznek, és ezáltal elvesztették bizalmas jellegüket, már nem minősülnek olyan bizalmas információknak, amelyekre a szakmai titoktartási kötelezettség vonatkozik? Az öt vagy több éves múltra visszanyúló információk esetében a bizalmas jelleget jelentő státusz fenntartása attól függ, hogy a bizalmas jelleget igazolhatják-e a felügyelet hatálya alá tartozó bankok vagy más vállalkozások kereskedelmi helyzetén kívüli egyéb okok?

7) A [negyedik] kérdésre adott igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a [2013/36] irányelv 53. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését (és az [ötödik] kérdésre adott válasz függvényében a [2006/48] irányelv 44. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését), hogy az engedélyezi, hogy a hitelintézet megmentését megkísérlő harmadik feleken kívüli személyekre vonatkozó azon bizalmas iratokat, amelyek jogilag relevánsak a prudenciális felügyeletet ellátó illetékes szervvel szemben indított polgári kártérítési eljárás keretében hozott bírósági

határozat szempontjából, még a bírósági eljárás megindítását megelőzően automatikusan hozzáférhetővé tegyék a bírósági eljárásban esetlegesen részt vevő valamennyi fél és azok képviselői számára, anélkül, hogy külön eljárásokat indítanának az egyes iratok minden egyes jogosult személy számára történő hozzáférhetővé tételének jogszerűségéről való döntéshozatal érdekében, és anélkül, hogy minden egyes esetben mérlegelték volna a szóban forgó érdekeket, és ez még az olyan hitelintézetekre vonatkozó információk esetében is fennáll, amelyek nemcsak hogy nem állnak fizetésképtelenségi vagy kényszerfelszámolási eljárás hatálya alatt, de még az állam támogatásában is részesültek azon eljárásban, amelyben a hitelintézetek részvényeseinek és elsőbbségi joggal nem rendelkező hitelezőinek pénzügyi eszközeit megszüntették?

8) A [negyedik] kérdésre adott igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a [2013/36] irányelv 53. cikke (1) bekezdésének második albekezdését (és az [ötödik] kérdésre adott válasz függvényében a [2006/48] irányelv 44. cikke (1) bekezdésének második albekezdését), hogy az lehetővé teszi valamennyi olyan bizalmas irat vagy azok összefoglalóinak interneten hozzáférhető módon történő közzétételét, amelyek nem a hitelintézet megmentését megkísérlő harmadik felekre vonatkoznak, és jogilag relevánsak a prudenciális felügyeletet ellátó illetékes szervvel szemben indított polgári kártérítési eljárás keretében hozott bírósági határozat szempontjából, amennyiben olyan hitelintézetekre vonatkozó információkról van szó, amelyek nemcsak, hogy nem állnak fizetésképtelenségi vagy kényszerfelszámolási eljárás hatálya alatt, de még az állam támogatásában is részesültek azon eljárásban, amelyben a hitelintézetek részvényeseinek és elsőbbségi joggal nem rendelkező hitelezőinek pénzügyi eszközeit megszüntették, miközben azonban az interneten történő szóban forgó közzététel keretében minden bizalmas információt ki kell takarni?”

48. E kérdésekkel kapcsolatban a Banka Slovenije, a szlovén kormány, az EKB és az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket a Bíróság előtti eljárásban. Ezek a felek a 2022. január 18-án megtartott szóbeli tárgyaláson is képviseltették magukat.

V. Jogi értékelés

49. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdésével az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság) először is azt kívánja megtudni, hogy sérti-e monetáris finanszírozás EUMSZ 123. cikk szerinti tilalmát a ZPSVIKOB és a ZBan-1 által előírt ellentételezési rendszer. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés ezt követően e rendszer megengedhetőségére vonatkozik a központi bankok függetlenségének az EUMSZ 130. cikk, valamint a KBER és az EKB alapokmányának 7. cikke szerinti elvére tekintettel. Végül az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik, ötödik, hatodik, hetedik és nyolcadik kérdés annak tisztázására irányul, hogy összeegyeztethető-e a 2006/48 irányelvvel és a 2013/36 irányelvvel a ZPSVIKOB-ban foglalt, egyes dokumentumok közzétételére, illetve hozzáférhetővé tételére vonatkozó kötelezettség.

50. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, második és harmadik kérdést egymással tartalmilag összefüggőnek kell tekinteni. A monetáris finanszírozás tilalma ugyanis szorosan kötődik a központi bankok függetlenségének elvéhez, és többféle módon is kapcsolódik ahhoz.

51. Ilyen körülmények között a jelen indítvány első részében együttesen vizsgálom az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, második és harmadik kérdést (az A. pontban), minek során először a függetlenség elvével, majd pedig a monetáris finanszírozás tilalmával foglalkozom. Ezt követően a második részben rátérek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik, ötödik, hatodik, hetedik és nyolcadik kérdés vizsgálatára (a B. pontban).

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, második és harmadik kérdésről

1. A KBER függetlensége EUMSZ 130. cikk szerinti elvének megsértéséről (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés)

52. Elsőként vizsgálandó előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésével az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság) lényegében azt kívánja megtudni, hogy az ellentételezések ZPSVIKOB 40. cikkében előírt finanszírozási mechanizmusa veszélyeztetheti-e a központi bankok függetlenségét.

53. A ZPSVIKOB 40. cikke konkrétan azt írja elő, hogy először is a 2019. január 1-jétől az ellentételezések kifizetéséről szóló bírósági határozat meghozataláig elért teljes nyereséget a különleges tartalékok képzésére kell fordítani. Így ebben az időszakban egyrészt a szlovén állam lemond a ZBS-1 50. cikkének (1) bekezdésében előírt (legfeljebb 25%-os) nyereségrészesedéséről, másrészt a fennmaradó nyereséget eddig az időpontig nem fordítják általános tartalékok képzésére. Másodszor, a korábban, 2019. január 1-jéig képzett általános tartalékok legfeljebb 50%-át szintén az ellentételezések finanszírozására fordítják, ha a bírósági határozat meghozataláig képzett különleges tartalékok nem elegendőek. Harmadszor, az esetlegesen fennmaradó összeget a szlovén állam által nyújtott áthidaló kölcsönből finanszírozzák. A visszafizetésre a Banka Slovenije által ezt követően elért nyereségből kerül sor, amely így a kölcsön visszafizetéséig szintén nem fordítható az általános tartalékok képzésére. [18]

54. A függetlenség EUMSZ 130. cikkben rögzített és a KBER és az EKB alapokmányának 7. cikkében megismételt elve tiltja, hogy az EKB és az NKB-k, valamint döntéshozó szerveik tagjai utasítást kérjenek vagy fogadjanak el többek között a tagállamok kormányaitól, és kifejezetten megtiltja, hogy ezek a kormányok megkíséreljék az NKB-k döntéshozó szervei tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során.

55. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az EKB-nak az EUMSZ 130. cikkben megkövetelt, a külső befolyástól a monetáris politikájának végrehajtása során való védelmét többek között az biztosítja, hogy az EKB saját forrásokkal és költségvetéssel rendelkezik. [19] E tekintetben e rendelkezés keletkezésének körülményeiből emellett az következik, hogy a függetlenségnek nemcsak funkcionális, intézményi és személyi, hanem pénzügyi dimenziója is van. [20]

[18] Lásd e tekintetben már a jelen indítvány 36. és azt követő pontjait.

[19] Lásd: 2003. július 10-i Bizottság kontra EKB ítélet (C-11/00, EU:C:2003:395, 132. pont).

[20] Lásd: a Monetáris Bizottság 1990. július 23-i jelentése a gazdasági és monetáris unióról az első szakasz lezárása után (Krägenau, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. kiadás 1993., Dok. 36, 36. pont); Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra EKB ügyre vonatkozó indítványa (C-11/00, EU:C:2002:556, 154. pont).

56. Ez az összefüggés egyértelmű: ha valamely központi bank a pénzügyi források kormányzat általi biztosításától függ, természetszerűen fennáll a veszélye annak, hogy ez a támogatás – kifejezetten vagy hallgatólagosan – a központi bank monetáris politikájára vonatkozó bizonyos feltételekkel jár együtt, és ezáltal veszélyezteti a központi bank függetlenségét. [21]

57. A Szerződések megalkotói szem előtt tartották ezt a veszélyt. Ezért az EUMSZ 282. cikk (3) bekezdésében rögzítették, hogy az EKB saját költségvetéssel rendelkezik. Ezt nem uniós forrásokból töltik fel. A KBER és az EKB alapokmányának 28–33. cikke sokkal inkább az EKB saját tőkéjére, devizatartalékokat megtestesítő eszközeire és nyereségére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, amelyek biztosítják, hogy az EKB saját maga tudja finanszírozni feladatait, és így pénzügyileg se az uniós intézményektől, se a tagállamok kormányaitól ne függjön. A KBER és az EKB alapokmányának 28.2. cikke szerint részvényesei nem a tagállamok, hanem az NKB-k. Az NKB-k által befizetett saját tőkét az EKB saját határozatával megemelheti (lásd az alapokmány 28.1. cikkét). Az EKB veszteségek felmerülése esetén sem függ más állami szervektől (lásd különösen az alapokmány 33.2. cikkét).

58. Az EKB és az NKB-k függetlensége nem öncélú, hanem azt hivatott biztosítani, hogy feladataikat megfelelően és hatékonyan tudják ellátni, és ily módon biztosított legyen a KBER működőképessége. [22]

59. Ezért az EKB véleménye szerint az EUMSZ 130. cikk azt jelenti, hogy az NKB-knak pénzügyi ellátottságuk tekintetében is képesnek kell lenniük arra, hogy teljesen függetlenül lássák el, illetve teljesítsék a KBER keretében az uniós jog által rájuk ruházott feladatokat és kötelezettségeket.

a) Az NKB kielégítő pénzügyi ellátottságának bizonyos kötelezettségek KBER keretében történő teljesítéséhez való szükségessége

60. Az EKB ebben az összefüggésben különösen az NKB-k azon kötelezettségét hangsúlyozza, hogy a KBER és az EKB alapokmányának 28.2. cikkével összhangban hozzá kell járulniuk az EKB tőkéjének esetleges megemeléséhez. Úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság is abból indul ki, hogy a Banka Slovenije teljes jövőbeli nyereségének és általános tartalékai 50%-ának az ellentételezések finanszírozására való felhasználása azt eredményezheti, hogy nem fog rendelkezni az említett kötelezettség teljesítéséhez szükséges forrásokkal.

61. A gyakorlatban azonban TARGET-átutalással kerül sor a tőkeemelésre, nem pedig az NKB-k tényleges saját forrásaiból. [23] Ez (a TARGET a „Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer System” rövidítése) az eurórendszer központi bankjai (és kereskedelmi bankjai) közötti készpénzmentes fizetésfeldolgozási rendszer. Leegyszerűsítve ez a rendszer az eurórendszer NKB-i által az EKB-nál vezetett számlákon alapul. Minden egyes határokon átnyúló átutalással – attól függően, hogy valamely tagállam kereskedelmi bankja ezen átutalás címzettje vagy kezdeményezője-e – növekszik vagy csökken az adott tagállam NKB-ja

[21] Lásd: *Cukierman*, Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?, Tel Aviv University, 2006, 3. o.

[22] Lásd ebben az értelemben: 2003. július 10-i Bizottság kontra EKB ítélet (C-11/00, EU:C:2003:395, 130., 134. pont); 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 40. pont); 2019. február 26-i Rimšēvičs és EKB kontra Lettország ítélet (C-202/18 és C-238/18, EU:C:2019:139, 46. pont).

[23] Lásd például az Európai Központi Bank tőkeemelésének azon tagállamok, amelyeknek pénzneme az euro, nemzeti központi bankjai részéről történő befizetéséről szóló, 2010. december 13-i EKB-határozat (EKB/2010/27) (HL 2011. L 11., 54. o.) 1. cikkének (3) bekezdését.

által az EKB-nál vezetett számla egyenlege. A kereskedelmi bankoktól eltérően azonban az eurórendszer NKB-inak számláit nem kell a munkanap végén kiegyenlíteni. Így a nap végén az NKB-nak kötelezettsége keletkezhet az EKB-val szemben.

62. Tőkeemelés esetén ez azt jelenti, hogy még ha a TARGET-rendszerben valamely NKB-nak már tartozása áll is fenn az EKB-val szemben, ez a tőkeemelés céljából végrehajtott megfelelő átutalással csak tovább növekszik. Az NKB-nak azonban ezt az összeget nem kell ténylegesen saját forrásaiból – például nyereségéből – előteremtenie vagy kiegyenlítenie. Következésképpen az NKB nyereségének az alapügyben vitatotthoz hasonló célokra való felhasználása a gyakorlatban nem veszélyezteti az NKB azon képességét, hogy eleget tegyen a KBER és az EKB alapokmányának 28.2. cikke szerinti, az EKB tőkéjének megemelésére vonatkozó kötelezettségének.[24] A tőkeemeléshez szükséges összeg ténylegesen sokkal inkább pénzteremtés útján teremtődik elő.

63. Jóllehet a bizonyos körülmények között így keletkezett TARGET-kötelezettség az érintett NKB mérlegének forrásoldalán jelenik meg. Ezzel egyidejűleg azonban az érintett NKB EKB-ban fennálló, azonos összeggel megnövekedett részesedése értékének megfelelő értéknövekedést könyvelnek el az eszközoldalon.[25] Tehát csak a mérleg növekedésére kerül sor. Ha az érintett NKB TARGET-követeléssel rendelkezik, a tőkeemelés egyenesen csupán eszközcserét (TARGET-követelés az EKB-ban fennálló részesedés ellenében) jelent számára.

64. Közelebbről vizsgálva az NKB-k EKB által említett egyéb pénzügyi kötelezettségeinek teljesítése – mégpedig az a kötelezettség, hogy a KBER és az EKB alapokmányának 30.4. cikke alapján lehetővé kell tenniük, hogy az EKB további devizatartalékokat megtestesítő eszközöket hívjon le, vagy hogy az alapokmány 33.2. cikke alapján viselniük kell az EKB veszteségét – szintén nem függ attól, hogy az NKB rendelkezik-e elegendő saját forrással.

65. Egyrészt az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból nem tűnik ki, hogy a Banka Slovenije devizatartalékokat megtestesítő eszközei felhasználhatók lennének az ellentételezések finanszírozására.[26] A szlovén kormány is megerősítette a tárgyaláson, hogy nem ez a helyzet.

66. Másrészt a KBER és az EKB alapokmányának 33.2. cikke szerinti veszteségviselési kötelezettség legfeljebb a felosztandó monetáris jövedelem erejéig[27] áll fenn. Az alapokmány 32.1. cikke alapján az év végén először valamennyi NKB monetáris jövedelmét összevonják, majd azt az NKB-k között az EKB-ban fennálló részesedésüket tükröző kulcs szerint felosztják (lásd az alapokmány 32.5. cikkét). Az EKB által elszenvedett veszteség esetében a veszteséget az alapokmány 33.2. cikkével összefüggésben értelmezett 32.5. cikke alapján előzetesen levonják a felosztandó monetáris jövedelemből. Az NKB-kat nem terheli viszont ezt meghaladó – például saját forrásaikat igénybe vevő – veszteségviselési kötelezettség.[28]

[24] *Langer*, in: Siekmann (szerk.), EWU-Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 28–33 der Satzung des ESZB und der EZB, 9. pont.

[25] *Langer*, in: Siekmann (szerk.), EWU-Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 28–33 der Satzung des ESZB und der EZB, 10. pont.

[26] Az is kizártnak tűnik, hogy a ZPSVIKOB finanszírozási mechanizmusa a Banka Slovenijét monetáris politikai okoktól eltérő okokból devizatartalékokat megtestesítő eszközök eladására késztetné, és így lehetetlenné válna számára a 30.4. cikk szerinti kötelezettségeinek teljesítése. Az ilyen ügyleteket ugyanis a KBER és az EKB alapokmányának 31. cikkével összhangban előzetesen jóvá kell hagynia az EKB-nak.

[27] Tehát a készpénzforgalomból származó bevétel és a kereskedelmi bankokkal lebonyolított fő refinanszírozási műveletekből származó kamatbevétel erejéig.

[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), 10. o.; *Langer*, in: Siekmann (szerk.), EWU-Kommentar, Art. 33 der Satzung des ESZB und der EZB, 9. pont.

b) A kielégítő pénzügyi ellátottságnak a KBER hitelességének és a KBER-be vetett bizalom megőrzéséhez való szükségessége

67. Véleményem szerint az NKB-k függetlensége szempontjából döntő jelentőséggel sokkal inkább a következő bír: A ZPSVIKOB 40. cikkében előírt finanszírozási mechanizmus több éven keresztül teljes mértékben megfosztja a Banka Slovenijét attól a jogkörétől, hogy döntsön forrásainak felhasználásáról, és így attól a lehetőségtől, hogy általa megfelelőnek ítélt összegű tartalékokat tartson fenn.

68. Ezzel a kormány egyrészt egyszerűen magához von egy olyan döntéshozatali jogot, amelyet korábban az NKB teljesen függetlenül gyakorolt.

69. Másrészt azonban jó okok szólnak amellett, hogy az NKB-nak képesnek kell lennie arra, hogy saját felelősségére döntsön a tartalékok szintjéről. Ez a döntés ugyanis az NKB kockázatértékelését juttatja kifejezésre monetáris politikai műveletei tekintetében.

70. Az általános tartalékok az e műveletekhez elkerülhetetlenül kapcsolódó pénzügyi kockázatokra képzett tartalékokat jelentik.[29] Ha egy központi bank monetáris politikai okokból – tegyük fel – értékpapír-eladást lát szükségesnek például a likviditás piacról való kivonása érdekében, akkor is megteszi ezt, ha ez veszteséggel járhat. Ugyanez vonatkozik a devizaeladásokra is, amelyek bizonyos körülmények között szükségesek lehetnek az árfolyam szabályozásához, de veszteségesek lehetnek a saját valuta felértékelődése esetén. Ugyanakkor azonban az NKB ilyen esetekben igyekszik előrelátóan nagyobb tartalékokat képezni e veszteségek kompenzálása érdekében.

71. Következésképpen a monetáris politikai műveletekből származó esetleges veszteségek kompenzálására képes tartalékok megfelelő szintje azt tükrözi, hogy az érintett NKB előre látta és ellenőrzés alatt tartja intézkedéseinek hatásait.

72. A ZPSVIKOB 40. cikke azonban több éven keresztül megakadályozza a Banka Slovenijét abban, hogy új tartalékokat képezzen, sőt úgy rendelkezik, hogy a rendelkezésre álló tartalék 50%-ig vehető igénybe. Fennáll tehát a veszélye annak, hogy a monetáris politikai műveletekkel kapcsolatos veszteségek felmerülése esetén nettó saját tőkéje jegyzett tőkéjénél alacsonyabb vagy akár negatív lesz.

73. Ez a helyzet legalább három okból problémás.

74. Először is, káros a központi bank által a bankszektor előtt betöltött példamutató szerep miatt, az utóbbinak ugyanis egyre szigorúbb tőkekövetelményeknek kell megfelelnie.

75. Másodszor, azt a benyomást keltheti a piacokban, hogy az NKB rosszul ítélte meg, vagy már nem tartja ellenőrzése alatt monetáris politikai intézkedéseinek hatásait. Mindenesetre a Banka Slovenije ténylegesen elveszíti az ellenőrzést az esetlegesen felmerülő veszteségek megfelelő fedezése felett a ZPSVIKOB 40. cikkének rendelkezése miatt.

76. Ennek fényében helyesen hangsúlyozza az EKB, hogy alacsony vagy akár negatív saját tőke hosszabb időn keresztül történő kimutatása káros hatással lehet az NKB és ezáltal a KBER egészének hitelességére és a beléjük vetett bizalomra. A modern fiatpénzrendszerekben – tehát

[29] Az EKB-t illetően lásd a KBER és az EKB alapokmányának 33.2. cikkét. Lásd ezzel kapcsolatban még: 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 125. pont).

az olyan pénzrendszerekben, amelyekben a pénznem nem bizonyos áruk, például az arany értékéhez van kötve – azonban alapvető fontosságú a központi bankok azon képességébe vetett bizalom, hogy ellenőrzött és hatékony monetáris politikai intézkedések alkalmazásával biztosítani tudják az árstabilitást.

77. Az EKB tehát kifejezetten azzal a kapcsolattal foglalkozik, amely a központi bank gyenge sajáttőkehelyzete és azon képessége között létesíthető, hogy hatékonyan és teljesen függetlenül – tehát kizárólag monetáris politikai megfontolások figyelembevételével – tudja megvalósítani az árstabilitás biztosításának célját. [30]

78. Ha ugyanis valamely központi bank a megfelelő tartalékok képzésére való képességének jogszabályi korlátozása miatt olyan helyzetbe kerül, hogy hosszabb időn keresztül rendkívül alacsony vagy negatív saját tőkével rendelkezik, akkor arra kényszerülhet, hogy monetáris politikai műveleteket hajtson végre bevételszerzés céljából az instabilitás benyomásának ellensúlyozására és a piacok bizalmának megőrzésére. Az ilyen intézkedések gyakran inflációs tendenciákat mutatnak. [31] Nagyon szemléletesen fogalmazva, az infláció növekedése fokozná a lakosság készpénzigényét, ami a központi bank készpénzkibocsátásból származó jövedelmét is növelné. Ez azonban nyilvánvalóan ellentétes lenne az árstabilitás biztosításának elsődleges céljával.

79. Igaz, hogy az eurórendszer NKB-i szűkebb saját mozgástérrel rendelkeznek monetáris politikai eszközeik alkalmazásában, mivel az alapvető döntéseket az EKB írja elő. Legkésőbb azonban akkor, ha ilyen jogszabályi rendelkezések révén több tagállam veszélyezteti NKB-ik pénzügyi stabilitását, az EKB az árstabilitás biztosítására és a KBER bevételeinek növelésére irányuló célok közötti – bemutatott – konfliktusban találhatja magát. Mindenesetre az a benyomás alakulhat ki, hogy az EKB monetáris politikai mozgásterét meghatározzák vagy korlátozzák a ZPSVIKOB 40. cikkéhez hasonló nemzeti rendelkezések. E tekintetben empirikus bizonyítékok vannak arra nézve, hogy a központi bank árstabilitás biztosítására való képességébe vetett közbizalom szintje jelentős mértékben a központi bank érzékelt függetlenségétől függ. [32]

80. Ellenkező esetben az a lehetőség marad, hogy az érintett tagállam kormányától kell feltőkésítési intézkedéseket kérni. Nyilvánvaló, hogy az ilyen segítségnyújtás feltételekhez lehet kötve, és ezért magában hordozhatja a monetáris politikába való politikai beavatkozás kockázatát. [33]

81. Harmadszor, az eurórendszer valamely NKB-ja saját forrásainak elégtelensége szélsőséges esetben akár likviditási problémához is vezethet. Más központi bankokhoz képest ugyanis az eurórendszer NKB-i esetében az a sajátosság áll fenn, hogy pénzteremtési lehetőségük korlátozott az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdése alapján, mivel minden eurókibocsátást az

[30] Mivel egy központi bank általában maga is képes törvényes fizetőeszközt előállítani, a negatív saját tőke nem egyenlő a fizetésképtelenséggel. Ezért vitatott az a kérdés, hogy a központi bankoknak általában véve szükségük van-e egyáltalán saját tőkére; lásd ezzel kapcsolatban: *Adler/Castro/Tovat/Kramer*, Does Central Bank Capital Matter for Monetary Policy?, IMF Working Paper, Issue 60 (2012), 3. és azt követő oldal; *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), 34. o. Az eurórendszer NKB-i azonban csak feltételesen rendelkeznek ezzel a jogkörrel; lásd ezzel kapcsolatban nyomban a jelen indítvány 81. pontját.

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

[32] *Bindseil/Manzanares/Weller*, The Role of Central Bank Capital Revisited, ECB Working Paper Series No. 392, 2004. szeptember, 24. o.

[33] Lásd ezzel kapcsolatban még: *Cukiermann*, Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?, Tel Aviv University, 2006, 3. és azt követő oldal.

EKB-nak kell engedélyeznie. Igaz ugyan, hogy a ZPSVIKOB 40. cikke szerint csak az összes kiadás levonása után fennmaradó többletbevételt kell az ellentételezések finanszírozására fordítani. Ha azonban a bevételek hosszabb időn keresztül alacsonyabbak a kiadásoknál, és a fennmaradó tartalékok már kimerültek, a Banka Slovenije az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdése miatt nem tud minden további nélkül pénzt teremteni például működési és igazgatási költségeinek fedezésére. Ha az EKB ilyen esetben közbelépne vagy további pénzteremtést engedélyezne e célból, az megint csak problémás lenne a hírnév szempontjából.

82. A ZPSVIKOB 40. cikkéhez hasonló szabályozás tehát veszélyeztetheti az NKB függetlenségét és ezáltal működőképességét.

c) Következtetés

83. Következésképpen az EUMSZ 130. cikket, valamint a KBER és az EKB alapokmányának 7. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az NKB nyereségének felhasználására vonatkozó olyan nemzeti szabályozás, amely több éven keresztül teljes mértékben megakadályozza az NKB-t általános tartalékainak feltöltésében, és amely szerint az NKB már meglévő tartalékai ezenfelül egy bizonyos összeg erejéig közfeladatok finanszírozására fordíthatók. Az ilyen szabályozás ugyanis annak veszélyét hordozza magában, hogy a monetáris politikai műveletekkel kapcsolatos veszteségek felmerülése esetén hosszabb időn keresztül az NKB jegyzett tőkéjének összege alá csökken vagy akár negatívba fordul az NKB nettó saját tőkéje.

2. A monetáris finanszírozás EUMSZ 123. cikk szerinti tilalmáról (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdés)

84. A fentiek fényében most azt kell megvizsgálni, hogy a monetáris finanszírozás tilalmát is sérti-e a Banka Slovenije azon kötelezettsége, hogy saját forrásból ellentételezze a szanált vagy államilag helyreállított bankok befektetőit.

85. Az EUMSZ 123. cikk értelmében EKB, illetve az NKB-k nem nyújthatnak „folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt” a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére. A 3603/93 rendelet 1. cikke (1) bekezdése b) pontjának ii. alpontja értelmében a „más hitel” fogalma „a közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségeinek finanszírozás[át]” jelenti.

86. A monetáris finanszírozás fogalmának e meghatározására tekintettel először azt kell megvizsgálni, hogy a Banka Slovenije által a ZBan-1 és a ZPSVIKOB alapján a csődhelyzetben lévő hitelintézetek részvényeseinek és hitelezőinek bizonyos körülmények között nyújtandó ellentételezés „a közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségének” minősül-e (erről lásd az a) pontot).

87. Másodszor, azon körülményre tekintettel, hogy a finanszírozásra a Banka Slovenije nyereségéből kerül sor, amelynek legalábbis egy része rendes körülmények között egyébként is az állami költségvetésbe folyna be, meg kell vizsgálni, hogy ez a 3603/93 rendelet 1. cikke (1) bekezdése b) pontjának ii. alpontja értelmében vett, valamely NKB általi tiltott „finanszírozásnak” minősül-e (erről lásd a b) pontot).

a) „A közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségeinek” fogalmáról

88. A ZBan-1 és a ZPSVIKOB kétféle ellentételezést ír elő: egyrészt a bank befektetőinek ellentételezését tőkeinstrumentumaik fizetésképtelenségi értékének megfelelő összegben, ha utólag bebizonyosodik, hogy azok leírása vagy megszüntetése során nem tartották tiszteletben az NCWO-elvet a Banka Slovenije gondatlansága miatt (első kérdés). [34] Emlékeztetőül: ezen elv szerint a szanálást jelentő állami beavatkozás miatt egyetlen befektető sem kerülhet rosszabb helyzetbe annál, mint amelyben rendes fizetésképtelenségi eljárás lefolytatása esetén lett volna. Más szóval, a szlovén bíróságok előtt az ellentételezéssel kapcsolatban jelenleg folyamatban lévő jogvitákban a felperes befektetők arra hivatkoznak, hogy a szanált bankok fizetésképtelensége esetén többet kaptak volna annál, mint amit a szanálás, illetve a helyreállítás során a Banka Slovenijétől kaptak.

89. Másrészt átalányjellegű ellentételezést kell nyújtani az alacsonyabb jövedelmű befektetőknek a tőkeinstrumentumok névértékének 80%-a, legfeljebb azonban 20 000 euró erejéig, függetlenül attól, hogy fizetésképtelenség esetén megszerezhető lett volna-e ez az összeg (második kérdés). [35]

90. Abban a kérdésben, hogy ezek a fizetési kötelezettségek a 3603/93 rendelet 1. cikke (1) bekezdése b) pontjának ii. alpontja értelmében vett „a közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségeinek” minősülnek-e, az eljárásban részt vevő valamennyi fél – még ha eltérő eredménnyel is – azt az álláspontot képviselte, hogy az a döntő tényező, hogy e tekintetben vétkességen alapuló vagy objektív felelősségről van-e szó. Amennyiben ugyanis a felelősség a Banka Slovenije vétkességén alapul, az ebből eredő követelések a Banka Slovenije „saját” kötelezettségei, nem pedig „a közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségei”.

91. A szlovén kormány véleménye szerint a KBER és az EKB alapokmányának 35.3. cikkével összhangban az NKB-k kötelességszegéséért való felelősséget kizárólag saját nemzeti joguk határozza meg. Egyébként ez a rendelkezés és az EUMSZ 340. cikk harmadik bekezdése az EKB tekintetében azt is előírja, hogy az EKB felelős harmadik személyekkel szemben az általa vagy alkalmazottai által feladataik ellátása során okozott károkért.

92. A Bizottság véleménye szerint ez akkor is így van, ha a vétkességen alapuló felelősség nemzeti közfeladatok ellátása során merül fel, mivel az NKB-k „saját felelősségükre és kockázatukra” látják el az ilyen feladatokat a KBER és az EKB alapokmányának 14.4. cikke alapján.

93. A Banka Slovenije és az EKB nem vitatta kifejezetten ezt az állítást. Azt az álláspontot képviselték azonban, hogy a szóban forgó fizetési kötelezettségek semmiképpen sem vétkességen alapuló, hanem objektív felelősséget jelentenek.

94. Úgy tűnik, ez nem vitatott az átalányjellegű ellentételezést illetően. Ugyanakkor azonban az sem vitatott, hogy az NCWO-elv szerinti ellentételezési kötelezettség *de lege lata* a Banka Slovenije gondatlanságához és ezáltal egy vétkességi elemhez kötődik. A Banka Slovenije és az EKB azonban lényegében azzal érvel, hogy az NCWO-elv szerinti ellentételezési kötelezettség közvetlenül a Charta 17. cikkének (1) bekezdése szerinti, a tulajdonhoz való alapvető jogból ered, és ezért *de lege feranda* sem tehető függővé egy vétkességi elemtől. Következésképpen e tekintetben mindenképpen a 3603/93 rendelet 1. cikke (1) bekezdése b) pontjának ii. alpontja értelmében vett „a közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségéről” van szó.

[34] E felelősség feltételeivel kapcsolatban lásd a jelen indítvány 31., 32. és 34. pontját.

[35] Lásd e tekintetben a jelen indítvány 35. pontját.

1) A felelősség vétkességen alapuló jellegének irrelevanciája

95. Amint azt azonban a következőkben kifejtem, az EUMSZ 123. cikk megsértésének kérdése szempontjából nem bír jelentőséggel, hogy az NKB fizetési kötelezettsége saját kötelezettségszegéséből ered-e, vagy sem.

96. Az NKB „saját" kötelezettségének vagy a 3603/93 rendelet 1. cikke (1) bekezdése b) pontjának ii. alpontja értelmében vett „a közszektor kötelezettségének" való minősítés szempontjából sokkal inkább kizárólag az bírhat jelentőséggel, hogy a felelősség *az NKB KBER keretében végzett feladatainak* ellátásához vagy a KBER és az EKB alapokmányának 14.4. cikke értelmében vett *egyéb közfeladatok* ellátásához kapcsolódik-e. [36]

97. Ellenkező esetben a tagállam kibújhatna pénzügyi kötelezettségei alól azáltal, hogy közérdekből nélkülözhetetlen, de különösen beavatkozó jellegű és költséges feladatokat bíz NKB-jára. [37] Ez kiváltképpen igaz a felelősségi kockázatokkal járó feladatokra, és különösen akkor, ha a felelősséget már a gondatlanság is megalapozza, vagy akár vétkesség nélkül is fennáll.

98. Ha bármely más állami szervet bíznának meg ilyen feladatokkal, végeredményben az állam lenne felelős az esetlegesen okozott károkért; az NKB ilyen feladatokkal való megbízása esetén azonban az állam és a központi bank költségvetésének szigorú elkülönítése miatt főszabály szerint semlegesek maradnának az állampénztár szempontjából ez ebből eredő kötelezettségek. [38] Amint azt már kifejtettem, az elkülönített költségvetések alapvető elemét képezik a központi bankok függetlensége biztosításának. [39] Következésképpen a központi bank költségvetésére háruló teher nem tekinthető azonosnak az állami költségvetésre háruló teherrel.

99. Ilyen teher saját NKB-ra való hárítása azonban nem egyeztethető össze az EUMSZ 123. cikk értelmével és céljával. E rendelkezés célja annak megakadályozása, hogy a KBER bármiféle pénzügyi támogatást nyújtson a tagállamoknak. [40] Egyéb közfeladatok NKB-ra ruházását megfelelő finanszírozás nélkül tehát főszabály szerint az érintett tagállam pénzügyi támogatásának kell tekinteni, ha ezek a feladatok jellemzően olyan költségekkel járnak, amelyeket az átruházás miatt a tagállam helyett immár az NKB-nak kell viselnie.

100. Ugyanez következik a KBER és az EKB alapokmányának 14.4. cikkéből, amely szerint az NKB-k „saját felelősségükre és kockázatukra" látnak el nemzeti feladatokat. Ez a rendelkezés nem írja elő, hogy ki felelős pénzügyileg valamely tevékenységért, hanem csupán azt határozza meg, hogy kinek kell azt betudni. Ennek megfelelően a 14.4. cikk kifejezetten úgy folytatódik, hogy az NKB által saját felelősségére és kockázatára ellátott feladatok „nem tekinthetők a KBER feladatkörébe tartozónak".

[36] Az EKB állandó gyakorlata is ebbe az irányba mutat; lásd csak: Convergence Report June 2016, 30. o.; Convergence Report June 2020, 31. o.; CON/2015/22 vélemény, 2.3.1. és azt követő pontok.

[37] Képzeljük csak el azt a – bevallottan valószínűtlen – helyzetet, hogy egy tagállam olyan infrastrukturális létesítmények építésével és üzemeltetésével bízza meg NKB-ját, mint utak, vasutak vagy repülőterek.

[38] Bár a jelen esetben a szlovén állam átmenetileg lemond a Banka Slovenije nyereségéből őt megillető részről és így költségvetési forrásokról, ez azonban csak egyik eleme a finanszírozási mechanizmusnak. Lásd e tekintetben nyomban a jelen indítvány 122. és azt követő pontjait.

[39] Lásd különösen a jelen indítvány 55–57. pontját.

[40] 2012. november 27-i Pringle ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 132. pont); 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 95. pont); 2018. december 11-i Weiss és társai ítélet (C-493/17, EU:C:2018:1000, 103. pont).

2) A szanálásfinanszírozás mint a KBER és az EKB alapokmányának 14.4. cikke értelmében vett egyéb közfeladat

101. A bankok állami helyreállítása és rendezett módon történő szanálása nem valamely NKB KBER keretében ellátandó feladata, hanem egyéb közfeladat.[41] A KBER feladatait az EUMSZ 127. cikk határozza meg kimerítő jelleggel, és azok lényegében az Unió monetáris politikájának irányításában állnak.[42]

102. A Banka Slovenije által 2013-ban és 2014-ben elrendelt szanálási és reorganizációs intézkedések ekkor még tisztán nemzeti feladatnak minősültek, mivel azokat a bankok szanálására vonatkozó szabályoknak az ESZM-rendelet és a 2014/59 irányelv által megvalósított uniós szintű harmonizációja előtt hajtották végre.

103. De a bankunió létrehozását követően sem a KBER feladatai közé kell sorolni a bankszanálást. Igaz ugyan, hogy az EUMSZ 127. cikk (5) bekezdése szerint a KBER támogatja a hatáskörrel rendelkező hatóságokat a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó politikáik zavartalan megvalósításában is.

104. Ebből azonban nem lehet azt a következtetést levonni, hogy a bankszanálás a KBER feladata lenne. Ez már az EUMSZ 127. cikk (5) bekezdésének megfogalmazásából is kitűnik, amely szerint a KBER segíti „a hatáskörrel rendelkező hatóságokat" ezen intézkedések végrehajtásában, nem pedig maga felelős ezen intézkedésekért. A 2014/59 irányelv 3. cikkének (3) bekezdése e tekintetben lehetővé teszi a tagállamok számára a jelenlegi jogi helyzetben, hogy NKB-jukat szanálási hatóságként jelöljék ki.[43] E rendelkezés egyértelművé teszi azonban, hogy ebben az esetben közigazgatási hatáskörrel ruházzák fel az NKB-t.

105. Így az EUMSZ 127. cikk (5) bekezdésében és a 2014/59 irányelv 3. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezések csupán azt mutatják, hogy az ilyen feladatok NKB-ra történő átruházása főszabály szerint nem ellentétes a KBER céljaival és feladataival (lásd a KBER és az EKB alapokmánya 14.4. cikkének második mondatát). A bankszanálás feladatának valamely NKB-ra történő átruházása azonban nem teszi ezt a KBER feladatává. Uniós szinten egyébként nem az EKB felelős a bankok szanálásáért, hanem egy kifejezetten erre a célra létrehozott ügynökség, a Szanálási Testület (*Single Resolution Board*, röviden SRB).[44]

106. Következésképpen 2013-ban és 2014-ben a KBER és az EKB alapokmányának 14.4. cikke értelmében vett egyéb közfeladatot látott el a Banka Slovenije szanálási hatóságként. Az ilyen feladat nem tartozik a KBER feladatkörébe, és ezért főszabály szerint a tagállamoknak kell finanszírozniuk azt.

[41] A bankok rendezett módon történő szanálása vagy állami helyreállítása közérdek, mivel a bankok fizetésképtelensége a bankok rendszerszintű funkciói miatt súlyos következményekkel járhat mind a pénzügyi rendszerre, mind a reálgazdaságra nézve, és ezért lehetőség szerint el kell kerülni azt; lásd például: a 2014/59 irányelv (1) és (2) preambulumbekezdése; a Banco de Portugal és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-504/19, EU:C:2020:943, 1. pont).

[42] Lásd: 2012. november 27-i Pringle ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 94. pont).

[43] Jelenleg 15 tagállamban (többek között) az NKB látja el a nemzeti szanálási hatóság feladatait; lásd: https://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/resolution-committee/resolution-authorities.

[44] Egyébként a bankfelügyelet a bankunió létrehozása után ugyanígy nem tekinthető a KBER feladatának, bár az egységes felügyeleti mechanizmusban részben az EKB látja el ezt a feladatot. A felügyeleti feladatokat ugyanis szigorúan el kell különíteni a monetáris politikai feladatoktól; lásd például az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló, 2013. október 15-i 1024/2013/EU tanácsi rendelet (SSM-rendelet) (HL 2013. L 287., 63. o.) (65) és (66) preambulumbekezdését. A bankfelügyeletet és a bankszanálást szintén szigorúan el kell különíteni egymástól; lásd a 2014/59 irányelv 3. cikkének (3) bekezdését.

107. A megfelelő finanszírozás követelménye különösen annak fényében bír jelentőséggel, hogy egy bank helyreállítása vagy szanálása elkerülhetetlenül messzemenő beavatkozással jár a részvényesek és hitelezők tulajdonhoz való jogába. Így a korábbi szlovén jog is az érintett tőkeinstrumentumok leírását és átalakítását szabta az állami pénzeszközök felhasználásával végrehajtott reorganizációs intézkedés feltételéül. [45]

108. A 2019. évi törvény ugyanakkor jelenleg egyrészt átalányjellegű ellentételezési kötelezettséget ír elő egyes befektetők javára a ZPSVIKOB 4–7. cikke szerint. Másrészt a Banka Slovenije a ZBan-1 és a ZPSVIKOB alapján felel az NCWO-elv megsértéséért, minek körében a ZBan-1 223a. cikke alapján e felelősséget már a gondatlanság is megalapozza. E rendelkezés szerint akkor áll fenn gondatlanság, ha a kár (tehát a jelen esetben az NCWO-elv megsértése) olyan tények és körülmények figyelmen kívül hagyásának következménye, amelyekről a Banka Slovenije határozatának meghozatalakor tudomással bírt vagy tudomással bírhatott volna.

109. Az ily módon meghatározott gondatlanság azonban viszonylag gyorsan bekövetkezhet az NCWO-elv megsértésének megállapítása esetén.

110. A tőkeinstrumentumok szükséges leírásának és átalakításának mértékét a bank szanálásáról szóló határozat meghozatala előtt határozzák meg a bank eszközeinek és kötelezettségeinek értékelése alapján. Ezen értékelés keretében azt is megpróbálják meghatározni, hogy fizetésképtelenségi helyzetben milyen értékkel rendelkeznének az eszközök és a kötelezettségek. Ezt az értékelést azonban többnyire rendkívül rövid idő alatt – magára a szanálásra általában csak egy hétvége áll rendelkezésre – és a bank legfontosabb eszközeire és kötelezettségeire szorítkozva kell elvégezni. Kézenfekvő tehát, hogy a szanálást követően az összes rendelkezésre álló adat figyelembevételével elvégzett értékelés arra a következtetésre jut, hogy bizonyos tőkeinstrumentumok magasabb értéket kaptak volna fizetésképtelenségi helyzetben. Ebben az esetben alkalmazandó az NCWO-elv. [46]

111. A tagállamnak tehát mindenképpen számolnia kell egy ilyen felelősségi eset bekövetkeztével. Bármely más tagállami szervre történő átruházás esetén végeredményben az állami költségvetést terhelnék ezek a kifizetések. A Banka Slovenije csak szanálási hatóságként való kijelölése miatt kerül abba a helyzetbe, hogy a megfelelő ellentételezéseket saját forrásaiból kell kifizetnie. Még nyilvánvalóbb ez a körülmény a ZPSVIKOB 4–7. cikke szerinti, átalányjellegű ellentételezés nyújtására vonatkozó kötelezettség esetében.

3) Közbenső következtetés

112. Következésképpen az ellentételezés mindkét fajtáját a 3603/93 rendelet 1. cikke (1) bekezdése b) pontjának ii. alpontja értelmében vett „a közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségeinek” kell tekinteni.

[45] Lásd ezzel kapcsolatban: 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 26. pont).

[46] A különböző értékelések jelentőségével és működésével kapcsolatban lásd részletesen: az Aeris Invest kontra ESZT és Algebris (UK) és Anchorage Capital Group kontra ESZT ügyre vonatkozó indítványom (C-874/19 P és C-934/19 P, EU:C:2021:563, 57–68., valamint 74–78. pont).

4) Másodlagosan: a Charta 17. cikkének (1) bekezdéséből nem következik a tagállam arra vonatkozó objektív kötelezettsége, hogy állami forrásokból nyújtson ellentételezést az NCWO-elv alapján

113. Ha azonban a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy annak kérdése szempontjából, hogy „a közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettsége" áll-e fenn, mégis az bír jelentőséggel, hogy vétkességen vagy objektív kötelezettségen alapul-e az NKB felelőssége, akkor meg kell jegyezni a következőket: az EKB állításával ellentétben a Bíróság még nem mondta ki kifejezetten, hogy a Charta 17. cikkének (1) bekezdése feltétlenül megköveteli az NCWO-elv tiszteletben tartását.

114. Az NCWO-elv mögött az az elképzelés áll, hogy a bank (valószínűsíthető) csődhelyzetbe kerülése esetén állami beavatkozás nélkül a bank fizetésképtelensége az egyetlen alternatíva. Más szóval, részvényeseinek és hitelezőinek tőkeinstrumentumai ebben a helyzetben már semmiképpen nem rendelkeznek a fizetésképtelenségi értéknél magasabb piaci értékkel.[47] Ennek megfelelően a Bíróság megállapította, hogy a (valószínűsíthetően) csődhelyzetbe kerülő bank tőkeinstrumentumainak leírása vagy megszüntetése az NCWO-elv egyidejű garanciája mellett nem jelent az érintett befektetők tulajdonhoz való jogába való indokolatlan beavatkozást.[48]

115. Ebből azonban nem vonható le az a következtetés, hogy szükségszerűen indokolatlan beavatkozásról van szó, ha nem tartják tiszteletben ezt az elvet.

116. Igaz ugyan, hogy a tulajdonhoz való jogba való ilyen súlyos beavatkozás általában méltányos összegű kártalanítást tesz szükségessé.[49] Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB)[50] ítélkezési gyakorlata szerint azonban eseti alapon a piaci érték alatti kártalanítás is méltányos összegű lehet közérdekű okokból.[51] Ilyen közérdekű megfontolások bizonyos esetekben a bankszanálással összefüggésben is figyelembe vehetők. Ez különösen azért érvényes, mert ellenkező esetben a bank befektetői helyett a társadalomnak kellene viselnie ezeket a terheket, noha a gazdasági sikerek idején csak az előbbiek részesültek a bank nyereségéből. Ezen túlmenően az állami szervek cselekvőképességét túlzottan korlátozná, ha minden esetben a fizetésképtelenségi értéken kellene ellentételezniük egy olyan bank befektetőit, amelynek csődje súlyos következményekkel járhat a nemzetgazdaságra nézve.

117. Ennek megfelelően, bár az uniós jog jelenleg, azaz a bankunió létrehozását követő új jogi helyzetben azt írja elő, hogy a szanált bank befektetői kártalanítást igényelhetnek az NCWO-elv alapján. Ezt azonban nem közpénzből, hanem az egységes szanálási alap forrásaiból finanszírozzák, amelyet a kereskedelmi bankok hozzájárulásaiból töltenek fel.[52]

47 Lásd ezzel kapcsolatban részletesen: az Aeris Invest kontra ESZT és Algebris (UK) és Anchorage Capital Group kontra ESZT ügyekre vonatkozó indítványom (C-874/19 P és C-934/19 P, EU:C:2021:563, 112–118. pont).

48 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 78. és 79. pont); 2016. szeptember 20-i Ledra Advertising és társai kontra Bizottság és EKB ítélet (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 73. és 74. pont).

49 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország (A mezőgazdasági földterületeken megszerzett haszonélvezeti jogok) ítélet (C-235/17, EU:C:2019:432, 87. pont).

50 Mivel a Charta 17. cikke megfelel az EJEE (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv.) 1. kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkének, az utóbbi rendelkezést a Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében a védelem minimális szintjeként figyelembe kell venni; lásd: 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország (A mezőgazdasági földterületeken megszerzett haszonélvezeti jogok) ítélet (C-235/17, EU:C:2019:432, 72. pont).

51 Lásd e tekintetben: EJEB, 1999. március 25., Papachelas kontra Görögország ítélet (CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, 48. §).

52 Lásd az ESZM-rendelet 76. cikke (1) bekezdésének e) pontját.

118. Következésképpen a Charta 17. cikkének (1) bekezdéséből nem következik a tagállam arra vonatkozó objektív – tehát mindig és bármiféle kötelezettségszegéstől függetlenül fennálló – kötelezettsége, hogy állami forrásokból nyújtson ellentételezést az NCWO-elv alapján. Ezen ellentételezés tehát nem emiatt minősül „a közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségének".

119. A szlovén jog alapján nyújtandó ellentételezések sokkal inkább azért minősítendők „a közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségeinek", mert ezek a kötelezettségek kizárólag egy egyéb közfeladatnak – mégpedig a bankszanálásnak – az NKB-ra megfelelő finanszírozás nélkül történő átruházásából következnek.[53]

b) A finanszírozás forrásáról

120. Ezt követően azonban felmerül a kérdés, hogy egy ilyen kötelezettségnek az NKB forrásaiból történő bármilyen finanszírozása az EUMSZ 123. cikk megsértését eredményezi-e.

121. Úgy tűnik, hogy a szlovén kormány ebben az összefüggésben azt az álláspontot képviseli, hogy csak a pénzteremtés útján történő közvetlen finanszírozás sérti a monetáris finanszírozás EUMSZ 123. cikk szerinti tilalmát. A ZPSVIKOB 40. cikke szerint azonban az ellentételezéseket a Banka Slovenije (a bevételeknek a kiadásokkal szembeni többleteként meghatározott) nyereségéből finanszírozzák.[54]

122. Valamely központi bank nyeresége a monetáris politikai műveleteiből származik. A KBER és az EKB alapokmányának 18.1. cikkével összhangban ezeket kizárólag az EUMSZ 127. cikkben meghatározott célok elérése, elsősorban tehát az árstabilitás biztosítása érdekében végzik. Nyereség e tekintetben különösen a készpénzkibocsátásból és a refinanszírozási műveletekből származó kamatbevételekből,[55] de az értékpapírügyletekből vagy a devizakereskedelemből származó bevételekből is származhat. Sem az EUMSZ 123. cikk, sem a 3603/93 rendelet nem szabályozza kifejezetten, hogy tiltott finanszírozásnak kell-e tekinteni e források költségvetési célú felhasználását.

123. Ebben az összefüggésben mindazonáltal a Bizottság is hangsúlyozta azt a körülményt, hogy a Banka Slovenije nyereségének egy részét, amelyet a Banka Slovenije a különleges tartalékok képzésére fordít, rendes körülmények között az állami költségvetésnek juttatnák. Ez felveti azt a jogos kérdést, hogy az ellentételezési mechanizmus megengedhetősége függhet-e attól, hogy az NKB nyereségének érintett hányadát közvetlenül vagy csak annak az állami költségvetésbe történő befizetését követően fordítják-e a szóban forgó ellentételezések kifizetésére.

124. Az NKB nyeresége egy részének az általános állami kiadások finanszírozására történő felhasználása szinte valamennyi uniós tagállamban bevett gyakorlat.[56] Az a bírságokból vagy pénzbüntetésekből származó többlet költségvetési célú felhasználásához hasonlítható. Ezt

[53] Lásd a jelen indítvány 96. és azt követő pontjait, valamint a 112. pontban szereplő következtetést.

[54] Lásd ezzel kapcsolatban részletesen már a jelen indítvány 53. pontját.

[55] Ezek jelentik az úgynevezett monetáris jövedelmet; lásd a KBER és az EKB alapokmányának 32.2. cikkét.

[56] Az EKB esetében a KBER és az EKB alapokmánya 33.1. cikkének b) pontja úgy rendelkezik, hogy a tartalékok képzését követően a nettó nyereség maradványát tőkerészesedésük arányában fel kell osztani az NKB-k között.

főszabály szerint nem tekintik a monetáris finanszírozás tilalma megsértésének, mivel a nyereség csupán az NKB monetáris politikai intézkedéseinek „melléktermé̊ke”, nem pedig az állam javára végzett bevételszerzésre irányuló gazdasági tevékenység eredménye. [57]

125. E nyereség állam általi felhasználásának lehetősége azonban nem térhet el eredeti céljától. Ellenkező esetben az a monetáris finanszírozás tilalmának kijátszásához vezethet. [58]

126. Az eredeti céltól való eltérést kell feltételezni akkor, ha a monetáris politikai célok háttérbe szorulnak a finanszírozási célok megvalósítása érdekében. Pontosan ezzel jár azonban a ZPSVIKOB 40. cikkében foglalt szabályozás.

127. Az alapján ugyanis nemcsak a nyereségnek azt a részét fordítják finanszírozási – és ezáltal a monetáris politikai céloktól eltérő – célokra, amelyet általában az állami költségvetésbe fizetnek be, hanem különösen az általános tartalékok képzésére szánt részt is. Ugyanis amint azt már bemutattam, a megfelelő tartalékok képzése végeredményben a monetáris politikai cselekvőképesség és ezáltal a központi bank működőképességének megőrzését is szolgálja. [59] Ez különösen igaz a jelen ügyben szereplőhöz hasonló olyan helyzetben, amelyben ráadásul a már képzett tartalékok 50%-a fordítható finanszírozási célokra, amely ennélfogva már nem használható fel a veszteségek fedezésére. [60]

128. Általánosságban elmondható, hogy a monetáris politikai műveletek nem szolgálhatják a bevételszerzést, hanem az EUMSZ 127. cikkben szereplő célkitűzések eléréséhez kell hozzájárulniuk. A jelen esetben azonban a ZPSVIKOB 40. cikkében foglalt szabályozás arra ösztönözhet, vagy szélsőséges esetben akár politikai nyomást is előidézhet arra vonatkozóan, hogy a monetáris politikai eszköztár alkalmazása során a nyereségszerzés szándékával járjanak el, és szorítsák háttérbe a monetáris politikai motivációkat. A már említett okok miatt ugyanis az NKB-nak az az érdeke, hogy a lehető leghamarabb visszaállítsa döntési szabadságát nyereségének tartalékképzés céljára történő felhasználását illetően. [61]

129. Ily módon a monetáris finanszírozás tilalma a KBER függetlenségét is biztosítja. [62] Ez a tilalom ugyanis nemcsak azt a célt szolgálja, hogy egyfajta költségvetési fegyelmet biztosítson a tagállamokban. [63] A célja sokkal inkább az, hogy egyrészt megakadályozza, hogy a tagállamok kormányai költségvetési politikai döntéseik révén növeljék a monetáris bázist, és ezáltal bizonyos körülmények között befolyásolják a KBER monetáris politikáját. [64] Másrészt azáltal, hogy kizárja az NKB-k forrásaihoz a tagállami kormányok általi széles körű hozzáférést, azt is megakadályozza, hogy a kormányok ily módon aláássák központi bankjuk pénzügyi függetlenségét.

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

[58] A kijátszás tilalmával kapcsolatban lásd: a 3603/93 rendelet hetedik preambulumbekezdése; 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 101. pont).

[59] Lásd ezzel kapcsolatban részletesen a jelen indítvány 77. és azt követő pontjait.

[60] Lásd ezzel kapcsolatban a jelen indítvány 70. és azt követő pontjait.

[61] Lásd ezzel kapcsolatban különösen a jelen indítvány 78. és 79. pontját.

[62] Lásd ezzel kapcsolatban már bevezetőjelleggel a jelen indítvány 50. pontját.

[63] E szemponttal kapcsolatban lásd: 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 100. pont); 2018. december 11-i Weiss és társai ítélet (C-493/17, EU:C:2018:1000, 107. pont).

[64] Ez annak ellenére így van, hogy a KBER monetáris politikája – a széles körben elterjedt vélekedéssel ellentétben – nem elsősorban a monetáris bázis vagy a pénzkínálat, hanem az árstabilitás szabályozására irányul; lásd ezzel kapcsolatban például: *Deutsche Bundesbank*, Die Rolle von Banken, Nichtbanken und Zentralbank im Geldschöpfungsprozess, 2017. április havi jelentés, 28. o.

130. Következésképpen az NKB nyereségének felhasználását eltéríti eredeti céljától a ZPSVIKOB 40. cikkében foglalthoz hasonló szabályozás.[65] Ez az EUMSZ 123. cikk szerinti tilalom kijátszását jelenti.

c) Következtetés

131. Következésképpen az EUMSZ 123. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a szanálási hatóságként eljáró NKB az alábbi módon finanszírozott ellentételezést köteles fizetni valamely hitelintézet azon befektetőinek, akiknek tőkeinstrumentumait az általa elrendelt reorganizációs vagy szanálási intézkedés miatt leírták vagy megszüntették: először az adott NKB egy bizonyos időponttól elért teljes nyereségét, valamint a már meglévő tartalékok egy részét használják fel, majd ha ezek nem elegendőek, az érintett tagállam kölcsönt nyújt, amelynek visszafizetésére az NKB teljes jövőbeli nyereségét is felhasználják a kölcsönösszeg eléréséig.

Ez akkor is így van, ha a nemzeti jog szerinti ellentételezési kötelezettséget az úgynevezett „No creditor worse off" elvnek az NKB gondatlanságán alapuló megsértése keletkezteti, és akkor is, ha ez a kötelezettség objektíve áll fenn a befektetők meghatározott csoportjával szemben anélkül, hogy bizonyítani kellene az említett elv megsértését vagy az NKB gondatlanságát.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik, ötödik, hatodik, hetedik és nyolcadik kérdésről

132. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik, ötödik, hatodik, hetedik és nyolcadik kérdésével az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság) lényegében azt kívánja megtudni, hogy ellentétesek-e különösen a 2006/48 irányelv 44. cikkének (1) bekezdésével, illetve a 2013/36 irányelv 53. cikkének (1) bekezdésében szereplő, az előbbivel lényegében azonos tartalmú későbbi rendelkezéssel a ZPSVIKOB 10–22. cikkében foglalt rendelkezések.

133. Ez utóbbi rendelkezések arra kötelezik a Banka Slovenijét, hogy részben vagy egészben tegyen közzé a honlapján bizonyos olyan információkat és dokumentumokat, amelyek a 2013-ban és 2014-ben elrendelt szanálási és reorganizációs intézkedések keretében a tőkeinstrumentumok leírására vagy megszüntetésére vonatkozó határozatának alapjául szolgáltak, illetve hogy egy virtuális adattérben tegye hozzáférhetővé azokat az ellentételezéssel kapcsolatos jogviták potenciális felperesei számára. Konkrétan a stressztesztek eredményeiről és a hitelintézetek szanálását, illetve helyreállítását megelőzően végzett Asset Quality Review-króI (AQR-ek) szóló jelentésekről, valamint a hitelintézetek eszközeinek és kötelezettségeinek értékeléseiről van szó, amelyek alapján a Banka Slovenije döntött a tőkeinstrumentumok megszüntetésének vagy leírásának konkrét mértékéről.

134. A kérdést előterjesztő bíróság tájékoztatása szerint a szóban forgó bankra vonatkozó információk honlapon történő közzétételére összesített formában, minden személyes adat, bizalmas információ és üzleti titok kitakarásával, de a hitelintézet megnevezésével kerül sor, és az információk mindenki számára hozzáférhetők. A virtuális adattérhez az ellentételezéssel kapcsolatos jogvita valamennyi potenciális felperese és jogi képviselőik, tehát konkrétan a leírt

[65] Az EKB éves konvergenciajelentéseiben a monetáris finanszírozás tilalmára tekintettel általában kritikusnak tekinti, ha fix összegeket, illetve még el nem ért nyereségeket már előre beterveznek bizonyos költségvetési célokra; lásd: Convergence Report June 2016, 31. o.; Convergence Report June 2020, 33. o.

vagy megszüntetett tőkeinstrumentumok (korábbi) tulajdonosai számára is hozzáférést biztosítanak. A személyes adatokat ennek során kitakarják, a bizalmas információkat és az üzleti titkokat pedig ilyenként jelölik meg.

1. A 2006/48 irányelv és a 2013/36 irányelv tárgyi hatályáról

135. A 2006/48 irányelv – más néven harmadik tőkekövetelmény-irányelv (angolul Capital Requirements Directive) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésre és annak prudenciális felügyeletére vonatkozó harmonizált szabályokat tartalmazott. Ezt az irányelvet 2014. január 1-jei hatállyal a 2013/36 irányelv vagy negyedik tőkekövetelmény-irányelv váltotta fel.

136. A 2006/48 irányelv 44. cikkét, illetve a 2013/36 irányelv 53. cikkét a nemzeti jog által a bankfelügyelet feladatával megbízott hatóságok tevékenységére kell alkalmazni,[66] és e rendelkezések elrendelik az e hatóságok által felügyeleti tevékenységük során szerzett bizonyos információk bizalmas kezelését.

a) A 2001/24 irányelv értelmében vett reorganizációs és felszámolási intézkedésekre való közvetlen alkalmazhatóság hiánya

137. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a Banka Slovenije már akkor is ellátta a bankfelügyelet feladatát, amikor a 2006/48 irányelv volt hatályban. A 2013-ban és 2014-ben elrendelt rendkívüli intézkedések azonban, amelyekkel összefüggésben felhasználták a jelen ügyben szóban forgó információkat és dokumentumokat, nem felügyeleti intézkedések. A kérdést előterjesztő bíróság és az eljárásban részt vevő valamennyi fél egybehangzó álláspontja szerint a szóban forgó intézkedéseket sokkal inkább a 2001/24 irányelv értelmében vett reorganizációs vagy felszámolási intézkedéseknek kell tekinteni, amelyeket a Banka Slovenije a 2001/24 irányelv 2. cikke értelmében vett szanálási hatóságként (párhuzamosan) ellátott feladatkörében rendelt el. Ennek megfelelően a fent említett felek szintén egybehangzóan abból indulnak ki, hogy a 2006/48 irányelv és a 2013/36 irányelv rendelkezései nem alkalmazhatók közvetlenül a Banka Slovenije e tevékenységére.

138. Ugyanakkor mind a Banka Slovenije, mind a Bizottság hangsúlyozza, hogy legalább azon információk egy részét, amelyek közzétételét, illetve hozzáférhetővé tételét a ZPSVIKOB 10–22. cikke előírja, tárgyi kapcsolat fűzi a bankfelügyelethez.

139. E tekintetben az következik a 2006/48 irányelv 48. cikke (1) bekezdése – második albekezdésével összefüggésben értelmezett – első albekezdésének a) pontjából, illetve a 2013/36 irányelv 59. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből, hogy a felügyeleti kontextusban védelmet élvező információk nem veszítik el ezt a védelmet szanálási kontextusban történő továbbításuk vagy felhasználásuk miatt. Az előbbi rendelkezések ugyanis úgy rendelkeznek, hogy a szanálási hatóságoknak történő továbbítás megengedett, minek körében biztosítani kell, hogy ezen információk ebben az esetben is legalább a 2006/48 irányelv 44. cikkében, illetve a 2013/36 irányelv 63. cikkében említettel egyenértékű védelemben részesüljenek.

[66] Lásd a 2006/48 irányelv 3. cikkének 4. pontját, illetve a 2013/36 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének 36. pontját.

140. A jelen esetben e tekintetben különbséget kell tenni egyfelől az eszközöknek és kötelezettségeknek a tőkeinstrumentumok leírása és megszüntetése szükséges mértékének meghatározására irányuló értékelése, másfelől pedig a stressztesztek és az AQR-ek között.

141. Az értékelés alapvető és tipikus eljárási lépés az állami reorganizációs vagy szanálási intézkedés elrendelésekor.[67] Amint már megállapítottam, ezek az intézkedések nem tartoznak a 2006/48 irányelv és a 2013/36 irányelv tárgyi hatálya alá.[68]

142. Ezzel szemben igaz, hogy a rendszeres stressztesztek és AQR-ek felügyeleti eszközök.[69] Ezeket együttesen „Comprehensive Assessmentnek" nevezik, amelynek eredménye általában átláthatóságot teremt a bank ellenálló képességét illetően, és ezáltal erősíti a pénzügyi szektorba vetett bizalmat. A 2013/36 irányelv 53. cikkének (1) bekezdése szerinti szakmai titoktartási kötelezettséggel ezért azonban éppen nem ellentétes a stressztesztek az 53. cikk (3) bekezdése alapján történő nyilvánosságra hozatala.

143. A Bizottságnak a 2013. és 2014. évi rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatos állami támogatásra vonatkozó határozatából az is kiderül, hogy Szlovénia a jelen ügyben releváns stressztesztet, valamint az AQR-eket a Bizottság kérésére kifejezetten a reorganizációs intézkedések (amelyek lényegében állami feltőkésítésben nyilvánultak meg) és azok állami támogatások joga szerinti jóváhagyásának előkészítése céljából végezte el.[70] Így mindenesetre úgy tűnik, hogy nem olyan helyzet áll fenn, amelyben a 2006/48 irányelv 48. cikke (1) bekezdésének a) pontja, illetve a 2013/36 irányelv 59. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében vett, felügyeleti kontextusban összeállított információkat a szanálási hatóságnak továbbították.

b) A 2006/48 irányelv és a 2013/36 irányelv alkalmazhatósága hivatkozás útján?

144. A bankokra vonatkozó reorganizációs és felszámolási intézkedések kölcsönös elismeréséről szóló 2001/24 irányelv 33. cikke azonban „a [2000/12] irányelv 30. cikkében előírt szabályoknak és feltételeknek [megfelelő]" hivatali titoktartásra való hivatkozást tartalmaz, amelyet a 2000/12 irányelvet felváltó 2006/48 irányelv 158. cikkének (2) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezés szerint az irányelv 44. és azt követő cikkeire való hivatkozásként kell értelmezni. Mivel a 2006/48 irányelvet a 2013/36 irányelv hatályon kívül helyezte, ezt a hivatkozást az utóbbi hatálybalépését követően a 2013/36 irányelv 53. és azt követő cikkeire való hivatkozásként kell értelmezni (lásd a 2013/36 irányelv 163. cikkét).

145. A Banka Slovenije ebből azt a következtetést vonja le, hogy különösen a 2013/36 irányelv 53. cikke a 2001/24 irányelv értelmében vett reorganizációs és felszámolási intézkedésekre is alkalmazandó.

[67] Lásd a jelenlegi jogi helyzetben az ESZM-rendelet 20. cikkét és a 2014/59 irányelv 36. cikkét. Ezen értékelés szanálás keretében betöltött jelentőségével kapcsolatban lásd már a jelen indítvány 110. pontját és a 46. lábjegyzetben szereplő hivatkozásokat.

[68] Lásd a jelen indítvány 135. és 137. pontját.

[69] Lásd például a 2013/36 irányelv 100. cikkét.

[70] Lásd a szlovéniai NLB szerkezetátalakítása útján Szlovénia által a Nova Ljubljanska banka d.d. javára végrehajtani tervezett SA.33229 (2012/C) – (korábbi 2011/N) számú állami támogatásról szóló, 2013. december 18-i bizottsági határozat (HL 2014. L 246., 28. o.) (9) preambulumbekezdését. Lásd e tekintetben még: EJEB, 2021. szeptember 14., Pintar és társai kontra Szlovénia ítélet (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, 7. és 9. §).

146. Amint azt azonban a Bíróság már megállapította, a 2001/24 irányelv nem a hitelintézetek reorganizációjának és felszámolásának területére vonatkozó tagállami jogszabályok összehangolására irányult.[71] Az irányelv sokkal inkább csak az ilyen intézkedések tagállamokban való kölcsönös elismerését kívánta szabályozni.[72] Ennek megfelelően ezen irányelv 33. cikke már csak a szövege alapján is kizárólag a különböző tagállamok hatóságai közötti tájékoztatási, illetve konzultációs eljárások keretében kicserélt információkra vonatkozik, amelyek éppen ezen intézkedések kölcsönös elismerését szolgálják. Amennyiben azonban ez az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, az alapügyben szóban forgó információk nem kapcsolódnak ilyen határokon átnyúló eljárásokhoz.

147. A bankfelügyelettel ellentétben, amelyre vonatkozóan már 2000-től kezdve egységes jogszabályi rendelkezéseket fogadtak el,[73] a bankszanálást csak 2014-ben a 2014/59 irányelvvel, majd az ESZM-rendelettel – tehát a jelen ügyben szóban forgó intézkedések elfogadását követően – harmonizálták.

148. Következésképpen a 2001/24 irányelv 33. cikkében szereplő hivatkozás nem értelmezhető úgy, hogy az egy korábban kizárólag a nemzeti jog hatálya alá tartozó reorganizációs vagy szanálási intézkedéssel kapcsolatos valamennyi információ bizalmas kezelését előírja. Ezen intézkedések feltételeinek harmonizációja ugyanis éppen nem volt előírva abban az időszakban, amikor a 2001/24 irányelv hatályban volt.

c) A 2006/48 irányelv alkalmazhatósága a felügyeleti és szanálási tevékenység ugyanazon hatóság általi végzése esetén?

149. Ilyen körülmények között végezetül a Bizottságnak a 2006/48 irányelv alkalmazhatósága mellett szóló érveit is el kell utasítani. A Bíróság előtti eljárásban a Bizottság azt az álláspontot képviselte, hogy önmagában abból a körülményből, hogy a 2006/48 irányelv alkalmazásának időszakában Szlovénia ugyanazt a hatóságot bízta meg a bankszanálás feladatával – amelyet ez az irányelv nem szabályoz –, amely a bankfelügyeleti feladatot is ellátta – amelyet a 2006/48 irányelv szabályoz –, az következik, hogy ez az irányelv a bankszanálási tevékenységre is alkalmazandó.

150. A 2006/48 irányelv azonban nem rendelkezik ilyesmiről. Igaz ugyan, hogy – a későbbi irányelvekkel ellentétben[74] – nem írja elő a bankfelügyelet és a bankszanálás szigorú intézményi különválasztását. Ebből azonban nem következik az, hogy ugyanazok a szabályok vonatkoznának a bankfelügyeletre és a bankszanálásra, különösen annak fényében, hogy a bankszanálás egyáltalán nem volt harmonizálva uniós szinten, amikor a 2006/48 irányelv hatályban volt.[75]

151. Önmagában a szanálási feladatoknak a felügyeleti hatóságra történő átruházásából nem lehet továbbá arra következtetni, hogy az érintett tagállam a felügyeleti hatóságokra alkalmazandó harmonizált jogi szabályozás alá kívánta volna vetni magát a hitelintézetek szanálása tekintetében. Ennek feltételezése sokkal inkább annak az érintett tagállam nemzeti bíróságai által történő megállapítását feltételezné, hogy az érintett tagállam az irányelv által nem szabályozott

[71] 2013. október 24-i LBI-ítélet (C-85/12, EU:C:2013:697, 39. pont); 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 104. pont).

[72] 2013. október 24-i LBI-ítélet (C-85/12, EU:C:2013:697, 39. pont); 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 104. pont).

[73] Különösen a már említett 2000/21 irányelvvel, 2006/48 irányelvvel és 2013/36 irányelvvel.

[74] Lásd a 2013/36 irányelv 4. cikkének (1) és (7) bekezdését, valamint a 2014/59 irányelv 3. cikkének (3) bekezdését.

[75] Véleményem szerint egyébként ez az oka annak, hogy a 2006/48 irányelv miért nem említi a bankszanálást, és ezért nem írja elő a felügyeleti tevékenységtől való intézményi elkülönítést sem.

területen is kötve kíván lenni az irányelv rendelkezéseihez.[76] A jelen ügyben ennek ellenkezőjéről van szó, mivel az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság) éppen azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a tagállami szanálási hatóságok tevékenységére is alkalmazandók voltak-e a bankfelügyeletre vonatkozó irányelvek a bankunió létrehozását és a bankszanálás ezzel járó harmonizációját megelőző időszakban.

d) Következtetés

152. Következésképpen a 2006/48 irányelv 44. cikke és a 2013/36 irányelv 53. cikke nem alkalmazandó sem a 2001/24 irányelv értelmében vett reorganizációs vagy felszámolási intézkedés végrehajtása céljából és az utóbbi irányelv kizárólagos alkalmazása mellett elvégzett stressztesztek eredményeire és a hitelintézet ily módon elvégzett AQR-jéről szóló jelentésekre, sem pedig az ilyen hitelintézet eszközeinek és kötelezettségeinek ebben az összefüggésben készített értékelésére.

153. E következtetésre tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik, hatodik, hetedik és nyolcadik kérdésre nem szükséges válaszolni.

2. A leírt vagy megszüntetett tőkeinstrumentumok (korábbi) tulajdonosai általi hatékony jogérvényesítéshez szükséges dokumentumok közzétételének, illetve hozzáférhetővé tételének jelentőségéről

154. Ez az eredmény összhangban áll az EJEB által a tulajdon védelmével kapcsolatban felállított követelményekkel. Az EJEB a Pintar és társai kontra Szlovénia ítéletében megállapította, hogy a ZPSVIKOB elfogadása, illetve alkalmazása előtti szlovén jogi helyzet az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke szerinti tulajdonhoz való alapvető jog eljárási dimenziójának megsértését jelentette a leírt vagy megszüntetett tőkeinstrumentumok (korábbi) tulajdonosainak jogai tekintetében.

155. Az EJEB véleménye szerint a szóban forgó tőkeinstrumentumok leírására és megszüntetésére vonatkozó határozat meghozatalának alapjául szolgáló információk és dokumentumok bizalmas jellege megakadályozza, hogy ezek a személyek megértsék a tulajdonhoz való jogukba való beavatkozás körülményeit és indokait.[77]

156. E körülmények és indokok ismerete azonban szükséges ahhoz, hogy adott esetben jogorvoslattal éljenek a tulajdonhoz való alapvető jogba való beavatkozással szemben. Az EJEB hangsúlyozza, hogy e tekintetben különösen a stressztesztek eredményei és az AQR-ekről szóló jelentések kulcsfontosságú információnak minősülnek.[78]

[76] Lásd ebben az értelemben: 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874, 53. és 56. pont).

[77] EJEB, 2021. szeptember 14., Pintar és társai kontra Szlovénia ítélet (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, 107. §).

[78] EJEB, 2021. szeptember 14., Pintar és társai kontra Szlovénia ítélet (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, 99. és 100. §).

VI. Végkövetkeztetések

157. A fenti megfontolásokra figyelemmel azt javaslom a Bíróságnak, hogy az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság, Szlovénia) előzetes döntéshozatal iránti kérelmére a következő választ adja:

1. Az EUMSZ 130. cikket, valamint a KBER és az EKB alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv 7. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az NKB nyereségének felhasználására vonatkozó olyan nemzeti szabályozás, amely több éven keresztül teljes mértékben megakadályozza az NKB-t általános tartalékainak feltöltésében, és amely szerint az NKB már meglévő tartalékai ezenfelül egy bizonyos összeg erejéig közfeladatok finanszírozására fordíthatók. Az ilyen szabályozás ugyanis annak veszélyét hordozza magában, hogy a monetáris politikai műveletekkel kapcsolatos veszteségek felmerülése esetén hosszabb időn keresztül az NKB jegyzett tőkéjének összege alá csökken vagy akár negatívba fordul az NKB nettó saját tőkéje.

2. Az EUMSZ 123. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a szanálási hatóságként eljáró NKB az alábbi módon finanszírozott ellentételezést köteles fizetni valamely hitelintézet azon befektetőinek, akiknek tőkeinstrumentumait az általa elrendelt reorganizációs vagy szanálási intézkedés miatt leírták vagy megszüntették: először az adott NKB egy bizonyos időponttól elért teljes nyereségét, valamint a már meglévő tartalékok egy részét használják fel, majd ha ezek nem elegendőek, az érintett tagállam kölcsönt nyújt, amelynek visszafizetésére az NKB teljes jövőbeli nyereségét is felhasználják a kölcsönösszeg eléréséig.

   Ez akkor is így van, ha a nemzeti jog szerinti ellentételezési kötelezettséget az úgynevezett „No creditor worse off” elvnek az NKB gondatlanságán alapuló megsértése keletkezteti, és akkor is, ha ez a kötelezettség objektíve áll fenn a befektetők meghatározott csoportjával szemben anélkül, hogy bizonyítani kellene az említett elv megsértését vagy az NKB gondatlanságát.

3. A 2006/48/EK irányelv 44. cikkét és a 2013/36/EU irányelv 53. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azok nem alkalmazandók sem a 2001/24/EK irányelv értelmében vett reorganizációs vagy felszámolási intézkedés végrehajtása céljából és az utóbbi irányelv kizárólagos alkalmazása mellett elvégzett stressztesztek eredményeire és a hitelintézet ily módon elvégzett Asset Quality Review-járól szóló jelentésekre, sem pedig az ilyen hitelintézet eszközeinek és kötelezettségeinek ebben az összefüggésben készített értékelésére.