



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

19 päivänä heinäkuuta 2016 *

[30.9.2016 annetulla määräyksellä oikaistu teksti]

Ennakkoratkaisupyyntö — Pankkisektoria koskevan komission tiedonannon pätevyys ja tulkinta —
Direktiivin 2001/24/EY ja direktiivin 2012/30/EU tulkinta — Pankeille finanssikriisin yhteydessä
myönnetty valtiontuet — Vastuunjako — Osakkeenomistajien oman pääoman, hybridipääoman ja
huonompisijaisten velkainstrumenttien likvidaatio — Luottamuksensuojan periaate —
Omaisuuksensuoja — Osakkaiden ja kolmansien etujen suoja — Luottolaitosten tervehdyttäminen
ja likvidaatio

Asiassa C-526/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Ustavno sodišče
(Slovenian perustuslakituomioistuin) on esittänyt 6.11.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut
unionin tuomioistuimeen 20.11.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Tadej Kotnik ym.,

Jože Sedonja ym.,

Fondazione cassa di risparmio di Imola,

Andrej Pipuš ym.,

Tomaž Štrukelj,

Luka Jukič,

Angel Jaromil,

Franc Marušič ym.,

Stajka Skrbinšek,

Janez Forte ym.,

Državni svet Republike Slovenije,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije,

Igor Karlovšek,

* Oikeudenkäyntikieli: sloveeni.

Marija Karlovšek ja

Janez Gosar

vastaan

Državni zbor Republike Slovenije,

Vlada Republike Slovenijen,

Banka Slovenijen ja

Okrožno sodišče v Ljubljanin osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano, jaostojen puheenjohtajat R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (esittelevä tuomari), A. Arabadjiev, C. Toader ja D. Šváby sekä tuomarit M. Safjan, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund ja C. Vajda,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 1.12.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Tadej Kotnik ym., edustajinaan M. Kunič ja J. Sladič, odvetniki,
- Jože Sedonja ym., edustajanaan T. Kek, odvetnica,
- Fondazione cassa di risparmio di Imola, edustajinaan U. Ilić, M. Jan, B. Ilić ja A. Arko, odvetniki, sekä P. Trifoni, C. G. Sinatra ja G. Altomare, avvocati,
- Andrej Pipuš ym., edustajanaan Andrej Pipuš, avocat,
- Luka Jukič,
- Franc Marušič ym., edustajanaan B. Rejc, odvetnik,
- Stajka Skrbinšek, edustajanaan T. Bromše, odvetnik,
- Janez Forte ym., edustajanaan Z. Fritz,
- Državni svet Republike Slovenije, asiamiehinään M. Bervar, avustajanaan H. Butolen, odvetnica, sekä B. Kekec, J. Slivšek ja D. Štrus,
- Igor ja Marija Karlovšek, edustajanaan I. Karlovšek, odvetnik,
- Janez Gosar,
- Državni zbor Republike Slovenije, asiamiehenään M. Brglez,

- Banka Slovenije, edustajanaan B. Jazbec, avustajinaan R. Grilc, odvetnik, ja T. Lübbig, Rechtsanwalt,
 - Slovenian hallitus, asiamiehinään V. Klemenc, T. Mihelič Žitko,
 - [sellaisena kuin se on oikaistuna 30.9.2016 annetulla määräyksellä] Irlanti, asiamiehinään E. Creedon, L. Williams ja A. Joyce, avustajinaan E. McCullough, SC, ja A. O'Neill, BL,
 - Espanjan hallitus, asiamiehenään A. Rubio González,
 - Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan P. Gentili, avvocato dello Stato,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään L. Flynn, P. J. Loewenthal, K.-Ph. Wojcik ja M. Žebre,
- kuultuaan julkisasiamiehen 18.2.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
- on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013 (Pankkitiedonanto) annetun komission tiedonannon (EUVL 2013, C 216, s. 1) 40–46 kohdan pätevyyttä ja tulkintaa sekä niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 54 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi osakeyhtiöitä perustettaessa sekä niiden pääomaa säilytettäessä ja muutettaessa, 25.10.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/30/EU (EUVL 2012, L 315, s. 74) 29, 34, 35 ja 40–42 artiklan ja luottolaitosten tervehdyttämisestä ja likvidaatiosta 4.4.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/24/EY (EYVL 2001, L 125, s. 15) 2 artiklan seitsemännen luetelmakohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty oikeudenkäynnissä, jossa on kyse 23.11.2006 annetun pankkisektorilain (Zakon o bančništvu), sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasiassa käytävässä oikeudenkäynnissä (Uradni list RS, nro 99/10; jäljempänä pankkisektorilaki), eräiden sellaisten säännösten perustuslainmukaisuudesta, joissa säädetään poikkeustoimista pankkijärjestelmän elvyttämiseksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2001/24

- 3 Direktiivin 2001/24 johdanto-osan viides ja kuudes perustelukappale ovat sanamuodoltaan seuraavat:

”(5) Talletusten vakuusjärjestelmistä 30 päivänä toukokuuta 1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/19/EY [(EYVL 1994, L 135, s. 5)], jolla otettiin käyttöön periaate, että luottolaitokset ovat velvollisia osallistumaan kotijäsenvaltion vakuusjärjestelmään, osoittaa vieläkin selvemmin, että tervehdyttämistoimenpiteiden ja likvidaatiomenettelyjen vastavuoroinen tunnustaminen on tarpeen.

- (6) On tärkeää uskoa kotijäsenvaltion hallinnollisille tai oikeusviranomaisille yksinomainen toimivalta päättää kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön ja siellä voimassa olevien käytäntöjen mukaisista tervehdyttämistoimenpiteistä sekä soveltaa niitä. Koska on vaikea yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä ja käytäntöjä, olisi omaksuttava järjestelmä, jossa jäsenvaltiot vastavuoroisesti tunnustavat kunkin jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet niiden laitosten elinkelpoisuuden palauttamiseksi, joille se on myöntänyt toimiluvan.”
- 4 Direktiivin 2001/24 2 artiklan seitsemännen luetelmakohdan mukaan ”tervehdyttämistoimenpiteillä” tarkoitetaan ”toimenpiteitä, joilla on tarkoitus säilyttää tai palauttaa ennalleen luottolaitoksen taloudellinen tilanne ja jotka voivat vaikuttaa kolmansien osapuolien olemassa oleviin oikeuksiin, mukaan lukien toimenpiteitä, joihin voi kuulua maksujen keskeyttäminen, täytäntöönpanotoimenpiteiden keskeyttäminen tai saatavien alentaminen”.

Direktiivi 2012/30

- 5 Direktiivin 2012/30 johdanto-osan kolmas ja viides perustelukappale on muotoiltu seuraavasti:
- ”(3) Yhdenmukaisen vähimmäissuojan takaamiseksi tällaisten osakeyhtiöiden osakkeenomistajille ja velkojille on erityisen tärkeää sovittaa yhteen ne kansalliset säännökset, jotka koskevat tällaisten osakeyhtiöiden perustamista sekä niiden pääoman säilyttämistä, korottamista ja alentamista.

– –

- (5) Olisi annettava yhteisön säännöksiä sen pääoman säilyttämisestä, joka on velkojen saatavien turvana, ja erityisesti olisi kiellettävä kaikenlainen pääoman alentaminen jakamalla sitä osakkeenomistajille, jos nämä eivät ole siihen oikeutettuja, sekä asettaa rajoituksia yhtiön oikeudelle hankkia omia osakkeitaan.”
- 6 Direktiivin 29 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Päätös pääoman korottamisesta on tehtävä yhtiökokouksessa. – –”
- 7 Sen 34 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Merkityn pääoman alentamisesta on aina, jollei se perustu tuomioistuimen päätökseen, tehtävä päätös ainakin yhtiökokouksessa – –”
- 8 Direktiivin 2012/30 35 artiklassa säädetään, että ”jos yhtiössä on eri osakelajeja, yhtiökokouksen päätös merkityn osakepääoman alentamisesta on tehtävä toimittamalla erilliset äänestykset ainakin niiden eri lajia olevien osakkeiden omistajien keskuudessa, joiden oikeuksiin päätös vaikuttaa”.
- 9 Sen 40 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

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

- 10 Direktiivin 41 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos merkittävä pääomaa alennetaan ottamalla takaisin osakkeita, jotka yhtiö on hankkinut itse tai sellaisen henkilön kautta, joka toimii omissa nimissään mutta yhtiön lukuun, takaisin ottamisesta päätetään aina yhtiökokouksessa.”

- 11 Direktiivin 42 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

Direktiivi 2014/59/EU

- 12 Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU (EUVL 2014, L 173, s. 190) annettiin 15.5.2014.

- 13 Direktiivin 2014/59 117 artiklalla muutettiin muun muassa direktiivin 2001/24 2 artiklan seitsemännessä luetelmakohdassa ollutta ”tervehdyttämistoimenpiteiden” määritelmää. Muutoksen jälkeen näillä tarkoitetaan ”toimenpiteitä, joilla on tarkoitus säilyttää tai palauttaa ennalleen asetuksen (EU) N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa määritellyn luottolaitoksen tai sijoituspalveluyrityksen taloudellinen tilanne ja jotka voivat vaikuttaa kolmansien osapuolten olemassa oleviin oikeuksiin, mukaan lukien toimenpiteitä, joihin voi kuulua maksujen keskeyttäminen, täytäntöönpanotoimenpiteiden keskeyttäminen tai saatavien alentaminen; näihin toimenpiteisiin sisältyy direktiivissä 2014/59/EU säädettyjen kriisinratkaisuvälineiden soveltaminen ja kriisinratkaisuvälineiden käyttö”.

- 14 Direktiivin 2014/59 130 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on hyväksyttävä ja julkaistava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2014. Niiden on viipymättä toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle.

Jäsenvaltioiden on sovellettava näitä säännöksiä 1 päivästä tammikuuta 2015.

Jäsenvaltioiden on kuitenkin sovellettava IV osaston IV luvun 5 jakson noudattamiseksi annettuja säännöksiä viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2016.”

Pankkitiedonanto

- 15 Pankkitiedonannon 2 ja 3 kohdassa todetaan seuraavaa:

”2. Kriisitiedonannoissa laaditaan kattava kehys finanssisektoria tukeville koordinoituille toimille. Näin varmistetaan rahoitusvakaus samalla kun minimoidaan pankkien keskinäisen ja jäsenvaltioiden välisen kilpailun vääristyminen sisämarkkinoilla. Niissä määritetään valtiontuen saamisen edellytykset ja vaatimukset, joiden on täyttyvä, jotta tällainen tuki soveltuu sisämarkkinoille perussopimuksessa esitettyjen valtiontuen periaatteiden mukaisesti.

Finanssisektorille myönnettävää julkista tukea koskevia valtiontukisääntöjä on päivitetty kriisitiedonannoissa säännöllisesti, jotta on voitu sopeutua muuttuviin tarpeisiin kriisin kehittyessä. Viimeaikaisen kehityksen vuoksi kriisitiedonantoja on jälleen päivitettävä.

3. Kriisitiedonannoissa ja kaikissa yksittäisissä päätöksissä tukitoimenpiteistä ja -ohjelmista, jotka kuuluvat näiden tiedonantojen soveltamisalaan, on oikeusperustana perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohta, jossa poikkeuksellisesti sallitaan tuki jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen.”

- 16 Tiedonannon 15 kohdassa todetaan seuraavaa:

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

- 17 Tiedonannon 17 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Kriisin alkuvaiheessa jäsenvaltiot eivät yleensä ylittäneet ennalta asetettujen vastuunjaon raja-arvojen osalta valtiontukisäännöissä määrättyjä minimivaatimuksia, eikä velkojen edellytetty osallistuvan luottolaitosten pelastamiseen rahoitusvakauden säilyttämisen vuoksi.”

- 18 Pankkitiedonannon 3 jakso koskee pääomapohjan vahvistamiseen ja arvoltaan alentuneiden omaisuuserien pelastamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Sen 3.1.2. kohdan otsikko on ”Osakkeenomistajien ja huonommassa etuoikeusasemassa olevien [ts. huonompisijaisten] velkojen vastuunjako”, ja se sisältää tiedonannon 40–46 kohdan.

- 19 Tiedonannon 40–46 kohdassa todetaan seuraavaa:

”40. Valtiontuki voi luoda moraalikatoa ja heikentää markkinakuria. Moraalikadon lieventämiseksi tukea olisi myönnettävä ainoastaan ehdoilla, joihin sisältyy nykyisten sijoittajien asianmukainen vastuunjako.

41. Asianmukaiseen vastuunjakoon kuuluvat yleensä hybridipääoman omistajien ja huonommassa etuoikeusasemassa olevien [ts. huonompisijaisten] velkainstrumenttien haltijoiden osuudet sen jälkeen kun tappioita on ensin katettu omasta pääomasta. Hybridipääoman omistajien ja huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien haltijoiden on osallistuttava mahdollisimman suurella osuudella pääomavajeen supistamiseen. Osallistuminen pääomavajeen supistamiseen voidaan toteuttaa joko muuttamalla instrumentteja ydinpääomaksi (Common Equity Tier 1, CET 1) – tai alentamalla niiden pääoma-arvoa. Rahavarojen ulosvirtaus tuensaajalta kyseisten arvopaperien haltijoille on joka tapauksessa estettävä, mikäli se on lainsäädännön puitteissa mahdollista.

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

43. Jos pääomavajeen ilmoittaneen pankin vakavaraisuussuhde ylittää [unionin] lainsäädännössä määrätyn minimitason, pankin pitäisi yleensä pystyä omin voimin palauttamaan pääomapositionsa ennalleen toteuttamalla erityisesti 35 kohdassa mainittuja pääoman hankkimista koskevia toimia.

Jos kaikki keinot on käytetty, mukaan lukien mahdolliset valvontatoimet, kuten varhaisen vaiheen toimet tai muut toimivaltaisen valvonta- tai kriisinratkaisuviranomaisen vahvistaman pääomavajeen poistamiseksi toteutettavat korjaavat toimet, huonommassa etuoikeusasemassa olevat velkainstrumentit on periaatteessa muutettava omaksi pääomaksi ennen kuin valtiontukea myönnetään.

44. Kun pankki ei enää täytä lainsäädännössä asetettuja vähimmäispääomavaatimuksia, huonommassa etuoikeusasemassa olevat velkainstrumentit on muutettava pääomaksi tai niiden pääoma-arvoa on alennettava periaatteessa ennen kuin valtiontukea myönnetään. Valtiontukea ei saa myöntää ennen kuin oma pääoma, hybridipääoma ja huonommassa etuoikeusasemassa oleva velka on käytetty täysimääräisesti tappioiden kattamiseen.
45. Edellä 43 ja 44 kohdassa asetettuihin vaatimuksiin voidaan tehdä poikkeuksia, jos kyseisten toimien toteuttaminen vaarantaisi rahoitusvakauden tai johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen. Poikkeusta voitaisiin soveltaa tapauksiin, joissa myönnettävä tuki on pieni suhteessa pankin riskipainotettuihin omaisuuseriin ja pääomavajetta on supistettu huomattavasti erityisesti 35 kohdassa tarkoitetuilla pääoman hankkimista koskevilla toimilla. Kohtuuttomaan lopputulokseen tai rahoitusvakauden järkkymiseen liittyviä ongelmia voitaisiin myös ratkaista harkitsemalla uudelleen niiden toimien järjestystä, joilla pääomavaje pyritään poistamaan.
46. Kohtien 43 ja 44 mukaisia toimia toteutettaessa olisi noudatettava periaatetta, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan. – – Näin ollen huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkojien ei pitäisi saada rahamääräisesti vähemmän kuin mikä heidän hallussaan olevan instrumentin arvo olisi ollut ilman valtiontuen myöntämistä.”

Slovenian oikeus

20 Pankkisektorilain 253 §:n 3 momentissa säädetään, että ”poikkeustoimet katsotaan direktiivissä 2001/24/EY säädetyiksi tervehdyttämistoimenpiteiksi”.

21 Lain 261 a §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Slovenian keskuspankki määrää poikkeustoimia koskevassa päätöksessään, että

1. hyväksyttävät velvoitteet mitätöidään osittain tai kokonaan tai
2. pankkien hyväksyttävät velvoitteet – – muunnetaan kokonaan tai osittain pankin uusiksi tavanomaisiksi osakkeiksi näihin hyväksyttäviin velvoitteisiin perustuvista saatavista muodostuvilla varallisuuden siirroilla tapahtuvan yhtiön pääoman korotuksella

– –

(5) Kun Slovenian keskuspankki mitätöi pankin hyväksyttävät velat tai muuntaa niitä, sen on varmistuttava siitä, että yksittäisille velkojille ei aiheudu pankin hyväksyttävien velvoitteiden mitätöimisen tai muuntamisen vuoksi suurempia tappioita kuin sille aiheutuisi pankin konkurssitapauksessa.

(6) Pankin hyväksyttäviä velvoitteita ovat:

1. pankin peruspääoma (ensimmäisen asteen velvoitteet),
2. velvoitteet – – hybridirahoitusinstrumenttien haltijoita kohtaan (toisen asteen velvoitteet),

3. velvoitteet sellaisten rahoitusinstrumenttien haltijoita kohtaan, jotka on – otettava huomioon laskettaessa pankin lisöpääomaa, ellei tällaisia velvoitteita ole jo katettu tämän momentin 1 tai 2 kohdalla (kolmannen asteen velvoitteet),
4. velvoitteet, joita ei ole katettu tämän momentin 1, 2 tai 3 kohdalla ja jotka maksettaisiin pankin konkurssimenettelyssä sen jälkeen, kun tavanomaisessa asemassa olevat saatavat olisi maksettu (neljännen asteen velvoitteet).”

22 Pankkisektorilain 261 c §:ssä säädetään seuraavaa:

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

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 23 Vuonna 2007 alkaneen ja tätä seuraavina vuosina vaikeutuneen maailmanlaajuisen pankkikriisin johdosta Banka Slovenije (Slovenian keskuspankki) totesi syyskuussa 2013, että viisi slovenialaista pankkia, Nova Ljubljanska banka, d.d., Nova Kreditna banka Maribor, d.d., Abanka Vipava, d.d., Probanka d.d. ja Factor banka, d.d., kärsi oman pääoman vajeesta. Pääomavaje oli niin suuri, ettei niillä ollut riittävästi varoja velkojensa maksuun ja talletustensa arvon kattamiseen.
- 24 Slovenian keskuspankki teki 17.12.2013 päätöksiä poikkeustoimista kahden ensin mainitun pankin pääomapohjan vahvistamiseksi, kolmannen pankin pelastamiseksi ja kahden viimeksi mainitun pankin likvidoimiseksi (jäljempänä asiassa kyseessä olevat toimet).
- 25 Euroopan komissio hyväksyi 18.12.2013 kyseessä oleville viidelle pankille tarkoitetun valtiontuen, jonka Slovenian viranomaiset olivat ensin sille ilmoittaneet.
- 26 Pankkisektorilain ja erityisesti sen 261 a–261 c ja 261 e §:n perusteella toteutettuihin, asiassa kyseessä oleviin toimiin kuuluivat osakkeenomistajien oman pääoman ja hybridipääoman sekä huonompisijaisten saatavien (jäljempänä huonompisijaiset velkainstrumentit) likvidaatio.
- 27 Unionin tuomioistuimelle toimitetun aineiston mukaan huonompisijaiset velkainstrumentit ovat rahoitusinstrumentteja, joilla on tiettyjä sekä velkatuotteiden että oman pääoman ehtoisten arvopapereiden ominaisuuksia. Instrumentit liikkeelle laskeneen yksikön maksukyvyttömyys- tai likvidaatiotilanteessa näiden instrumenttien haltijat (jäljempänä huonompisijaiset velkojat) tyydytetään tavanomaisessa asemassa olevien velkojien jälkeen mutta ennen osakkeenomistajia. Niiden haltijoiden tällä tavoin kantaman taloudellisen riskin vastineeksi kyseisten instrumenttien tuotto on korkeampi.
- 28 Ustavno sodišče (Slovenian perustuslakituomioistuin) käsiteltäväksi on saatettu lukuisia perustuslainmukaisuuden tutkimiseen tähtääviä vaatimuksia, joita ovat esittäneet sekä yksityishenkilöt että Državni svet Republike Slovenije (Slovenian kansallisneuvosto) ja Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Slovenian oikeusasiamies). Vaatimukset kohdistuivat niiden pankkisektorilain säännösten perustuslainmukaisuuteen, joiden perusteella asiassa kyseessä olevat toimet on toteutettu, muun muassa taannehtivuuden kiellon periaatteen, luottamuksensuojan periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja omaisuuden suojan osalta.
- 29 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan pankkisektorilain säännöksillä on saatettu pankkitiedonanto osaksi kansallista oikeutta, jotta kansalliset viranomaiset voisivat myöntää sektorin yrityksille sisämarkkinoille soveltuvia valtiontukia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tämän vuoksi pääasioiden kantajien moitteet kohdistuvat todellisuudessa pankkitiedonantoon, vaikka niillä riitautetaankin mainitut kansalliset säännökset. Kantajat katsovat, että tiedonanto on sekä Slovenian perustuslain että

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 17 artiklan ja direktiivien 2012/30 ja 2001/24 vastainen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo olevansa toimivaltainen arvioimaan sellaisten kansallisten säännösten perustuslainmukaisuutta, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista oikeutta. Se katsoo sitä vastoin, että näin ei ole silloin, kun ei voida olla varmoja sen unionin oikeussäännön tulkinnasta tai pätevyydestä, jota on käytetty sen kansallisen säännöksen oikeusperustana, jonka perustuslainmukaisuus on asetettu kyseenalaiseksi. Kyseinen kansallinen tuomioistuin esittää, että tällaisessa tilanteessa unionin tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta vastata kyseisen oikeussäännön pätevyyttä ja tulkintaa koskeviin kysymyksiin, jotta se voisi itse tämän jälkeen arvioida käsiteltävänä olevassa asiassa kyseisen kansallisen lainsäädännön säännösten perustuslainmukaisuuden.

30 Ustavno sodišče on näin päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko pankkitiedonantoa tulkittava niiden oikeusvaikutusten osalta, joita siitä konkreettisesti aiheutuu, koska – unionilla on yksinomainen toimivalta valtiontukien alalla [SEUT] 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla ja koska komissio on [SEUT] 108 artiklan nojalla toimivaltainen tekemään päätöksiä valtiontuista, siten, että pankkitiedonannolla on sitova vaikutus niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka aikovat lieventää jäsenvaltion taloudessa olevaa vakavaa häiriötä luottolaitoksille annettavalla valtiontuella, jos tämä tuki on pysyvää eikä sitä voida helposti perii takaisin?
- 2) Ovatko pankkitiedonannon 40–46 kohta, joissa asetetaan sellaisten valtiontukien, joiden tarkoituksena on lieventää jäsenvaltion taloudessa olevaa vakavaa häiriötä, myöntämismahdollisuuden ehdoksi oman pääoman ja [huonompisijaisten velkainstrumenttien] mitätöiminen ja/tai [huonompisijaisten velkainstrumenttien] muuntaminen omaksi pääomaksi, jotta tukia myönnettäisiin mahdollisimman vähän, kun otetaan huomioon moraalikadon riski, yhteensopimattomia [SEUT] 107, [SEUT] 108 ja [SEUT] 109 artiklan kanssa siltä osin kuin niissä ylitetään komission toimivalta, siten kuin se on määritelty [EUT]-sopimuksen edellä mainituissa määräyksissä valtiontukien osalta?
- 3) Mikäli toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, ovatko pankkitiedonannon 40–46 kohta, joissa asetetaan valtiontukien myöntämismahdollisuuden ehdoksi velvollisuus mitätöidä oma pääoma ja/tai muuntaa velkainstrumentteja omaksi pääomaksi, siltä osin kuin tämä velvollisuus koskee ennen pankkitiedonannon julkaisemista liikkeeseen laskettuja osakkeita (oma pääoma) ja [huonompisijaisia velkainstrumentteja], joiden arvo voitiin niiden liikkeeseenlaskuhetkellä nollata kokonaan tai osittain korvauksetta vain pankin konkurssitapauksessa, unionin oikeudessa vahvistetun luottamuksensuojan periaatteen mukaisia?
- 4) Mikäli toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi ja kolmanteen kysymykseen myöntävästi, ovatko pankkitiedonannon 40–46 kohta, joissa asetetaan valtiontukien myöntämismahdollisuuden ehdoksi velvollisuus mitätöidä oma pääoma ja [huonompisijaiset velkainstrumentit] ja/tai muuntaa [huonompisijaiset velkainstrumentit] omaksi pääomaksi, ilman että olisi pantu vireille ja saatettu päätökseen konkurssimenettelyä, jossa velallisen omaisuus olisi likvidoitu tuomioistuinmenettelyssä, jossa huonompisijaisten rahoitusinstrumenttien haltijat olisivat voineet olla asianosaisina, – perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa vahvistetun omaisuudensuojan mukaisia?
- 5) Mikäli toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi ja kolmanteen ja neljänteen kysymykseen myöntävästi, ovatko pankkitiedonannon 40–46 kohta, joissa asetetaan valtiontukien myöntämismahdollisuuden ehdoksi velvollisuus mitätöidä oma pääoma ja/tai muuntaa [huonompisijaiset velkainstrumentit] omaksi pääomaksi, siltä osin kuin tällaisten toimenpiteiden

toteuttaminen edellyttää osakeyhtiön peruspääoman alentamista ja/tai korottamista toimivaltaisen hallintoelimen päätöksen perusteella eikä osakeyhtiön yhtiökokouksen päätöksen perusteella, ristiriidassa [direktiivin 2012/30] 29, 34, 35 ja 40–42 artiklan kanssa?

- 6) Voidaanko pankkitiedonantoa, erityisesti kun otetaan huomioon sen 19 kohta ja siinä säädetty vaatimus perusoikeuksien noudattamisesta, sen 20 kohta sekä kyseisen tiedonannon 43 ja 44 kohtaan sisältyvä periaatteellinen velvoite muuntaa omaksi pääomaksi [huonompisijaisia velkainstrumentteja] tai alentaa niiden pääoma-arvoa ennen valtiontukien myöntämistä, tulkita siten, että tällainen toimenpide ei velvoita jäsenvaltioita, jotka aikovat lieventää taloudessaan olevaa vakavaa häiriötä valtiontuella, joka myönnetään luottolaitoksille, ottamaan käyttöön velvollisuutta ryhtyä edellä mainittuun muuntamiseen tai alentamiseen edellytyksenä sille, että valtiontukia myönnetään SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, vai siten, että valtiontuen hyväksymiseksi riittää, että muuntamis- tai alentamistoimenpidettä sovelletaan vain oikein mitoitettusti?
- 7) Onko [direktiivin 2001/24] 2 artiklan seitsemättä luetelmakohtaa mahdollista tulkita siten, että tervehdyttämistoimenpiteisiin kuuluvat myös pankkitiedonannon 40–46 kohdassa tarkoitetut osakkeenomistajien ja huonompisijaisten velkojen vastuunjakoa koskevat toimenpiteet (ydinpääoman ja [huonompisijaisten velkainstrumenttien] arvon alentaminen sekä [huonompisijaisten velkainstrumenttien] muuntaminen omaksi pääomaksi)?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavia huomioita

- 31 Slovenian hallitus ja komissio ovat tuoneet esiin epäilynsä siitä, täyttävätkö pankkitiedonannon 40–46 kohdan pätevyyttä koskevat toisesta seitsemänteen ennakkoratkaisukysymys ottaa tutkittavaksi, koska tiedonannolla ei niiden mukaan ole välittömiä oikeusvaikutuksia kolmansiin.
- 32 On huomattava, että käsiteltävän asian taustalla ovat valtiontuet, jotka Slovenian hallitus on myöntänyt kansallisen pankkijärjestelmän elvyttämiseksi.
- 33 Asiassa on tarkemmin ottaen kyse siitä, voidaanko sekä osakkeenomistajiin että huonompisijaisiin velkoihin kohdistuvaa vastuunjakovaatimusta, jonka komissio on asettanut, jotta pankkisektorilla myönnettyjen valtiontukien voitaisiin SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti katsoa soveltuvan sisämarkkinoille, pitää yhteensopivana lukuisten unionin oikeussäätöjen kanssa. Tällaisen vaatimuksen pätevyyttä on voitava valvoa unionin tuomioistuimessa SEUT 267 artiklassa määrätystä menettelyssä, mikä onkin juuri toisesta viidenteen kysymyksen kohteena.
- 34 Kysymykset on siis otettava tutkittaviksi.

Ensimmäinen kysymys

- 35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään vastauksen siihen, onko pankkitiedonantoa tulkittava siten, että se sitoo jäsenvaltioita.
- 36 SEUT 108 artiklan 3 kohdalla on otettu käyttöön olemassa olevien tukien ja uusien tukisuunnitelmien ennakkovalvonta. Näin järjestetyllä ennakkovalvonnalla pyritään siihen, että pelkästään sisämarkkinoille soveltuvat tuet toteutetaan (ks. tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, 25 ja 26 kohta).

- 37 Sen arvioiminen, soveltuvatko tukitoimenpiteet SEUT 107 artiklan 3 kohdan nojalla sisämarkkinoille, kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä unionin tuomioistuimet valvovat (ks. tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, 28 kohta).
- 38 Komissiolla on tämän osalta laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten monitahoista arviointia (ks. vastaavasti tuomio 11.9.2008, Saksa ym. v. Kronofrance, C-75/05 P ja C-80/05 P, EU:C:2008:482, 59 kohta ja tuomio 8.3.2016, Kreikka v. komissio, C-431/14 P, EU:C:2016:145, 68 kohta).
- 39 Komissio voi tätä harkintavaltaa käyttäessään vahvistaa suuntaviivoja vahvistaakseen perusteet, joiden mukaisesti se haluaa arvioida jäsenvaltioiden suunnittelemien tukitoimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille.
- 40 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun komissio antaa tällaisia käytännesääntöjä ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että niitä sovelletaan vastedes niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä se lähtökohtaisesti voi poiketa näistä säännöistä uhalla, että sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tai luottamuksensuojan periaatteen kaltaisia yleisiä oikeusperiaatteita (tuomio 8.3.2016, Kreikka v. komissio, C-431/14 P, EU:C:2016:145, 69 ja 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Tästä huolimatta on niin, ettei komissio voi käytännesääntöjen vahvistamisella luopua sille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa osoitetun harkintavallan käyttämisestä (ks. vastaavasti tuomio 8.3.2016, Kreikka v. komissio, C-431/14 P, EU:C:2016:145, 71 kohta). Pankkitiedonannon kaltaisen tiedonannon antaminen ei siis vapauta komissiota velvollisuudestaan tutkia ne erityiset poikkeukselliset olosuhteet, joihin jäsenvaltio on tietyssä yksittäisessä tapauksessa vedonnut vaatiakseen SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan välitöntä soveltamista, eikä velvollisuudestaan perustella se, että se kieltäytyy hyväksymästä tällaista vaatimusta (tuomio 8.3.2016, Kreikka v. komissio, C-431/14 P, EU:C:2016:145, 72 kohta).
- 42 Pankkitiedonannon 41, 43 ja 44 kohdasta käy tässä tapauksessa ilmi, että asianmukainen vastuunjako, joka asetetaan tiedonannossa valtiontuen myöntämisen edellytykseksi, merkitsee, että tappiot katetaan ensisijaisesti omalla pääomalla ja tämän jälkeen lähtökohtaisesti huonompisijaisten velkojen osuudella. Tiedonannon 43 ja 44 kohdan vaatimuksista poikkeaminen voidaan sallia sen 45 kohdan mukaan silloin, kun tällainen osallistuminen ”vaarantaisi rahoitusvakauden tai johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen”.
- 43 Edellä esitetystä seuraa yhtäältä, että pankkitiedonannon sisältämien käytännesääntöjen vahvistamisen vaikutukset rajoittuvat siihen, että komissio rajoittaa itse harkintavaltansa käyttöä niin, että jos jäsenvaltio ilmoittaa näiden sääntöjen mukaisen valtiontukisuunnitelman komissiolle, tämän on lähtökohtaisesti hyväksyttävä suunnitelma. Toisaalta jäsenvaltioilla säilyy mahdollisuus ilmoittaa komissiolle valtiontukisuunnitelmia, jotka eivät täytä tiedonannossa vahvistettuja arviointiperusteita, ja komissio voi hyväksyä tällaisia suunnitelmia poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa.
- 44 Tästä seuraa, että pankkitiedonannolla ei luoda jäsenvaltioihin kohdistuvia itsenäisiä velvoitteita vaan vahvistetaan pelkästään edellytykset, joilla pyritään takaamaan pankeille finanssikriisin yhteydessä myönnettyjen valtiontukien soveltuvuus sisämarkkinoille ja jotka komission on otettava huomioon käyttäessään SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan perustuvaa laajaa harkintavaltaansa.
- 45 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että pankkitiedonantoa on tulkittava siten, ettei se sido jäsenvaltioita.

Toinen kysymys

- 46 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on toisella kysymyksellään halunnut vastauksen siihen, onko SEUT 107–SEUT 109 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pankkitiedonannon 40–46 kohdalle siltä osin kuin näissä kohdissa asetetaan valtiontuen hyväksymisen edellytykseksi vaatimus vastuunjaosta, johon osakkeenomistajat ja huonompisijaiset velkojat osallistuvat.
- 47 Pankkitiedonanto annettiin SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla.
- 48 Tämän määräyksen mukaan komissio voi katsoa sisämarkkinoille soveltuviksi tuet jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen.
- 49 Tähän määräykseen perustuvan harkintavaltansa nojalla komissiolla on oikeus kieltää tuen myöntäminen, jos tuki ei kannusta tuensaajayrityksiä käyttäytymään niin, että ne edistävät jonkin tässä määräyksessä tarkoitetun tavoitteen saavuttamista. Tällaisen tuen täytyy olla tarpeellinen määräyksessä vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi siten, että ilman sitä pelkästään markkinoilla vallitsevat lait eivät saisi tuensaajayrityksiä omaksumaan käyttäytymistä, joka edistäisi näiden tavoitteiden saavuttamista. Tukea, jolla parannetaan tuensaajayrityksen taloudellista tilannetta ilman, että tuki on tarpeen SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, ei näet voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana (tuomio 13.6.2013, HGA ym. v. komissio, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 50 Siihen, että pankkitiedonannon 40–46 kohta on annettu tämän määräyksen nojalla, todettakoon, että finanssipalveluilla on keskeinen rooli unionin taloudessa. Pankit ja luottolaitokset ovat eri markkinoilla toimintaansa harjoittavien yritysten olennainen rahoituslähde. Pankit ovat tämän lisäksi hyvin usein sidoksissa toisiinsa, ja monilla niistä on kansainvälistä toimintaa. Tästä syystä yhden tai useamman pankin toimintakyvyttömyys saattaa levitä nopeasti muihin pankkeihin niin kyseisessä jäsenvaltiossa kuin muissakin jäsenvaltioissa. Tämä puolestaan saattaa johtaa kielteisiin vaikutuksiin talouden muilla sektoreilla.
- 51 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 56 kohdassa todennut, SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan käyttämistä oikeusperustana voidaan pitää erittäin perusteltuna siksikin, että maailmanlaajuisissa finanssikriisissä, jonka vuoksi tiedonanto annettiin, lukuisat jäsenvaltiot ovat kärsineet vakavista häiriöistä taloudessaan.
- 52 Pankkitiedonannon 2 kohdan mukaan komissio on siis halunnut määrittää jäsenvaltioiden finanssisektorin tukemiseen tähtäävien valtiontukien saamisen edellytykset ja yksilöidä vaatimukset, joiden mukaisia näiden tukien on oltava, jotta ne voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuviksi.
- 53 Näiden vaatimusten joukossa mainitaan pankkitiedonannon 40–46 kohdassa vastuunjako, jossa osakkeenomistajat ja huonompisijaiset velkojat osallistuvat vaikeuksissa olevien pankkien rakenneuudistuskustannuksiin niiden pääomavajeen kattamiseksi. Tämä merkitsee sitä, että sen jälkeen kun tappioita on katettu omalla pääomalla, myös huonompisijaisten velkojien edellytetään osallistuvan tämän tavoitteen toteuttamiseen muuntamalla näiden saatavat omaksi pääomaksi tai alentamalla kyseisten saatavien pääoma-arvoa.
- 54 Valvoessaan valtiontukitoimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille komissio saattoi todeta, kuten pankkitiedonannon 15 kohdassa on tuotu esiin, että vastuunjakotoimenpiteisiin oli ryhdyttävä pankkisektorin tukien rajoittamiseksi välttämättömimpään ja kilpailun vääristymisen rajoittamiseksi sisämarkkinoilla.
- 55 Yhtäältä tällaiset vastuunjakotoimenpiteet voidaan nimittäin ymmärtää keinoiksi estää valtiontukien käyttämistä vain välineenä, jonka avulla kyseisten pankkien rahoitusvaikeuksia kyetään helpottamaan.

- 56 Toisaalta vastuunjakotoimenpiteillä pyritään takaamaan se, että ennen minkäänlaisen valtiontuen myöntämistä pääomavajeesta kärsivät pankit ponnistelevat yhdessä sijoittajiensa kanssa tämän vajeen pienentämiseksi muun muassa omaa pääomaa hankkimalla ja huonompisijaisten velkojen osuudella, koska tällaisilla toimenpiteillä kyetään rajoittamaan myönnetyn valtiontuen määrää.
- 57 Päinvastainen ratkaisu saattaisi aiheuttaa kilpailun vääristymistä, koska pankit, joiden osakkeenomistajat ja huonompisijaiset velkojat eivät olisi osallistuneet pankin pääomavajeen pienentämiseen, saisivat valtiontukea yli sen, mikä olisi riittänyt jäljelle jääneen pääomavajeen kattamiseen. Mainitunkaltainen tuki ei näin lähtökohtaisesti olisi unionin oikeuden mukainen.
- 58 Lisäksi niiden ”moraalikatoa” koskevien ongelmien ratkaisemiseksi, jotka liittyvät siihen, että yksilöt ovat taipuvaisia tekemään riskialttiita päätöksiä silloin, kun näiden mahdolliset kielteiset seuraukset tulevat kaikkien yhdessä kannettaviksi, on estettävä se, että pankkeja rohkaistaisiin valtiontuen saamismahdollisuudella käyttämään riskialttiimpia rahoitusinstrumentteja, joista saattaa aiheutua huomattavia tappioita, mikä olisi omiaan aiheuttamaan vakavaa kilpailun vääristymistä ja vaarantamaan sisämarkkinoiden eheyden.
- 59 Lopuksi on mainittava vielä siitä, että antamalla pankkitiedonannon komissio ei ole puuttunut Euroopan unionin neuvostolle SEUT 108 ja SEUT 109 artiklassa osoitettuihin toimivaltuuksiin. Koska tiedonannossa vahvistetaan vain käytäntesäännöt, jotka rajoittavat komission liikkumavaraa SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa sille osoitetun harkintavallan käytössä, sillä ei puututa neuvostolle SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa myönnettyyn valtaan todeta jäsenvaltion pyynnöstä valtiontuki poikkeuksellisissa olosuhteissa sisämarkkinoille soveltuvaksi, eikä sitä ole pidettävä SEUT 109 artiklassa tarkoitetun kaltaisena asetuksena, joka sitoo kaikkia SEUT 288 artiklan toisen kohdan nojalla.
- 60 Kaikkien edellä esitettyjen huomioiden perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 107–SEUT 109 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pankkitiedonannon 40–46 kohdalle siltä osin kuin näissä kohdissa asetetaan valtiontuen hyväksymisen edellytykseksi vaatimus vastuunjaosta, johon osakkeenomistajat ja huonompisijaiset velkojat osallistuvat.

Kolmas ja neljäs kysymys

- 61 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien haluaa kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, jotka on käsiteltävä yhdessä, vastauksen siihen, onko luottamuksensuojan periaatetta ja omaisuudensuojaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pankkitiedonannon 40–46 kohdalle siltä osin kuin näissä kohdissa asetetaan valtiontuen hyväksymisen edellytykseksi vaatimus vastuunjaosta, johon osakkeenomistajat ja huonompisijaiset velkojat osallistuvat.
- 62 Luottamuksensuojan periaatteen osalta todettakoon ensimmäiseksi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeus vedota tähän periaatteeseen edellyttää, että unionin toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet asianomaiselle täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja, jotka ovat peräisin toimivaltaisista ja luotettavista lähteistä. Tämä oikeus on näet jokaisella oikeussubjektilla, jolle unionin toimielin, elin tai laitos on antamillaan täsmällisillä vakuutteluilla synnyttänyt perusteltuja odotuksia (tuomio 16.12.2010, Kahla Thüringen Porzellan v. komissio, C-537/08 P, EU:C:2010:769, 63 kohta ja tuomio 13.6.2013, HGA ym. v. komissio, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 132 kohta).
- 63 Pankkien osakkeenomistajat ja huonompisijaiset velkojat, joihin on sovellettu pankkitiedonannon 40–46 kohdassa tarkoitettuja, pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia vastuunjakotoimenpiteitä, eivät kuitenkaan voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen torjuakseen asiassa kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamisen.

- 64 Näin on ensinnäkin siksi, että kyseessä olevien pankkien osakkeenomistajat ja huonompisijaiset velkojat eivät olleet saaneet komissiolta minkäänlaisia takeita siitä, että se hyväksyisi valtiontuen näiden pankkien pääomavajeen poistamiseksi. Toiseksi näille sijoittajille ei myöskään ollut vakuutettu, etteivät tietyt niistä toimenpiteistä, joiden avulla komission hyväksymän valtiontuen saajina olevien pankkien pääomavajeesta oli tarkoitus selviytyä, vaikuttaisi haitallisesti niiden sijoituksiin.
- 65 Lisäksi se, että kansainvälisen finanssikriisin alkuvaiheissa huonompisijaisten velkojien ei edellytetty osallistuvan luottolaitosten pelastamiseen, kuten komissio on pankkitiedonantonsa 17 kohdassa todennut, ei voi olla peruste sille, että pääasiassa kyseessä olevat velkojat voisivat vedota luottamuksensuojan periaatteeseen.
- 66 Tätä ei näet voida pitää sellaisena täsmällisenä, ehdottomana ja yhtäpitävänä vakuutteluna, joka olisi voinut synnyttää osakkeenomistajien ja huonompisijaisten velkojien perustellun luottamuksen siihen, ettei niihin sovelleta tulevaisuudessa vastuunjakotoimenpiteitä. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, vaikka onkin niin, että luottamuksensuojan periaate kuuluu unionin perusperiaatteisiin, talouden toimijat eivät kuitenkaan voi perustellusti luottaa sellaisen vallitsevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa unionin toimielinten harkintavallan rajoissa, ja näin on erityisesti pankkisektorin valtiontukien kaltaisella alalla, jolla tukien tarkoitus edellyttää jatkuvaa sopeutumista taloudellisen tilanteen vaihteluihin (ks. analogisesti tuomio 26.6.2012, Puola v. komissio, C-335/09 P, EU:C:2012:385, 180 kohta).
- 67 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii lisäksi, pitäisikö jäsenvaltioilla joka tapauksessa olla käytettävissään siirtymäkausi voidakseen sopeutua niihin uusiin vaatimuksiin, jotka komissio on vahvistanut vastuunjaolle, johon osakkeenomistajat ja huonompisijaiset velkojat osallistuvat.
- 68 Unionin tuomioistuin on todennut tästä, että vaikka unionin katsottaisiinkin saaneen ensin aikaan tilanteen, jonka saattaisi synnyttää perustellun luottamuksen, mistä tässä tapauksessa ei ole kyse, pakottava yleinen etu voi estää siirtymätoimenpiteiden toteuttamisen sellaisten tilanteiden varalta, jotka ovat syntyneet ennen uuden sääntelyn voimaantuloa mutta joiden kehitys ei ole vielä päättynyt (ks. tuomio 17.7.1997, Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, 57 kohta ja tuomio 17.9.2009, komissio v. Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, 85 kohta).
- 69 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 70 kohdassa todennut, tavoitetta taata rahoitusjärjestelmän vakaus ja samalla välttää julkisten menojen liiallinen kasvu ja minimoida kilpailun vääristymät, on pidettävä tällaisen ensisijaisen yleisen edun mukaisena.
- 70 Perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa turvatun omaisuudensuojan osalta on toiseksi muistettava, ettei pankkitiedonannolla voida luoda jäsenvaltioille velvollisuutta ryhtyä tiedonannon 40–46 kohdassa vahvistetun kaltaisiin vastuunjakotoimenpiteisiin, kuten edellä 44 kohdassa on todettu.
- 71 Pankkitiedonannon 15 kohdasta käy ilmi, että osakkeenomistajien ja huonompisijaisten velkojien osallistumista vastuunjakoon pidetään vain perusteena, jota komissio soveltaa huomattavasta pääomavajeesta kärsiville pankeille myönnettyjä tukia hyväksyessään ja jonka avulla tuet kyetään rajaamaan välttämättömiin ja voidaan huolehtia siitä, että niiden saaja osallistuu asianmukaisella tavalla rakenneuudistuksen kustannuksiin.
- 72 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 71 kohdassa todennut, pankkitiedonannossa ei edellytetä mitään tiettyä muotoa tai erityistä menettelyä sen 40–46 kohdassa tarkoitettujen vastuunjako koskevien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voidaan nimittäin toteuttaa myös vapaaehtoisesti osakkeenomistajien toimesta tai luottolaitoksen ja sen huonompisijaisten velkojien sopimuksella, mitä ei voida pitää puuttumisena niiden omistusoikeuteen.

- 73 Pankkien osakkeenomistajien osalta on lisäksi muistettava, että osakeyhtiöiden osakkeenomistajien asemaan sovellettavien yleisten sääntöjen mukaan nämä vastaavat täysin sijoituksiinsa liittyvistä riskeistä. Direktiivin 2012/30 johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan direktiivillä pyritään säilyttämään velkojen saatavien turvana oleva yhtiön pääoma.
- 74 Koska osakkeenomistajat vastaavat pankin veloista sen yhtiöpääoman määrään asti, sen, että pankkitiedonannon 40–46 kohdassa edellytetään, että pankin pääomavajeen poistamiseksi osakkeenomistajien on ennen valtiontuen myöntämistä katettava pankin kärsimiä tappioita yhtä laajalti kuin silloin, jos tukea ei olisi myönnetty, ei voida katsoa loukkaavan osakkeenomistajien omaisuudensuojaa.
- 75 Pankkien osakkeenomistajien tappiot olisivat joka tapauksessa yhtä suuret riippumatta siitä, perustuvatko ne konkurssiin julistamiseen tuomioistuimen tuomiolla valtiontuen myöntämättä jättämisen vuoksi vai tällaisen tuen myöntämismenettelyyn, jossa ennakkotedellytyksenä on vastuunjako.
- 76 Huonompisijaisten velkojen osalta todettakoon, kuten edellä 27 kohdassa on jo tuotu esiin, että huonompisijaiset velkainstrumentit ovat rahoitusinstrumentteja, joilla on tiettyjä sekä velkatuotteiden että oman pääoman ehtoisten arvopapereiden ominaisuuksia, mikä merkitsee sitä, että tilanteessa, jossa tällaisten instrumenttien liikkeelle laskija on maksukyvytön, niiden haltijat tyydytetään tavanomaisessa asemassa olevien velkojen jälkeen mutta ennen osakkeenomistajia.
- 77 Pankkitiedonannon 41, 43 ja 44 kohdan mukaan tällaisten velkojen on osallistuttava pääomavajeen supistamiseen vasta, kun tappioita on ensin katettu omalla pääomalla ja jos ”kaikki keinot on käytetty” kyseisen pankin mahdollisen pääomavajeen poistamiseksi tai kun kyseinen pankki ei enää täytä lainsäädännössä asetettuja vähimmäispääomavaatimuksia. Lisäksi tiedonannon 46 kohdassa todetaan, että ”olisi noudatettava periaatetta, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan. Näin ollen huonompisijaisten velkojen ei pitäisi saada rahamääräisesti vähemmän kuin mikä heidän hallussaan olevan instrumentin arvo olisi ollut ilman valtiontuen myöntämistä”.
- 78 Mainitusta kohdasta käy ilmi, että vastuunjakotoimenpiteet, jotka ovat pääomavajeesta kärsivälle pankille myönnettävän valtiontuen myöntämisen edellytyksenä, eivät voi loukata huonompisijaisten velkojen omaisuudensuojaa tavalla, jota niiden ei olisi tarvinnut kärsiä konkurssimenettelyssä, joka olisi seurannut tällaisen tuen myöntämättä jättämisestä.
- 79 Näin ollen ei voida väittää pätevästi, että pankkitiedonannossa vahvistettujen kaltaisilla vastuunjakotoimenpiteillä olisi puututtu osakkeenomistajien ja huonompisijaisten velkojen omaisuudensuojaan.
- 80 Kolmanteen ja neljanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että luottamuksensuojan periaatetta ja omaisuudensuojaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pankkitiedonannon 40–46 kohdalle siltä osin kuin näissä kohdissa asetetaan valtiontuen edellytykseksi vaatimus vastuunjaosta, johon osakkeenomistajat ja huonompisijaiset velkojat osallistuvat.

Viides kysymys

- 81 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa viidennellä kysymyksellään vastauksen siihen, onko direktiivin 2012/30 29, 34, 35 ja 40–42 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pankkitiedonannon 40–46 kohdalle siltä osin kuin näissä kohdissa asetetaan valtiontuen hyväksymisen edellytykseksi vaatimus vastuunjaosta, johon osakkeenomistajat ja huonompisijaiset velkojat osallistuvat.

- 82 Direktiivin 2012/30 29, 34, 35 ja 40–42 artiklassa säädetään pääasiallisesti siitä, että osakeyhtiöiden pääoman korottaminen tai alentaminen edellyttää yhtiökokouksen päätöstä.
- 83 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että koska pankkitiedonannossa ei edellytetä tietyiltä pankkien yhtiöpääoman muutoksilta sitä, että yhtiökokous on päättänyt niistä tai hyväksynyt ne, tiedonantoa on pidettävä direktiivin vastaisena.
- 84 Kuten edellä 72 kohdassa on todettu, pankkitiedonantoon ei kuitenkaan ole otettu lainkaan erillisiä määräyksiä oikeudellisista menettelyistä, joita noudattaen sen 40–46 kohdassa mainitut vastuunjakotoimenpiteet on toteutettava.
- 85 Näin ollen on niin, että vaikka jäsenvaltiot saattavat ehkä joutua tietyssä tilanteessa toteuttamaan tämänkaltaisia vastuunjakotoimenpiteitä ilman yhtiön yhtiökokouksen hyväksyntää, tämä ei kuitenkaan voi saattaa kyseenalaiseksi pankkitiedonannon pätevyyttä direktiivin 2012/30 säännösten kannalta arvioituna.
- 86 Lisäksi on mainittava siitä, että direktiivin 2012/30 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan sillä pyritään vahvistamaan yhdenmukainen vähimmäissuoja osakeyhtiöiden osakkeenomistajille ja velkojille. Tätä tarkoitusta varten direktiivillä sovitetaan yhteen ne kansalliset säännökset, jotka koskevat tällaisten yhtiöiden perustamista ja niiden pääoman säilyttämistä, korottamista ja alentamista.
- 87 Direktiivi 2012/30 kuuluu niihin toimenpiteisiin, joilla sijoittamisvapautta on toteutettu sisämarkkinoilla ja joiden päätavoitteena on osakkaiden ja kolmansien etujen suojaaminen. Sillä pyritään takaamaan sijoittajille se, että niiden yhtiöiden toimielimet, joihin ne ovat sijoittaneet, kunnioittavat niiden oikeuksia kaikkialla sisämarkkinoilla muun muassa yhtiötä perustettaessa ja sen pääomaa korotettaessa ja alennettaessa. Näin ollen toimenpiteet, joista direktiivissä 2012/30 säädetään tämän suojan takaamiseksi, koskevat osakeyhtiöiden tavanomaista toimintaa.
- 88 Sitä vastoin toimenpiteet, jotka koskevat osakkeenomistajien ja huonompisijaisten velkojien osallistumista vastuunjakoon, ovat poikkeustoimia, kun valtion viranomaiset ovat päättäneet niiden käyttöön ottamisesta. Niitä voidaan toteuttaa vain jäsenvaltion vakavan taloudellisen häiriötilan korjaamiseksi, järjestelmäriskien välttämiseksi ja rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi.
- 89 Pääasian kantajien väitteistä poiketen direktiivi 2012/30 ei ole esteenä sille, että yhtiöpääomaa koskevia toimenpiteitä toteutetaan pankkitiedonannossa tarkoitetun kaltaisissa erityisolosuhteissa ilman yhtiön yhtiökokouksen hyväksyntää. Tätä tulkintaa ei myöskään voida kyseenalaistaa 12.3.1993 annetulla tuomiolla Pafitis ym. (C-441/93, EU:C:1996:92).
- 90 Näin on siksi, että mainitussa tuomiossa tulkittiin niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 58 artiklan [toisessa] kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi osakeyhtiöitä perustettaessa sekä niiden pääomaa säilytettäessä ja muutettaessa, 13.12.1976 annettua neuvoston direktiiviä 77/91/ETY (EYVL 1977, L 26, s. 1) riita-asiassa, jossa keskeisenä kysymyksenä oli yhden ainoan pankin maksukyvyttömyys, kun taas käsiteltävässä pääasiassa pankkitiedonannon 40–46 kohdassa mainitut vastuunjakotoimenpiteet on tarkoitettu pääomavajeesta kärsiville pankeille myönnettävien sellaisten tukien myöntämisedellytyksiksi, joilla pyritään jäsenvaltion talouden vakavassa häiriötilanteessa poistamaan systeeminen finanssikriisi, joka saattaa vahingoittaa tiettyä kansallista rahoitusjärjestelmää kokonaisuudessaan ja horjuttaa unionin rahoitusvakautta.
- 91 Tämän osalta on korostettava, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 105 ja 107 kohdassa todennut, että tuomiossa Pafitis ym. (C-441/93, EU:C:1996:92) kyseessä olleet riitautetut toimenpiteet oli toteutettu vuosina 1986–1990 ja tuomio annettiin vuonna 1996 eli huomattavasti ennen Euroopan talous- ja rahaliiton toteuttamisen kolmannen vaiheen alkamista eli euron käyttöön ottamista,

eurojärjestelmän perustamista ja niihin liittyviä unionin perussopimuksiin tehtyjä muutoksia. Vaikka on selvästi yleisen edun mukaista varmistaa koko unionissa sijoittajien vahva ja yhtenäinen suoja, tätä etua ei voida pitää kaikissa olosuhteissa ensisijaisena rahoitusjärjestelmän vakauden varmistamiseen liittyvään yleiseen etuun nähden.

- 92 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että direktiivin 2014/59 säännösten perusteella on mahdollista katsoa, että pankkitiedonanto on ristiriidassa direktiivin 2012/30 kanssa.
- 93 On kuitenkin niin, että sen lisäksi, mitä edellä 72–84 kohdassa on todettu, sen perusteella, ettei direktiivin 2012/30 29, 34, 35 ja 40–42 artiklaa sovelleta 1.1.2016 alkaen direktiivin 2014/59 123 artiklan nojalla silloin, kun kyseessä on direktiivissä 2014/59 säädettyjen kriisintarkaisumekanismien käyttö, ei voida katsoa, että ennen mainittua päivämäärää tämentyypiset poikkeukset olivat kiellettyjä.
- 94 Edellä esitettyjen huomioiden perusteella viidenteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2012/30 29, 34, 35 ja 40–42 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pankkitiedonannon 40–46 kohdalle siltä osin kuin näissä kohdissa asetetaan valtiontuen hyväksymisen edellytykseksi vaatimus vastuunjaosta, johon osakkeenomistajat ja huonompisijaiset velkojat osallistuvat.

Kuudes kysymys

- 95 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa kuudennella kysymyksellään vastauksen siihen, onko pankkitiedonantoa tulkittava siten, että sen 44 kohdassa tarkoitetun kaltaiset, huonompisijaisten velkainstrumenttien muuntamista tai niiden pääoma-arvon alentamista koskevat toimenpiteet ovat välttämätön ja riittävä edellytys sille, että tiedonannossa tarkoitettu tuki todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi, vai riittääkö tuen hyväksymiseen se, että huonompisijaiset velkainstrumentit muunnetaan pääomaksi tai niiden pääoma-arvoa alennetaan suhteellisesti.
- 96 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Ustavno sodišče on tällä kysymyksellä halunnut vastauksen siihen, onko siinä tapauksessa, ettei pankki täytä pankkitiedonannon 44 kohdassa tarkoitetulla tavalla lainsäädännössä asetettuja vähimmäispääomavaatimuksia, huonompisijaisten velkainstrumenttien pääoma-arvoa alennettava, jotta ne kompensoivat täysimääräisesti kaikki pankin toteutuneet tappiot, vai voidaanko tällaisia toimenpiteitä toteuttaa osittaisina eli suhteellisena alennuksena.
- 97 Tiedonannon 44 kohdan mukaan siinä tapauksessa, ettei pankki täytä vähimmäispääomavaatimuksia, mikä merkitsee sitä, ettei pankin tappioita kyetä kattamaan pelkästään omalla pääomalla, huonompisijaiset velkainstrumentit on periaatteessa muunnettava pääomaksi tai niiden pääoma-arvoa on alennettava ennen valtiontuen myöntämistä kyseiselle pankille. Lisäksi 44 kohdassa todetaan, ettei valtiontukea saa myöntää ennen kuin oma pääoma ja huonompisijaiset velkainstrumentit on käytetty täysimääräisesti mahdollisten tappioiden kattamiseen.
- 98 Kuten edellä 40 ja 41 kohdassa on todettu, kun komissio antaa tällaisia käytännesääntöjä ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että niitä sovelletaan vastedes niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä se lähtökohtaisesti voi poiketa näistä säännöistä uhalla, että sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tai luottamuksensuojan periaatteen kaltaisia yleisiä oikeusperiaatteita. Tällaisten sääntöjen käyttöön ottaminen ei toisaalta vapauta komissiota velvollisuudestaan tutkia ne erityiset poikkeukselliset olosuhteet, joihin jäsenvaltion on vedonnut.
- 99 Tästä seuraa, että sitä, että valtiontukitoimenpide täyttää pankkitiedonannon 44 kohdassa esitetyt arviointiperusteet, on pidettävä lähtökohtaisesti riittävänä edellytyksenä sille, että komissio toteaa tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi, vaan ei tämän kannalta ehdottoman välttämättömänä edellytyksenä.

- 100 Jäsenvaltioiden ei siis tarvitse velvoittaa vaikeuksissa olevia pankkeja ennen minkäänlaisen valtiontuen myöntämistä muuntamaan huonompisijaisia velkainstrumentteja omaksi pääomaksi tai alentamaan niiden pääoma-arvoa tai käyttämään näitä instrumentteja täysimääräisesti tappioiden kattamiseen. Myönnettävän tuen ei tällaisessa tapauksessa voida kuitenkaan katsoa rajoittuvan välttämättömimpään, kuten pankkitiedonannon 15 kohdassa edellytetään. Jäsenvaltio ja myönnettävän valtiontuen saajina olevat pankit ottavat näin riskin siitä, että komissio antaa niille päätöksen, jossa tuet todetaan sisämarkkinoille soveltumattomiksi.
- 101 Pankkitiedonannon 45 kohdassa todetaan sitä paitsi, että muun muassa tiedonannon 44 kohdassa olevista vaatimuksista voidaan poiketa silloin, kun velkainstrumenttien muuntamistoimien tai niiden pääoma-arvon alentamistoimien toteuttaminen ”vaarantaisi rahoitusvakauden tai johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen”. Pankkia ei näin voida sen mukaan velvoittaa ennen valtiontuen myöntämistä muuntamaan kaikkia huonompisijaisia velkainstrumentteja omaksi pääomaksi tai alentamaan niiden pääoma-arvoa muun muassa siinä tapauksessa, että osan näistä muuntaminen omaksi pääomaksi tai pääoma-arvon osittainen alentaminen riittäisi poistamaan asianomaisen pankin pääomavajeen.
- 102 Edellä esitetyn perusteella kuudenteen kysymykseen on vastattava, että pankkitiedonantoa on tulkittava siten, että sen 44 kohdassa vahvistetun kaltaisilla huonompisijaisten velkainstrumenttien muuntamistoimilla tai niiden pääoma-arvon alentamistoimilla ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseessä olevan pankin pääomavajeen poistamiseksi.

Seitsemäs kysymys

- 103 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa seitsemännellä kysymyksellään vastauksen siihen, onko direktiivin 2001/24 2 artiklan seitsemättä luetelmakohtaa tulkittava siten, että siinä tarkoitettuihin ”tervehdyttämistoimenpiteisiin” kuuluvat pankkitiedonannon 40–46 kohdassa vahvistetun kaltaiset toimenpiteet, jotka koskevat osakkeenomistajien ja huonompisijaisten velkojen osallistumista vastuunjakoon.
- 104 On huomattava, että direktiivin 2001/24 tavoitteena on, kuten sen johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta nähdään, luoda järjestelmä, jossa tervehdyttämistoimenpiteet tunnustetaan vastavuoroisesti, yhdenmukaistamatta alaa koskevia kansallisia lainsäädäntöjä (ks. tuomio 24.10.2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, 39 kohta).
- 105 Tämä tavoite edellyttää, että kotijäsenvaltion – eli jäsenvaltion, jossa luottolaitos on saanut toimiluvan – hallinto- tai oikeusviranomaisten toteuttamilla tervehdyttämistoimenpiteillä on kaikissa muissa jäsenvaltioissa ne vaikutukset, jotka niillä on kotijäsenvaltion lainsäädännön mukaan (ks. vastaavasti tuomio 24.10.2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, 22 kohta).
- 106 Direktiivin 2001/24 2 artiklan seitsemännen luetelmakohdan mukaan tervehdyttämistoimenpiteiksi on katsottava kaikki toimenpiteet, joilla on ”tarkoitus säilyttää tai palauttaa ennalleen luottolaitoksen taloudellinen tilanne ja jotka voivat vaikuttaa kolmansien osapuolien olemassa oleviin oikeuksiin, mukaan lukien toimenpiteet, joihin voi kuulua maksujen keskeyttäminen, täytäntöönpanotoimenpiteiden keskeyttäminen tai saatavien alentaminen”.
- 107 Kuten kaikki pääasiassa huomautuksiaan esittäneet asianosaiset ovat todenneet, tämän säännöksen sanamuodosta ja siinä tervehdyttämistoimien käsitteelle vahvistetusta laajasta määritelmästä seuraa, että pankkitiedonannon 40–46 kohdassa vahvistettujen kaltaiset vastuunjakotoimenpiteet voidaan sisällyttää direktiivissä 2001/24 tarkoitettun ”tervehdyttämistoimenpiteiden” käsitteen alaan.

- 108 Näin on yhtäältä siksi, että koska vastuunjakotoimenpiteillä pyritään palauttamaan luottolaitosten rahoitusasema ja supistamaan niiden pääomavajetta, niin kuin pankkitiedonannon 43 kohdassa on esitetty, näiden toimenpiteiden kohteena on luottolaitoksen taloudellisen tilanteen säilyttäminen tai palauttaminen ennalleen.
- 109 Toisaalta vastuunjakotoimenpiteillä, erityisesti huonompisijaisten velkainstrumenttien muuntamisella omaksi pääomaksi tai niiden pääoma-arvon alentamisella, voidaan vaikuttaa kolmansien olemassa oleviin oikeuksiin ja saada näin saatavien määrä alenemaan.
- 110 Jotta vastuunjakotoimenpiteiden voitaisiin katsoa kuuluvan direktiivissä 2001/24 tarkoitetun ”tervehdyttämistoimenpiteiden” käsitteen alaan, on kuitenkin niin, että hallinto- tai oikeusviranomaisen on pitänyt toteuttaa ne, kuten direktiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleesta ja sen 3 artiklan 1 kohdasta käy ilmi. Sitä vastoin silloin, kun osakkeenomistajat tai huonompisijaiset velkojat ovat päättäneet vastuunjakotoimenpiteistä ja panneet ne toimeen ilman että hallinto- tai oikeusviranomaiset olisivat tähän millään tavoin puuttuneet, näitä toimenpiteitä ei voida pitää direktiivissä 2001/24 tarkoitettuina tervehdyttämistoimenpiteinä.
- 111 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii lisäksi, voidaanko siksi, että direktiivin 2001/24 2 artiklan seitsemättä luetelmakohtaa on muutettu direktiivin 2014/59 117 artiklalla, jotta tervehdyttämistoimenpiteisiin voitaisiin nimenomaisesti lukea direktiivissä 2014/59 säädetyt kriisinratkaisuvälineet – jotka ovat samankaltaisia kuin vastuunjakotoimenpiteet, jotka koskevat osakkeenomistajien ja huonompisijaisten velkojien osallistumista vastuunjakoon – katsoa, etteivät vastuunjakotoimenpiteet kuuluneet pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä direktiivissä 2001/24 tarkoitetun tervehdyttämistoimenpiteiden käsitteen alaan.
- 112 Tällaista tulkintaa ei voida hyväksyä.
- 113 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 143 kohdassa todennut, muutosta on näet tarkasteltava siltä kannalta, että direktiivillä 2001/24 ei pyritty yhdenmukaistamaan alaa koskevia jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä vaan tarjoamaan järjestelmä vastavuoroista tunnustamista varten. Direktiivi 2014/59 velvoittaa kuitenkin jäsenvaltiot ottamaan vastedes käyttöön tiettyjä pankkien tervehdyttämiseen tarkoitettuja toimenpiteitä, mikä edellyttää, että nämä toimenpiteet yksilöidään nimenomaisesti sen takaamiseksi, että direktiiviä sovelletaan yhdenmukaisesti unionissa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei tervehdyttämistoimenpiteiden määritelmä olisi aiemmin kattanut vastaavia julkisia toimenpiteitä.
- 114 Seitsemänteen kysymykseen on siis vastattava, että direktiivin 2001/24 2 artiklan seitsemättä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että siinä tarkoitettujen tervehdyttämistoimenpiteiden käsitteen alaan kuuluvat pankkitiedonannon 40–46 kohdassa vahvistetun kaltaiset vastuunjakotoimenpiteet.

Oikeudenkäyntikulut

- 115 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013 (Pankkitiedonanto) annettua komission tiedonantoa on tulkittava siten, ettei se sido jäsenvaltioita.**

- 2) SEUT 107–SEUT 109 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pankkitiedonannon 40–46 kohdalle siltä osin kuin näissä kohdissa asetetaan valtiontuen hyväksymisen edellytykseksi vaatimus vastuunjaosta, johon osakkeenomistajat ja huonompisijaisten velkainstrumenttien haltijat osallistuvat.
- 3) Luottamuksensuojan periaatetta ja omaisuudensuojaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pankkitiedonannon 40–46 kohdalle siltä osin kuin näissä kohdissa asetetaan valtiontuen hyväksymisen edellytykseksi vaatimus vastuunjaosta, johon osakkeenomistajat ja huonompisijaisten velkainstrumenttien haltijat osallistuvat.
- 4) Niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 54 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi osakeyhtiöitä perustettaessa sekä niiden pääomaa säilytettäessä ja muutettaessa, 25.10.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/30/EU 29, 34, 35 ja 40–42 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pankkitiedonannon 40–46 kohdalle siltä osin kuin näissä kohdissa asetetaan valtiontuen hyväksymisen edellytykseksi vaatimus vastuunjaosta, johon osakkeenomistajat ja huonompisijaisten velkainstrumenttien haltijat osallistuvat.
- 5) Pankkitiedonantoa on tulkittava siten, että sen 44 kohdassa vahvistetun kaltaisilla huonompisijaisten velkainstrumenttien muuntamistoimilla tai niiden pääoma-arvon alentamistoimilla ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseessä olevan pankin pääomavajeen poistamiseksi.
- 6) Luottolaitosten tervehdyttämisestä ja likvidaatiosta 4.4.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/24/EY 2 artiklan seitsemättä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että siinä tarkoitettujen ”tervehdyttämistoimenpiteiden” käsitteen alaan kuuluvat pankkitiedonannon 40–46 kohdassa vahvistetun kaltaiset vastuunjakotoimenpiteet.

Allekirjoitukset