



M-90/17. sz. és M-111/17. sz. egyesített ügyek

Ulrich v Európai Központi Bank és Ulrich v Verdomiai Központi Bank

1. A Verdomiai Köztársaság az Európai Unió egy kicsiny, kelet európai tagállama. Az EU-hoz 2004-ben csatlakozott és mintegy három évvel később bevezette az eurót is. A Köztársaság a berlini fal ledöntéséig a Szovjetunió része volt. Az euró bevezetése tehát a múlttal való végleges szakítást és a Nyugat felé történő elköteleződést egyaránt szimbolizálta.

2. Röviddel azután, hogy Verdomia átállt a piacgazdaságra az 1990-es évek elején, a kormány megalapította a Verdomiai Központi Bankot (VKB). A VKB közjogi intézményként jött létre, mely tevékenységéért a Verdomiai Állam kezesként felel.

A Bank feladatait és hatásköreit a 91/93. sz. törvény 1. cikke határozza meg, melynek értelmében a Bank a pénzügyi tevékenységein keresztül ösztönzi a beruházásokat Verdomia infrastruktúrájának modernizációja érdekében, alacsony költségű pénzügyi támogatást nyújt Verdomiában közgazdaságilag aktív kis-és közepes méretű vállalkozásoknak (kkv-k), valamint start-upoknak, továbbá alacsony kamatú kölcsönökkel támogatja a háztartások fejlődését és a családok otthonteremtését.

A fentebb megjelölt jogszabály 2. cikke úgy rendelkezik, hogy a VKB Bank alacsony kockázatú üzleti tevékenységet végezhet. A Bankot az igazgatótanács vezetői élén a Bank elnökével, mely tanács tagjait a kormány nevezi ki. A jogszabály nem határoz meg további követelményeket az igazgatótanács tagjainak kvalifikáltságát illetően.

3. 2016 február 1-jén a verdomiai kormány kinevezte Wieland Ulrich-ot a Központi Bank elnökének. Wieland Ulrich már régóta tevékenykedett kulturális és oktatási ügyekért felelős miniszterként Verdomiában.

4. Ulrich úr technológia és filozófia szakon végzett, bankszektorban és pénzügyi területen nincsen korábbi tapasztalata. 2016 február 26. napján az Európai Központi Bank (EKB) megvétőzta kinevezését. A határozat értelmében az EKB kormányzótanácsa az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (EFM) során úgy találta, hogy Ulrich úr személyes kvalifikáltsága nem felel meg a „hitelintézetek vezetéséért felelős személyekre vonatkozó szakmai alkalmassági és üzleti megbízhatósági követelmények” előírásainak, melyeket a 2013/36/EU irányelv megkövetel.

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság, EuB) elé terjesztett második ügy az EKB kormányzótanácsa által 2014. szeptember 1. napján elfogadott EFM közvetlen felügyelete kapcsán került a Verdomiai Bíróság elé, mert a VKB Bank jegyzett tőkéje meghaladja a 30 billió eurós küszöböt, melyet a 1024/2013. sz. EU rendelet 6 cikk (4) bekezdése határoz meg. 2014-ben a VKB Bank jegyzett tőkéje 42 billió euró volt.

5. 2016. május 2-án Ulrich úr a fenti EKB határozat megsemmisítését kezdeményezte a Verdomiai Közigazgatási Bíróság előtt. Habár az EKB furcsállotta, hogy döntését egy nemzeti bíróság vizsgálja felül, a Verdomiai Központi Bankkal való kölcsönös együttműködés jegyében részt vett a perben. Az

EKB a per során úgy érvelt, hogy az uniós jog értelmében kizárólag az EuB-nek van hatásköre eljárni az Unió intézményei által hozott döntések jogszerűségének felülvizsgálata során.

6. Ulrich úr cáfolta, hogy kizárólag az EUB lenne jogosult eljárni az ügyben, hiszen a megsemmisítendő döntés ugyan uniós jogon alapul, azonban ezen uniós jogi aktus közvetlenül alkalmazandó az érintett felek által. Az EKB azonban, a 2013/36/EU irányelv rendelkezéseire támaszkodva - melyet a Verdomiai Köztársaság nem ültetett át a nemzeti jogába, és amely nem alkalmazható közvetlenül a magánszemélyekre - úgy vélte, hogy az EUB az eljárni jogosult. Ulrich úr szerint az EKB-nak csak az elnök kinevezését érintően releváns alkalmazandó jogra kell támaszkodnia, mely Verdomia nemzeti joga. A nemzeti jog értelmezése pedig nemzeti bíróságok hatásköre.

7. A Közigazgatási Bíróság az első tárgyalást követően úgy véli, hogy az uniós jog a hatóságokat illetően nem egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz, különösen arra vonatkozóan, hogy az ő hatásköre lenne eldönteni az ügyet. 2016 december 30-án a Bíróság felfüggesztette az eljárást és az EUMSZ 267 cikkére hivatkozással a következő kérdést intézte az EuB-hez.

Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ. 274-es és 263-as cikkeit, mint amelyek kizárják, hogy a nemzeti bíróságok, az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (EFM) felhatalmazása alapján semmissé nyilvánítsák az EKB döntéseit, amikor (i) az a nemzeti jogot; (ii) vagy EU rendeleteket alkalmazza magánszemélyekkel szemben?

Amennyiben az első kérdésre nemleges válasz születik, úgy kell-e értelmezni az 1024/2013 EU rendelet 4. cikk (3) bekezdését, mint amely felhatalmazza az EKB-t, hogy alkalmazza a 2013/36 EU rendelet 91. cikkét – amely a döntés elfogadásának időpontjában még nem került implementálásra a hazai jogrendszerbe –, annak érdekében, hogy megvétózza egy személy elnöki kinevezését valamely hitelintézet vezetésének élére?

8. Az EUB fogadta az előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó kérelmet és az ügyet M-90/17. sz.-on iktatta 2017. január 2. napján.

9. Az EU-hoz való csatlakozást követően a Verdomiai Köztársaság parlamentje több jogszabályt fogadott el annak érdekében, hogy liberalizálja a pénzügyi piacok szabályozását és, hogy kedvezményes, az országban való megtelepedést segítő adóövezetet hozzon létre a pénzügyi szolgáltatók részére.

10. E politikai irányvonal az első években sikeresnek bizonyult, az ország GDP-je gyors, több mint 10%-os növekedésnek indult. A verdomiai GDP-ben a pénzügyi szektor aránya a 2004-es 6%-ról 15%-ra nőtt 2008-ra. Több globálisan tevékenykedő vállalat és nagy pénzügy intézmény is fióktelepet hozott létre az országban, vagy oda helyezte a székhelyét.

11. A verdomiai tigris látványos gazdasági felemelkedése gyors véget ért, amikor az amerikai Lehman Brothers Inc. 2008 szeptemberében csődöt jelentett. Ezen esemény hatására a verdomiai bankoknak két nehézséggel kellett szembe nézniük: (i) a kockázatos és sikertelen befektetési stratégiájuk miatt azonnal likvid tőkére lett volna szükségük, másrészt ezzel egy időben a (ii) bankközi hitelpiac kiszáradása miatt likviditási elégtelenség alakult ki. A likviditásra azért lett volna szükség, mert a bankok olyan pénzügyi termékeket alkalmaztak, amelynek a lejárat ideje rövidebb volt, mint az általuk refinanszírozott befektetések. A bankok tévesen ítélték meg azon értékpapírok minőségét, amelyek az említett pénzügyi termékeket finanszírozták, azok a lejárat idejük alatt gyakorlatilag a teljes értéküket elveszítették. E pénzügyi termékek lejárat idejét követően tehát a bankoknak likviditásra lett volna szükségük annak érdekében, hogy teljesíthessék a refinanszírozási kötelezettségeiket. A likviditási igényt a magánpiacok ugyanakkor nem tudták kielégíteni, mivel nem csak a verdomiai bankok voltak érintettek az említett pénzügyi eszközökkel való kereskedésben, hanem az európai bankok és azon kívüli bankok is világszinten, amelynek következtében ők is a verdomiai bankokhoz hasonló likviditási problémával szembesültek. Azok a bankok, amelyek rendelkeztek likviditással, a saját likviditási tartalékuk stabilizálására használták azt, nem pedig arra, hogy más bankoknak

kölcsönözzenek. Ráadásul a Lehman Brothers csődjét követően a bankoknak nyújtott kölcsönöket túl kockázatosnak ítélte a piac. A helyzetet rontotta, hogy a pénzügyi termékeket biztosító értékpapírok értéktelenedése szükségessé tette az érintett bankok pénzügyi mérlegének leminősítését, amely veszélybe sodorta e bankok fizetőképességét. Ebben a helyzetben a verdomiai bankok az ország kormányához fordultak pénzügyi segítséget igényelve. E kérelmek elutasítása az érintett bankok azonnal csődjét eredményezte volna.

12. A 2008. szeptember 26, 27-i hétfőjén kemény tárgyalások folytak, majd a következő hétfőn a verdomiai kormány bejelentette, hogy kormányzati forrásokból fedezett nyújt minden a verdomiai bankoknál jegyzett betét, fedezett kötvényt és elsőbbségi adóság számára és hitelt nyújt, hogy biztosítsa a bankok azonnal likviditási igényét, tekintettel arra, hogy az ország bankjainak a GDP termelésében játszott tekintélyes szerepét mérlegelve, az egész szektor csődje katasztrofális eredménnyel járt volna.

13. A kormányzati döntés következményei súlyosak voltak: a bankokat a verdomiai költségvetésnek kellett kisegítenie. 2010-re az éves költségvetési hiány elérte a GDP 32%-át, az államadósság pedig a GDP 110%-át. Az államkötvények hozama meghaladta a 7%-ot. Tekintve, hogy a kormány a költségvetési hiányt nem tudta a privátszektorból finanszírozni, pénzügyi segély iránti kérvényt nyújtott be az EU-hoz és a Nemzetközi Valuta Alaphoz (IMF). 2011 márciusában az újonnan létrehozott 'trojka', amely az Európai Bizottságból, az Európai Központi Bankból és az IMF-ből állt, megállapodott a verdomiai kormánnyal egy két éves, az Európai Pénzügyi Stabilitási Alap (EFSF) és az IMF által nyújtott pénzügyi segély programban cserébe az Egyetértési Megállapodásban (MoU) rögzített strukturális reformok végrehajtásáért. 2013 áprilisában az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) vette át az EFSF szerepét és a trojka megállapodott a pénzügyi segély program további három évvel történő meghosszabbításában.

14. 2015 végére a verdomiai kormány azzal szembesült, hogy az ESM-től és az IMF-től kapott pénzügyi segítség ellenére sem tudja finanszírozni az államadósságot. Annak érdekében, hogy hozzájusson a szükséges 11 milliárd Euróhoz, a kormány kincstárjegyek (T-bill) kibocsátása mellett döntött. A kincstárjegyek fő jellemzője a rövid lejáratuk volt. A verdomiai kincstárjegyek hathónapos futamidő mellett 3%-os kamatot ígértek. A kormány tisztviselők személyes találkozók keretében informálták a jelentősebb verdomiai bankok vezetőit, hogy a kormány nagyra értékelné, ha az intézmények vásárolnának az ún. T-bill-ekből. Amennyiben ugyanis azok nem keltek volna el, az országnak csődöt kellett volna jelentenie. 2015. december 31-re a kormány sikeresen értékesítette a teljes kibocsátott összeget. Az említett napon a verdomiai bankok 10 milliárd eurónyi T-bill állományt birtokoltak.

15. A verdomiai bankok az EKB-től kölcsönvett összeg fedezeteként használhatták a T-billeket. A tény, hogy a verdomiai T-billek BBB besorolást nyertek a besorolást végző intézmények részéről, nem volt releváns, mivel az EKB Kormányzótanácsa úgy döntött, hogy felfüggeszti az Euró-rendszerbeli minimumot, a Verdomiai Köztársaság által kibocsátott piacképes pénzügyi eszközök esetében. E döntést arra a feltevésre alapozták, hogy az ország eleget fog tenni az ESM-mel kötött megállapodásban rögzített makro-ökonómiai követelményeknek. Ezen EKB döntésre alapozva azok a verdomiai bankok, amelyek a likviditási szükségletüket nem tudták a magánpiacokról kielégíteni, továbbra is likviditáshoz juthattak.

16. 2016. március 1-én országgyűlési választásokat tartottak Verdomiában. A radikális baloldali 'Társadalmi Igazságot Most!' párt, és annak karizmatikus vezetője, Amarelló nyerte a választásokat. A választási kampányban azt az ígéretet tette, hogy véget vet a megszorító intézkedések diktatúrájának. A választásokat követően az új kormány ennek megfelelően visszavonta az ÁFA emelésről és a kormány tisztviselők bérének csökkentéséről szóló törvényeket, amelyeket a verdomiai parlament az ESM-mel 2013-ban kötött egyetértési megállapodás keretében vezetett be.

17. Napokkal később az EKB Kormányzótanács ülést tartott Frankfurtban, hogy megvitassa a verdomiai fejleményeket. A tanács tagja arra a következtetésre jutottak, hogy a verdomiai kormány intézkedései

ellentétesek az Egyetértési Megállapodással, ebből kifolyólag a program sikeres értékelése kevésbé valószínű. A kormányzótanács ezért úgy döntött, hogy 2016. március 15-vel visszamondja a Verdomiai Köztársaság számára a piacképes adóssághkötvények számára az eurórendszer minimum alól adott kivételeket. E Rendelkezés révén a T-billek többé nem szolgálhattak fedezetül az EKB-tól közvetlenül eredő likviditás fedezetére.

18. Ugyanazon nap délutánján, az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (ESM) felügyelő bizottsága is összegyűlt, hogy megvitassa a helyzetet. Az, hogy a verdomiai adósság kötvényeket többé nem lehetett elfogadni fedezetként a likviditásért cserébe, arra készítette a felügyeleti szervet, hogy utasítsa az ESM közvetlen irányítása alá tartozó verdomiai bankokat, hogy 2016. március 15-től fogva tartózkodjanak a verdomiai kormány által kibocsátott adóssághkötvények vásárlásától. Továbbá ezen értékpapírok elfogadhatatlan volta azt is megkívánta, hogy újra értékeljék a kockázati tényezőt és az őket birtokló bankok fizetőképességét.

19. Ezen körülmények között, a verdomiai bankok számára nehéz volt a szükséges likviditás elérése: a privát pénzügyi piacokat lezárták, mert a privát pénzügyi piacok működtetői nem bíztak a verdomiai bankok életképességében és ezért nem is kölcsönöztek számukra. Az EKB-tól eredő likviditási források elapadtak, mivel a verdomiai bankoknak nem állt elegendő fedezet a rendelkezésére. Az egyetlen likviditási forrás a *Verdomiai Nemzeti Központi Bank* maradt. Az úgy nevezett *Vészhelyzeti Likviditási Segítség* (ELA) egy olyan nemzeti központi banki eszköz, amely eltér az EKB eszközeitől. Amennyiben az ELA számára nyújtott biztosítékot nem lehet kifizetni, a nemzeti központi bank marad felelős továbbra is a veszteségért, nem tehető felelőssé az EKB vagy más az eurórendszeren belüli központi bank. A nemzeti központi bank éppen ezért olyan biztosítékot is elfogadhat, amelyet az EKB nem. A verdomiai nemzeti bankpiac kritikus likviditását tekintve, a Verdomiai Központi Bank biztosította a verdomiai bankok számára a szükséges ELA-t.

20. Eközben az újonnan megválasztott verdomiai kormány tárgyalásokba bocsátkozott az Európai Bizottsággal, az EKB-val, az Eurócsoporttal és az IMF-vel, egy harmadik pénzügyi segély programról, amelynek célja a 2016. áprilisában lejáró második program felváltása lett volna. A tárgyalások nehezen haladtak, mivel Amarelló miniszterelnök visszautasította, hogy aláírjon bármilyen olyan megállapodást, amely szerinte további szociális megszorításokhoz vezetne. 2016. április 30-án 23:59-kor a tárgyalások eredménytelenül zajlottak, a második pénzügyi segély program meghosszabbítása nélkül.

21. Pár nappal korábban, április 26-án, a Verdomiai Nemzeti Központi Bank értesítette az EKB-t, hogy május 2-án 7 milliárd euróval szándékozik bővíteni az ELA programját, tekintve, hogy a harmadik pénzügyi segély programról folytatott tárgyalások nem kecsegtetnek a siker reményében és a verdomiai bankoknak megemelkedett a likviditási igénye. Május 1-én, az EKB Kormányzótanácsa felmérte Verdomia gazdasági helyzetét és a verdomiai bankok fizetőképességét arra az esetre, ha a központi költségvetés nem lenne képes őket tovább finanszírozni. Az előrejelzések azt mutatták, hogy Verdomia az államcsőd szélén van és azt követő kormányzati adósság papír leírások alapján a Kormányzótanács úgy ítélte meg, hogy a verdomiai bankok többé nem fizetőképesek és a részükre egy az eurórendszerbeli központi bank által nyújtott ELA ellentétes az uniós joggal. A Kormányzótanács ennek megfelelően határozatban tiltotta meg a Verdomiai Nemzeti Bank számára, hogy tovább emelje az ország ELA programját.

22. Rögtön azt követően, hogy publikálták az EKB kormányzótanácsának döntését, a verdomiai bankok banki szünetet rendeltek el a május 7-8-i hétvégére.

23. Május 6-án az ESM Felügyelő Bizottsága összeült annak érdekében, hogy megvitassa a verdomiai bankok helyzetét, beleértve verdomiai két legnagyobb bankjának a Begemothnak és a Bank of Verdomiának (BoV) a helyzetét. A BoV helyzetét értékelve a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy nagy a valószínűsége annak, hogy csődbe megy. E következtetés a BoV értékpapírjainak újraértékelésén alapult, amely a kormány hitel papírjainak nagy részét alkotta. Az államcsőd

lehetősége arra a következtetésre vezette a felügyeleti szerveket, hogy a Verdomiai Központi Bank értékpapírjai a közeljövőben kevesebbet fognak érni, mint a bank kötelezettségei és a likviditás hiánya miatt a BoV hamarosan nem lesz képes fizetni az adósságait azok lejáratakor. Az EKB Kormányzótanácsa a Felügyelő Bizottság értékelésének megfelelően bejelentette a döntését az SRB-nek a BoV felszámolásáról.

24. Elfogadtak egy felszámolási tervet, amely tartalmazta a fedezetlen betétek leírását annak érdekében, hogy a bankot újra tőkésítsék. A döntést még aznap este közzétették a Tanáccsal és az Európai Bizottsággal. Egyik intézmény sem reagált, így az SRB megküldte a határozatát a Verdomiai Központi Banknak, amely Verdomia végső felszámolási hatósága.

25. Május 9-én, a verdomiai bankok nyitását megelőzően, a Verdomiai Nemzeti Bank elfogadta és kihirdette a döntését a verdomiai bankok jövőjét illetően, beleértve a BoV felszámolásáról szóló döntését, illetve a fedezet nélküli betétek leírását.

26. Wieland Ulrich amellet, hogy szembesülnie kellett az EKB vétójával, amely megakadályozta, hogy kinevezzék a Begemoth elnökének, május 10-én kapott egy levelet a Verdomiai Nemzeti Központi Banktól, amely nemzeti felszámolási hatóságként eljárva, 2016. május 9-én elrendelte, hogy a Begemoth Bank által a Verdomiai Központi Banknál letétbe helyezett 100.000 euró értékű meghaladó letétet a BoV feltőkésítésére fogják használni.– A központi bank döntésén felháborodva Ulrich konzultált a Gayon, Peter & Smith jogi tanácsadó céggel, hogy milyen lépéseket lehet tenni a „lopás” ellen.

27. 2016. augusztus 2-án, Ulrich kártérítési keresetet indított a főváros, Morita Körzeti Bírósága előtt. A verdomiai nemzeti bíróság vitatta Ulrich keresetének megalapozottságát, arra hivatkozva, hogy mind az SRB, mint az ELA döntések véglegesek és hatályosak. A Verdomiai Nemzeti Központi Banknak jogi kötelezettsége volt arra, hogy implementálja az SRB és az EKB döntéseket bármiféle mérlegelési jog nélkül és annak joga nélkül, hogy eltérjen ezektől vagy ignorálja e döntéseket.

28. Amennyiben a Kerületi Bíróság úgy dönt, hogy érdemben bírálja el az ügyet, a nemzeti központi bank úgy vélte, hogy megvolt a jogi alapja a BoV felszámolásáról szóló döntésnek.

30. A Morita Körzeti Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az EU jog alapján a hatáskörök tisztázatlanok. Ezért 2016. augusztus 18-án felfüggesztette az előtte folyamatban lévő eljárást és az EUMSZ. 267. cikke alapján a következő kérdést terjesztette az Európai Unió Bírósága elé:

Érvényes-e az SRB 2016. május 6-i döntése, amelyben a verdomiai bank felszámolása mellett döntött, és amelyben utasította az illetékes nemzeti hatóságot, hogy rendelkezzen a biztosítatlan betétek leírásáról, figyelembe véve, a 806/2014 EU rendelet elfogadására rendelkezésre álló jogalapot. E kontextusban az uniós törvényhozó rendelkezik-e a megfelelő felhatalmazással arra, hogy az EUMSZ 114. cikk (1) bekezdése alapján végrehajtsa a hatáskörök ruházását uniós ügynökségekre, mint például egy felszámolási eljárás elrendelése?

Érvényes-e az EKB azon 2016. május 2-i döntése, hogy megakadályozza a Verdomiai Nemzeti Központi bankot abban, hogy emelje az ELA programot, tekintettel az EKB/EKBR Statútumának 14.4. pontjára, valamint az EKBR-nek az EUMSZ. 127. cikkében rögzített mandátumára.

34. Az előzetes döntés iránti kérelmet a bíróság hivatalának vezetője kézhez kapta és M-111/17. sz. alatt iktatta.

35. Szeptember 1-i döntésével a bíróság elnöke az eljárási szabályzat 54. cikkére alapozva elrendelte az M-90/17 és az M-111/17. számú ügyek együttes tárgyalását mind az írásbeli, mind a szóbeli szakaszban. Az Európai Bíróság hivatalának vezetője a bíróság statútumának 23. cikke alapján értesítette Wieland Ulrichot, az Európai Központi Bankot és a Verdomiai Központi Nemzeti Bankot (mint alpereseket) és felkérte őket, hogy a Bíróságnak 2017. november 2-ig nyújtsák be írásbeli észrevételeiket.