



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

19 юли 2016 година ^{* i}

[Текст, поправен с определение от 30 септември 2016 г.]

„Преюдициално запитване — Валидност и тълкуване на Съобщението на Комисията относно банковия сектор — Тълкуване на Директиви 2001/24/ЕО и 2012/30/ЕС — Държавни помощи за банките в контекста на финансовата криза — Споделяне на тежестта — Ликвидация на акционерния капитал, на хибридните финансови инструменти и на подчинените дългови финансови инструменти — Принцип на защита на оправданите правни очаквания — Право на собственост — Защита на интересите на съдружниците и на третите лица — Оздравяване и ликвидация на кредитните институции“

По дело C-526/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Ustavno sodišče (Конституционен съд, Словения) с акт от 6 ноември 2014 г., постъпил в Съда на 20 ноември 2014 г., в рамките на производство по дело

Tadej Kotnik и др.,

Jože Sedonja и др.,

Fondazione cassa di risparmio di Imola,

Andrej Pipuš и др.,

Tomaž Štrukelj,

Luka Jukič,

Angel Jaromil,

Franc Marušič и др.,

Stajka Skrbinšek,

Janez Forte и др.,

Državni svet Republike Slovenije,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije,

* Език на производството: словенски.

Igor Karlovšek,

Marija Karlovšek,

Janez Gosar

срещу

Državni zbor Republike Slovenije.,

в присъствието на:

Vlada Republike Slovenije,

Banka Slovenije,

Okrožno sodišče v Ljubljani,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, А. Tizzano, заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (докладчик), Ал. Арабаджиев, С. Toader и D. Šváby, председатели на състави, M. Safjan, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund и C. Vajda, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 1 декември 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Т. Kotnik и др., от М. Kunič и J. Sladič, odvetniki,
- за J. Sedonja и др., от Т. Kek, odvetnica,
- за Fondazione cassa di risparmio di Imola, от U. Ilić, M. Jan, B. Ilić, A. Arko, odvetniki, P. Trifoni, C. G. Sinatra и G. Altomare, avvocati,
- за А. Piruš и др., лично от него, адвокат,
- за L. Jukič, лично от него,
- за F. Marušič и др., от B. Rejc, odvetnik,
- за S. Skrbinšek, от Т. Bromše, odvetnik,
- за J. Forte и др., от Z. Fritz,
- за Državni svet Republike Slovenije, от M. Bervar, подпомаган от Н. Butolen, odvetnica, както и от B. Kekec, J. Slivšek и D. Štrus,
- за I. и М. Karlovšek и др., от I. Karlovšek, odvetnik,

- за J. Gosar, лично от него,
- за Državni zbor Republike Slovenije, от M. Brglez,
- за Banka Slovenije, от B. Jazbec, подпомаган от R. Grilc, odvetnik и T. Lübbig, Rechtsanwalt,
- за словенското правителство, от V. Klemenc и T. Mihelič Žitko, в качеството на представители,
- [Поправено с определение от 30 септември 2016 г.] за Ирландия, от E. Creedon и L. Williams, както и от A. Joysе, в качеството на представители, подпомагани от E. McCullough, SC, и от A. O'Neill, BL,
- за испанското правителство, от A. Rubio González, в качеството на представител,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Gentili, avvocato dello Stato,
- за Европейската комисия, от L. Flynn, P. J. Loewenthal, K.-Ph. Wojcik и M. Žebre, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 18 февруари 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до валидността и тълкуването на точки 40—46 от Съобщението на Комисията относно прилагането от 1 август 2013 г. на правилата за държавните помощи към мерките за подкрепа на банки в контекста на финансовата криза („Съобщение относно банковия сектор“) (ОВ С 216, 2013 г., стр. 1), както и до тълкуването на членове 29, 34, 35 и 40—42 от Директива 2012/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за съгласуване на гаранциите, които се изискват в държавите членки за дружествата по смисъла на член 54, втора алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз, за защита на интересите както на съдружниците, така и на трети лица по отношение учредяването на акционерни дружества и поддържането и изменението на техния капитал с цел тези гаранции да станат равностойни (ОВ L 315, 2012 г., стр. 74) и на член 2, седмо тире от Директива 2001/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 април 2001 година относно оздравяването и ликвидацията на кредитни институции (ОВ L 125, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 4, стр. 34).
- 2 Запитването е отправено в рамките на производството за контрол за конституционосъобразност на някои разпоредби на Zakon o bančništvu (Закон за банковия сектор) от 23 ноември 2006 г. в приложимата му към главното производство редакция (Uradni list RS, № 99/10) (наричан по-нататък „Законът за банковия сектор“), които предвиждат извънредни мерки възстановяването на банковата система.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2001/24

3 Текстът на съображения 5 и 6 от Директива 2001/24 е следният:

„(5) Приемането на Директива 94/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 г. относно системите за гарантиране на влоговете [ОВ L 135, 1994 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 163], която въвежда принципа на задължително членство на кредитните институции в система за гарантиране на влоговете в тяхната държава на произход, е допълнително доказателство за нуждата от взаимно признаване на мерките за оздравяване и производствата по ликвидация.

(6) На административните или съдебни органи на държавата членка по произход трябва да бъде предоставено изключително правомощие да вземат решения относно мерките за оздравяване, предвидени в действащото законодателство и съществуващи в практиката на тази държава членка, както и да прилагат посочените мерки. Поради трудностите при хармонизиране на законодателствата и практиката на държавите членки е нужно да бъде установено взаимно признаване от държавите членки на мерките, които всяка от тях предприема за възстановяване на жизнеспособността на лицензираните от нея кредитни институции“.

4 Съгласно член 2, седмо тире от Директива 2001/24 „мерки за оздравяване“ означават „мерките, които имат за цел да запазят или възстановят финансовото положение на кредитна институция и биха могли да засегнат съществуващите права на трети лица, включително мерки, свързани с възможност за временно преустановяване на плащания, спиране на изпълнителни действия или намаляване на вземанията“.

Директива 2012/30

5 Текстът на съображения 3 и 5 от Директива 2012/30 е следният:

„(3) За да се гарантира минимална равностойна защита на акционерите и кредиторите на акционерните дружества, особено значение има съгласуването на националните разпоредби, свързани с тяхното учредяване и с поддържането, увеличаването или намаляването на техния капитал.

[...]

(5) Необходими са разпоредби на Съюза за поддържането на капитала, който съставлява обезпечение за кредиторите, по-специално като се забрани всяко намаляване на капитала чрез разпределянето му между акционерите, когато последните нямат право на това, и като се предвидят ограничения за правото на дружеството да придобива собствените си акции“.

6 Член 29, параграф 1 от тази директива предвижда:

„Общото събрание взема решение за всяко увеличаване на капитала [...]“.

7 Член 34, първа алинея от тази директива гласи:

„Всяко намаляване на записания капитал, освен намаляването с решение на съда, се извършва по решение на общото събрание [...]“.

8 Съгласно член 35 от Директива 2012/30 „[к]огато има няколко класа акции, решението на общото събрание за намаляване на записания капитал се гласува от всеки клас акционери, чиито права се засягат от операцията“.

9 Член 40, параграф 1, буква б) от тази директива предвижда:

„Когато законите на една държава членка допускат дружествата да намаляват записания си капитал чрез принудително обезсилване, те трябва да съдържат изискване да се спазват най-малко следните условия:

[...]

б) когато принудителното обезсилване е разрешено по принцип от устава или учредителния акт, решение за него се взема от общото събрание, освен ако то е единодушно одобрено от засегнатите акционери“.

10 Член 41, параграф 1 от посочената директива гласи:

„При намаляване на записания капитал чрез обезсилване на акции, придобити от самото дружество или от лице, което действа от свое име, но за сметка на дружеството, решение за обезсилването винаги се взема от общото събрание“.

11 Член 42 от същата директива предвижда:

„В случаите, посочени от [...] член 40, параграф 1, буква б), [...] когато има няколко класа акции, решението на общото събрание за обратното изкупуване на записания капитал или намаляването му чрез обезсилване на акции се гласува отделно от всеки клас от акционери, чиито права се засягат от операцията“.

Директива 2014/59/ЕС

12 Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на Директива 82/891/ЕИО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕС, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2010 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 173, 2014 г., стр. 190) е приета на 15 май 2014 г.

13 С член 117 от Директива 2014/59 е изменено по-специално определението за „мерки за оздравяване“, съдържащо се в член 2, седмо тире от Директива 2001/24. Вследствие на това изменение „мерки за оздравяване“ означават „мерки, които имат за цел да запазят или възстановят финансовото положение на кредитна институция или инвестиционен посредник съгласно определението в член 4, параграф 1, точка 2 от Регламент (ЕС) № 575/2013 и които биха могли да засегнат съществуващите права на трети лица, включително мерки, свързани с възможност за спиране на плащания, спиране на изпълнителни действия или намаляване на вземанията; тези мерки включват прилагане на инструментите за реструктуриране и упражняване на правомощията за реструктуриране, предвидени в Директива 2014/59/ЕС“.

14 Член 130, параграф 1 от Директива 2014/59 гласи:

„Държавите членки приемат и публикуват до 31 декември 2014 г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези мерки.

Държавите членки прилагат тези мерки от 1 януари 2015 г.

Държавите членки прилагат разпоредбите, приети за спазването на дял IV, глава IV, раздел 5, най-късно от 1 януари 2016 г.“.

Съобщението относно банковия сектор

15 Точки 2 и 3 от Съобщението относно банковия сектор предвиждат:

„2. Съобщенията относно кризата осигуряват цялостна рамка за координирани действия в подкрепа на финансовия сектор, така че да се гарантира финансовата стабилност, като същевременно се сведат до минимум нарушенията на конкуренцията между банките и между държавите членки в единния пазар. В тях се определят условията за достъп до държавна помощ и изискванията, които трябва да бъдат спазени, за да бъде определена такава помощ за съвместима с вътрешния пазар с оглед на принципите за държавната помощ, предвидени в Договора. Чрез съобщенията относно кризата правилата за държавната помощ, уреждащи публичната подкрепа за финансовия сектор, при необходимост бяха редовно актуализирани, за да бъдат адаптирани към развитието на кризата. Поради последните развития се налага ново актуализиране на тези съобщения.

3. Съобщенията относно кризата, както и всички индивидуални решения по мерки и схеми за помощ, попадащи в приложното поле на тези съобщения, бяха приети на основание на член 107, параграф 3, буква б) от Договора, в който по изключение се разрешават помощи за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка“.

16 Текстът на точка 15 от това съобщение е следният:

„В съобщенията относно кризата ясно се посочва, че дори по време на кризата общите принципи на контрола върху държавната помощ продължават да се прилагат. По-специално, за да се ограничат нарушенията на конкуренцията между банките и между държавите членки в единния пазар и за да бъде отстранен моралният риск, помощта следва да бъде ограничена до необходимия минимум, а бенефициерът ѝ следва да осигури адекватен собствен принос към разходите за реструктуриране. Банката и нейните акционери следва да допринесат за реструктурирането възможно най-много със собствени си ресурси. Държавна подкрепа следва да се предоставя при условия за адекватно споделяне на тежестта между инвеститорите в банката“.

17 Според точка 17 от посоченото съобщение:

„През първата фаза на кризата държавите членки като цяло не надхвърлиха минималните изисквания, определени в правилата за държавната помощ по отношение на споделянето на тежестта ex ante, а кредиторите не бяха задължени да допринесат за оздравяването на кредитни институции по съображения за финансова стабилност“.

18 Част 3 от Съобщението относно банковия сектор се отнася до мерките за рекапитализация и за обезценени активи. В раздел 3.1.2 от тази част, озаглавен „Споделяне на тежестта от акционерите и подчинените кредитори“, се съдържат точки 40—46 от това съобщение.

19 Точки 40—46 от това съобщение гласят:

- „40. Държавната подкрепа може да създаде морален риск и да подкопае пазарната дисциплина. За да бъде намален моралният риск, помощта следва да се предоставя само при условия, в които се предвижда адекватно споделяне на тежестта от страна на съществуващите инвеститори.
41. След поемането на загубите първо със собствен капитал адекватното споделяне на тежестта обикновено предполага за него да допринесат притежателите на хибриден капитал и на подчинен дълг. Притежателите на хибриден капитал и на подчинен дълг трябва да допринесат в максимална степен за намаляването на недостига на капитал. Т[о]зи принос може да е под формата на преобразуване в базов собствен капитал от първи ред [...] или намаляване на главницата на инструментите. При всички случаи изходящите парични потоци от бенефициера към притежателите на такива ценни книжа трябва да бъдат избегнати, доколкото това е възможно от правна гледна точка.
42. Комисията няма да изисква принос от притежателите на първостепенен дълг (по-специално от притежателите на гарантирани депозити, негарантирани депозити, облигации и други видове първостепенен дълг) като задължителен елемент от споделянето на тежестта съгласно правилата за държавната помощ, независимо дали чрез преобразуване в собствен капитал, или чрез намаляване на стойността на инструментите.
43. Когато капиталовата адекватност на банката, в която е установен недостиг на капитал, остава над регулаторния минимум, определен от [Съюза], банката по принцип следва да е в състояние да възстанови своята капиталова позиция със собствени средства, по-специално чрез мерките за набиране на капитал, посочени в точка 35. При липса на други възможности, включително надзорни действия, като например мерки за ранна намеса или други корективни мерки за преодоляване на недостига, потвърден от компетентния надзорен или орган по преобразуването, подчиненият дълг трябва да бъде преобразуван в собствен капитал, по принцип преди да бъде отпусната държавна помощ.
44. Когато банката вече не спазва минималните нормативни капиталови изисквания, подчиненият дълг трябва да бъде преобразуван или стойността му трябва да бъде намалена, по принцип преди да бъде отпусната държавна помощ. Държавна помощ не трябва да се отпуска, преди собственият капитал, хибридният капитал и подчиненият дълг да са допринесли напълно за компенсирането на евентуалните загуби.
45. Може да бъде направено изключение от изискванията в точки 43 и 44, когато привеждането в действие на подобни мерки би застрашило финансовата стабилност или би довело до несъразмерни резултати. Това изключение може да се прилага за случаи, при които размерът на помощта, която предстои да бъде получена, е малък в сравнение с претеглените спрямо риска активи на банката и недостигът на капитал е намален значително, по-специално чрез мерки за набиране на капитал, посочени в точка 35. Несъразмерните резултати или рискът за финансовата стабилност могат също да бъдат избегнати с различна последователност на мерките, предназначени за справянето с недостига на капитал.
46. В контекста на прилагането на точки 43 и 44 трябва да бъде спазван принципът, според който никой от кредиторите не трябва да бъде ощетен [...]. По този начин подчинените кредитори не би трябвало да получават по-малко, от икономическа гледна точка, отколкото стойността на техните инструменти при липса на държавна помощ“.

Словенското право

20 Член 253, параграф 3 от Закона за банковия сектор предвижда, че „извънредните мерки са част от мерките за оздравяване, предвидени в Директива 2001/24/ЕО“.

21 Член 261 bis от този закон гласи:

„(1) С решението си за извънредни мерки Словенската централна банка разпорежда:

1. допустимите пасиви да бъдат отписани отчасти или изцяло, или
2. допустимите пасиви на банките [...] да бъдат преобразувани изцяло или отчасти в нови обикновени акции на банка въз основа на увеличаване на дружествения капитал на тази банка посредством непарични вноски под формата на вземания, представляващи допустими пасиви.

[...]

(5) При отписване или преобразуване на допустимите пасиви на банката Словенската централна банка трябва да се увери, че относно отписването или преобразуването на допустимите пасиви на банката отделните кредитори няма да понесат по-големи загуби от тези, които биха понесли при несъстоятелност на банката.

(6) Допустимите пасиви се състоят от:

1. дружествен капитал на банката (пасиви от първи ред),
2. пасиви по отношение на притежателите на хибридни капиталови инструменти [...] (пасиви от втори ред)
3. пасиви по отношение на притежателите на капиталови инструменти, които [...] трябва да бъдат взети предвид при изчисляването на допълнителния капитал на банката, освен ако тези пасиви не са включени в определянията по точки 1 или 2 от настоящия параграф (пасиви от трети ред),
4. пасиви, които не са включени в определянията по точки 1, 2 или 3 от настоящия параграф, които в случай на производство по несъстоятелност на банката биха били изплатени след изплащането на непривилегированите вземания (пасиви от четвърти ред)“.

22 Съгласно член 261 quater от Закона за банковия сектор:

„(1) В решението за отписване на допустимите пасиви [...] Словенската централна банка решава отписването на допустимите пасиви на банката до размера, необходим за покриване на загубите ѝ, с оглед на оценката на нетните активи съгласно предходния член. [...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

23 Вследствие на световната финансова криза, започнала през 2007 г. и задълбочила се през следващите години, през септември 2013 г. Словенската централна банка констатира недостиг на капитал относно седем словенски банки, а именно Nova Ljubljanska banka d.d., Nova Kreditna banka Maribor d.d., Abanka Vipa d.d., Probanka d.d. и Factor banka d.d. Предвид мащаба на този недостиг посочените банки не разполагат с достатъчно активи, за да удовлетворят кредиторите си и да покрият стойността на влоговете.

- 24 На 17 декември 2013 г. Словенската централна банка приема решения за въвеждане на извънредни мерки с оглед на рекапитализацията на първите две банки, оздравяването на третата и ликвидацията на последните две (наричани по-нататък „разглежданите мерки“).
- 25 На 18 декември 2013 г. Комисията дава разрешение за държавните помощи, предназначени за съответните пет банки, за които помощи словенските органи предварително са отправили уведомление.
- 26 Разглежданите мерки са приети въз основа на Закона за банковия сектор, по-специално членове 261 bis—261 quarter и 261 sexies от него, и обхващат ликвидацията на акционерния капитал, както и на хибридните финансови инструменти и подчинените дългови финансови инструменти (наричани по-нататък „подчинените финансови инструменти“).
- 27 От представената пред Съда преписка е видно, че подчинените финансови инструменти са инструменти, които имат някои общи характеристики с дълговите продукти и капиталовите финансови инструменти. При неплатежоспособност или ликвидация на издалото финансовите инструменти образувание притежателите на подчинени финансови инструменти (наричани по-нататък „подчинените кредитори“) се удовлетворяват след притежателите на обикновени облигации, но преди акционерите. В замяна на така поетия от притежателите им финансов риск тези финансови инструменти имат по-висока доходност.
- 28 Ustavno sodišče (Конституционен съд, Словения) е сезиран с няколко искания за упражняване на контрол за конституционност, от една страна, от частноправни субекти, както и, от друга страна, от Državni svet Republike Slovenije (Национален съвет, Словения) и Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Омбудсман за защита на правата на човека, Словения). Тези искания се отнасят до съответствието на разпоредбите на Закона за банковия сектор, въз основа на които са приети разглежданите мерки, със словенската конституция, и по-специално с принципите на забрана на обратното действие, на защита на оправданите правни очаквания и на пропорционалност, както и с правото на собственост.
- 29 От акта за преюдициално запитване е видно, че предметът на разпоредбите на Закона за банковия сектор е транспонирането в националното право на Съобщението относно банковия сектор, за да се позволи на националните органи да предоставят на предприятията от този сектор държавни помощи, съвместими с вътрешния пазар. Ето защо според запитващата юрисдикция, макар оплакванията на жалбоподателите в главното производство да са насочени срещу тези разпоредби, в действителност тези оплаквания се отнасят до Съобщението относно банковия сектор. Жалбоподателите смятат, че това съобщение е в несъответствие не само със словенската конституция, но и с член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), както и с Директиви 2012/30 и 2001/24. Запитващата юрисдикция счита, че е компетентна да прецени конституционността на националните разпоредби, с които се прилага тази директива. За разлика от това, тя смята, че случаят не е такъв, когато съществува съмнение относно тълкуването или валидността на правната норма на Съюза, която служи като правно основание за националната разпоредба, чиято конституционност е оспорена. Тя посочва, че в подобно положение Съдът разполага с изключителната компетентност, за да отговори на въпросите относно валидността и тълкуването на тази норма, за да може впоследствие запитващата юрисдикция да прецени във висшото пред нея производство конституционността на разглежданите разпоредби от националното законодателство.

30 При тези условия *Ustavno sodišče* (Конституционният съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Може ли Съобщението относно банковия сектор, с оглед на конкретните правни последици, които поражда, като се има предвид, че съгласно член 3, параграф 1, буква б) [ДФЕС] Съюзът притежава изключителна компетентност в сектора на държавните помощи и че съгласно член 108 [ДФЕС] Комисията е компетентна да взема решения в сектора на държавните помощи, да се тълкува в смисъл, че същото има обвързващо действие спрямо държавите членки, които възнамеряват да приемат мерки за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката чрез държавна помощ за кредитни институции, при положение че тази помощ има постоянен характер и не може лесно да бъде отменена?
- 2) Точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, които обвързват възможността за отпускане на държавни помощи, насочени към преодоляването на сериозни затруднения в националната икономика, с изпълнението на задължението за отписване на собствения капитал, на [подчинените финансови инструменти] и/или за преобразуване в собствен капитал на [подчинените финансови инструменти] с цел ограничаване на помощите до минимално необходимото с оглед на отчитането на моралния риск, съвместими ли са с членове 107—109 [ДФЕС], доколкото надхвърлят правомощията на Комисията, определени в посочените разпоредби на [ДФЕС] в областта на държавните помощи?
- 3) При отрицателен отговор на втория въпрос, точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, които обвързват възможността за отпускане на държавни помощи със задължението за отписване на собствения капитал и/или преобразуване в собствен капитал, доколкото това задължение се отнася до акциите (собствения капитал), на [подчинените финансови инструменти], които са емитирани преди публикуването на Съобщението относно банковия сектор и към момента на емитирането им е можело да бъдат изцяло или частично обезсилени без предоставяне на обезщетение единствено при несъстоятелност на банката, съвместими ли са с принципа за защита на оправданите правни очаквания, закрепен в правото на Съюза?
- 4) При отрицателен отговор на втория въпрос и утвърдителен отговор на третия въпрос, точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, които обвързват възможността за отпускане на държавни помощи със задължението за отписване на собствения капитал, на [подчинените финансови инструменти] и/или за преобразуване в собствен капитал на [подчинените финансови инструменти], без да е образувано и приключено производство по несъстоятелност с осребряване на имуществото на длъжника в съдебно производство, в рамките на което притежателите на подчинени финансови инструменти биха били в положението на страни, съвместими ли са с правото на собственост, предвидено в член 17, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз?
- 5) При отрицателен отговор на втория въпрос и утвърдителен отговор на третия и четвъртия въпрос, точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, които обвързват възможността за отпускане на държавни помощи със задължението за отписване на собствения капитал и/или за преобразуване в собствен капитал на [подчинените финансови инструменти], доколкото изпълнението на тези мерки изисква намаляване и/или увеличаване на дружествения капитал на акционерното дружество с решение на компетентния управителен орган, а не на общото събрание на акционерното дружество, съвместими ли са с членове 29, 34, 35 и 40—42 от Директива 2012/30 [...]?
- 6) Може ли съобщението относно банковия сектор, що се отнася до точка 19 от него, и по-специално до предвиденото в тази точка изискване за зачитане на основните права, до точка 20 от него и до утвърждаването на принципното задължение, съдържащо се в точки 43 и 44 от това съобщение, за преобразуване или намаляване на [стойността на

подчинените финансови инструменти] преди отпускането на държавни помощи, да се тълкува в смисъл, че посочената мярка не обвързва държавите членки, които възнамеряват да преодолеят сериозни затруднения в икономиката чрез държавни помощи в полза на кредитни институции, да въведат задължение за осъществяване на посоченото преобразуване или намаляване като условие за отпускането на държавни помощи на основание член 107, параграф 3, буква б) [ДФЕС], или в смисъл, че за да бъде съвместима държавната помощ, е достатъчно мярката за преобразуване или намаляване да е приложена само пропорционално?

- 7) Може ли член 2, седмо тире от [Директива 2001/24] да се тълкува в смисъл, че към мерките за оздравяване спадат и предвидените мерки за споделяне на тежестта от акционерите и подчинените кредитори съгласно точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор (намаляване на собствения дружествен капитал от първи ред, на [стойността на подчинените финансови инструменти] и преобразуването в собствен капитал на [подчинените финансови инструменти])?“.

По преюдициалните въпроси

Предварителна бележка

- 31 Словенското правителство и Комисията изразяват съмнения по допустимостта на преюдициални въпроси от втори до пети относно валидността на точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, доколкото това съобщение не поражда пряко правно действие спрямо трети лица.
- 32 Следва да се отбележи, че по същество в основата на настоящото дело са държавните помощи, които словенското правителство е предоставило с цел да се осигури възстановяването на националната банкова система.
- 33 По-конкретно настоящото дело се отнася до съответствието с няколко разпоредби от правото на Съюза на условието за споделяне на тежестта от акционерите и подчинените кредитори, наложено от Комисията, за да може да се приеме, че съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС предоставените в банковия сектор държавни помощи са съвместими с вътрешния пазар. Валидността на подобно условие трябва да може да бъде контролирана от Съда в рамките на предвиденото в член 267 ДФЕС производство и именно това е предметът на преюдициални въпроси от втори до пети.
- 34 Следователно тези въпроси са допустими.

По първия въпрос

- 35 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Съобщението относно банковия сектор трябва да се тълкува в смисъл, че има обвързващо действие спрямо държавите членки.
- 36 Член 108, параграф 3 ДФЕС въвежда превантивен контрол върху измененията на съществуващите помощи и върху проектите за нови помощи. Така организираната превенция цели да бъдат привеждани в действие само помощи, които са съвместими с вътрешния пазар (вж. решение от 21 ноември 2013 г., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, т. 25 и 26).

- 37 Преценката относно съвместимостта на мерките за помощ с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 3 ДФЕС е от изключителната компетентност на Комисията, която действа под контрола на юрисдикциите на Съюза (вж. решение от 21 ноември 2013 г., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, т. 28).
- 38 В това отношение Комисията се ползва с широка свобода на преценка, чието упражняване предполага извършването на комплексни преценки от икономическо и социално естество (вж. в този смисъл решения от 11 септември 2008 г., *Германия и др./Kronofrance*, C-75/05 P и C-80/05 P, EU:C:2008:482, т. 59 и от 8 март 2016 г., *Гърция/Комисия*, C-431/14 P, EU:C:2016:145, т. 68).
- 39 При упражняване на правото си на преценка Комисията може да приеме насоки, за да определи критериите, въз основа на които възнамерява да преценява съвместимостта с вътрешния пазар на планираните от държавите членки мерки за помощ.
- 40 Съгласно установената съдебната практика, като приема правила за поведение и обявява посредством публикуването им, че ще ги прилага занапред към съответните случаи, Комисията се самоограничава в упражняването на своето право на преценка и не би могла да се отклонява от тези правила, тъй като това би означавало да бъде евентуално санкционирана за нарушение на общи принципи на правото, като принципите на равно третиране или на защита на оправданите правни очаквания (решение от 8 март 2016 г., *Гърция/Комисия*, C-431/14 P, EU:C:2016:145, т. 69 и 70, както и цитираната съдебна практика).
- 41 При това положение Комисията не може да се откаже чрез приемането на правила за поведение от упражняването на правото на преценка, което ѝ предоставя член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 8 март 2016 г., *Гърция/Комисия*, C-431/14 P, EU:C:2016:145, т. 71). Следователно приемането на съобщение като Съобщението относно банковия сектор не освобождава Комисията от задължението ѝ да изследва конкретните извънредни обстоятелства, на които се позовава дадена държава членка в конкретен случай, за да иска прякото прилагане на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, и да мотивира евентуалния си отказ да уважи такова искане (решение от 8 март 2016 г., *Гърция/Комисия*, C-431/14 P, EU:C:2016:145, т. 72).
- 42 В случая от точки 41, 43 и 44 от Съобщението относно банковия сектор е видно, че адекватното споделяне на тежестта, с което посоченото съобщение обвързва предоставянето на държавната помощ, предполага, първо, поемането на загубите със собствен капитал, а след това, по принцип за него да допринесат подчинените кредитори. Съгласно точка 45 от това съобщение може да бъде направено изключение от изискванията в точки 43 и 44 от същото съобщение, когато подобно допринасяне „би застрашило финансовата стабилност или би довело до несъразмерни резултати“.
- 43 От една страна, от всичко изложено по-горе следва, че действието на приемането на правилата за поведение, съдържащи се в посоченото съобщение, се вписва в рамките на самоограничаването на Комисията при упражняването на правото ѝ на преценка в смисъл, че ако държава членка уведоми Комисията за проект за държавна помощ, който е съобразен с тези правила, Комисията трябва по принцип да даде разрешение за този проект. От друга страна, държавите членки запазват възможността си да уведомяват Комисията за проекти за държавна помощ, които не отговарят на предвидените в това съобщение критерии и Комисията може да даде разрешение за подобни проекти при извънредни обстоятелства.
- 44 Следователно Съобщението относно банковия сектор не може да породя самостоятелни задължения в тежест на държавите членки, а само установява условията, които са насочени към осигуряване на съвместимостта с вътрешния пазар на държавните помощи, предоставяни на

банките в контекста на финансовата криза, и които Комисията трябва да вземе предвид при упражняване на широкото право на преценка, с което разполага по силата на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.

- 45 Предвид изложените по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че Съобщението относно банковия сектор трябва да се тълкува в смисъл, че няма обвързващо действие спрямо държавите членки.

По втория въпрос

- 46 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 107—109 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, доколкото посочените точки предвиждат условие за споделяне на тежестта от акционерите и подчинените кредитори с оглед на даването на разрешение за държавна помощ.
- 47 Съобщението относно банковия сектор е прието на основание член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.
- 48 От тази разпоредба е видно, че Комисията може да приеме за съвместими с вътрешния пазар помощите, предназначени за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка.
- 49 Въз основа на правото на преценка, което ѝ възлага посочената разпоредба, Комисията може да откаже предоставянето на помощ, при положение че последната не стимулира предприятията получатели към поведение, което да може да допринесе за осъществяването на една от целите, посочени в същата разпоредба. Подобна помощ трябва да бъде необходима за постигането на целите, предвидени в тази разпоредба, така че при липсата ѝ действието на законите на пазара не би позволило само по себе си предприятията получатели да бъдат насочени към поведение, допринасящо за постигането на тези цели. Всъщност помощ, която подобрява финансовото положение на предприятието получател, без да е необходима за постигане на целите, предвидени в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, не би могла да се счита за съвместима с вътрешния пазар (решение от 13 юни 2013 г., HGA и др./Комисия, C-630/11 P—C-633/11 P, EU:C:2013:387, т. 104, както и цитираната съдебна практика).
- 50 Що се отнася до приемането на точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор на основание на тази разпоредба, следва да се отбележи, че финансовите услуги играят централна роля в икономиката на Съюза. Банките и другите кредитни институции са основен източник на финансови средства за предприятията, упражняващи дейност на различните пазари. Освен това банките често са тясно взаимосвързани и много от тях упражняват дейност на международно равнище. По тази причина има опасност неплатежоспособността на една или повече банки да се разпространи бързо към други банки в съответната държава членка или в други държави членки. Това на свой ред създава опасност от съпътстващо отрицателно въздействие върху други сектори на икономиката.
- 51 Както отбелязва генералният адвокат в точка 56 от заключението си, използването на правното основание на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС е още по-обосновано, поради обстоятелството че в рамките на световната финансова криза, по повод на която е прието това съобщение, икономиката на няколко държави членки е засегната от сериозни затруднения.

- 52 В случая от точка 2 от Съобщението относно банковия сектор следва, че с него Комисията е искала да уреди условията за достъп до държавните помощи в подкрепа на финансовия сектор на държавите членки и да уточни изискванията, на които трябва да отговарят тези помощи, за да се считат за съвместими с вътрешния пазар.
- 53 Сред тези изисквания в точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор се съдържа и изискването, което предвижда споделянето от акционерите и подчинените кредитори на тежестта на разходите за реструктуриране на банките в затруднено положение, за да се попълни техният недостиг на собствен капитал. Това предполага след поемането на загубите със собствен капитал подчинените кредитори да бъдат поканени да допринесат за постигането на тази цел и посредством преобразуване на вземанията им в собствен капитал или чрез намаляване на стойността на тези вземания.
- 54 При контрола си за съвместимост на мерките за държавни помощи с вътрешния пазар Комисията е приела, както се посочва в точка 15 от Съобщението относно банковия сектор, че мерките за споделяне на тежестта се налагат, за да се ограничат до необходимия минимум държавните помощи в банковия сектор и да се намалят нарушенията на конкуренцията във вътрешния пазар.
- 55 Всъщност, от една страна, може да се приеме, че подобни мерки за споделяне на тежестта са насочени към това да се възпрепятства използването на държавните помощи като обикновен инструмент, позволяващ да се преодолеят финансовите трудности на съответните банки.
- 56 От друга страна, с мерките за споделяне на тежестта се цели да се гарантира, че преди предоставянето на каквато и да било държавна помощ банките, които са в положение на недостиг на собствен капитал, ще преговарят с инвеститорите си за намаляване на този недостиг, по-специално посредством мобилизиране на собствен капитал, както и чрез принос от подчинените кредитори, тъй като подобни мерки могат да доведат до ограничаване на размера на предоставяната държавна помощ.
- 57 Едно решение в противен смисъл би довело до опасност да се предизвикат нарушения на конкуренцията, доколкото банките, чиито акционери или подчинени кредитори не са допринесли за намаляване на недостига на собствен капитал, биха получили държавна помощ в по-голям размер от този, който би бил достатъчен, за да се попълни остатъчният недостиг на собствен капитал. При тези обстоятелства подобна помощ не би била по принцип съвместима с правото на Съюза.
- 58 Освен това, за да се реши проблемът с „моралния риск“, свързан с факта, че лицата са склонни да вземат рисковани решения, когато евентуалните отрицателни последици от тях се понасят от съответната общност, е необходимо да се избегне опасността в резултат на възможността да получат държавни помощи банките да бъдат насърчавани да използват по-рисковани финансови инструменти, които могат да породят значителни загуби, което да доведе до сериозни нарушения на конкуренцията и да наруши целостта на вътрешния пазар.
- 59 Накрая следва да се отбележи, че като е приела Съобщението относно банковия сектор, Комисията не е иззела компетентността, възложена на Съвета на Европейския съюз с членове 108 ДФЕС и 109 ДФЕС. Всъщност, тъй като с това съобщение само се установяват правила за поведение, които могат да доведат до ограничаване на възможностите за Комисията при упражняване на правото на преценка, предоставено ѝ с член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, то не засяга правомощието на Съвета, признато му с член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС, да обяви по искане на държава членка, че държавна помощ е съвместима с вътрешния пазар при извънредни обстоятелства, и не представлява регламент като предвидения в член 109 ДФЕС, който на основание член 288, втора алинея ДФЕС да има обвързващо действие *erga omnes*.

- 60 Предвид всички съображения, изложени по-горе, на втория въпрос следва да се отговори, че членове 107—109 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, доколкото посочените точки предвиждат условие за споделяне на тежестта от акционерите и подчинените кредитори с оглед на даването на разрешение за държавна помощ.

По третия и четвъртия въпрос

- 61 С третия и четвъртия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали принципът на защита на оправданите правни очаквания и правото на собственост трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, доколкото посочените точки предвиждат условие за споделяне на тежестта от акционерите и подчинените кредитори с оглед на даването на разрешение за държавна помощ.
- 62 На първо място, относно принципа на защита на оправданите правни очаквания от установената съдебна практика е видно, че правната възможност за позоваване на този принцип предполага компетентните органи на Съюза да са предоставили на заинтересованото лице конкретни, безусловни и непротиворечиви уверения, произтичащи от оправомощени и достоверни източници. Всъщност това право принадлежи на всеки правен субект, у когото институция, орган, служба или агенция на Съюза е породила основателни надежди, като му е предоставила конкретни уверения (решения от 16 декември 2010 г., *Kahla Thüringen Porzellan/Комисия*, C-537/08 P, EU:C:2010:769, т. 63 и от 13 юни 2013 г., *HGA и др./Комисия*, C-630/11 P—C-633/11 P, EU:C:2013:387, т. 132).
- 63 При все това акционерите и подчинените кредитори на банките, спрямо които се прилагат мерките за споделяне на тежестта, които са предвидени в точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор и се разглеждат в главното производство, не могат да се позоват на принципа на защита на оправданите правни очаквания, за да се противопоставят на прилагането на разглежданите мерки.
- 64 Действително, от една страна, съответните акционери и подчинени кредитори на банките не са разполагали с никаква гаранция от страна на Комисията относно факта, че тя би одобрила държавна помощ за справянето с недостига на собствен капитал на банките. От друга страна, тези инвеститори не са имали уверение, че сред мерките, предназначени за справянето с недостига на собствен капитал на банките — получатели на държавната помощ, за която Комисията е дала разрешение, няма такива, които биха могли да засегнат инвестициите им.
- 65 Освен това обстоятелството, че през първата фаза на международната финансова криза подчинените кредитори не са били поканени да допринесат за оздравяването на кредитните институции, както припомня Комисията в точка 17 от Съобщението относно банковия сектор, не позволява на разглежданите в главното производство кредитори да се позоват на принципа на защита на оправданите правни очаквания.
- 66 Всъщност подобно обстоятелство не може да се счита за конкретно, безусловно и непротиворечиво уверение, от което да може да се породи оправдано правно очакване у акционерите и подчинените кредитори, че в бъдеще спрямо тях няма да бъдат приложени мерки за споделяне на тежестта. Както Съдът вече се е произнесъл, макар принципът на защита на оправданите правни очаквания да е един от основните принципи на Съюза, икономическите оператори нямат основание да възлагат оправдани правни очаквания за запазването на съществуващо положение, което може да бъде променено от институциите на Съюза в рамките на тяхното право на преценка, и то по-специално в област като тази на

държавните помощи в банковия сектор, предметът на която включва непрекъснато приспособяване в зависимост от промените в икономическото положение (вж. по аналогия решение от 26 юни 2012 г., Полша/Комисия, C-335/09 P, EU:C:2012:385, т. 180).

- 67 От друга страна запитващата юрисдикция повдига въпроса за необходимостта във всички случаи държавите членки да имат на разположение преходен период, за да се приспособят към новите изисквания на Комисията относно споделянето на тежестта от акционерите и подчинените кредитори.
- 68 В това отношение Съдът вече се е произнесъл, че дори да се предположи, че Съюзът предварително е създадал положение, което може да породи оправдани правни очаквания, а настоящият случай не е такъв, безспорен обществен интерес може да не допуска приемането на преходни мерки за случаи, които са отпреди влизането в сила на новата правна уредба, но чието развитие не е приключило (вж. решения от 17 юли 1997 г., Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, т. 57 и от 17 септември 2009 г., Комисия/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, т. 85).
- 69 Впрочем, както отбелязва генералният адвокат в точка 70 от заключението си, целта за гарантиране на стабилността на финансовата система, като същевременно се избягват прекомерни публични разходи и се свеждат до минимум нарушенията на конкуренцията, представлява такъв по-висш обществен интерес.
- 70 На второ място, що се отнася до правото на собственост, закрепено в член 17, параграф 1 от Хартата, следва да се отбележи, както бе установено в точка 44 от настоящото решение, че Съобщението относно банковия сектор не може да породи задължение в тежест на държавите членки да прилагат мерки за споделяне на тежестта като предвидените в точки 40—46 от това съобщение.
- 71 От точка 15 от Съобщението относно банковия сектор следва, че споделянето на тежестта от акционерите и подчинените кредитори представлява само критерий за даване на разрешение от Комисията за държавни помощи, предоставяни на банките, които са в положение на значителен недостиг на собствен капитал, позволяващ тези помощи да бъдат ограничени до необходимия минимум и да се следи за това получателят им да допринесе по подходящ начин за разходите за реструктуриране.
- 72 Както отбелязва генералният адвокат в точка 71 от заключението си, Съобщението относно банковия сектор не изисква конкретна форма или процедура за приемането на посочените в точки 40—46 от това съобщение мерки за споделяне на тежестта. По този начин подобни мерки могат да бъдат приети доброволно от акционерите и посредством споразумение между кредитната институция и нейните подчинени кредитори, което не може да се счита за нахърняване на правото им на собственост.
- 73 Освен това, що се отнася до акционерите на банките следва да се припомни, че съгласно общите правила, приложими за статута на акционерите в акционерните дружества, тези акционери поемат изцяло риска от инвестициите си. Всъщност от съображение 5 от Директива 2012/30 следва, че нейна цел е поддържането на капитала, който съставлява обезпечение за кредиторите.
- 74 Тъй като акционерите носят отговорност за дълговете на банката до размера на нейния дружествен капитал, не може да се счита, че правото им на собственост се засяга от факта, че точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор изискват за справянето с недостига на собствен капитал на банка акционерите да допринесат, преди предоставянето на държавна помощ, за поемането на претърпените от банката загуби до същата степен, до която би се стигнало при липсата на подобна държавна помощ.

- 75 Във всички случаи загубите на акционерите в банките в затруднено положение ще имат един и същ мащаб, независимо дали са в резултат от решение за обявяване в несъстоятелност поради непредоставяне на държавна помощ или от процедура за предоставяне на такава помощ, обвързано с предварително споделяне на тежестта.
- 76 Що се отнася до подчинените кредитори, както отбелязва Съдът в точка 27 от настоящото решение, подчинените финансови инструменти са инструменти, които имат някои общи характеристики с дълговите продукти и капиталовите финансови инструменти, което означава, че в случай на спиране на плащанията от издателя на тези финансови инструменти, притежателите им се удовлетворяват след притежателите на обикновени облигации, но преди акционерите.
- 77 Впрочем от точки 41, 43 и 44 от Съобщението относно банковия сектор е видно, че тези кредитори трябва да допринесат за намаляването на недостига на собствен капитал, от една страна, едва след като загубите са поети първо със собствен капитал, и от друга страна, само „при липса на други възможности“ за справянето с евентуален недостиг на собствен капитал на съответната банка или само когато тази банка вече не спазва минималните нормативни капиталови изисквания. Освен това точка 46 от това съобщение предвижда, че „трябва да бъде спазван принципът, според който никой от кредиторите не трябва да бъде ощетен. По този начин подчинените кредитори не би трябвало да получават по-малко, от икономическа гледна точка, отколкото стойността на техните инструменти при липса на държавна помощ“.
- 78 От тази точка следва, че мерките за споделяне на тежестта, с които би било обвързано предоставянето на държавна помощ в полза на банка в затруднено положение, не могат да засягат правото на собственост на подчинените кредитори по начин, по който то не би било засегнато в рамките на производство по несъстоятелност вследствие на непредоставянето на такава помощ.
- 79 При тези условия не може да се поддържа надлежно, че предвидените в Съобщението относно банковия сектор мерки за споделяне на тежестта представляват накърняване на право на собственост на акционерите и на подчинените кредитори.
- 80 При това положение на третия и четвъртия въпрос следва да се отговори, че принципът на защита на оправданите правни очаквания и правото на собственост трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, доколкото посочените точки предвиждат условие за споделяне на тежестта от акционерите и подчинените кредитори с оглед на даването на разрешение за държавна помощ.

По петия въпрос

- 81 С петия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 29, 34, 35 и 40—42 от Директива 2012/30 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, доколкото посочените точки предвиждат условие за споделяне на тежестта от акционерите и подчинените кредитори с оглед на даването на разрешение за държавна помощ.
- 82 Членове 29, 34, 35 и 40—42 от Директива 2012/30 предвиждат по същество, че всяко увеличаване или намаляване на капитала на акционерните дружества трябва да бъде обвързано с решение на общото събрание на дружеството.
- 83 Според запитващата юрисдикция, доколкото Съобщението относно банковия сектор предвижда, че за някои изменения на дружествения капитал на банките не е необходимо решение или одобрение на общото събрание, това съобщение е несъвместимо с посочената директива.

- 84 Все пак, както бе посочено в точка 72 от настоящото решение, в Съобщението относно банковия сектор не се съдържа конкретна разпоредба относно правните процедури за прилагането на посочените в точки 40—46 от това съобщение мерки за споделяне на тежестта.
- 85 Следователно, макар да е възможно в конкретен случай да се наложи евентуално държавите членки да приемат подобни мерки за споделяне на тежестта без съгласието на общото събрание на дружеството, това обстоятелство не може да постави под съмнение валидността на Съобщението относно банковия сектор с оглед на разпоредбите на Директива 2012/30.
- 86 От друга страна следва да се отбележи, че съгласно съображение 3 от Директива 2012/30 нейната цел е да се гарантира минимална равностойна защита на акционерите и кредиторите на акционерните дружества. За тази цел посочената директива хармонизира националните разпоредби относно учредяването, поддържането, увеличаването или намаляването на капитала на тези дружества.
- 87 Директива 2012/30 се вписва в рамките на упражняването на свободата на установяване във вътрешния пазар, чиято основна цел е защитата на интересите на съдружниците и на третите лица. Тя е насочена към това да се гарантира на инвеститорите, че техните права ще бъдат зачитани в целия вътрешния пазар от органите на дружествата, в които са направили инвестиции, по-специално при учредяването на дружество и при увеличаването или намаляването на неговия дружествен капитал. Следователно мерките, които предвижда Директива 2012/30 за гарантирането на тази защита, се отнасят до нормалното функциониране на акционерните дружества.
- 88 За разлика от това, когато националните органи налагат мерки за споделяне на тежестта от акционерите и подчинените кредитори, тези мерки представляват извънредни мерки. Те могат да бъдат приети само в контекста на сериозни затруднения в икономиката на държава членка, както и с цел да се избегне системен риск и да се осигури стабилността на финансовата система.
- 89 Противно на твърдението на жалбоподателите в главното производство, Директива 2012/30 допуска при някои конкретни обстоятелства да се приемат мерки относно дружествения капитал, като посочените в Съобщението относно банковия сектор, без одобрението на общото събрание на дружеството. Освен това посоченото тълкуване не може да бъде поставено под съмнение с решение от 12 март 1993 г., *Pafitis и др.* (C-441/93, EU:C:1996:92).
- 90 Всъщност в това решение Съдът е тълкувал Директива 77/91/ЕИО на Съвета от 13 декември 1976 година за съгласуване на гаранциите, които се изискват в държавите членки за дружествата по смисъла на член 58, втора алинея от Договора, за защита на интересите както на съдружниците, така и на трети лица по отношение учредяването на акционерни дружества и поддържането и изменението на техния капитал с цел тези гаранции да станат равностойни (ОВ L 26, 1977 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 17, том 1, стр. 8) в рамките на спор, характеризиращ се с неплатежоспособността на една-единствена банка, докато в главното производство мерките за споделяне на тежестта, посочени в точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, са предвидени като условие за предоставяне на банки, които са в положение на недостиг на собствен капитал, на държавни помощи, предназначени при изключителни обстоятелства на сериозни затруднения в икономиката на държава членка за преодоляването на системична финансова криза, която може да засегне една национална финансова система в нейната цялост и финансовата стабилност на Съюза.
- 91 В това отношение следва да се подчертае, че както посочва генералният адвокат в точки 105 и 107 от своето заключение, оспорените в решение, *Pafitis и др.* (C-441/93, EU:C:1996:92), национални мерки са приети през периода от 1986 г. до 1990 г., а Съдът е постановил решението си през 1996 г., т.е. много преди началото на третия етап на осъществяването на

Икономическия и паричен съюз с въвеждането на еврото, създаването на Евросистемата и свързаните с това изменения на Договорите на Съюза. Макар да е налице ясен общ интерес да се гарантира в целия Съюз силна и съгласувана подкрепа на инвеститорите, не може да се счита, че при всички обстоятелства този интерес има предимство пред общия интерес, състоящ се в гарантирането на стабилността на финансовата система.

- 92 Запитващата юрисдикция счита обаче, че разпоредбите на Директива 2014/59 могат да доведат до констатацията, че Съобщението относно банковия сектор е несъвместимо с Директива 2012/30.
- 93 Все пак, наред с посоченото в точки 72 и 84 от настоящото решение, обстоятелството, че по силата на член 123 от Директива 2014/59 от 1 януари 2016 г. членове 29, 34 и 35, както и 40—42 от Директива 2012/30 не се прилагат при използване на механизми за реструктуриране, предвидени в Директива 2014/59, не позволява да се направи изводът, че преди тази дата дерогациите от подобно естество са били забранени.
- 94 Предвид изложените по-горе съображения на петия въпрос следва да се отговори, че членове 29, 34, 35 и 40—42 от Директива 2012/30 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, доколкото посочените точки предвиждат условие за споделяне на тежестта от акционерите и подчинените кредитори с оглед на даването на разрешение за държавна помощ.

По шестия въпрос

- 95 С шестия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Съобщението относно банковия сектор трябва да се тълкува в смисъл, че мерките за преобразуване или намаляване на стойността на предвидените в точка 44 от това съобщение подчинени финансови инструменти представляват необходимо и достатъчно условие, за да може държавна помощ, за която се прилага това съобщение, да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар или е достатъчно, за да се даде разрешение за посочената помощ, да бъдат пропорционално преобразувани или намалени.
- 96 От акта за преюдициално запитване е видно, че с този въпрос *Ustavno sodišče* (Конституционният съд) иска да се установи дали в хипотезата, в която дадена банка не отговаря на минималните нормативни капиталови изисквания по смисъла на точка 44 от Съобщението относно банковия сектор, следва да се предприемат мерки за намаляване на стойността на подчинените финансови инструменти, за да компенсират изцяло всички възникнали загуби за банката, или тези мерки могат да се приложат частично и пропорционално.
- 97 Съгласно точка 44 от това съобщение, в случай че дадена банка не спазва минималните капиталови изисквания, което означава, че сам по себе си собственият капитал не може да покрие загубите на банката, подчинените финансови инструменти трябва да бъдат преобразувани или стойността им трябва да бъде намалена, по принцип преди да бъде отпусната държавна помощ на тази банка. Освен това според същата точка 44 държавна помощ не трябва да се отпуска, преди собственият капитал и подчинените финансови инструменти да са допринесли напълно за компенсирането на евентуалните загуби на банката.
- 98 Както бе припомнено в точки 40 и 41 от настоящото решение, от една страна, като приема правила за поведение и обявява чрез тяхното публикуване, че ще ги прилага занапред към случаите, за които те се отнасят, Комисията се самоограничава в упражняването на правото си на преценка и не може по принцип да се отклони от тези правила, тъй като иначе би понесла евентуални санкции за нарушение на общи принципи на правото като равното третиране или

защитата на оправданите правни очаквания. От друга страна, приемането на подобни правила не освобождава Комисията от задължението ѝ да изследва конкретните извънредни обстоятелства, на които се позовава дадена държава членка.

- 99 Следователно обстоятелството, че дадена държавна помощ отговаря на критериите, предвидени в точка 44 от Съобщението относно банковия сектор, представлява условие, което по принцип е достатъчно, за да може Комисията да обяви държавната помощ за съвместима с вътрешния пазар, но не е строго необходимо за тази цел.
- 100 Следователно съответната държава членка не е длъжна да налага на банките в затруднено положение задължението преди предоставянето на държавна помощ да преобразуват подчинените финансови инструменти в собствен капитал или да намалят стойността им, нито задължението с тези финансови инструменти да допринесат изцяло за поемането на загубите. В подобен случай обаче не може да се счита, че съответната държавна помощ е била ограничена до строго необходимото, както изисква точка 15 от Съобщението относно банковия сектор. Държавата членка, както и банките — получатели на планираните държавни помощи, поемат риска да им бъде противопоставено решение на Комисията, което обявява тези помощи за несъвместими с вътрешния пазар.
- 101 Впрочем в точка 45 от Съобщението относно банковия сектор е предвидено, че може да бъде направено изключение от изискванията, съдържащи се по-специално в точка 44 от това съобщение, когато привеждането в действие на мерките за преобразуване или намаляване на стойността на финансовите инструменти „би застрашило финансовата стабилност или би довело до несъразмерни резултати“. По този начин на една банка не може да бъде наложено задължението да преобразува или да намали стойността на подчинените финансови инструменти преди предоставяне на държавна помощ, по-специално ако преобразуването или намаляването на стойността на част от подчинените финансови инструменти би било достатъчно за справяне с недостига на собствен капитал на съответната банка.
- 102 С оглед на всички съображения, изложени по-горе, на шестия въпрос следва да се отговори, че Съобщението относно банковия сектор трябва да се тълкува в смисъл, че мерките за преобразуване или намаляване на стойността на предвидените в точка 44 от това съобщение подчинени финансови инструменти не трябва да надхвърлят необходимото за справяне с недостига на собствен капитал на съответната банка.

По седмия въпрос

- 103 Със седмия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 2, седмо тире от Директива 2001/24 трябва да се тълкува в смисъл, че предвидените в точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор мерки за споделяне на тежестта от акционерите и подчинените кредитори попадат в обхвата на понятието „мерки за оздравяване“ по смисъла на този член.
- 104 Следва да се отбележи, че видно от съображение 6 от Директива 2001/24, с нея се цели да бъде въведена система за взаимно признаване на мерките за оздравяване, без да е насочена към хармонизиране на националните законодателства в тази област (вж. решение от 24 октомври 2013 г., LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, т. 39).
- 105 Тази цел изисква мерките за оздравяване, приети от административните или съдебните органи на държавата членка по произход, т.е. държавата членка, в която кредитната институция е получила лиценз, да пораждат във всички други държави членки последиците, предвидени в законодателството на тази държава членка (вж. в този смисъл решение от 24 октомври 2013 г., LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, т. 22).

- 106 Съгласно член 2, седмо тире от Директива 2001/24 като „мерки за оздравяване“ трябва да се считат „мерките, които имат за цел да запазят или възстановят финансовото положение на кредитна институция и биха могли да засегнат съществуващите права на трети лица, включително мерки, свързани с възможност за временно преустановяване на плащания, спиране на изпълнителни действия или намаляване на вземанията“.
- 107 Като посочват всички страни в главното производство, които са взели отношение по този въпрос, от самия текст на тази разпоредба и от широкото определение на предвиденото в нея понятие „мерки за оздравяване“ следва, че посочените в точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор мерки за споделяне на тежестта могат да попаднат в обхвата на понятието „мерки за оздравяване“ по смисъла на член 2 от Директива 2001/24.
- 108 Всъщност, от една страна, като се има предвид, че с мерките за споделяне на тежестта се цели да се възстанови капиталовата позиция на кредитните институции и да се преодолее недостигът им на собствен капитал, както е посочено в точка 43 от Съобщението относно банковия сектор, тези мерки имат за цел да запазят или възстановят финансовото положение на кредитна институция.
- 109 От друга страна, мерките за споделяне на тежестта, по-специално преобразуването на стойността на подчинените финансови инструменти в собствен капитал или намаляването на стойността на тези финансови инструменти, могат, по самото си естество, да засегнат съществуващите права на трети лица и вследствие на това да доведат до намаляване на вземанията.
- 110 Все пак, както е видно по-специално от съображение 6 и от член 3, параграф 1 от Директива 2001/24, за да попадат в обхвата на понятието „мерки за оздравяване“ по смисъла на тази директива, мерките за споделяне на тежестта трябва и да са приети от административен или съдебен орган. За разлика от това, когато мерките за споделяне на тежестта са взети и изпълнявани от акционерите или от подчинените кредитори, без каквато и да било намеса от административните или съдебните органи, тези мерки не могат да представляват мерки за оздравяване по смисъла на Директива 2001/24.
- 111 От друга страна запитващата юрисдикция иска да се установи дали фактът, че член 2, седмо тире от Директива 2001/24 е изменен с член 117 от Директива 2014/59, за да се изключат изрично от обхвата на понятието „мерки за оздравяване“ предвидените в тази директива инструменти за реструктуриране — които са аналогични на мерките за споделяне на тежестта от акционерите и подчинените кредитори — дава възможност да се приеме, че към датата на настъпване на фактите по главното производство последните мерки не са попадали в обхвата на понятието „мерки за оздравяване“ по смисъла на Директива 2001/24.
- 112 Подобно тълкуване не може да бъде прието.
- 113 Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 143 от своето заключение, това изменение трябва да се тълкува с оглед на факта, че Директива 2001/24 има за цел не да хармонизира съответните законови разпоредби на държавите членки, а единствено да осигури система за взаимно признаване. Все пак Директива 2014/59 задължава занапред държавите членки да въведат определени мерки за оздравяване на банките, което налага тези мерки да бъдат изрично идентифицирани, за да се гарантира еднаквото прилагане на тази директива в Съюза. Това обаче не означава, че по-рано подобни публични мерки не са били обхванати от определението на понятието за мерки за оздравяване.

114 Ето защо на седмия въпрос трябва да се отговори, че член 2, седмо тире от Директива 2001/24 трябва да се тълкува в смисъл, че предвидените в точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор мерки за споделяне на тежестта попадат в обхвата на понятието „мерки за оздравяване“ по смисъла на този член.

По съдебните разноски

115 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Съобщението на Комисията относно прилагането от 1 август 2013 г. на правилата за държавните помощи към мерките за подкрепа на банки в контекста на финансовата криза („Съобщение относно банковия сектор“) трябва да се тълкува в смисъл, че няма обвързващо действие спрямо държавите членки.
- 2) Членове 107—109 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, доколкото посочените точки предвиждат условие за споделяне на тежестта от акционерите и притежателите на подчинени финансови инструменти с оглед на даването на разрешение за държавна помощ.
- 3) Принципът на защита на оправданите правни очаквания и правото на собственост трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, доколкото посочените точки предвиждат условие за споделяне на тежестта от акционерите и притежателите на подчинени финансови инструменти с оглед на даването на разрешение за държавна помощ.
- 4) Членове 29, 34, 35 и 40—42 от Директива 2012/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за съгласуване на гаранциите, които се изискват в държавите членки за дружествата по смисъла на член 54, втора алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз, за защита на интересите както на съдружниците, така и на трети лица по отношение на учредяването на акционерни дружества и поддържането и изменението на техния капитал с цел тези гаранции да станат равностойни, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор, доколкото посочените точки предвиждат условие за споделяне на тежестта от акционерите и притежателите на подчинени финансови инструменти с оглед на даването на разрешение за държавна помощ.
- 5) Съобщението относно банковия сектор трябва да се тълкува в смисъл, че мерките за преобразуване или намаляване на стойността на предвидените в точка 44 от това съобщение хибридни финансови инструменти и подчинени дългови финансови инструменти не трябва да надхвърлят необходимото за справяне с недостига на собствен капитал на съответната банка.
- 6) Член 2, седмо тире от Директива 2001/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 април 2001 година относно оздравяването и ликвидацията на кредитни институции трябва да се тълкува в смисъл, че предвидените в точки 40—46 от Съобщението относно банковия сектор мерки за споделяне на тежестта попадат в обхвата на понятието „мерки за оздравяване“ по смисъла на този член.

Подписи

i — След първоначалната електронна публикация на този текст е направено изменение в точка 28.