



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
N. WAHL  
fremsat den 18. februar 2016\*

**Sag C-526/14**

**Kotnik m.fl.**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Ustavno sodišče (forfatningsdomstol, Slovenien))

»Statsstøtte — bankmeddelelsen — byrdefordeling — direktiv 2001/24/EF —  
saneringsforanstaltninger — direktiv 2012/30/EU — Pafitis-retspraksis — direktiv 2014/59/EU«

1. En så omfattende finanskriser som den, der opstod i 2007 og hurtigt spredte sig globalt efter Lehman Brothers' kollaps i september 2008, betegnes ofte som en »flerdimensionel begivenhed«, der udløses af flere medvirkende faktorer. Politikere og økonomer har undertiden forskellige opfattelser af de dybereliggende årsager til sådanne kriser, men er som regel enige om, hvilke konsekvenser de kan få: Kreditinstitutter kollapse, aktiekurserne falder, både store og små virksomheder går fallit, forbrugerne bliver fattigere, og ledigheden stiger\*\*.
2. Det er almindeligt kendt, at der kan være behov for forskellige offentlige indgreb for at bekæmpe en finanskriser og navnlig for at sikre stabile finansmarkeder. Adskillige stater, både i EU og resten af verden, tog forskellige »bail-in«-foranstaltninger i brug for at genoprette bankernes levedygtighed i forbindelse med den seneste finanskriser.
3. Den foreliggende sag – hvor Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) for første gang har anmodet om en præjudiciel afgørelse – vedrører således »bail-in«-foranstaltninger som dem, der er beskrevet i punkt 40-46 i den seneste bankmeddelelse\*\*\* (såkaldte byrdefordelingsforanstaltninger), som Kommissionen har udarbejdet for at opstille rammer for vurdering af foreneligheden af den statsstøtte, der ydes til banker under krisen. Den forelæggende ret har bl.a. anmodet Domstolen om retningslinjer for gyldigheden og fortolkningen af bestemmelserne i denne meddelelse, hvilket rejser en række vigtige retlige spørgsmål, som jeg vil behandle i dette forslag til afgørelse.

\* Originalsprog: engelsk.

\*\* S. Claessens og A.M. Kose, »Financial Crises: Explanations, Types, and Implications«, IMF Working Paper WP/13/2, 2013, International Monetary Fund.

\*\*\* Kommissionens meddelelse om statsstøttereglerne anvendelse fra den 1.8.2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen (»bankmeddelelsen«) (EUT 2013, C 216, s. 1).

## I – Retsforskrifter

### A – EU-retten

#### 1. Bankmeddelelsen

4. Bankmeddelelsen, som er den syvende meddelelse, der er vedtaget siden finanskrisens begyndelse\*\*\*\*, indeholder vejledning om kriterierne for, at statsstøtte ydet til den finansielle sektor under denne krise kan anses for forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF\*\*\*\*\*.

5. Bankmeddelelsens punkt 15 har følgende ordlyd:

»[...] [S]elv under en krise finder de overordnede principper for statsstøttekontrol fortsat anvendelse. Støtten bør begrænses til det nødvendige minimum, og støttemodtageren bør selv yde et passende bidrag til omstrukturingsomkostningerne, navnlig for at begrænse konkurrencefordrejning mellem banker og på tværs af medlemsstaterne i det indre marked og undgå problemer med »moral hazard«. Banken og dens kapitalindskydere bør i så udstrakt grad som muligt bidrage til omstrukturen med deres egne midler. Den statslige støtte bør ydes på vilkår, der sikrer et passende bidrag fra bankens kapitalindskydere.«

6. Afsnit 3.1.2 i bankmeddelelsen (punkt 40-46) indeholder bestemmelser om fordeling af byrderne mellem bankernes aktionærer og efterstillede kreditorer. Disse punkter er affattet således:»40. Statsstøtte kan afstedkomme problemer med »moral hazard« og underminere markedsdisciplinen. For at mindske problemet med »moral hazard« bør støtte kun ydes på betingelser, som omfatter en passende byrdefordeling med hensyn til eksisterende investorers bidrag.

41. Tilstrækkelig byrdefordeling betyder normalt, at indskydere af hybridkapital og efterstillede kreditorer må yde et bidrag, når egenkapitalen først er anvendt til at dække tabene. Hybridkapital og efterstillede kreditorer skal bidrage til at nedbringe kapitalunderskuddet i størst mulig udstrækning. Sådanne bidrag kan tage form enten af en konvertering til egentlig kernekapital eller af en nedskrivning af instrumenternes hovedstol. [...]

42. Kommissionen vil ikke på grundlag af statsstøttereglerne stille krav om bidrag fra foranstillede kreditorer (navnlig sikrede og usikrede indskud, obligationer og enhver anden foranstillet gæld) som en obligatorisk del af byrdefordelingen, hvad enten det drejer sig om konvertering til kapital eller nedskrivning af instrumenterne.

43. Når kapitalandelen i den bank, der har det konstaterede kapitalunderskud, er højere end det i EU-reglerne fastsatte minimum, bør banken normalt være i stand til selv at genoprette kapitalpositionen, navnlig via foranstaltninger til rejsning af kapital, jf. punkt 35. Hvis alle andre muligheder er udtømt [...] så skal efterstillet gæld konverteres til egenkapital, i princippet inden der ydes statsstøtte.

44. I tilfælde, hvor banken ikke længere opfylder de lovbestemte minimumskapitalkrav, skal efterstillet gæld konverteres eller nedskrives, i princippet inden der ydes statsstøtte. Der må ikke ydes statsstøtte, før egenkapital, hybridkapital og efterstillet gæld i fuld udstrækning er anvendt til at dække ethvert tab.

\*\*\*\* Jf. listen over tidligere meddelelser i fodnote 1 til bankmeddelelsen.

\*\*\*\*\* Jf. bankmeddelelsens punkt 1.

45. Der kan gøres en undtagelse fra kravene i punkt 43 og 44, hvis gennemførelsen af sådanne foranstaltninger kan bringe den finansielle stabilitet i fare eller medføre uforholdsmæssige resultater. [...]

46. I forbindelse med gennemførelsen af punkt 43 og 44 bør princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere, anvendes. Efterstillede kreditorer bør således ikke fra en økonomisk betragtning modtage mindre, end hvad deres instrumenter ville have været værd, hvis der ikke blev ydet statsstøtte.«

## 2. Direktiv 2001/24/EF

7. Ifølge artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24<sup>\*\*\*\*\*</sup> skal »saneringsforanstaltninger« forstås som »foranstaltninger, der har til formål at bevare eller genoprette et kreditinstituts finansielle situation, og som vil kunne berøre tredjemands bestående rettigheder, herunder foranstaltninger, der indebærer mulighed for betalingsstandsning, udsættelse af tvangsfuldbyrdsforanstaltninger eller nedbringelse af fordringer«.

## 3. Direktiv 2012/30/EU

8. Direktiv 2012/30<sup>\*\*\*\*\*</sup> er en omarbejdning af direktiv 77/91<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Det fremgår af artikel 29, stk. 1, i direktiv 2012/30, at »[e]nhver kapitalforhøjelse skal vedtages af generalforsamlingen«.

9. Artikel 34 i direktiv 2012/30 bestemmer, at »[e]nhver nedsættelse af den tegnede kapital, bortset fra en sådan, som pålægges ved en retsafgørelse, [...] i det mindste [skal] besluttes af generalforsamlingen [...]«. Det fremgår af samme direktivs artikel 35, at »[s]åfremt der findes flere aktieklasser, er generalforsamlingens beslutning om nedsættelse af den tegnede kapital undergivet en særskilt afstemning, i det mindste for hver klasse af aktionærer, hvis rettigheder forringes ved dispositionen«. Direktivets artikel 40, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Såfremt lovgivningen i en medlemsstat tillader, at selskaberne nedsætter den tegnede kapital ved tvungen inddragelse af aktier, skal denne lovgivning i det mindste kræve, at følgende betingelser er opfyldt:

[...]

b) når den tvungne inddragelse alene er bemyndiget i vedtægterne eller stiftelsesoverenskomsten, skal den vedtages på generalforsamlingen, medmindre de pågældende aktionærer enstemmigt har godkendt den

[...]«

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 4.4.2001 om sanering og likvidation af kreditinstitutter (EFT L 125, s. 15).

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25.10.2012 om samordning af de garantier, der kræves i medlemsstaterne af de i artikel 54, stk. 2, [TEUF] nævnte selskaber til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser, for så vidt angår stiftelsen af aktieselskabet samt bevarelse af og ændringer i dets kapital, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde (EUT L 315, s. 74).

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Rådets andet direktiv af 13.12.1976 om samordning af de garantier, der kræves i medlemsstaterne af de i artikel 54, stk. 2, i traktaten nævnte selskaber til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser, for så vidt angår stiftelsen af aktieselskabet samt bevarelse af og ændringer i dets kapital, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde (EFT 1977, L 26, s. 1).

10. Artikel 42 i direktiv 2012/30 bestemmer:

»I de i [...] artikel 40, stk. 1, [...] omhandlede tilfælde er generalforsamlingens beslutning om indløsning af den tegnede kapital eller nedsættelse af denne ved inddragelse af aktier, når der findes flere aktieklasser, undergivet en særskilt afstemning i det mindste for hver klasse af aktionærer, hvis rettigheder forringes ved dispositionen.«

4. Direktiv 2014/59/EU

11. Direktiv 2014/59, der indfører et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter, blev vedtaget den 15. maj 2014<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Dette direktivs artikel 117 ændrer artikel 2 i direktiv 2001/24. Samme direktivs artikel 123 ændrer artikel 45 i direktiv 2012/30.

B – *National ret*

12. De relevante bestemmelser i slovensk ret findes i lov om banksektoren (Zakon o bančništvu, herefter »ZBan-1«) og lov om ændring eller supplerung af ZBan-1 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu, herefter »ZBan-1L«).

13. ZBan-1's artikel 134 (»Bankens supplerende kapital«) bestemmer, at bankens supplerende kapital udgøres af hybrid kernekapital og supplerende kapital. Den hybride kernekapital indeholder følgende elementer: kernekapital, efterstillede passiver og andre tilsvarende elementer, der som følge af deres egenskaber og formål er egnede til at opfylde kravene til kapitalen af hensyn til markedsrisikoen.

14. ZBan-1's artikel 253 (»Ekstraordinære foranstaltninger«) bestemmer:

»(1) Centralbanken kan på de betingelser, der er fastsat i loven, beslutte, at bankerne skal træffe følgende ekstraordinære foranstaltninger:

[...]

1.a ophævelse eller konvertering af visse nedskrivningsrelevante passiver

[...]

(3) De ekstraordinære foranstaltninger er omfattet af de saneringsforanstaltninger, der er fastsat i direktiv 2001/24/EF.«

15. ZBan-1's artikel 261.a (»Foranstaltninger til ophævelse eller konvertering af nedskrivningsrelevante passiver«) bestemmer:

»(1) Ved beslutningen om de ekstraordinære foranstaltninger bestemmer den slovenske centralbank følgende:

1. de nedskrivningsrelevante passiver ophæves eller nedskrives

[...]

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 15.5.2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT L 173, s. 190).

(5) Som led i ophævelsen eller konverteringen af bankens nedskrivningsrelevante passiver skal den slovenske centralbank sikre sig, at enkelte kreditorer ikke som følge af ophævelsen eller konverteringen af bankens nedskrivningsrelevante passiver lider større tab end det, de ville lide i tilfælde af bankens insolvens.

(6) Bankens nedskrivningsrelevante passiver udgøres af:

1. bankens kernekapital (passiver med førsteprioritet)
2. passiver i forhold til indehavere af finansielle hybridinstrumenter [...] (passiver med andenprioritet)
3. passiver i forhold til indehavere af finansielle hybridinstrumenter, som i henhold til nærværende lovs artikel 134 skal indgå i beregningen af bankens supplerende kapital, medmindre disse passiver ikke allerede er omfattet af definitionerne i dettes stykkes nr. 1 eller 2 (passiver med tredjeprioritet)
4. passiver, som ikke er omfattet af definitionerne i dette stykkes nr. 1, 2 eller 3, og som i tilfælde af bankens insolvensbehandling realiseres efter realisering af ikke-privilegerede fordringer (passiver med fjerdeprioritet).«

16. ZBan-1's artikel 261.c («Omfanget af ophævelse eller konvertering af nedskrivningsrelevante passiver») indeholder følgende relevante bestemmelser:

»(1) Den slovenske centralbank bestemmer ved sin beslutning om ophævelse af nedskrivningsrelevante passiver [...] at ophæve bankens nedskrivningsrelevante passiver i det omfang, det er nødvendigt for at dække bankens tab, når der tages hensyn til vurderingen af nettoaktiverne som omhandlet i foregående artikel.«

## II – De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

17. Den 17. december 2013 vedtog Banka Slovenije (den slovenske centralbank) i overensstemmelse med bestemmelserne i ZBan-1 en beslutning om ekstraordinære foranstaltninger og pålagde fem banker (Nova Ljubljanska banka, d.d., Nova Kreditna banka Maribor, d.d., Abanka Vipava, d.d., Probanka, d.d. og Factor banka, d.d., herefter »de omhandlede banker«) at ophæve alle de nedskrivningsrelevante passiver, der er nævnt i ZBan-1's artikel 261a, stk. 6 (herefter »de omhandlede foranstaltninger«).

18. Den 18. december 2013 godkendte Europa-Kommissionen statsstøtten til de omhandlede banker.

19. Državni svet (det slovenske statsråd), Varuh človekovih pravic (ombudsmanden) og en række borgere («Tadej Kotnik m.fl.») har anlagt sag ved Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) til prøvelse af forfatningsmæssigheden af visse bestemmelser i ZBan-1 og ZBan-1L, som dannede grundlag for de foranstaltninger, der er nævnt i punkt 17 (herefter »den omhandlede nationale lovgivning«).

20. Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) har i forelæggelsesafgørelsen forklaret, at formålet med den omhandlede nationale lovgivning var at fastsætte regler om byrdefordeling i overensstemmelse med kravene i bankmeddelelsen. De nedskrivningsrelevante passiver, der er nævnt i ZBan-1's artikel 261.a, stk. 6, svarer til de definitioner af egenkapital, hybridkapital og efterstillet gæld, der er indeholdt i bankmeddelelsen. Retten finder derfor, at de klagepunkter, som sagsøgerne har fremsat i hovedsagen, også er rettet mod bestemmelserne i denne meddelelse. Disse klagepunkter rejser efter dens opfattelse tvivl om bankmeddelelsens gyldighed og fortolkning.

21. Den forelæggende ret har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal bankmeddelelsen – når henses til de konkrete retsvirkninger, som den medfører – fortolkes således, at den har bindende virkning i forhold til de medlemsstater, der tilsigter at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse af økonomien ved at yde statsstøtte til fordel for kreditinstitutter, når denne støtte er irreversibel og ikke umiddelbart kan trækkes tilbage, under hensyn til, at Den Europæiske Union i henhold til artikel 3, stk. 1, litra b), [TEUF] har enekompetence på statsstøtteområdet, og at Kommissionen i henhold til artikel 108 TEUF har kompetence til at træffe afgørelse på statsstøtteområdet?
- 2) Er bankmeddelelsens punkt 40-46, hvorefter muligheden for at yde statsstøtte, der skal afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, er betinget af en forpligtelse til at ophæve kapital, hybridkapital og efterstillet gæld og/eller gennemføre konvertering af hybridkapitalinstrumenter og efterstillet gæld, med henblik på at begrænse støtten til det nødvendige minimum i betragtning af kravet om hensyntagen til »moral hazard«, uforenelige med artikel 107 TEUF, 108 TEUF og 109 TEUF, idet de overskrider Kommissionens beføjelser som fastsat ved ovennævnte bestemmelser i EUF-traktaten på området for statsstøtte?
- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, er bankmeddelelsens punkt 40-46 – som gør muligheden for at yde statsstøtte betinget af forpligtelsen til at ophæve kapital og/eller konvertere den til kapital, i det omfang denne forpligtelse vedrører aktier (egenkapital) eller hybridkapitalinstrumenter og efterstillet gæld, som er opstået inden bankmeddelelsens offentliggørelse, og som ved deres udstedelse eller stiftelse helt eller delvist kunne nedskrives til nul uden kompensation undtagen i tilfælde af bankens konkurs – forenelige med det i EU-retten fastsatte princip om beskyttelse af den berettigede forventning?
- 4) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, og det tredje spørgsmål besvares bekræftende, er bankmeddelelsens punkt 40-46 – som gør muligheden for at yde statsstøtte betinget af forpligtelsen til at ophæve kapital, hybridkapital og efterstillet gæld og/eller gennemføre konvertering af hybridkapitalinstrumenter og efterstillet gæld til kapital, uden at en konkursbehandling indledes eller afsluttes, hvorunder skyldners formuegoder realiseres ved en retslig procedure og hvorunder indehaverne af efterstillede finansinstrumenter kan være procesparter – forenelige med ejendomsretten fastsat i artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder?
- 5) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, og det tredje og det fjerde spørgsmål besvares bekræftende, er bankmeddelelsens punkt 40-46 – som gør muligheden for at yde statsstøtte betinget af forpligtelsen til at ophæve kapital, hybridkapital eller instrumenter med efterstillet gæld og/eller af konvertering af instrumenterne med hybridkapital og efterstillet gæld, for så vidt som gennemførelsen af disse foranstaltninger kræver en nedskrivning og/eller forhøjelse af aktieselskabets kernekapital på grundlag af den kompetente administrative myndigheds, og ikke aktieselskabets generalforsamlings, beslutning – forenelige med artikel 29, 34, 35 og 40-42 i [direktiv 2012/30]?
- 6) Kan bankmeddelelsen, hvad angår dens punkt 19, navnlig vedrørende kravet om, at de grundlæggende rettigheder respekteres, dens punkt 20 og den i meddelelsens punkt 43 og 44 indeholdte fastsættelse af den principielle forpligtelse til at konvertere eller nedskrive hybridkapital og efterstillet gæld, inden statsstøtte ydes, fortolkes således, at en sådan foranstaltning ikke forpligter de medlemsstater, som har til hensigt at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse af økonomien ved at yde statsstøtte til kreditinstitutter, til at indføre en forpligtelse til at foretage nævnte konvertering eller nedskrivning som betingelse for at yde statsstøtten i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, eller således at det for at tillade statsstøtte er tilstrækkeligt, at konverterings- eller nedskrivningsforanstaltningen kun gælder i proportionelt omfang?

7) Kan artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24 fortolkes således, at foranstaltningerne fastsat for fordelingen af byrder mellem aktionærerne og de efterstillede kreditorer i henhold til bankmeddelelsens punkt 40-46 (nedskrivning af egentlig kernekapital, hybridkapital og efterstillet gæld samt konvertering af hybridkapital og efterstillet gæld til egenkapital) kan anses for at være omfattet af saneringsforanstaltningerne?»

22. Der er i den foreliggende sag afgivet skriftlige indlæg af T. Kotnik, J. Sedonja, A. Pipuš, F. Marušič, J. Forte, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, Državni svet, Državni zbor (den slovenske nationalforsamling), Banka Slovenije, Irland, den italienske, den slovenske og den spanske regering samt Kommissionen. T. Kotnik, J. Sedonja, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, J. Forte, I. Karlovšek, Državni svet, Banka Slovenije, den spanske regering, Irland og den slovenske regering samt Kommissionen afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 1. december 2015.

### III – Bedømmelse

#### A – Domstolens praksis

23. Kommissionen har indledningsvis påpeget, at bankmeddelelsen ikke er en retsakt, der er rettet til borgerne, og at den ikke har til formål at tillægge borgerne rettigheder. Kommissionen er derfor i tvivl om, hvorvidt Domstolen har kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål.

24. Kommissionens argument kan efter min opfattelse ikke tiltrædes. Selv om en retsakt ikke er rettet til borgerne eller har til formål at tillægge borgerne rettigheder, er det ikke ensbetydende med, at den falder uden for anvendelsesområdet for proceduren i artikel 267 TEUF\*\*\*\*\*. Kommissionens argument indebærer en sondring mellem forskellige retsakter, som der ikke er belæg for i denne bestemmelse i traktaten. Det er i forhold til artikel 267 TEUF afgørende, om den nationale ret har behov for et svar fra Domstolen om fortolkningen eller gyldigheden af den pågældende retsakt for at kunne afsige dom.

25. Som jeg vil forklare i det følgende, er bestemmelser i »blød lovgivning« (som f.eks. bankmeddelelsen) ganske vist ikke bindende for borgerne, men de kan have andre retsvirkninger. Domstolen har som følge heraf mange gange besvaret spørgsmål fra nationale retsinstanser vedrørende bestemmelser i »blød lovgivning«.

#### B – De præjudicielle spørgsmål

##### 1. Indledende bemærkninger

26. Jeg vil gerne fremsætte nogle indledende bemærkninger, før jeg tager fat på de spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag.

27. Nogle af de præjudicielle spørgsmål synes at bygge på en antagelse om, at bankmeddelelsen de facto om ikke de jure er bindende for medlemsstaterne. Den forelæggende ret ville ellers ikke have behøvet at rejse tvivl om en sådan meddelelses gyldighed.

\*\*\*\*\* Jf. i denne retning domme Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, præmis 18 og 19) og JVC France (C-312/07, EU:C:2008:324, præmis 29, 32 og 33-37).

Jf. bl.a. domme Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, præmis 7-9) og Lodato & C. (C-415/07, EU:C:2009:220, præmis 23).

28. Denne antagelse er imidlertid ikke korrekt. Som jeg vil forklare nærmere i mit svar på det første spørgsmål, er bankmeddelelsen ikke bindende for medlemsstaterne. Medlemsstaterne er således ikke forpligtet i henhold til EU-retten til at vedtage interne regler for at gennemføre bestemmelserne i bankmeddelelsen.

29. Det følger efter min opfattelse logisk heraf, at den forelæggende rets tvivl om dette instruments gyldighed relativt let kan bortvejres.

30. Hvis Domstolen nøjes med at se på bankmeddelelsens gyldighed, tror jeg imidlertid, at det kan blive vanskeligt for den forelæggende ret at løse de retlige problemer, som den står over for i hovedsagen. Uanset hvilke retsvirkninger bankmeddelelsen har, er det ubestridt, at de anfægtede bestemmelser i ZBan-1 og ZBan-1L blev vedtaget for at efterkomme denne meddelelse. Støtteforanstaltningerne til fordel for de omhandlede banker blev også godkendt hurtigt af Kommissionen.

31. Som den slovenske regering har foreslået, bør Domstolen derfor så vidt muligt undersøge, om bestemmelser såsom den omhandlede nationale lovgivning eller de omhandlede foranstaltninger er forenelige med EU-retten. Jeg vil til dette formål omformulere nogle af de spørgsmål, som Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) har forelagt, og fokusere på disse aspekter i en væsentlig del af dette forslag til afgørelse.

## 2. Det første spørgsmål

32. Den forelæggende ret ønsker med sit første spørgsmål oplyst, hvilke retsvirkninger bankmeddelelsen har. Retten har nærmere bestemt spurgt, om bankmeddelelsen de facto må anses for at være bindende for medlemsstaterne.

33. Det første spørgsmål bør efter min mening besvares benægtende.

34. Hver EU-institution skal i henhold til artikel 13, stk. 2, TEU handle »inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse«.

35. Det er klart, at det ifølge artikel 108 TEUF i princippet alene er Kommissionen, der med forbehold af EU's retsinstitutters efterprøvelse er kompetent til at træffe afgørelse om specifikke støtteforanstaltningers forenelighed med det indre marked. Ved denne afgørelse, der kræver vurdering og afvejning af forskellige økonomiske og sociale faktorer i paneuropæisk sammenhæng, har Kommissionen et vidt skøn.

36. Kommissionen har til gengæld ikke generel lovgivningskompetence på dette område. Det er kun Rådet, der i henhold til artikel 109 TEUF er bemyndiget til – på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet – at udstede de fornødne forordninger med henblik på anvendelsen af artikel 107 TEUF og 108 TEUF. Rådet kan i denne forbindelse tillægge Kommissionen visse lovgivningsmæssige beføjelser.

Jf. i denne retning domme van Calster m.fl. (C-261/01 og C-262/01, EU:C:2003:571, præmis 75), Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, præmis 38) og Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 28).

Jf. kendelse Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português mod Kommissionen (C-93/15 P, EU:C:2015:703, præmis 61).

Jf. dom Italien mod Kommissionen (C-310/99, EU:C:2002:143, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

Jf. bl.a. artikel 108, stk. 4, TEUF.



37. Kommissionen er således ikke bemyndiget til at fastsætte generelle og abstrakte bindende regler, der f.eks. omfatter situationer, hvor støtten kan betragtes som forenelig med det indre marked, fordi den har til formål at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, jf. artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Sådanne bindende regler vil være ugyldige.

38. Kommissionen kan imidlertid af hensyn til gennemsigtigheden og for at sikre ligebehandling og retssikkerhed vedtage »blød lovgivning« (såsom retningslinjer eller meddelelser), hvori den beskriver, hvordan den påtænker at udøve det ovenfor nævnte skøn i visse situationer. Selv om Domstolen har fastslået, at medlemsstaternes myndigheder i medfør af forpligtelsen til loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, skal tage behørigt hensyn til bestemmelserne i en sådan »blød lovgivning«, kan denne forpligtelse ikke forstås således, at disse regler – heller ikke de facto – er bindende, hvilket ville være i strid med den lovgivningsprocedure, der er fastsat i EUF-traktaten.

39. Medlemsstaterne er derfor ikke bundet af disse principper og regler. Disse regler kan kun have direkte virkning for Kommissionen, og der er udelukkende tale om en begrænsning i udøvelsen af dens skønsmagter, som betyder, at den er forpligtet til at godkende foranstaltninger, som overholder disse regler, og ikke kan fravige dem, medmindre den kan angive en gyldig grund til det. Hvis den afviger fra disse selvplagede regler uden gyldig grund, kan det medføre en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Kommissionen er således bundet af disse regler, for så vidt som de ikke strider mod traktaterne eller anden gældende lovgivning.

40. Et instrument som bankmeddelelsen kan som følge heraf ikke anses for at være de jure eller de facto bindende for medlemsstaterne. Disse regler kan højst have sekundære eller indirekte virkninger for medlemsstaterne. Medlemsstaterne kan også, efter at en sådan meddelelse er offentliggjort, frit anføre støtteforanstaltninger, som de betragter som forenelige, til Kommissionen, selv om de ikke opfylder betingelserne i denne meddelelse. Kommissionen vil efter en sådan anmeldelse skulle undersøge nærmere, om disse støtteforanstaltninger er forenelige, i lyset af traktatens bestemmelser.

41. Selv om en eller flere regler i bankmeddelelsen ikke overholdes, udgør det derfor ikke i sig selv nogen gyldig grund til, at Kommissionen erklærer støtten uforenelig. Kommissionen kan – og bør, når det er begrundet – fravige de principper, der er fastsat i bankmeddelelsen. Hvis den fejlagtigt undlader dette, kan det naturligvis anfægtes ved EU's retsinstanser i henhold til artikel 263 TEUF og 265 TEUF.

Jf. analogt dom Frankrig mod Kommissionen (C-57/95, EU:C:1997:164).

Jf. i denne retning domme Tyskland m.fl. mod Kronofrance (C-75/05 P og C-80/05 P, EU:C:2008:482, præmis 60 og 61) og analogt Kommissionen mod Grækenland (C-387/97, EU:C:2000:356, præmis 87).

Jf. i denne retning dom Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, præmis 18 og 19) og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Expedia (C-226/11, EU:C:2012:544, punkt 38).

Jf. vedrørende bankmeddelelsen fra 2008 dom Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis). Der kan også forekomme en lignende afskærelse af indsigelser, når myndigheder i medlemsstaterne udtrykkeligt har forpligtet sig til at overholde principperne i et »blødt instrument«, som Kommissionen har vedtaget. De berørte borgere kan påberåbe sig en ubegrundet fravigelse af disse principper over for disse myndigheder i overensstemmelse med grundsætningen *venire contra factum proprium non valet* (forbuddet mod at handle i strid med sin egen tidligere adfærd). Jf. i denne retning dom Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, præmis 26 og 27).

Jf. domme Deufil mod Kommissionen (310/85, EU:C:1987:96, præmis 22) og Spanien mod Kommissionen (C-351/98, EU:C:2002:530, præmis 53).

Jf. i denne retning kendelse EREF mod Kommissionen (T-694/14, EU:T:2015:915, præmis 26 og 29).

Hvis det ikke var tilfældet, ville Kommissionen reelt have lovgivningskompetence på dette område. Jeg kan derfor ikke tilslutte mig den fortolkning af traktatens regler eller den fortolkning af den gældende retspraksis, der foreslås i generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Grækenland mod Kommissionen (C-431/14 P, EU:C:2015:699, fodnote 21).

Jf. i denne retning generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Kommissionen mod Portugal (C-391/01, EU:C:2002:270, punkt 38 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også Rettens dom Fachvereinigung Mineralfaserindustrie mod Kommissionen (T-375/03, EU:T:2007:293, præmis 140 og 141) og analogt Rettens kendelse Smurfit Kappa Group mod Kommissionen (T-304/08, EU:T:2010:279, præmis 86-97).

Jf. kendelse EREF mod Kommissionen (T-694/14, EU:T:2015:915, præmis 26 og 29).

42. Det kan selvfølgelig være vanskeligt for en medlemsstat at overbevise Kommissionen om, at et af de grundlæggende principper i bankmeddelelsen (f.eks. princippet om byrdefordeling) ikke skal anvendes på grund af de særlige forhold, der kendetegner en sag. Da Kommissionen skal foretage en mere kompleks retlig analyse (sagen kan ikke henføres til en af de situationer, der allerede er beskrevet i meddelelsen), vil udfaldet af dens undersøgelse af den påtænkte støttes forenelighed formentlig blive mere usikkert, og den vil tage længere tid og måske resultere i, at der indledes en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF.

43. Det kan også tænkes, at en regering i en situation som den, der foreligger i hovedsagen (en finanskriser, der kunne undergrave stabiliteten af hele det finansielle system i en medlemsstat), ikke altid vil være villig til at løbe den risiko, der er forbundet med at anmelde støtteforanstaltninger til Kommissionen, som ikke er i fuld overensstemmelse med bankmeddelelsens bestemmelser. Jeg er klar over, at det i visse tilfælde kan være meget vigtigt for en regering, at den anmeldte støtte godkendes enkelt og hurtigt. Der er imidlertid tale om hensigtsmæssighedsbetragtninger, som kan være relevante for de politiske beslutninger, der træffes af en regering, men ikke kan påvirke en EU-retsakts karakter og virkninger i medfør af traktaterne. Selv om en medlemsstat risikerer at måtte forlænge standstill-perioden for den påtænkte støtte, og det kan være besværligt for den at overbevise Kommissionen om støtteforanstaltningens forenelighed, er det blot en faktisk følge og ikke en retsvirkning, der skyldes, at bankmeddelelsen er bindende.

44. Det afgørende er, om en medlemsstat i retlig henseende vil kunne godtgøre, at støtten til en nødlidende bank på trods af manglende byrdefordeling (eller manglende opfyldelse af et andet kriterium i bankmeddelelsen) alligevel opfylder kravene i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Der kan således være andre situationer end dem, der er beskrevet i selve bankmeddelelsen, hvor en regering kan påvise, at det f.eks. er billigere for staten og hurtigere og lettere at redde og omstrukturere en bank, hvis der ikke vedtages en byrdefordelingsforanstaltning over for alle eller nogle af de investorer, der er nævnt i bankmeddelelsen.

45. Jeg mener på grundlag af det ovenfor anførte, at det første spørgsmål bør besvares med, at bankmeddelelsen ikke er bindende for medlemsstaterne.

### 3. Det andet spørgsmål

46. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om bankmeddelelsens punkt 40-46, der vedrører fordelingen af byrder mellem bankens aktionærer og efterstillede kreditorer, overskrider den kompetence, som Kommissionen tillægges i artikel 107 TEUF til 109 TEUF.

#### a) Stiller Kommissionen altid krav om byrdefordeling?

47. Det andet spørgsmål synes som nævnt at bygge på en antagelse om, at bankmeddelelsen de facto fastsætter regler, som medlemsstaterne har pligt til at rette sig efter.

Jf. kendelse EREF mod Kommissionen (T-694/14, EU:T:2015:915, præmis 29).

Jf. analogt domme IBM mod Kommissionen (60/81, EU:C:1981:264, præmis 19) og Italien mod Kommissionen (C-301/03, EU:C:2005:727, præmis 30). Jf. også Rettens dom Tyskland mod Kommissionen (T-258/06, EU:T:2010:214, præmis 151).

Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det bidrag, som investorerne skal yde – ifølge princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere – vil være ret beskedent, og myndighederne risikerer at ende i dyre retssager og/eller proceduremæssige vanskeligheder, når de skal iværksætte byrdefordelingsforanstaltningerne. Det kan under disse omstændigheder ikke udelukkes, at en medlemsstat vil overveje selv at tilføre den (begrænsede) ekstra kapital, der kræves for at omstrukturere banken.

48. Som jeg har forklaret i svaret på det første spørgsmål, er denne antagelse ikke korrekt. Bankmeddelelsen, herunder punkt 40-46 deri, er ikke bindende for medlemsstaterne. Det er derfor klart, at Kommissionen ikke kan betragte en byrdefordeling som den, der er beskrevet i bankmeddelelsen, som en ufravigelig betingelse for, at den påtænkte støtte til en nødlidende bank kan erklæres forenelig i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. En støtteforanstaltning kan faktisk opfylde kravene i denne traktatbestemmelse, selv om der ikke træffes bestemmelse om byrdefordeling. Der tales ret beset ikke om byrdefordeling i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

49. Dette gælder så meget desto mere, som det fremgår af selve bankmeddelelsen, at der kun »normalt« (punkt 41 og 43) og »i princippet« (punkt 43 og 44) kræves byrdefordeling, og der ikke kræves byrdefordeling, hvis det kan være i strid med grundlæggende rettigheder (punkt 19) eller bringe den finansielle stabilitet i fare eller medføre uforholdsmæssige resultater (punkt 45). Når der foreligger særlige omstændigheder, stiller Kommissionen derfor ikke krav om byrdefordeling.

b) Overtræder Kommissionen statsstøttereglerne ved normalt at stille krav om byrdefordeling?

50. Den forelæggende rets spørgsmål kan imidlertid også forstås således, at den ønsker oplyst, om Kommissionen fortolker eller anvender statsstøttereglerne forkert, når den antager, at der normalt kræves byrdefordelingsforanstaltninger i de situationer, der er omfattet af bankmeddelelsen, for at den støtte, der ydes til nødlidende banker, er forenelig i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

51. Dette spørgsmål bør efter min opfattelse besvares benægtende.

52. Kommissionen har som nævnt i punkt 35 ovenfor et vidt skøn, når den afgør, om statsstøtte kan erklæres forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, TEUF. Statsstøttereglerne er øjensynligt ikke til hinder for, at Kommissionen ved denne afgørelse tager hensyn til, om og i hvilket omfang der er vedtaget byrdefordelingsforanstaltninger. Jeg mener tværtimod, at det kan være foreneligt med selve de principper, der ligger til grund for traktatens bestemmelser om statsstøtte, at indtage en positiv holdning til vedtagelsen af sådanne foranstaltninger. Som jeg vil forklare, synes dette især at gælde i de situationer, der er omfattet af bankmeddelelsen.

53. Støtte kan efter fast retspraksis kun erklæres forenelig, hvis den er *nødvendig* for at nå et af de mål, der er anført i artikel 107, stk. 3, TEUF. Støtte, som går ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at nå det mål, der forfølges, giver modtageren af denne støtte en uberettiget konkurrencemæssig fordel. En sådan støtte kan som følge heraf ikke betragtes som forenelig med det indre marked.

54. Det er klart, at kravet om, at en bank, der er i krise, mobiliserer sine egne midler for at dække i hvert fald en del af tabet, før der ydes offentlig støtte, og at investorerne i denne bank, hvor det er nødvendigt og hensigtsmæssigt, også bidrager til dens rekapitalisering, vil kunne sikre, at støtten begrænses til det nødvendige minimum. Det ser derfor ud til, at eksistensberettigelsen af bankmeddelelsens punkt 40-46 svarer til de principper, der ligger til grund for traktatens bestemmelser om statsstøtte.

55. Kommissionens almindelige praksis for støtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder – som bakkes op af EU's retsinstanter – gik også før krisen ud på at kræve, at støttemodtagerne skulle yde et passende bidrag til omstrukturingsomkostningerne. EU's statsstøtteregler kræver ikke nødvendigvis, at aktionærene og kreditorerne i et selskab, som en

Jf. i denne retning domme Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 68 og 69 og den deri nævnte retspraksis) og Tyskland mod Kommissionen (C-400/92, EU:C:1994:360, præmis 12, 20 og 21).

Jf. f.eks. dom Frankrig mod Kommissionen (C-17/99, EU:C:2001:178, præmis 36) og Rettens dom Corsica Ferries France mod Kommissionen (T-349/03, EU:T:2005:221, præmis 66).

Jf. f.eks. Kommissionens meddelelse – Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EUT 2004, C 244, s. 2), punkt 7 og 43-45.

medlemsstat ønsker at omstrukturere, iværksætter »bail-in«-foranstaltninger. Et mere væsentligt bidrag fra selskabet selv eller fra dets aktionærer og kreditorer – eventuelt i form af de byrdefordelingsforanstaltninger, der er beskrevet i bankmeddelelsens punkt 40-46 – kan imidlertid være på sin plads i de situationer, der er omfattet af bankmeddelelsen.

56. Bankmeddelelsen blev vedtaget på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, som tillader støtte, der kan afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi. Denne form for støtte kan kun bevilges under særlige omstændigheder: Der skal være tale om en »alvorlig« forstyrrelse, som påvirker hele økonomien i den pågældende medlemsstat og ikke blot i en af dennes regioner eller en del af dens territorium. Det må i den foreliggende sag anses for særlig berettiget at anvende retsgrundlaget i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, eftersom flere medlemsstater var påvirket af en alvorlig forstyrrelse af deres økonomi, som i større eller mindre omfang var forårsaget af en global finanskris.

57. Jeg finder det af nedenstående grunde ikke urimeligt, 1) at det i de særlige situationer, der er omfattet af bankmeddelelsen, skal undersøges meget grundigt, om den anmeldte støtte reelt er begrænset til det nødvendige minimum, og 2) at der i princippet foretages en sådan grundig undersøgelse i alle lignende sager, der anmeldes til Kommissionen.

58. Finansielle tjenesteydelser og især bankydelser er aktiviteter, der – i hvert fald med hensyn til statsstøtte – bør ansues på samme måde som enhver anden økonomisk aktivitet. Det er aktiviteter, der udøves af en lang række (privatejede eller offentligt ejede) selskaber på et åbent og konkurrencepræget marked. Som det gælder for enhver anden økonomisk aktivitet, investerer borgerne som regel i de virksomheder, der er aktive på dette marked, i håbet om at få et afkast af deres investering. Der er i sagens natur altid en risiko for, at virksomheder – ofte dem, der klarer sig dårligt – går fallit og forsvinder fra markedet, og at deres investorer derfor mister alle eller en del af de penge, de har investeret.

59. Finansielle tjenesteydelser spiller dog også en helt særlig rolle i moderne økonomiske systemer. Banker og andre kreditinstitutter er en vigtig finansieringskilde for (de fleste) virksomheder, der er aktive på et givet marked. Hertil kommer, at banker ofte er tæt knyttet til hinanden, og at mange af dem opererer på internationalt plan. Det er årsagen til, at kriser, der rammer en eller flere banker, hurtigt spreder sig til andre banker (både i hjemlandet og i andre medlemsstater), hvilket igen kan få negative afsmittende virkninger for andre erhvervssektorer (ofte betegnet som »realøkonomien«). Den afsmitning kan i sidste instans få alvorlige konsekvenser for private borgers liv.

60. Når der opstår en finanskris, kommer de offentlige myndigheder derfor på en hård opgave, fordi de er nødt til at handle – ofte meget hurtigt – for at finde den vanskelige balance mellem forskellige modsatrettede interesser. På den ene side skal myndighederne skabe stabilitet i deres finansielle system og undgå eller mindske enhver afsmitning til »sunde« banker og til realøkonomien. På den anden side skal myndighederne begrænse brugen af offentlige midler mest muligt, fordi det kan være meget belastende for statsbudgettet at sikre denne stabilitet. Hvis staten har for store eksponeringer, kan det faktisk være med til at gøre en finanskris til en statsgældskris, som også kan få konsekvenser for hele Den Økonomiske og Monetære Union (herefter »ØMU'en«). Som den slovenske regering har påpeget, kan et massivt offentligt indgreb, hvor der ydes fuld og ubetinget støtte til nødlidende banker, desuden medføre alvorlig konkurrencefordrejning og skade det indre

Jf. Rettens domme ABN Amro Group mod Kommissionen (T-319/11, EU:T:2014:186, præmis 43) og Corsica Ferries France mod Kommissionen (T-349/03, EU:T:2005:221, præmis 266).

Jf. bankmeddelelsens punkt 3.

Jf. Rettens dom Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen (T-132/96 og T-143/96, EU:T:1999:326, præmis 167), stadfæstet ved appel (dom Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen, C-57/00 P og C-61/00 P, EU:C:2003:510, præmis 97 og 98).

Jf. generaladvokat Bots forslag til afgørelse KA Finanz (C-483/14, EU:C:2015:757).

Jf. bankmeddelelsens punkt 25.

markeds integritet, således at veldrevne selskaber straffes, ved at der ydes støtte til mindre succesrige konkurrenter. Der kan endvidere opstå problemer med moral hazard, hvis kreditinstitutterne ansøres til at foretage mere risikable investeringer i håb om et større afkast, når de offentlige myndigheder synes at være villige til at træde til og hjælpe dem med offentlige midler i tilfælde af finansiel uro.

61. Det giver desuden god mening, at Kommissionen *generelt* stiller krav om byrdefordelingsforanstaltninger. Kommissionen vil faktisk skabe ulige konkurrencevilkår for bankerne, hvis den kun forlanger sådanne foranstaltninger, når den pågældende medlemsstat ikke er i stand til at tilføre den ekstra kapital, der er nødvendig for at erstatte disse foranstaltninger. Bankerne bør således ikke behandles forskelligt baseret på størrelsen af de medlemsstater, hvor de er etableret, og de økonomiske forhold dér.

62. På denne baggrund mener jeg, at Kommissionen med rette kan antage, at det i situationer som dem, der er omfattet af bankmeddelelsen, normalt er nødvendigt, at byrderne fordeles mellem investorerne, for at støtten kan betragtes som forenelig i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

63. Jeg mener som følge heraf ikke, at bankmeddelelsens punkt 40-46 overskrider den kompetence, som Kommissionen tillægges i artikel 107 TEUF til 109 TEUF. Kommissionen fortolker eller anvender heller ikke statsstøttereglerne forkert, når den antager, at der normalt kræves byrdefordelingsforanstaltninger i de situationer, der er omfattet af bankmeddelelsen, for at den støtte, der ydes til nødlidende banker, er forenelig i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

#### 4. Det tredje og det fjerde spørgsmål

64. Med det tredje og det fjerde spørgsmål, der kan behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den byrdefordeling, der er omhandlet i bankmeddelelsens punkt 40-46, er forenelig med henholdsvis princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ejendomsretten (herefter under ét »de omhandlede rettigheder«).

65. Domstolen har fastslået, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et almindeligt princip i EU-retten og en højere retsregel til beskyttelse af private. Det fremgår også af chartrets artikel 17, stk. 1, at ejendomsretten er en af de grundlæggende rettigheder, der anerkendes i EU's retsorden.

66. Jeg er imidlertid ikke enig med sagsøgerne i hovedsagen i, at bankmeddelelsen strider mod de omhandlede rettigheder. Jeg vil indledningsvis minde om, at medlemsstaterne ikke er bundet af dette instrument. En støtteforanstaltning kan i de situationer, der er omfattet af dette instrument, betragtes som forenelig med det indre marked, selv om de indeholdte regler (herunder reglerne om byrdefordeling) ikke er overholdt til punkt og prikke.

67. Som jeg tidligere har nævnt, fremgår det desuden udtrykkeligt af bankmeddelelsen, at der ikke altid stilles krav om byrdefordeling, navnlig hvis dette vil være i strid med grundlæggende rettigheder. EU's statsstøtteregler (herunder principperne i bankmeddelelsen) indeholder derfor ikke bestemmelser, som kan fortolkes således, at der kræves byrdefordeling, når dette vil være i strid med en af de omhandlede rettigheder.

Jf. bankmeddelelsens punkt 9 og 18.

Jf. dom Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen (C-104/89 og C-37/90, EU:C:2000:38, præmis 15).

Jf. punkt 49 ovenfor.

a) Er bankmeddelelsen uforenelig med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning?

68. Hvad nærmere angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal det påpeges, at der ifølge fast retspraksis kun opstår en sådan forventning, hvis en person har modtaget præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, som hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, over for den pågældende. Jeg har vanskeligt ved at se, hvornår og hvordan sagsøgerne i hovedsagen blev forsikret om, at deres investeringer slet ikke ville blive påvirket af de offentlige foranstaltninger, der blev iværksat for at redde og omstrukturere de nødlidende banker. Den omstændighed, at Kommissionen forud for bankmeddelelsens offentliggørelse ikke systematisk krævede, at kreditorer og lignende investorer blev pålagt byrdefordelingsforanstaltninger, for at støtten kunne erklæres forenelig i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, kan ikke betragtes som »præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer« som omhandlet i den nævnte retspraksis. Når Kommissionen ikke har afgivet noget klart og udtrykkeligt tilsagn, kan en forudseende og påpasselig investor ikke forvente, at en bestående situation, som de kompetente myndigheder kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn, vil blive opretholdt. Kommissionen skal have mulighed for at tilpasse den vurdering, som den foretager i henhold til artikel 107 TEUF, efter de skiftende forhold på de markeder, der er berørt af støtten, og mere generelt i EU's økonomi som helhed. Kommissionen bør desuden have mulighed for at lære af sin tidligere praksis og i den forbindelse ændre de metoder, som den benytter ved vurdering af anmeldt støtte, ud fra de erfaringer, den har gjort sig.

69. Det har heller ikke været til skade for beskyttelsen af den berettigede forventning, at Kommissionen ikke fastsatte nogen overgangsperiode i bankmeddelelsen med henblik på indførelse af de nye principper. Overgangsperioder kan ofte være hensigtsmæssige for at gøre det muligt for de erhvervsdrivende at indrette sig efter en ændring af politikken på et bestemt lovområde. Det er imidlertid ikke altid tilfældet. Ifølge bankmeddelelsen bør det f.eks. forhindres, at der sker kapitaludstrømning (især fra indskydere af hybridkapital og efterstillede kreditorer), for at sikre, at støtten reelt begrænses til det nødvendige minimum. I visse tilfælde vil det således være unødvendigt, umuligt eller ligefrem u hensigtsmæssigt at fastsætte overgangsperioder. Det kan være nødvendigt at iværksætte en ændring af en politik eller en ny forvaltningspraksis meget hurtigt og undertiden uden varsel.

70. Domstolen har således medgivet, at afgørende offentlige interesser kan være til hinder for, at der træffes overgangsforanstaltninger i forbindelse med forhold, der er opstået før de nye bestemmelser ikrafttræden, men som endnu ikke er afsluttet. Jeg mener, at der er tale om afgørende offentlige interesser, når målet er at skabe stabilitet i det finansielle system og samtidig undgå for store offentlige udgifter og mindske konkurrencefordrejning.

Jf. blandt mange andre dom HGA m.fl. mod Kommissionen (C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, præmis 132 og den deri nævnte retspraksis).

Jf. bankmeddelelsens punkt 16-18.

Jf. i denne retning analogt dom Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

Jf. domme Delacre m.fl. mod Kommissionen (C-350/88, EU:C:1990:71, præmis 33) og British Steel mod Kommissionen (C-1/98 P, EU:C:2000:644, præmis 52).

Jf. bankmeddelelsens punkt 18.

Jf. bankmeddelelsens punkt 16, 41 og 47.

Jf. dom Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

b) Er bankmeddelelsen uforenelig med ejendomsretten?

71. Med hensyn til ejendomsretten skal det påpeges, at bankmeddelelsen ikke indeholder særlige krav om udformningen af eller proceduren for vedtagelse af de byrdefordelingsforanstaltninger, der er beskrevet i punkt 40-46. Disse foranstaltninger kan også vedtages frivilligt af eller med samtykke fra banken eller dens investorer. Bankmeddelelsen pålægger derfor ikke nødvendigvis de nationale myndigheder at vedtage foranstaltninger, der påvirker investorernes ejendomsret.

72. I bankmeddelelsens punkt 46 præciseres det desuden, at medlemsstaterne skal overholde princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere, hvilket betyder, at efterstillede kreditorer ikke fra en økonomisk betragtning bør modtage mindre, end hvad deres instrumenter ville have været værd, hvis der ikke blev ydet statsstøtte. Det fremgår mere generelt af punkt 20, at foranstaltninger til begrænsning af konkurrencefordrejning bør »afstemmes med henblik på at tilnærme sig så meget som muligt den markedssituation, der ville have opstået, hvis støttemodtageren havde forladt markedet uden støtte« (dette princip vil jeg betegne som »princippet om markedstilnærmelse«).

73. Det fremgår klart af disse principper – som jeg vil beskrive nærmere i det følgende – at medlemsstaterne skal tage behørigt hensyn til investorernes ejendomsrettigheder, når de omstrukturerer en nødlidende bank.

74. Jeg må heraf konkludere, at bankmeddelelsens punkt 40-46 er forenelige med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ejendomsretten.

c) Er de omhandlede foranstaltninger uforenelige med de omhandlede rettigheder?

75. Den forelæggende rets spørgsmål kan dog også forstås således, at den ønsker oplyst, om de omhandlede foranstaltninger er uforenelige med de omhandlede rettigheder og ikke med bankmeddelelsen. Selv om bankmeddelelsens punkt 40-46 ikke automatisk medfører tilsidesættelse af disse rettigheder, vil de byrdefordelingsforanstaltninger, der faktisk vedtages af en medlemsstat, som retter sig efter denne meddelelse, ikke nødvendigvis være forenelige med disse rettigheder.

76. Som jeg har forklaret ovenfor, er det derfor klart, at bankmeddelelsens punkt 40-46 ikke kan fortolkes således, at de nationale myndigheder i henhold til EU-retten har fået en ubegrænset »tilladelse til ekspropriation« af egenkapital, hybridkapital eller efterstillet gæld i nødlidende banker. Bankmeddelelsen hverken kræver eller tillader, at medlemsstaterne tilsidesætter de omhandlede rettigheder. Selv om Kommissionen har godkendt støtten, betyder det heller ikke, at det ikke kan efterprøves, om de anmeldte foranstaltninger er forenelige med grundlæggende rettigheder, for så vidt som disse foranstaltninger falder ind under EU-rettens anvendelsesområde. Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i forbindelse med de omhandlede rettigheder finder efter min opfattelse fuld anvendelse på situationer som dem, der er omhandlet i hovedsagen.

77. Denne analyse er efter min opfattelse særlig vigtig hvad angår de omhandlede bankers investorers ejendomsret. Det er således ubestridt, at byrdefordelingsforanstaltninger som dem, der er beskrevet i bankmeddelelsens punkt 40-46, hvis de er vedtaget uden tilslutning fra aktionærene og kreditorerne i de banker, der skal rekapitaliseres, kan være til alvorlig skade for deres ejendomsrettigheder.

78. Det tilkommer imidlertid ikke Domstolen at tage stilling til dette spørgsmål, selv om disse foranstaltninger falder ind under EU-rettens anvendelsesområde. De faktiske, økonomiske og retlige omstændigheder i hovedsagen er meget komplekse, og Domstolen råder ikke over alle de oplysninger, der kræves for at kunne foretage en grundig vurdering.

Artikel 345 TEUF bestemmer i denne forbindelse, at »[d]e ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne [ikke] berøres [...] af traktaterne«. Disse foranstaltninger omfatter efter min opfattelse også byrdefordelingsforanstaltninger.

79. Der findes desuden en mere grundlæggende årsag til at overlade denne vurdering til de nationale retter. Det er i denne sammenhæng værd at nævne, at ingen virksomhed kan påberåbe sig retten til at modtage statsstøtte ifølge EU's statsstøtteregler. Ingen medlemsstat er med andre ord forpligtet til at yde statsstøtte til et selskab i henhold til EU-retten.

80. Efter at ØMU'en – der bygger på samordning af den økonomiske politik, en fælles monetær politik og en fælles valuta – er blevet oprettet, skal medlemsstaterne opfylde en række forpligtelser over for EU (og de øvrige medlemsstater), bl.a. for at opfylde målene om stabile priser, sunde offentlige finanser og monetære vilkår og en holdbar betalingsbalance. Det er naturligvis afgørende for virkeliggørelsen af de ovenfor nævnte mål, at der skabes stabilitet i de enkelte medlemsstaters finansielle systemer. Det er, som Banka Slovenije har påpeget, ubestridt, at medlemsstaterne ikke kan handle fuldstændig frit i forbindelse med redning og omstrukturering af systemisk vigtige banker. Det er også i EU's interesse, at medlemsstaterne griber ind for at undgå (eller begrænse) de eksterne virkninger, som det kan få for ØMU'ens stabilitet og funktion, at en eller flere banker på deres område kollapser.

81. I det foreliggende tilfælde indgik omstruktureringen af de omhandlede banker således i et mere omfattende indgreb, som de slovenske myndigheder foretog for at rette op på de eksisterende makroøkonomiske ubalancer og skabe stabilitet i banksystemet. EU-institutionerne overvejede i denne sammenhæng en række foranstaltninger, herunder rekapitalisering af systemisk vigtige banker, eventuelt ved tilvejebringelse af flere offentlige midler i tilfælde af yderligere underskud.

82. Selv om EU-institutionerne kan stille forslag eller udstede henstillinger, er medlemsstaterne dog ikke forpligtet til at yde støtte i konkrete tilfælde. Medlemsstaterne råder over forskellige redskaber, som de kan benytte til at løse de problemer, der påvises af EU-institutionerne. Det er som følge heraf de nationale myndigheder, der i sidste ende bestemmer, om det på et givet tidspunkt er hensigtsmæssigt at yde statsstøtte til en eller flere specifikke virksomheder. Det er ligeledes op til de nationale myndigheder at bestemme, hvor mange offentlige midler der skal anvendes, og hvilken struktur foranstaltningerne skal have. Kommissionen skal kun undersøge den påtænkte foranstaltning for at afgøre, om den er forenelig med det indre marked. Den kan således nedlægge veto mod en foranstaltning eller på visse betingelser godkende den, men aldrig sætte sine egne afgørelser *i stedet for* de nationale myndigheders.

83. Det betyder naturligvis ikke, at Kommissionen ikke må vejlede de nationale myndigheder om, hvordan den anmeldte støtte kan bringes i overensstemmelse med det indre marked. Der kan ydes vejledning på forhånd ved offentliggørelse af »blød lovgivning« som nævnt i punkt 38 ovenfor og efter behov i forbindelse med de procedurer, der indledes i henhold til artikel 108 TEUF.

84. Det er imidlertid stadig medlemsstaternes myndigheder, der er retligt ansvarlige for, at der træffes beslutning om at yde støtte i den konkrete situation, og for at sikre, at de påtænkte støtteforanstaltninger er i overensstemmelse med andre gældende EU-regler eller nationale eller internationale regler. Dette gælder, selv om myndighedernes beslutninger rent politisk i større eller mindre omfang vil kunne påvirkes af EU-institutionernes forslag og henstillinger.

Jf. bl.a. artikel 3, stk. 4, TEU og artikel 119 TEUF til 144 TEUF.

Jf. navnlig artikel 119, stk. 3, TEUF. Jf. også mere generelt dom Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756).

Jf. bl.a. Rådets henstilling af 9.7.2013 om Sloveniens nationale reformprogram for 2013 og med Rådets udtalelse om Sloveniens stabilitetsprogram for 2012-2016 (EUT 2013, C 217, s. 75) og European Commission, European Economy – Macroeconomic Imbalances, Slovenia 2013 (Occasional Papers 142, april 2013).

Jf. i denne retning analogt kendelse EREF mod Kommissionen (T-694/14, EU:T:2015:915, præmis 28).

Kommissionen har tværtimod pligt til at hjælpe medlemsstaternes myndigheder med denne opgave ifølge artikel 4, stk. 3, TEU.

Jf. i denne retning analogt dom Iglesias Gutiérrez og Rion Bea (C-352/14 og C-353/14, EU:C:2015:691, præmis 29.)



85. De nationale retter har som følge heraf generelt bedre forudsætninger for at undersøge, om de støtteforanstaltninger, der er iværksat, har tilsidesat visse borgeres grundlæggende rettigheder.

86. I det aktuelle tilfælde vil jeg derfor undlade at tage endelig stilling til de argumenter, som sagsøgerne i hovedsagen har fremført, og i stedet komme med følgende bemærkninger, der forhåbentlig kan være til nytte for den forelæggende ret.

87. Det følger af chartrets artikel 17, at ejendomsretten ikke er en absolut rettighed, men skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet. Ejendomsretten kan derfor underlægges begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, som EU forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve den beskyttede rettigheds kerne.

88. Som den forelæggende ret også har understreget i forelæggelsesafgørelsen, kan målet om at skabe stabilitet i det finansielle system og samtidig undgå for store offentlige udgifter og mindske konkurrencefordrejning betragtes som et alment hensyn, der kan begrunde visse begrænsninger af ejendomsretten.

89. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede foranstaltninger indebærer et uantageligt indgreb i selve kernen af investorernes ejendomsrettigheder, må jeg igen henvise til de principper, der er fastsat i bankmeddelelsens punkt 20 og 46, dvs. princippet om markedstilnærmelse og princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere.

90. Disse principper indebærer, at det statslige indgreb, hvis det gennemføres korrekt, kun begrænser den nominelle værdi af den egenkapital og de gældsinstrumenter, der er berørt, fordi denne værdi ikke længere svarer til deres faktiske værdi. Der er således kun tale om en formel nedskrivning af disse instrumenter. I økonomisk henseende vil investorernes stilling i det store og hele ikke ændre sig. Selv i værste fald vil de samlet set ikke være ringere stillet, end hvis staten ikke havde grebet ind. Jeg mener derfor ikke, at selve kernen i investorernes ejendomsret er påvirket.

91. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at kontrollere, om de to nævnte betingelser er opfyldt i den foreliggende sag. Retten skal selvfølgelig tage hensyn til alle relevante omstændigheder, når den efterprøver de omhandlede foranstaltninger. Det kan for det første være nødvendigt, at retten ser på behovet for, at de nationale myndigheder gjorde en hurtig indsats, de risici, som det finansielle system i Slovenien kunne blive udsat for uden en sådan indsats, og behovet for at undgå voldsomme konsekvenser for statsbudgettet. Det kan for det andet være nødvendigt, at retten også kontrollerer, om de offentlige myndigheders økonomiske vurderinger (f.eks. af bankens kapitalunderskud og af investeringernes faktiske økonomiske værdi før og efter det statslige indgreb) var fornuftige og baseret på pålidelige data, selv om de skulle foretages inden for meget kort tid.

Jf. f.eks. dom Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 355).

Jf. også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Olczak mod Polen (dec.), nr. 30417/96, EHCR 2002-X (uddrag), og den deri nævnte retspraksis.

Jf. punkt 72 i dette forslag til afgørelse.

Set i dette perspektiv kan der også rejses tvivl om de begreber, der er anvendt i bankmeddelelsen, eftersom det økonomiske tab i teorien bæres af investorerne, og der derfor ikke synes at være sket nogen egentlig byrdefordeling. Jeg mener under alle omstændigheder, at principperne i bankmeddelelsen stemmer overens med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols faste praksis, hvorefter inddragelse af ejendom uden betaling af et beløb, der står i rimeligt forhold til værdien af denne ejendom, normalt udgør et uforholdsmæssigt indgreb, der ikke kan anses for at være begrundet i henhold til artikel 1 i protokol nr. 1. Artikel 1 giver imidlertid ikke ret til fuld erstatning i alle tilfælde. Det kan således være berettiget ikke at udbetale den fulde markedsværdi af hensyn til de legitime mål af almen interesse, der forfølges, f.eks. i forbindelse med økonomiske reformforanstaltninger eller foranstaltninger, der træffes for at opnå større social retfærdighed. Det kan under særlige omstændigheder også være begrundet slet ikke at yde erstatning (jf. Lithgow m.fl. mod Det Forenede Kongerige, 8.7.1986, Series A, nr. 102).

92. Det tredje og det fjerde spørgsmål bør derfor besvares med, at bankmeddelelsens punkt 40-46 er forenelige med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ejendomsretten. Det tilkommer de nationale retter at kontrollere, at disse rettigheder ikke er blevet tilsidesat i forbindelse med gennemførelsen af de støtteforanstaltninger, der er vedtaget i henhold til denne meddelelse.

5. Det femte spørgsmål

93. Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om bankmeddelelsens punkt 40-46 strider mod bestemmelserne i direktiv 2012/30 om, at aktieselskabers kapital kun kan forhøjes eller nedskrives ved en beslutning, der træffes af generalforsamlingen, eller ved en retsafgørelse.

94. Jeg vil indledningsvis bemærke, at det hverken direkte eller indirekte fremgår af bankmeddelelsens punkt 40-46, hvilket organ (privat eller offentligt og – i det sidstnævnte tilfælde – administrativt eller retsligt) byrdefordelingsforanstaltninger skal vedtages af. Disse foranstaltninger vil faktisk også kunne vedtages frivilligt uden de offentlige myndigheders medvirken. Det er, som den slovenske regering og Kommissionen har anført, national ret og ikke bestemmelserne i bankmeddelelsen, der afgør, hvordan disse foranstaltninger skal vedtages og iværksættes.

95. De argumenter, som visse parter i hovedsagen har fremsat for at anfægte bankmeddelelsens gyldighed – at den nok forpligter medlemsstaterne til at give administrative myndigheder beføjelse til at vedtage byrdefordelingsforanstaltninger – hviler derfor på et forkert grundlag. Bankmeddelelsens punkt 40-46 strider således ikke mod bestemmelserne i direktiv 2012/30.

96. Den forelæggende rets spørgsmål kan imidlertid også fortolkes således, at den ønsker klarlagt, om nationale bestemmelser, hvorefter den nationale centralbank skal vedtage de byrdefordelingsforanstaltninger, der er omhandlet i bankmeddelelsens punkt 40-46, er forenelige med direktiv 2012/30.

97. Direktiv 2012/30 indeholder tydeligvis ingen udtrykkelig undtagelse fra anvendelsen af bestemmelserne heri i situationer som den, der opstod i Slovenien (og andre medlemsstater) under finanskrisen. Kernen i dette spørgsmål er derfor, om direktiv 2012/30 er til hinder for sådanne beslutninger.

98. Jeg vil i det følgende forklare, hvorfor jeg mener, at dette spørgsmål bør besvares benægtende.

a) Direktiv 2012/30's formål og anvendelsesområde

99. Det skal først og fremmest påpeges, at direktiv 2012/30 ikke har til formål at gennemføre en fuldstændig harmonisering på det pågældende retsområde. Dette direktiv samordner blot de nationale bestemmelser om stiftelse af aktieselskaber samt om opretholdelse, forhøjelse og nedsættelse af deres kapital med henblik på at »sikre et mindstemål af ligelig beskyttelse såvel af selskabernes aktionærer som af deres kreditorer« inden for EU.

100. Direktiv 2012/30 blev derfor udarbejdet for at garantere over for investorerne i det indre marked, at selskaberne havde en bestemt struktur, og at bestemte organer i selskaberne var ansvarlige for bestemte beslutninger. Det egentlige formål med dette retlige instrument er således at opretholde magtbalancen mellem selskabets forskellige organer, især i tilfælde af uoverensstemmelser mellem disse organer.

Jf. tredje betragtning til direktiv 2012/30. Jf. også dom Pafitis m.fl. (C-441/93, EU:C:1996:92, præmis 38).

Jf. 4., 7. og 11. betragtning til direktiv 2012/30.

101. Det er derfor – efter min opfattelse med rette – blevet indvendt, at den beskyttelse, som aktionærene sikres i henhold til direktiv 2012/30, primært er en beskyttelse over for selskabets øvrige organer, men ikke nødvendigvis over for foranstaltninger, der træffes af staten. Direktiv 2012/30 sigtede ikke mod en harmonisering (og slet ikke en fuldstændig harmonisering) af aktionærernes garantier over for statslige foranstaltninger, der vedtages i forbindelse med nødsituationer eller kriser. En sådan yderligere beskyttelse vil derfor alene være af underordnet eller sekundær art, dvs. være en uundgåelig følge af de garantier, der er indført ved direktiv 2012/30.

#### b) Pafitis-dommen og de nye EU-bestemmelser

102. Sagsøgerne i hovedsagen har henvist til dommen i sagen Pafitis m.fl. («Pafitis»), hvori der synes at være anlagt en anden fortolkning af direktiv 2012/30. I denne sag fastslog Domstolen, at bestemmelserne i direktiv 77/91 (der blev omarbejdet til direktiv 2012/30) er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter kapitalen i en bank, som befinder sig i en kritisk situation på grund af gældsættelse, kan forhøjes administrativt og uden en generalforsamlingsbeslutning.

103. Jeg ville dog være forsigtig med at fortolke Pafitis-dommen således, at der er tale om et almengyldigt princip. Denne dom blev afsagt på baggrund af helt andre faktiske omstændigheder og retlige forhold.

104. Den faktiske baggrund for Pafitis-sagen kan ikke uden videre sammenlignes med baggrunden for hovedsagen. Pafitis-sagen vedrørte en beslutning, der var vedtaget af en midlertidig tilforordnet (og ikke vedtaget direkte af en national centralbank) i en situation, hvor et enkelt kreditinstitut i en medlemsstat blot var kommet i økonomiske vanskeligheder (og ikke i en situation, hvor hele medlemsstatens finansielle system var truet af en systemisk krise, der kunne få konsekvenser for hele ØMU'en).

105. Hvorom mere er, har både den primære og den sekundære EU-ret udviklet sig meget i mellemtiden. De nationale foranstaltninger, der blev anfægtet i Pafitis-sagen, blev vedtaget i perioden 1986-1990, og Domstolen afsagde sin dom i 1996, dvs. længe før indledningen af den tredje fase i ØMU'ens gennemførelse, hvor euroen blev indført som valuta i euroområdet, Eurosystemet blev oprettet, og de nødvendige ændringer af EU-traktaterne fandt sted.

106. Artikel 131 TEUF bestemmer nu, at »[h]ver medlemsstat sørger for, at dens nationale lovgivning, herunder statutterne for dens nationale centralbank, er forenelig med traktaterne og statuten for ESCB og ECB«. Artikel 3.3 i protokol (nr. 4) til statuten for ESCB og ECB bestemmer desuden, at ESCB »bidrager [...] til en smidig gennemførelse af de kompetente myndigheders politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutterne og det finansielle systems stabilitet«.

107. Selv om det klart er af almen interesse at sikre en stærk og konsekvent beskyttelse af investorerne inden for EU, kan denne interesse ikke i alle tilfælde anses for at gå forud for den almene interesse i at sikre det finansielle systems stabilitet. Disse to interesser bør afvejes mod hinanden. En anden holdning ville være vanskelig at forene med de ovenfor nævnte traktatbestemmelser. Det hænger navnlig sammen med, at EU lægger meget stor vægt på at skabe stabilitet i det finansielle system, og at et af EU's vigtigste mål er at oprette en økonomisk og monetær union. Det må i denne forbindelse ikke glemmes, at Banka Slovenije vedtog de omhandlede foranstaltninger efter at have udført en stresstest af de omhandlede banker under tilsyn af bl.a. ECB.

Jf. C. Kersting, »Combating the Financial Crisis: European and German Corporate and Securities Laws and the Case for Abolishing Sovereign Debtors' Privilege«, *Texas International Law Journal*, 2012, s. 269-324, på s. 279.

Dom Pafitis m.fl. (C-441/93, EU:C:1996:92).

Betydningen af de faktiske omstændigheder i Pafitis-sagen fremhæves i E.G.H. Hüpkens, *The Legal Aspects of Bank Insolvency: A Comparative Analysis of Western Europe, the United States and Canada*, Kluwer, 2000, s. 63.

Jf. artikel 3, stk. 4, TEU.

108. Direktiv 2001/24 var desuden ikke trådt i kraft, da Pafitis-dommen blev afsagt. Dette direktiv, der blev vedtaget, efter at direktiv 77/91 (som direktiv 2012/30 blot er en omarbejdning af) var trådt i kraft, har til formål at indføre en ordning, hvor medlemsstaterne gensidigt anerkender kreditinstitutternes saneringsforanstaltninger og likvidationsprocedurer.

109. Som det forklares i forbindelse med det syvende spørgsmål, kan foranstaltninger som dem, der anfægtes i hovedsagen, henføres til begrebet »saneringsforanstaltninger« i direktiv 2001/24. Saneringen af et kreditinstitut vil således ofte omfatte en række foranstaltninger, herunder dem, der er omhandlet i hovedsagen. Det fremgår i øvrigt meget klart af dette direktiv, at sådanne foranstaltninger også kan vedtages af administrative myndigheder.

110. Direktiv 2001/24 synes at tage udgangspunkt i, at de nationale administrative myndigheder bevarer disse beføjelser til trods for bestemmelserne i direktiv 77/91, som fortolket af Domstolen i Pafitis-dommen. Det fremgår hverken af præambelen til direktiv 2001/24 eller af bestemmelserne heri, at lovgiver havde til hensigt at indføre en undtagelse fra de regler, der fandtes i direktiv 77/91. Selv om det antages, at direktiv 2001/24 faktisk medførte en begrænsning af direktiv 77/91's anvendelsesområde, vil det under alle omstændigheder være det førstnævnte direktiv, der – som *lex specialis* og *lex posterior* – finder anvendelse i hovedsagen.

111. Jeg mener derfor, man bør være varsom med at konkludere noget endeligt af Pafitis-dommen om, hvorvidt nationale bestemmelser, der vedtages for at forfølge overordnede almene mål (f.eks. at skabe stabilitet i hele det finansielle system), under særlige omstændigheder kan tillægge de administrative myndigheder rettigheder, som rangerer højere end de aktionærrettigheder, der anerkendes i direktiv 2012/30.

112. Det skal tilføjes, at mange medlemsstater i kølvandet på den globale finanskriser har indført mekanismer, der gør det muligt at hjælpe nødlidende kreditinstitutter mere effektivt og hurtigt. Blandt de foranstaltninger, der indført i de nationale lovgivninger, kan nævnes muligheden for at forhøje disse institutters aktiekapital uden aktionærernes godkendelse. Den omhandlede nationale lovgivning blev eksempelvis gennemgået og godkendt uformelt af ECB, før den blev vedtaget. En af grundene til, at EU-lovgiver vedtog direktiv 2014/59, var netop, at en række medlemsstater havde fastsat bestemmelser på dette område.

113. Det ser derfor ud til, at medlemsstaternes myndigheder generelt har fortolket direktiv 2012/30 således, at dette direktiv under særlige omstændigheder som dem, der gør sig gældende under en finanskriser, ikke er til hinder for administrative foranstaltninger, som fører til ændring af kapitalen i en bank, selv om generalforsamlingen ikke har truffet en specifik beslutning herom.

Jf. dom Pafitis m.fl. (C-441/93, EU:C:1996:92, præmis 43).

Jf. femte og sjette betragtning til direktiv 2001/24.

Jf. navnlig artikel 3-8 i direktiv 2001/24.

I retslitteraturen har det også været nævnt, at Domstolens konklusioner i Pafitis-sagen ikke finder anvendelse på situationer som dem, der opstod efter den globale finanskriser: jf. f.eks. B.J. Attinger, »Crisis Management and Bank Resolution: Quo Vadis Europe?«, *European Central Bank Legal Working Paper Series No 13*, december 2011, s. 29, og A. Kern, »Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights«, *Journal of Corporate Law Studies*, 2009, s. 61-93, på s. 75 og 76.

En oversigt over nogle af disse medlemsstater (der ud over Slovenien også omfatter Belgien, Frankrig, Tyskland og Italien) kan ses i A. Kern, nævnt ovenfor, på s. 2.

Jf. Mnenje Evropske Centralne Banke z dne 15. oktobra 2013 o ukrepih za reorganizacijo bank (CON/2013/73) (Opinion of the ECB of 15.10.2013 on the measures of restructuring of banks).

Jf. fjerde og niende betragtning til direktiv 2014/59.

Selv om der strengt taget ikke er tale om et retligt argument, kan man stille sig det spørgsmål, om EU-institutionerne – hvis EU-lovgivningen klart havde været til hinder for en sådan national lovgivning – ville have reageret ved enten at håndhæve de bestemmelser, der angiveligt var blevet overtrådt, eller i givet fald ved at ændre den relevante EU-lovgivning.

c) Direktiv 2014/59

114. Jeg mener endelig ikke, at den tvivl, som den forelæggende ret har givet udtryk for i forbindelse med det nyligt vedtagne direktiv 2014/59 – et retligt instrument, der ikke finder tidsmæssig anvendelse i hovedsagen – er begrundet.

115. Ifølge den forelæggende ret kan det måske udledes af den udtrykkelige regel i artikel 123 i direktiv 2014/59, hvorefter en række bestemmelser i direktiv 2012/30 (herunder artikel 33-36 og 40-42) ikke finder anvendelse i tilfælde af »anvendelse af de afviklingsværktøjer, -beføjelser og -ordninger, der er omhandlet i afsnit IV i [det førstnævnte direktiv]«, at der ikke fandtes en sådan undtagelse tidligere.

116. Jeg mener ikke, at dette argument er overbevisende.

117. Efter at direktiv 2014/59 er trådt i kraft, er det ikke sandsynligt, at en centralbank tilsidesætter bestemmelserne i direktiv 2012/30 ved at foretage en handling som den, der er tale om i hovedsagen, eftersom denne handling har udtrykkeligt hjemmel i det førstnævnte direktivs artikel 123.

118. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at en sådan handling tidligere var forbudt i henhold til EU-retten. Formålet med direktiv 2014/59 er at indføre et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber. Direktiv 2014/59 indeholder derfor en række nye bestemmelser og ændringer af visse eksisterende retlige instrumenter. Det er i denne forbindelse klart, at EU-lovgiver ønskede at sikre konsekvens i det samlede regelsæt, bl.a. ved at samordne og præcisere den indbyrdes sammenhæng mellem de forskellige retlige instrumenter, der blev ændret.

119. Det var af den nævnte grund ikke nødvendigt, at direktiv 2001/24 indeholdt en udtrykkelig bestemmelse om, at medlemsstaterne kunne fravige direktiv 77/91 (senere omarbejdet ved direktiv 2012/30) under særlige omstændigheder svarende til dem, der opstod som følge af finanskrisen. Til gengæld var direktiv 2001/24, som Banka Slovenije med rette har anført, ikke til hinder for, at medlemsstaterne ydede investorerne en mere omfattende beskyttelse end den, der fulgte af direktiv 77/91, eftersom det sidstnævnte direktiv kun sikrede et mindstemål af beskyttelse. Da direktiv 2014/59 sigter mod en delvis harmonisering af området (især med hensyn til afviklingsværktøjer), var det nødvendigt at forhindre medlemsstaterne i at indføre eller opretholde nationale regler om beskyttelse af investorer, som ville være i strid med de nye EU-regler.

120. Artikel 123 i direktiv 2014/59 støtter derfor ikke antagelsen om, at de »bail-in«-foranstaltninger, der er kodificeret i dette direktivs afsnit IV, tidligere overordnet set var uforenelige med direktiv 2012/30.

121. Det femte spørgsmål bør derfor besvares med, at bankmeddelelsens punkt 40-46 ikke strider mod bestemmelserne i direktiv 2012/30. Nationale bestemmelser, hvorefter den nationale centralbank skal vedtage byrdefordelingsforanstaltninger i en situation som den, der er omhandlet i hovedsagen, er ikke uforenelige med direktiv 2012/30.

6. Det sjette spørgsmål

122. Med det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om kravet i bankmeddelelsens punkt 40-46 om konvertering eller nedskrivning af hybridkapital og efterstillede gældsinstrumenter er en forudsætning for, at der kan tildeles statsstøtte, eller om dette krav kun finder anvendelse i det omfang, det er rimeligt.

Den forelæggende ret har bemærket, at afsnit IV i direktiv 2014/59 omhandler forskellige saneringsværktøjer, herunder »bail-in«-værktøjer, som i det væsentlige svarer til dem, der er nævnt i bankmeddelelsen.

Jf. 11. og 12. betragtning til direktivet.

123. Jeg har tidligere fortalt, hvorfor jeg ikke mener, at det er en ufravigelig betingelse for, at statsstøtten kan betragtes som forenelig i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, at der vedtages byrdefordelingsforanstaltninger. Dette gælder efter min opfattelse i særlig grad for foranstaltninger, som vedtages over for andre investorer end aktionærer, der generelt sikres en større retsbeskyttelse, hvis det selskab, de har investeret i, bliver insolvent. Jeg har imidlertid også forklaret, at det i de situationer, der er omfattet af bankmeddelelsen, som regel ikke er i strid med statsstøttereglerne, at investorer (herunder indehavere af hybridkapital og efterstillede gældsinstrumenter) bidrager til bankens rekapitalisering.

124. Det må dog ikke glemmes, at proportionalitetsprincippet hører til EU-retten almindelige grundsætninger og indeholder et krav om, at de foranstaltninger, der iværksættes med en EU-bestemmelse, er egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem. Det er derfor klart, at beslutningen om, at der skal iværksættes konvertering eller nedskrivning af hybridkapital og efterstillede gældsinstrumenter, kan underkastes en proportionalitetskontrol.

125. Der stilles i selve meddelelsen krav om, at de nationale myndigheder tager hensyn til proportionalitetsprincippet, når de beslutter, hvilket bidrag indskydere af hybridkapital og efterstillede kreditorer skal yde til omstruktureringen af en kriseram bank. Når banken har et kapitalunderskud, men dens kapital overstiger det lovbestemte minimum, kræves der kun et sådant bidrag, hvis alle andre muligheder er udtømt (punkt 43). Der kræves som regel kun et bidrag fra hybridkapital og efterstillet gæld, hvis banken ikke længere opfylder dette minimum (punkt 44). Der stilles under ingen omstændigheder krav om byrdefordeling, hvis det vil »medføre uforholdsmæssige resultater« (punkt 45).

126. Det tilkommer af de grunde, der er angivet i punkt 78-85 ovenfor, den forelæggende ret at efterprøve, om de omhandlede foranstaltninger overholder dette princip. Jeg mener, at Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) i denne forbindelse bør basere sin analyse på det vigtige spørgsmål om, hvorvidt situationen for de enkelte kategorier af investorer, der er berørt af byrdefordelingsforanstaltningerne, i økonomisk henseende stort set svarer til den situation, der ville være opstået, hvis banken ikke havde modtaget støtte og havde forladt markedet.

127. Et af de aspekter, som den nationale ret kan anmodes om at undersøge, er den generelle sammenhæng i de byrdefordelingsforanstaltninger, som medlemsstatens myndigheder har vedtaget over for de forskellige kategorier af investorer.

128. Med hensyn til dette aspekt sondres der i bankmeddelelsen kun mellem på den ene side aktionærer, indskydere af hybridkapital og efterstillede kreditorer og på den anden side foranstillede kreditorer (punkt 42). Det skal imidlertid påpeges, at bankmeddelelsen ikke dikterer, at medlemsstaterne generelt *skal* behandle disse to grupper forskelligt. Det fremgår kun, at medlemsstaterne, *kan* behandle dem forskelligt, hvis de finder det hensigtsmæssigt. De foranstillede kreditorers stilling kan i almindelighed – og i særdeleshed i forbindelse med konkurs eller likvidation – ikke sammenlignes med stillingen for indehavere af egenkapital eller efterstillet gæld, og det kan derfor være hensigtsmæssigt at tage dette i betragtning.

Jf. domme ABNA m.fl. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, EU:C:2005:741, præmis 68), S.P.C.M. m.fl. (C-558/07, EU:C:2009:430, præmis 41) og Vodafone m.fl. (C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 51).

Jf. analogt bankmeddelelsens punkt 20 og 46.

Så vidt jeg har forstået, har mindst én medlemsstat også pålagt foranstillede kreditorer byrdefordelingsforanstaltninger i forbindelse med den seneste krise.

129. Der kan også være forskelle mellem de forskellige kategorier af investorer, der generelt berøres af byrdefordelingsforanstaltningerne (aktionærer, indskydere af hybridkapital og efterstillede kreditorer), navnlig hvad angår prioritetsordenen i forbindelse med insolvensbehandling. Den nationale ret kan derfor være nødt til at kontrollere, at ingen af disse kategorier pålægges en urimelig og uforholdsmæssigt stor byrde, henset til de faktiske omstændigheder i sagen og de nationale regler (navnlig i selskabs- og konkurslovgivningen) og kontraktvilkår, som de er underlagt.

130. Det sjette spørgsmål bør derfor besvares med, at den i bankmeddelelsens punkt 40-46 nævnte konvertering eller nedskrivning af hybridkapital og efterstillede gældsinstrumenter ikke er en forudsætning for tildeling af statsstøtte og ikke udgør et krav, hvis det vil medføre uforholdsmæssige resultater. Det tilkommer de nationale retter at kontrollere, at proportionalitetsprincippet er blevet overholdt i forbindelse med gennemførelsen af de støtteforanstaltninger, der er vedtaget i henhold til bankmeddelelsen.

#### 7. Det syvende spørgsmål

131. Med det syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om de byrdefordelingsforanstaltninger, der er beskrevet i bankmeddelelsens punkt 40-46, kan betragtes som saneringsforanstaltninger som omhandlet i artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24.

132. Det undrer mig, at Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) har forelagt dette spørgsmål. Dette spørgsmål sigter efter min opfattelse til sammenhængen mellem bankmeddelelsen, direktiv 2001/24 og direktiv 2012/30, hvilket også var tilfældet med det femte spørgsmål. Det ønskes med andre ord belyst, om de byrdefordelingsforanstaltninger, der er beskrevet i bankmeddelelsen, i henhold til lex specialis-princippet skal betragtes som »saneringsforanstaltninger« som omhandlet i direktiv 2001/24 og derfor ikke strider mod direktiv 2012/30.

133. Jeg har allerede været inde på dette forhold i mit svar på det femte spørgsmål. Jeg vil dog gerne forklare, hvorfor jeg i lighed med alle de parter, der har fremsat bemærkninger herom, er af den opfattelse, at de byrdefordelingsforanstaltninger, der er beskrevet i bankmeddelelsens punkt 40-46, ofte (men ikke altid) vil være omfattet af begrebet »saneringsforanstaltninger« i artikel 2 i direktiv 2001/24.

134. Ifølge denne bestemmelse skal »saneringsforanstaltninger« forstås som »foranstaltninger, der har til formål at bevare eller genoprette et kreditinstituts finansielle situation, og som vil kunne berøre tredjemands bestående rettigheder, herunder foranstaltninger, der indebærer mulighed for betalingsstandsning, udsættelse af tvangsfuldbyrdesforanstaltninger eller nedbringelse af fordringer«.

135. Begrebet saneringsforanstaltninger synes altså at være defineret ret bredt. Dette er efter min opfattelse foreneligt med det mål, der forfølges med direktivet, nemlig at indføre en ordening, hvor medlemsstaterne gensidigt anerkender kreditinstitutternes saneringsforanstaltninger og likvidationsprocedurer. Definitionen i direktiv 2001/24 indeholder tre kumulative betingelser: i) Foranstaltningen skal vedtages af de kompetente administrative eller retslige myndigheder i en medlemsstat, ii) foranstaltningen skal vedtages med det formål at bevare eller genoprette et kreditinstituts finansielle situation, og iii) foranstaltningen skal potentielt berøre tredjemands rettigheder. Jeg vil nu undersøge, om de omhandlede foranstaltninger opfylder disse tre betingelser.

Jf. artikel 2, sjette led, og artikel 3 i direktiv 2001/24.

136. For det første kan foranstaltninger, der vedtages af en myndighed såsom en national centralbank, uden tvivl anses for at være vedtaget af en administrativ myndighed i en medlemsstat. Omvendt vil byrdefordelingsforanstaltninger, der vedtages frivilligt af en banks investorer, som nævnt også kunne også opfylde kravene i bankmeddelelsens punkt 40-46. Der har således været tilfælde, hvor (offentlige og private) investorer frivilligt har accepteret et »haircut« for at genoprette et kreditinstituts levedygtighed. En sådan foranstaltning vil falde uden for direktiv 2001/24's anvendelsesområde.

137. For det andet er formålet med de foranstaltninger, der er omhandlet i bankmeddelelsens punkt 40-46, uden tvivl at bevare eller genoprette et kreditinstituts finansielle situation. Det fremgår således klart af bankmeddelelsens ordlyd, at disse foranstaltninger har til formål at »nedbringe kapitalunderskuddet i størst mulig udstrækning« (punkt 41), »genoprette [bankens kapitalposition]« og »afhjælpe underskuddet« (punkt 43).

138. For det tredje vil byrdefordelingsforanstaltninger, der omfatter indskydere af hybridkapital og efterstillede kreditorer, naturligvis kunne berøre tredjemands rettigheder som omhandlet i direktiv 2001/24. Til gengæld falder byrdefordelingsforanstaltninger, der kun omfatter aktionærer, ikke ind under direktiv 2001/24's anvendelsesområde. Ifølge ottende betragtning til dette direktiv behøver foranstaltninger, der »berører kreditinstitutternes interne struktur eller ledelsens eller aktionærernes rettigheder [...] ikke at være omfattet af dette direktiv for at få fuld virkning i medlemsstaterne, i den udstrækning det i henhold til den internationale privatret er hjemlandets lovgivning, der finder anvendelse«. Det fremgår desuden af tiende betragtning, at »de personer, der deltager i kreditinstitutternes interne driftsstruktur, samt disse institutters ledelse og aktionærer, i denne egenskab, ikke [skal] anses for tredjemand med henblik på anvendelsen af dette direktiv«.

139. Sammenholdt med bankmeddelelsens punkt 40-46 synes begrebet »saneringsforanstaltninger« i artikel 2 i direktiv 2001/24 derfor at omfatte nogle af de foranstaltninger, der er beskrevet i bankmeddelelsen, men ikke nødvendigvis alle disse foranstaltninger.

140. Denne konklusion berøres efter min opfattelse ikke af den omstændighed, at begrebet »saneringsforanstaltninger« i direktiv 2001/24 er blevet ændret ved artikel 117 i direktiv 2014/59, således at det udtrykkeligt omfatter anvendelse af de afviklingsværktøjer og udøvelse af de afviklingsbeføjelser, der er fastsat i det sidstnævnte direktiv.

141. Den forelæggende ret er åbenbart i tvivl om, hvorvidt ændringen af artikel 2 i direktiv 2001/24 skal forstås således, at den tidligere definition af »saneringsforanstaltninger« i denne bestemmelse ikke omfattede denne type »bail-in«-foranstaltninger.

142. Jeg deler ikke den forelæggende rets tvivl på dette punkt. De foranstaltninger, der er beskrevet i bankmeddelelsens punkt 40-46, kan som følge af deres karakter og rækkevidde uden videre henføres til definitionen af saneringsforanstaltninger i direktiv 2001/24.

143. Som Irland har pointeret, skal den ændring, der er nævnt i punkt 141, sammenholdes med den omstændighed, at direktiv 2001/24 ikke sigtede mod at harmonisere de relevante lovgivninger i medlemsstaterne, men at indføre en ordening med gensidig anerkendelse. Det nye direktiv 2014/59 forpligter imidlertid medlemsstaterne til at træffe visse foranstaltninger, der gør det lettere at omstrukturere banker. Det er derfor logisk, at det samme direktiv også indeholder bestemmelser, som skal sikre, at disse nye foranstaltninger passer sammen med de eksisterende EU-rammer. Det betyder på ingen måde, at de tilsvarende foranstaltninger, der fandtes i national ret, til trods for den manglende harmonisering ikke allerede var omfattet af definitionen af saneringsforanstaltninger.

Som jeg allerede har nævnt, omfatter de afviklingsværktøjer, der er fastsat i direktiv 2014/59, en række »bail-in«-værktøjer, som minder om de byrdefordelingsforanstaltninger, der anfægtes af sagsøgerne i hovedsagen.

Jf. dom LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, præmis 39).



144. Det er på denne baggrund min opfattelse, at de byrdefordelingsforanstaltninger, der er beskrevet i bankmeddelelsens punkt 40-46, alt efter omstændighederne kan henføres til definitionen af saneringsforanstaltninger i direktiv 2001/24.

#### IV – Forslag til afgørelse

145. Jeg skal som følge heraf foreslå, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) har forelagt, på følgende måde:

- »1) Kommissionens meddelelse om statsstøttereplernes anvendelse fra den 1. august 2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen (»bankmeddelelsen«) er ikke bindende for medlemsstaterne.
- 2) Bankmeddelelsens punkt 40-46 overskrider ikke den kompetence, som Europa-Kommissionen tillægges i artikel 107 TEUF til 109 TEUF. Kommissionen fortolker eller anvender ikke statsstøttereplerne forkert, når den antager, at der normalt kræves byrdefordelingsforanstaltninger i de situationer, der er omfattet af bankmeddelelsen, for at den støtte, der ydes til nødlidende banker, er forenelig i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.
- 3) Bankmeddelelsens punkt 40-46 er forenelige med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ejendomsretten. Det tilkommer de nationale retter at kontrollere, at disse rettigheder ikke er blevet tilsidesat i forbindelse med gennemførelsen af de støtteforanstaltninger, der er vedtaget i henhold til denne meddelelse.
- 4) Bankmeddelelsens punkt 40-46 strider ikke mod bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/30/EU af 25. oktober 2012. Nationale bestemmelser, hvorefter den nationale centralbank skal vedtage byrdefordelingsforanstaltninger i en situation som den, der er omhandlet i hovedsagen, er ikke uforenelige med direktiv 2012/30/EU.
- 5) Den i bankmeddelelsens punkt 40-46 nævnte konvertering eller nedskrivning af hybridkapital og efterstillede gældsinstrumenter er ikke en nødvendig forudsætning for tildeling af statsstøtte og udgør ikke et krav, hvis det vil medføre uforholdsmæssige resultater. Det tilkommer de nationale retter at kontrollere, at proportionalitetsprincippet er blevet overholdt i forbindelse med gennemførelsen af de støtteforanstaltninger, der er vedtaget i henhold til bankmeddelelsen.
- 6) De byrdefordelingsforanstaltninger, der er beskrevet i bankmeddelelsens punkt 40-46, kan alt efter omstændighederne henføres til definitionen af saneringsforanstaltninger i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF af 4. april 2001.«