



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. juli 2016*

[Berigtiget ved kendelse af 30. september 2016]

»Præjudiciel forelæggelse — gyldighed og fortolkning af Kommissionens bankmeddelelse — fortolkning af direktiv 2001/24/EF og 2012/30/EU — statsstøtte til banker i forbindelse med finanskrisen — byrdefordeling — afvikling af aktionærernes kapital, af hybridkapital og af efterstillede gældsinstrumenter — princippet om beskyttelse af den berettigede forventning — ejendomsret — beskyttelse af selskabsdeltagernes og tredjemands interesser — sanering og likvidation af kreditinstitutter«

I sag C-526/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Ustavno sodišče (forfatningsdomstol, Slovenien) ved afgørelse af 6. november 2014, indgået til Domstolen den 20. november 2014, i sagen:

Tadej Kotnik m.fl.,

Jože Sedonja m.fl.,

Fondazione cassa di risparmio di Imola,

Andrej Pipuš m.fl.,

Tomaž Štrukelj,

Luka Jukič,

Angel Jaromil,

Franc Marušič m.fl.,

Stajka Skrbinšek,

Janez Forte m.fl.,

Državni svet Republike Slovenije,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije,

Igor Karlovšek,

* Processprog: slovensk.

Marija Karlovšek,

Janez Gosar

mod

Državni zbor Republike Slovenije,

procesdeltagere:

Vlada Republike Slovenije,

Banka Slovenije,

Okrožno sodišče v Ljubljani,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça (refererende dommer), A. Arabadjiev, C. Toader og D. Šváby samt dommerne M. Safjan, M. Berger, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund og C. Vajda,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. december 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Tadej Kotnik m.fl. ved advokater M. Kunič og J. Sladič
- Jože Sedonja m.fl. ved advokater T. Kek
- Fondazione cassa di risparmio di Imola ved advokater U. Ilić, M. Jan, B. Ilić, A. Arko, avvocati P. Trifoni, C.G. Sinatra og G. Altomare
- avocat Andrej Pipuš m.fl., selvmøder
- Luka Jukič, selvmøder
- Franc Marušič m.fl. ved advokat B. Rejc
- Stajka Skrbinšek ved advokat T. Bromše
- Janez Forte m.fl. ved Z. Fritz
- Državni svet Republike Slovenije ved M. Bervar, bistået af advokater H. Butolen samt af B. Kekec, J. Slivšek og D. Štrus
- Igor og Marija Karlovšek ved advokat Igor Karlovšek

- Janez Gosar, selvmøder
- Državni zbor Republike Slovenije ved M. Brglez
- Banka Slovenije ved B. Jazbec, bistået af odvetnik R. Grilc og Rechtsanwalt T. Lübbig
- den slovenske regering ved V. Klemenc og T. Mihelič Žitko, som befuldmægtigede
- [som berigtiget ved kendelse af 30. september 2016] Irland ved E. Creedon, L. Williams og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af E. McCullough, SC og A. O'Neill, BL
- den spanske regering ved A. Rubio González, som befuldmægtiget
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili
- Europa-Kommissionen ved L. Flynn, P. J. Loewenthal, K.-Ph. Wojcik og M. Žebre, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. februar 2016, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden og fortolkningen af punkt 40-46 i meddelelse fra Kommissionen om statsstøttereglerne anvendelse fra den 1. august 2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen («Bankmeddelelsen») (EUT 2013, C 216, s. 1) samt fortolkningen af artikel 29, 34, 35 og 40-42 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/30/EU af 25. oktober 2012 om samordning af de garantier, der kræves i medlemsstaterne af de i artikel 54, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde 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 2012, L 315, s. 74) og af artikel 2, syvende led, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF af 4. april 2001 om sanering og likvidation af kreditinstitutter (EFT 2001, L 125, s. 15).
- 2 Denne anmodning er indgivet som led i sag vedrørende undersøgelse af den forfatningsmæssige berettigelse af visse bestemmelser i zakon o bančništvu (lov om banksektoren) af 23. november 2006 i den på tidspunktet for hovedsagen gældende udgave (Uradni list RS, n° 99/10) (herefter »bankloven«), som fastsætter særlige foranstaltninger med henblik på genopretning af banksystemet.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2001/24

3 Femte og sjette betragtning til direktiv 2001/24 har følgende ordlyd:

»(5) Vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger [(EFT 1994, L 135, s. 5)], der indførte princippet om kreditinstitutters obligatoriske tilslutning til en garantiordning i hjemlandet, understreger yderligere behovet for en gensidig anerkendelse af saneringsforanstaltninger og likvidationsprocedurer.

(6) De administrative eller retslige myndigheder i hjemlandet bør have enekompetence til at træffe beslutning om samt anvende saneringsforanstaltninger i henhold til denne medlemsstats lovgivning og gældende praksis. På grund af vanskelighederne ved at harmonisere medlemsstaternes lovgivning og gældende praksis bør det være sådan, at medlemsstaterne gensidigt anerkender de foranstaltninger, som hver enkelt af dem træffer for at genskabe et sundt forretningsgrundlag for de institutter, som de har godkendt.«

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

Direktiv 2012/30

5 Tredje og femte betragtning til direktiv 2012/30 har følgende ordlyd:

»(3) For at sikre et mindstemål af ligelig beskyttelse såvel af selskabernes aktionærer som af deres kreditorer er det ganske særligt af betydning at samordne medlemsstaternes nationale bestemmelser om selskabernes stiftelse samt om opretholdelse, forhøjelse og nedsættelse af deres kapital.

[...]

(5) Unionsforskrifter er nødvendige med henblik på at bevare kapitalen, som udgør kreditorernes sikkerhed, navnlig ved at forbyde, at kapitalen forringes gennem uberettigede uddelinger til aktionærerne og ved at begrænse et selskabs mulighed for at erhverve egne aktier.«

6 Direktivets artikel 29, stk. 1, foreskriver:

»Enhver kapitalforhøjelse skal vedtages af generalforsamlingen [...]«

7 Direktivets artikel 34, stk. 1, bestemmer:

»Enhver nedsættelse af den tegnede kapital, bortset fra en sådan, som pålægges ved en retsafgørelse, skal i det mindste besluttes af generalforsamlingen [...]«

- 8 I henhold til artikel 35 i direktiv 2012/30 »[...] er generalforsamlingens beslutning om nedsættelse af den tegnede kapital[, såfremt der findes flere aktieklasser,] undergivet en særskilt afstemning, i det mindste for hver klasse af aktionærer, hvis rettigheder forringes ved dispositionen«.
- 9 Direktivets artikel 40, stk. 1, litra b), bestemmer:
- »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.«
- 10 Direktivets artikel 41, stk. 1, bestemmer:
- »Såfremt den tegnede kapital nedsættes ved inddragelse af aktier, som selskabet har erhvervet enten selv eller gennem en person, der handler i eget navn, men for selskabets regning, skal der altid træffes beslutning om inddragelsen på generalforsamlingen.«
- 11 Samme direktivs artikel 42 bestemmer:
- »I de i [...] artikel 40, stk. 1, litra b), [...] 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.«

Direktiv 2014/59/EU

- 12 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT 2014, L 173, s. 190) blev vedtaget den 15. maj 2014.
- 13 Artikel 117 i direktiv 2014/59 ændrede bl.a. definitionen af »saneringsforanstaltninger«, som fremgik af artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24. Efter denne ændring forstås ved saneringsforanstaltninger »foranstaltninger, der har til formål at bevare eller genoprette den finansielle situation i et kreditinstitut eller et investeringsselskab, jf. definitionen i artikel 4, stk. 1, nr. 2), i forordning (EU) nr. 575/2013, og som vil kunne berøre tredjemands bestående rettigheder, herunder foranstaltninger, der indebærer mulighed for betalingsstandsning, udsættelse af tvangsfuldbyrdsforanstaltninger eller nedbringelse af fordringer; disse foranstaltninger omfatter anvendelse af de afviklingsværktøjer og udøvelse af de afviklingsbeføjelser, der er fastsat i direktiv 2014/59/EU«.
- 14 Artikel 130, stk. 1, i direktiv 2014/59 bestemmer:
- »Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 31. december 2014 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser.

Medlemsstaterne anvender disse love og bestemmelser fra den 1. januar 2015.

Medlemsstaterne anvender dog de love og bestemmelser, der er vedtaget for at efterkomme afsnit IV, kapitel IV, afdeling 5, senest fra den 1. januar 2016.«

Bankmeddelelsen

15 Bankmeddelelsens punkt 2 og 3 bestemmer:

- »2. Krisemeddelelserne udgør et omfattende sæt regler for samordnet handling til støtte for den finansielle sektor, så den finansielle stabilitet sikres, mens konkurrencefordrejningen på det indre marked begrænses til et minimum mellem bankerne og på tværs af medlemsstaterne. I reglerne præciseres betingelserne for adgang til statsstøtte og de krav, der skal være opfyldt, for at en sådan støtte kan være forenelig med det indre marked i henhold til de principper for statsstøtte, som er fastsat i traktaten. Gennem krisemeddelelserne er statsstøttereglerne for offentlig støtte til finanssektoren jævnligt blevet ajourført, når det har vist sig nødvendigt at tilpasse dem, efterhånden som krisen har udviklet sig. Den seneste udvikling nødvendiggør endnu en ajourføring af krisemeddelelserne.
3. Krisemeddelelserne såvel som alle individuelle afgørelser om støtteforanstaltninger og -ordninger, der er omfattet af disse meddelelser, blev vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), som i særlige tilfælde tillader støtte, der kan afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi.«

16 Meddelelsens punkt 15 har følgende ordlyd:

»I krisemeddelelserne anføres det udtrykkeligt, at selv 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 omstruktureringsomkostningerne, 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.«

17 Det bestemmes i denne meddelelses punkt 17:

»I krisens første faser gik medlemsstaterne generelt ikke ud over de minimumskrav, som er fastsat i statsstøttereglerne med hensyn til forhåndsaftaler om byrdefordeling, og der blev af hensyn til den finansielle stabilitet ikke stillet krav til kreditorerne om at bidrage til at redde kreditinstitutter.«

18 Bankmeddelelsens del 3 vedrører rekapitalisering og foranstaltninger vedrørende værdiforringede aktiver. Dens afsnit 3.1.2 med titlen »Byrdefordeling: aktionærer og efterstillede kreditorer« indeholder meddelelsens punkt 40-46.

19 Meddelelsens punkt 40-46 bestemmer:

- »40. Statsstøtte kan afstedkomme problemer med »moral hazard« og underminere markeddisciplinen. 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. Under alle omstændigheder skal det i så vid udstrækning, som det retligt kan lade sig gøre, forhindres, at der sker kapitaludstrømning fra støttemodtageren til indehaverne af disse værdipapirer.

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, herunder tilsynsmyndighedsindgreb såsom foranstaltninger til tidlig intervention eller andre hjælpeaktioner med henblik på at afhjælpe underskuddet, og dette er bekræftet af den kompetente tilsyns- eller afviklingsmyndighed, 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.
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. En sådan undtagelse kunne gøres i tilfælde, hvor statsstøttebeløbet er lille i forhold til den risikovægtede værdi af bankens aktiver, og hvor kapitalunderskuddet er blevet væsentligt nedbragt, navnlig via de foranstaltninger til rejsning af kapital, som er nævnt i punkt 35. Uforholdsmæssige resultater eller faren for at bringe den finansielle stabilitet i fare kunne også afhjælpes ved at genoverveje den rækkefølge, hvori foranstaltningerne til afhjælpning af kapitalunderskuddet gennemføres.
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.«

Slovensk ret

20 I banklovens artikel 253, stk. 3, bestemmes, at »[d]e ekstraordinære foranstaltninger er omfattet af de saneringsforanstaltninger, der er fastsat i direktiv 2001/24/EF«.

21 Lovens artikel 261a bestemmer:

»(1) Ved beslutningen om de ekstraordinære foranstaltninger bestemmer den slovenske nationalbank, at:

1. de nedskrivningsrelevante passiver ophæves eller nedskrives, eller
2. bankens nedskrivningsrelevante passiver [...] konverteres helt eller delvist til nye almindelige aktier i banken efter forhøjelsen af bankens kapital ved udbetaling af indskuddene in natura i form af fordringer, der udgør nedskrivningsrelevante passiver.

[...]

(5) Hvad angår ophævelsen eller konverteringen af bankens nedskrivningsrelevante passiver skal den slovenske centralbank sikre sig, at den enkelte kreditor 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 [...] 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).«

22 Banklovens artikel 261c bestemmer:

»(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. [...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

23 Efter den globale finanskrisen, som begyndte i 2007, og som forværredes i de følgende år, konstaterede Banka Slovenije (den slovenske centralbank, Slovenien) i september 2013, at fem slovenske banker, nemlig Nova Ljubljanska banka d.d., Nova Kreditna banka Maribor d.d., Abanka Vipava d.d., Probanka d.d. og Factor banka d.d., havde et kapitalunderskud. Henset til omfanget af dette underskud havde disse banker ikke en tilstrækkelig formue til at betale deres kreditorer og dække værdien af indskuddene.

24 Den 17. december 2013 vedtog den slovenske centralbank bl.a. beslutninger om ekstraordinære foranstaltninger med henblik på at rekapitalisere de to første banker, redde den tredje samt afvikle de to sidstnævnte (herefter »de omtvistede foranstaltninger«).

25 Den 18. december 2013 godkendte Kommissionen den statsstøtte til de fem omhandlede banker, som de slovenske myndigheder på forhånd havde anmeldt.

26 De omtvistede foranstaltninger, som blev vedtaget i medfør af bankloven, navnlig dennes artikel 261a-261c og 261e, omfattede afvikling af aktiekapital, hybridkapital og efterstillet gæld (herefter »efterstillet gæld«).

27 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen er blevet forelagt, at efterstillet gæld er finansinstrumenter, som har samme kendetegn som gældsprodukter og aktier. Såfremt den udstedende enhed er insolvent eller går konkurs, fyldestgøres indehaverne af den efterstillede gæld (herefter »de efterstillede kreditorer«) efter indehaverne af almindelige obligationer, men før aktionærene. Som kompensation for den finansielle risiko, som deres indehavere herved påtager sig, giver disse finansinstrumenter et højere udbytte.

- 28 Ustavno sodišče (forfatningsdomstol, Slovenien) er blevet forelagt flere sager til prøvelse af forfatningsmæssigheden, som er anlagt dels af borgere, dels af Državni svet Republike Slovenije (statsrådet, Slovenien) og af Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (ombudsmanden, Slovenien). Disse sager vedrører spørgsmålet om, hvorvidt banklovens bestemmelser, som ligger til grund for vedtagelsen af de omtvistede foranstaltninger, er i overensstemmelse med den slovenske forfatning, bl.a. med princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og ejendomsretten.
- 29 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at formålet med banklovens bestemmelser er at gennemføre bankmeddelelsen i national ret med henblik på at give de nationale myndigheder mulighed for at yde virksomhederne i banksektoren statsstøtte, der er forenelig med det indre marked. Det er den forelæggende rets opfattelse, at sagsøgerne i hovedsagens klagepunkter i det omfang, de er rettet mod disse bestemmelser, følgelig i virkeligheden vedrører bankmeddelelsen. Disse sagsøgere har gjort gældende, at denne meddelelse ikke alene er i strid med den slovenske forfatning, men ligeledes med artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) samt med direktiv 2012/30 og 2001/24. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den har kompetence til at vurdere forfatningsmæssigheden af de nationale bestemmelser, der gennemfører et direktiv. Den mener derimod, at dette ikke er tilfældet, når der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af den EU-retlige bestemmelse, der er retsgrundlag for den nationale bestemmelse, hvis forfatningsmæssighed bestrides. I et sådant tilfælde har den forelæggende ret anført, at Domstolen er enekompetent til at besvare spørgsmål om denne bestemmelses gyldighed og fortolkning, for at den nationale ret efterfølgende i den sag, der verserer for den, kan vurdere forfatningsmæssigheden af de pågældende bestemmelser i den nationale lovgivning.
- 30 På denne baggrund har Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) 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 [Unionen] 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 og [og efterstillet gæld] og/eller gennemføre konvertering af [efterstillet gæld], med henblik på at begrænse støtten til det nødvendige minimum i betragtning af kravet om hensyntagen til »moral hazard«, uforenelig med artikel 107 [TEUF] – 109 [TEUF], idet de overskrider Kommissionens beføjelser som fastsat ved ovennævnte bestemmelser i [EUF-traktaten] på statsstøtteområdet?
 - 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 [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 [og efterstillet gæld] og/eller gennemføre konvertering af [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, som den fremgår af [chartrets] artikel 17, stk. 1 [...]?

- 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 og/eller af konvertering af [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 [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 de foranstaltningerne for fordelingen af byrder mellem aktionærerne og de efterstillede kreditorer, der er fastsat i bankmeddelelsens punkt 40-46 (nedskrivning af egentlig kernekapital [og efterstillet gæld] samt konvertering af [efterstillet gæld] til egenkapital), kan anses for at være omfattet af saneringsforanstaltningerne?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

- 31 Den slovenske regering og Kommissionen har rejst tvivl om, hvorvidt det andet til det femte spørgsmål om gyldigheden af bankmeddelelsens punkt 40-46 kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som denne meddelelse ikke skaber direkte retsvirkninger i forhold til tredjemand.
- 32 Det skal bemærkes, at grundlaget for denne sag i det væsentlige er den statsstøtte, som den slovenske regering har ydet med henblik på at sikre genopretning af det nationale banksystem.
- 33 Sagen vedrører nærmere bestemt spørgsmålet om, hvorvidt den af Kommissionen fastsatte betingelse om byrdefordelingen mellem aktionærerne og de efterstillede kreditorer med henblik på i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF at kunne anse statsstøtte ydet inden for banksektoren for forenelig med det indre marked er forenelig med flere EU-retlige bestemmelser. Domstolen skal kunne efterprøve en sådan betingelses gyldighed som led i proceduren i henhold til artikel 267 TEUF, hvilket netop er formålet med det andet til det femte spørgsmål.
- 34 Disse spørgsmål kan derfor antages til realitetsbehandling.

Om det første spørgsmål

- 35 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bankmeddelelsen skal fortolkes således, at den har bindende virkning for medlemsstaterne.

- 36 Artikel 108, stk. 3, TEUF fastsætter en forebyggende kontrol med ændringer i eksisterende støtte og med påtænkte nye støtteforanstaltninger. Dette forebyggelsessystem har til formål, at der kun gennemføres støtte, der er forenelig med det indre marked (jf. dom af 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 25 og 26).
- 37 Det er alene Kommissionen, der underlagt Unionens retsinstitutters efterprøvelse er kompetent til at træffe afgørelse om støtteforanstaltningernes forenelighed med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, TEUF (jf. dom af 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 28).
- 38 Kommissionen råder i denne forbindelse over et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger (jf. i denne retning dom af 11.9.2008, Tyskland m.fl. mod Kronofrance, C-75/05 P og C-80/05 P, EU:C:2008:482, præmis 59, samt af 8.3.2016, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, præmis 68).
- 39 Kommissionen kan som led i udøvelsen af sit skøn vedtage vejledende regler med henblik på at fastsætte de kriterier, som den påtænker at lægge til grund for sin vurdering af medlemsstaternes påtænkte støtteforanstaltningers forenelighed med det indre marked.
- 40 Det fremgår af fast retspraksis, at Kommissionen med vedtagelsen af sådanne vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at den fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, har pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af nævnte skøn og i princippet ikke kan fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (dom af 8.3.2016, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, præmis 69 og 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Følgelig kan Kommissionen ikke ved vedtagelsen af vejledende regler afstå fra at udøve den skønsbeføjelse, som den er tildelt i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF (jf. i denne retning dom af 8.3.2016, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, præmis 71). Vedtagelsen af en meddelelse som bankmeddelelsen fritager således ikke Kommissionen fra dens forpligtelse til at undersøge de konkrete ekstraordinære omstændigheder, som en medlemsstat i en given sag har påberåbt sig med henblik på at anmode om en direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, eller fra pligten til at begrunde nægtelsen af at efterkomme en sådan anmodning (dom af 8.3.2016, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, præmis 72).
- 42 I nærværende sag følger det af bankmeddelelsens punkt 41, 43 og 44, at en passende byrdefordeling, som i henhold til denne meddelelse er en betingelse for at yde statsstøtte, indebærer, at egenkapitalen først anvendes til at dække tabene, og dernæst at de efterstillede kreditorer yder et bidrag. Der kan i medfør af bankmeddelelsens punkt 45 gøres en undtagelse fra kravene i dens punkt 43 og 44, hvis gennemførelsen af sådanne foranstaltninger »kan bringe den finansielle stabilitet i fare eller medføre uforholdsmæssige resultater«.
- 43 Det fremgår af det ovenstående dels, at virkningen af en vedtagelse af de vejledende regler, der er indeholdt i denne meddelelse, er begrænset til, at Kommissionen har pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sit skøn, idet Kommissionen, hvis en medlemsstat anmelder en påtænkt statsstøtte, som er i overensstemmelse med disse regler, i princippet skal godkende den påtænkte støtte. Dels bevarer medlemsstaterne muligheden for at anmelde påtænkt statsstøtte, som ikke opfylder de ved denne meddelelse fastsatte kriterier, til Kommissionen, og sidstnævnte kan under særlige omstændigheder godkende sådan påtænkt støtte.

- 44 Det følger heraf, at bankmeddelelsen ikke kan skabe selvstændige forpligtelser for medlemsstaterne, men blot fastsætter betingelser med henblik på at sikre, at støtte, der er ydet til bankerne under finanskrisen, som Kommissionen skal tage hensyn til ved udøvelsen af det vide skøn, som den har i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, er forenelige med det indre marked.
- 45 I betragtning af det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at bankmeddelelsen skal fortolkes således, at den ikke har bindende virkning for medlemsstaterne.

Om det andet spørgsmål

- 46 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 107 TEUF – 109 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for bankmeddelelsens punkt 40-46, for så vidt som disse punkter gør godkendelsen af en statsstøtte betinget af en byrdefordeling mellem aktionærerne og de efterstillede kreditorer.
- 47 Bankmeddelelsen er blevet vedtaget i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.
- 48 Det fremgår af denne bestemmelse, at Kommissionen kan betragte støtte, der kan afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, som forenelig med det indre marked.
- 49 Kommissionen har i medfør af det skøn, som den er indrømmet ved denne bestemmelse, ret til at modsætte sig tildeling af støtte, hvis den ikke må antages at tilskynde den støttemodtagende virksomhed til at handle på en måde, der bidrager til at virkeliggøre et af de formål, der er omhandlet i denne bestemmelse. En sådan støtte skal derfor være nødvendig for at kunne opfylde formålene med bestemmelsen, således at markeds kræfterne uden denne støtte ikke i sig selv ville gøre det muligt for de støttemodtagende virksomheder at bidrage til gennemførelsen af det fastsatte mål. En støtte, som medfører en forbedring af den begunstigede virksomheds økonomiske situation, uden at dette er nødvendigt for at virkeliggøre de i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF anførte formål, kan nemlig ikke betragtes som forenelig med indre marked (dom af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 Hvad angår vedtagelsen af bankmeddelelsens punkt 40-46 på grundlag af denne bestemmelse skal det bemærkes, at de finansielle tjenesteydelser har en central funktion i Unionens økonomi. Banker og kreditinstitutter er en væsentlig finansieringskilde for de virksomheder, der er aktive på forskellige markeder. Endvidere er bankerne ofte indbyrdes forbundet, og mange af dem udøver deres aktiviteter på internationalt niveau. Det er årsagen til, at kriser, der rammer en eller flere banker, risikerer hurtigt at sprede sig til andre banker, både i hjemlandet og i andre medlemsstater. Dette kan igen få negative afsmittende virkninger for andre erhvervssektorer.
- 51 Som generaladvokaten har anført i punkt 56 i sit forslag til afgørelse, var det så meget desto mere begrundet at anvende retsgrundlaget i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, som at flere medlemsstaters økonomi var påvirket af en alvorlig forstyrrelse under den globale finanskrisen, som lå til grund for vedtagelsen af denne meddelelse.
- 52 Det fremgår af bankmeddelelsens punkt 2, at Kommissionen med denne har ønsket at præcisere betingelserne for adgang til statsstøtte, der giver mulighed for at støtte medlemsstaternes finansielle sektor, og præcisere de krav, der skal være opfyldt, for at en sådan støtte kan være forenelig med det indre marked.
- 53 Blandt disse krav fremgår af bankmeddelelsens punkt 40-46 kravet om byrdefordeling mellem aktionærer og efterstillede kreditorer for at dække omkostningerne til omstrukturering af de kriseramte banker for at afvikle deres kapitalunderskud med egne midler. Dette indebærer, at de

efterstillede kreditorer efter at have absorberet tabene ved egenkapitalen ligeledes skal bidrage til gennemførelsen af dette formål ved enten at konvertere deres fordringer til egenkapital eller ved at nedskrive værdien af disse fordringer.

- 54 Ved kontrollen af, om statsstøtteforanstaltningerne var forenelige med det indre marked, kunne Kommissionen, som det fremgår af bankmeddelelsens punkt 15, finde, at byrdefordelingsforanstaltningerne skulle anvendes for at begrænse statsstøtte i banksektoren til det nødvendige minimum og for at begrænse konkurrencefordrejningen i det indre marked.
- 55 Sådanne byrdefordelingsforanstaltninger kan dels forstås således, at de tilsigter at hindre adgang til statsstøtte som et simpelt instrument, der giver mulighed for at afhjælpe de pågældende bankers finansielle vanskeligheder.
- 56 Dels tilsigter byrdefordelingsforanstaltningerne at sikre, at de banker, som har et kapitalunderskud, inden de modtager nogen form for statsstøtte, sammen med deres investorer arbejder for at reducere dette underskud, bl.a. ved at rejse egenkapital samt ved bidrag fra de efterstillede kreditorer, idet sådanne foranstaltninger kan begrænse omfanget af den indrømmede statsstøtte.
- 57 En anden løsning ville risikere at fremkalde konkurrencefordrejning, for så vidt som de banker, hvis aktionærer og efterstillede kreditorer ikke har bidraget til en reduktion af kapitalunderskuddet, ville modtage en større statsstøtte end den, som var nødvendig til at afvikle det resterende kapitalunderskud. Under disse omstændigheder ville en sådan støtte i princippet ikke være i overensstemmelse med EU-retten.
- 58 Med henblik på at afhjælpe problemet med »moral hazard«, som er knyttet til den omstændighed, at enkeltpersoner er tilbøjelige til at træffe risikable beslutninger, når de eventuelle negative konsekvenser af disse bæres af samfundet, skal det undgås, at bankerne som følge af muligheden for at få tildelt statsstøtte tilskyndes til at anvende finansinstrumenter, som er mere risikable, og som kan skabe betydelige tab, hvilket kan fremkalde alvorlig konkurrencefordrejning og skade det indre markeds integritet.
- 59 Det skal bemærkes, at Kommissionen ved at vedtage bankmeddelelsen ikke har tilegnet sig de beføjelser, som Rådet for Den Europæiske Union er indrømmet i henhold til artikel 108 TEUF og 109 TEUF. Eftersom denne meddelelse blot fastsætter vejledende regler, der medfører en begrænsning for Kommissionen ved udøvelsen af den skønsbeføjelse, som den er tildelt i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, påvirker denne nemlig ikke de beføjelser, som Rådet er tildelt i henhold til artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF til på begæring af en medlemsstat at fastslå, at en statsstøtte under ganske særlige omstændigheder er forenelig med det indre marked og ikke udgør en forordning som omhandlet i artikel 109 TEUF, der i medfør af artikel 288, stk. 2, TEUF har bindende virkning erga omnes.
- 60 I betragtning af det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 107 TEUF – 109 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for bankmeddelelsens punkt 40-46, for så vidt som disse punkter gør godkendelsen af en statsstøtte betinget af en byrdefordeling mellem aktionærene og de efterstillede kreditorer.

Om det tredje og det fjerde spørgsmål

- 61 Med det tredje og det fjerde spørgsmål, som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ejendomsretten skal fortolkes således, at de er til hinder for bankmeddelelsens punkt 40-46, for så vidt som disse punkter gør godkendelsen af en statsstøtte betinget af en byrdefordeling mellem aktionærene og de efterstillede kreditorer.

- 62 Hvad for det første angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning fremgår det af fast retspraksis, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning forudsætter, at præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, er fremsat af Unionens kompetente myndigheder over for den pågældende. Denne ret tilkommer nemlig enhver retsundergiven i forbindelse med begrundede forventninger, som en institution, et organ, et kontor eller et agentur under Unionen ved at afgive præcise løfter har givet anledning til (dom af 16.12.2010, Kahla Thüringen Porzellan mod Kommissionen, C-537/08 P, EU:C:2010:769, præmis 63, og af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, præmis 132).
- 63 Aktionærer og efterstillede kreditorer i de banker, der har været genstand for byrdefordelingsforanstaltninger i henhold til bankmeddelelsens punkt 40-46, såsom de i hovedsagen omhandlede, kan imidlertid ikke påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning med henblik på at hindre gennemførelsen af de omtvistede foranstaltninger.
- 64 De pågældende bankers aktionærer og efterstillede kreditorer havde nemlig dels ingen garanti fra Kommissionen for, at den ville godkende en statsstøtte med henblik på at afhjælpe disse bankers kapitalunderskud. De pågældende investorer havde dels ingen forsikring om, at visse af de foranstaltninger, der havde til formål at imødekomme kapitalunderskuddet hos de banker, der modtager en af Kommissionen godkendt statsstøtte, ikke kunne påvirke deres investeringer.
- 65 Dels giver den omstændighed, at de efterstillede kreditorer i den internationale finanskrisens første faser ikke blev opfordret til at bidrage til at redde kreditinstitutterne, således som Kommissionen har anført i bankmeddelelsens punkt 17, ikke kreditorerne i hovedsagen mulighed for at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 66 En sådan omstændighed kan nemlig ikke betragtes som en præcis, ubetinget og samstemmende forsikring, der hos aktionærene og de efterstillede kreditorer kan skabe en begrundet forventning om ikke i fremtiden at være underlagt byrdefordelingsforanstaltninger. Som Domstolen tidligere har fastslået, kan de erhvervsdrivende, selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Unionens grundlæggende principper, ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som EU-institutionerne kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn, og dette gælder navnlig på et område som banksektoren, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation (jf. analogt dom af 26.6.2012, Polen mod Kommissionen, C-335/09 P, EU:C:2012:385, præmis 80).
- 67 Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om der for medlemsstaterne er behov for under alle omstændigheder at have en overgangsperiode for at tilpasse sig Kommissionens nye krav vedrørende byrdefordelingen, der inddrager aktionærer og efterstillede kreditorer.
- 68 I denne henseende har Domstolen tidligere fastslået, at selv om det antages, at Unionen forud har skabt en situation, der kan give anledning til en berettiget forventning, hvilket ikke er tilfældet i den nærværende sag, kan afgørende offentlige interesser være til hinder for, at der træffes overgangsforanstaltninger i forbindelse med forhold, der er opstået før de nye bestemmelsers ikrafttræden, men som endnu ikke er afsluttet (jf. dom af 17.7.1997, Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, præmis 57, og af 17.9.2009, Kommissionen mod Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, præmis 85).
- 69 Som generaladvokaten har anført i punkt 70 i sit forslag til afgørelse, er der 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.

- 70 Hvad for det andet angår ejendomsretten, som er fastsat i chartrets artikel 17, stk. 1, skal det bemærkes, at bankmeddelelsen, således som det er fastslået i denne doms præmis 44, ikke kan skabe en forpligtelse for medlemsstaterne til at foretage byrdefordelingsforanstaltninger som de i denne meddelelses punkt 40-46 fastsatte.
- 71 Det følger af bankmeddelelsens punkt 15, at den byrdefordeling, som inddrager aktionærer og efterstillede kreditorer, blot udgør et godkendelseskriterium for Kommissionen til statsstøtte, som indrømmes banker, der har et betydeligt kapitalunderskud, og som giver mulighed for at begrænse støtten til det nødvendige minimum og at sikre, at støttemodtageren selv yder et passende bidrag til omstrukturingsomkostningerne.
- 72 Som generaladvokaten har anført i punkt 71 i sit forslag til afgørelse indeholder bankmeddelelsen ikke særlige krav om udformningen af eller proceduren for vedtagelse af de byrdefordelingsforanstaltninger, der er beskrevet i denne meddelelses punkt 40-46. Sådanne foranstaltninger kan ligeledes vedtages frivilligt af aktionæerne og ved aftale mellem kreditinstitutterne og deres efterstillede kreditorer, hvilket ikke kan anses for et indgreb i deres ejendomsret.
- 73 Hvad angår bankernes aktionærer skal det endvidere bemærkes, at aktionæerne ifølge den almindelige ordning, der gælder for aktionærer i aktieselskaber, i fuld udstrækning påtager sig risikoen for deres investeringer. Det fremgår af femte betragtning til direktiv 2012/30, at dette tilsigter at bevare kapitalen, som udgør kreditorernes sikkerhed.
- 74 Eftersom aktionæerne er ansvarlige for bankens gæld indtil dennes selskabskapital, kan den omstændighed, at bankmeddelelsens punkt 40-46 kræver, at aktionæerne for at afhjælpe en banks kapitalunderskud, inden den modtager statsstøtte, bidrager til at absorbere de tab, som banken har lidt, i samme omfang, som hvis en sådan statsstøtte ikke forelå, ikke anses for at påvirke deres ejendomsret.
- 75 Tabene for aktionærer i kriseramte banker er under alle omstændigheder af samme størrelse, uanset om deres sag er støttet på en dom om konkurserklæring som følge af en manglende tildeling af statsstøtte eller på en procedure for indrømmelse af en sådan støtte, der er underlagt en forudgående betingelse om byrdefordeling.
- 76 Hvad angår de efterstillede kreditorer er efterstillet gæld, som Domstolen har fastslået i denne doms præmis 27, finansinstrumenter, som har visse kendetegn til fælles med gældsprodukter og aktier, hvilket indebærer, at indehaverne af de sidstnævnte i tilfælde af, at udstederen af gældsbrevene standser sine betalinger, fyldestgøres efter indehaverne af de almindelige obligationer, men før aktionæerne.
- 77 Det fremgår imidlertid af bankmeddelelsens punkt 41, 43 og 44, at disse kreditorer for det første først skal bidrage til nedsættelsen af kapitalunderskuddet, når egenkapitalen er anvendt til at dække tabene, og for det andet kun, »[h]vis alle andre muligheder er udtømt« med henblik på at afhjælpe et eventuelt kapitalunderskud i den pågældende bank, når denne bank ikke længere overholder de lovbestemte minimumskapitalkrav. Denne meddelelses punkt 46 bestemmer, at »princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere, [bør] 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«.
- 78 Det fremgår af dette punkt, at de byrdefordelingsforanstaltninger, som tildelingen af statsstøtte til en underskudsgivende bank er betinget af, ikke må indebære et indgreb i de efterstillede kreditorers ejendomsret, som disse ikke ville have været udsat for som led i en konkursbehandling, hvis en sådan støtte ikke var tildelt.

- 79 På den baggrund kan det ikke med føje gøres gældende, at byrdefordelingsforanstaltninger som de i bankmeddelelsen fastsatte, udgør et indgreb i aktionærernes og de efterstillede kreditorens ejendomsret.
- 80 Det tredje og det fjerde spørgsmål skal følgelig besvares med, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og af ejendomsretten skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for bankmeddelelsens punkt 40-46, for så vidt som disse punkter gør godkendelsen af en statsstøtte betinget af en byrdefordeling mellem aktionærerne og de efterstillede kreditorer.

Det femte spørgsmål

- 81 Med sit femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 29, 34, 35 og 40-42 i direktiv 2012/30 skal fortolkes således, at de er til hinder for bankmeddelelsens punkt 40-46, for så vidt som disse punkter gør godkendelsen af en statsstøtte betinget af en byrdefordeling mellem aktionærerne og de efterstillede kreditorer.
- 82 I artikel 29, 34, 35 og 40-42 i direktiv 2012/30 bestemmes i det væsentlige, at enhver forhøjelse eller nedsættelse af et aktieselskabs kapital skal besluttes af selskabets generalforsamling.
- 83 Ifølge den forelæggende ret er bankmeddelelsen uforenelig med dette direktiv, for så vidt som den bestemmer, at visse ændringer i bankernes egenkapital ikke skal besluttes eller godkendes af generalforsamlingen.
- 84 Som bemærket i denne doms præmis 72, indeholder bankmeddelelsen imidlertid ingen nærmere bestemmelse om de retlige procedurer, hvormed byrdefordelingsforanstaltningerne, der er nævnt i dens punkt 40-46, skal iværksættes.
- 85 Selv om medlemsstaterne i en særlig situation eventuelt kan foranlediges til at vedtage sådanne byrdefordelingsforanstaltninger uden selskabets generalforsamlings samtykke, kan denne omstændighed imidlertid ikke rejse tvivl om bankmeddelelsens gyldighed i forhold til bestemmelserne i direktiv 2012/30.
- 86 Det skal endvidere bemærkes, at direktiv 2012/30 ifølge tredje betragtning hertil tilsigter at sikre et mindstemål af ligelig beskyttelse såvel af aktieselskabernes aktionærer som af deres kreditorer. Med henblik herpå samordner direktivet de nationale bestemmelser om selskabernes stiftelse samt om opretholdelse, forhøjelse og nedsættelse af deres kapital.
- 87 Direktiv 2012/30 er en del af gennemførelsen af etableringsfriheden på det indre marked, hvis hovedformål er at beskytte selskabsdeltagernes og tredjemands interesser. Det tilsigter at sikre investorerne, at deres rettigheder overholdes på hele det indre marked af organerne i de selskaber, som de har investeret i, navnlig under transaktioner med opretholdelse, forhøjelse og nedsættelse af selskabernes egenkapital. Følgelig vedrører de foranstaltninger, som er fastsat i direktiv 2012/30 for at sikre denne beskyttelse, aktieselskabernes almindelige funktion.
- 88 Byrdefordelingsforanstaltninger, der inddrager aktionærerne og de efterstillede kreditorer, udgør derimod særlige foranstaltninger, når de pålægges af de nationale myndigheder. De kan alene vedtages i forbindelse med en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi samt for at undgå en systemisk risiko og for at sikre det finansielle systems stabilitet.

- 89 I modsætning til, hvad sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, er direktiv 2012/30 ikke til hinder for, at der under særlige omstændigheder, som de af bankmeddelelsen omhandlede, vedtages foranstaltninger vedrørende egenkapitalen, uden at selskabets generalforsamling godkender dem. Der kan i øvrigt ikke rejses tvivl om denne fortolkning ved dom af 12. marts 1993, Pafitis m.fl. (C-441/93, EU:C:1996:92).
- 90 I den dom fortolkede Domstolen nemlig Rådets andet direktiv 77/91/EØF af 13. december 1976 om samordning af de garantier, der kræves i medlemsstaterne af de i artikel 58, stk. 2, i traktaten nævnte selskaber til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser, for så vidt angår stiftelsen af aktieselskabet samt bevarelsen af og ændringer i dets kapital, med det formål at gøre disse garantier lige (EFT 1977, L 26, s. 1), som led i en tvist, der vedrørte en enkelt banks konkurs, hvorimod de af bankmeddelelsens punkt 40-46 omhandlede byrdefordelingsforanstaltninger i hovedsagen er fastsat som betingelse for at tildele banker med kapitalunderskud en statsstøtte, der i en ganske særlig sammenhæng med alvorlig forstyrrelse af den nationale økonomi skal afhjælpe en systemisk finanskrise, der kan påvirke hele det nationale, finansielle system og den økonomiske stabilitet i Unionen.
- 91 Det skal i denne forbindelse, således som generaladvokaten har bemærket i punkt 105 og 107 i sit forslag til afgørelse, fremhæves, at de nationale foranstaltninger, der blev anfægtet i sagen Pafitis m.fl. (C-441/93, EU:C:1996:92), blev vedtaget i perioden 1986-1990, og Domstolen afsagde sin dom i 1996, dvs. længe før indledningen af den tredje fase i gennemførelsen af Europas Økonomiske og Monetære Union, hvor euroen blev indført, Eurosystemet blev oprettet, og de nødvendige ændringer af EU-traktaterne fandt sted. 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.
- 92 Det er imidlertid den forelæggende rets opfattelse, at bestemmelserne i direktiv 2014/59 kan føre til, at det må fastslås, at bankmeddelelsen er uforenelig med direktiv 2012/30.
- 93 Ud over det i denne doms præmis 72-84 anførte gør den omstændighed, at artikel 29, 34, 35 og 40-42 i direktiv 2012/30 i henhold til artikel 123 i direktiv 2014/59 ikke gælder efter den 1. januar 2016, hvor de i direktiv 2014/59 fastsatte afviklingsmekanismer anvendes, det imidlertid ikke muligt at konkludere, at undtagelser af denne art var forbudt inden denne dato.
- 94 I betragtning af det ovenstående skal det femte spørgsmål besvares med, at artikel 29, 34, 35 og 40-42 i direktiv 2012/30 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for bankmeddelelsens punkt 40-46, for så vidt som disse punkter gør godkendelsen af en statsstøtte betinget af en byrdefordeling mellem aktionærerne og de efterstillede kreditorer.

Om det sjette spørgsmål

- 95 Med sit sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bankmeddelelsen skal fortolkes således, at foranstaltningerne til at konvertere eller nedskrive værdien af efterstillet gæld, såsom de i denne meddelelses punkt 44 fastsatte, er en nødvendig og tilstrækkelig betingelse for, at en statsstøtte, der er omfattet af denne meddelelse, erklæres forenelig med det indre marked, eller om det for at tillade denne støtte er tilstrækkeligt, at den efterstillede gæld konverteres eller nedskrives i proportionelt omfang.
- 96 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) ønsker oplyst, om der i et tilfælde, hvor en bank ikke opfylder de lovbestemte minimumskapitalkrav som omhandlet i bankmeddelelsens punkt 44, skal foretages en nedskrivning af den efterstillede gæld, for at denne i fuld udstrækning dækker hele bankens konstaterede tab, eller om disse foranstaltninger kan gennemføres delvist i proportionelt omfang.

- 97 I henhold til meddelelsens punkt 44 skal den efterstillede gæld i tilfælde, hvor banken ikke opfylder de lovbestemte minimumskapitalkrav, dvs., at kapitalen ikke i sig selv kan absorbere bankens tab, konverteres eller nedskrives, i princippet inden denne bank ydes statsstøtte. Det fremgår endvidere af punkt 44, at der ikke må ydes statsstøtte, før egenkapital og efterstillet gæld i fuld udstrækning er anvendt til at dække ethvert tab for banken.
- 98 Som det er bemærket i denne doms præmis 40 og 41, pålægger Kommissionen med vedtagelsen af vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at den fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, sig selv en begrænsning for udøvelsen af sit skøn, og den kan i princippet ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Endvidere fritager vedtagelsen af sådanne regler ikke Kommissionen for sin forpligtelse til at undersøge de konkrete særlige omstændigheder, som en medlemsstat påberåber sig.
- 99 Det følger heraf, at den omstændighed, at en statsstøtteforanstaltning opfylder de kriterier, der er fastsat i bankmeddelelsens punkt 44, er en betingelse, der i princippet er tilstrækkelig til, at Kommissionen erklærer den forenelig med det indre marked, men som ikke er strengt nødvendig med henblik herpå.
- 100 En medlemsstat er således ikke forpligtet til forud for tildelingen af en statsstøtte at pålægge kriseramte banker at konvertere efterstillet gæld til egenkapital eller at nedskrive den eller i fuld udstrækning at sørge for, at denne gæld bidrager til at absorbere tab. I et sådant tilfælde kan den påtænkte statsstøtte imidlertid ikke anses for at have været begrænset til det strengt nødvendige, som det kræves i henhold til bankmeddelelsens punkt 15. Medlemsstaten og modtagerne af den påtænkte statsstøtte påtager sig risikoen for at få pålagt et forbud ved en kommissionsafgørelse, hvorved den påtænkte støtte erklæres uforenelig med det indre marked.
- 101 Desuden bestemmes det i bankmeddelelsens punkt 45, at der kan gøres en undtagelse fra kravene i bl.a. punkt 44, hvis gennemførelsen af konverterings- eller nedskrivningsforanstaltninger »kan bringe den finansielle stabilitet i fare eller medføre uforholdsmæssige resultater«. En bank kan således ikke pålægges at konvertere eller nedskrive hele sin efterstillede gæld, inden en statsstøtte tildeles, hvis navnlig konvertering eller nedskrivning af en del af den efterstillede gæld havde været tilstrækkelig til at afhjælpe den pågældende banks kapitalunderskud.
- 102 I betragtning af alle de ovenstående betragtninger skal det sjette spørgsmål besvares med, at bankmeddelelsen skal fortolkes således, at foranstaltninger til at konvertere eller nedskrive værdien af efterstillet gæld som de i denne meddelelses punkt 44 fastsatte, ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at afhjælpe den pågældende banks kapitalunderskud.

Om det syvende spørgsmål

- 103 Med sit syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24 skal fortolkes således, at de byrdefordelingsforanstaltninger, der finder anvendelse på aktionærerne og de efterstillede kreditorer, der er fastsat i bankmeddelelsens punkt 40-46, skal anses for at være omfattet af begrebet »saneringsforanstaltninger« i denne bestemmelses forstand.
- 104 Det skal bemærkes, at direktiv 2001/24, således som det fremgår af sjette betragtning hertil, tilsigter at indføre en ordning med gensidig anerkendelse af nationale saneringsforanstaltninger, uden at det herved er tilsigtet at harmonisere den nationale lovgivning på området (jf. dom af 24.10.2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, præmis 39).

- 105 Dette formål forudsætter, at de saneringsforanstaltninger, der træffes af de administrative eller retslige myndigheder i hjemlandet, dvs. i den medlemsstat, hvori et kreditinstitut er godkendt, i alle andre medlemsstater har de retsvirkninger, som tillægges dem ifølge denne medlemsstats lovgivning (jf. i denne retning dom af 24.10.2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, præmis 22).
- 106 Ifølge artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24 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«.
- 107 Som alle hovedsagens parter, der har fremsat bemærkninger til dette spørgsmål, har gjort gældende, fremgår det af denne bestemmelses affattelse og af den vide definition af begrebet »saneringsforanstaltninger«, som fastsættes heri, at byrdefordelingsforanstaltninger som dem, der er fastsat i bankmeddelelsens punkt 40-46, kan være omfattet af begrebet »saneringsforanstaltninger« som omhandlet i direktiv 2001/24.
- 108 Eftersom byrdefordelingsforanstaltningerne tilsigter at genoprette kreditinstitutternes kapitalposition og afhjælpe deres underskud, således som det er anført i bankmeddelelsens punkt 43, er formålet med disse foranstaltninger på den ene side at bevare eller genoprette et kreditinstituts kapitalposition.
- 109 På den anden side kan byrdefordelingsforanstaltninger, bl.a. konvertering af den efterstillede gæld til egenkapital eller nedskrivningen af værdien af denne gæld, ved selve deres art påvirke tredjemands forudeksisterende rettigheder og dermed føre til, at fordringerne nedskrives.
- 110 For at være omfattet af begrebet »saneringsforanstaltninger« som omhandlet i direktiv 2001/24, skal byrdefordelingsforanstaltningerne, som det bl.a. fremgår af sjette betragtning til og artikel 3, stk. 1, i dette direktiv, være vedtaget af en administrativ eller retslig myndighed. Når byrdefordelingsforanstaltningerne vedtages og gennemføres af aktionærene eller de efterstillede kreditorer, uden indgreb fra de administrative eller retslige myndigheder, kan disse foranstaltninger derimod ikke udgøre saneringsforanstaltninger som omhandlet i direktiv 2001/24.
- 111 Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om den omstændighed, at artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24 er blevet ændret ved artikel 117 i direktiv 2014/59, således at begrebet »saneringsforanstaltninger« udtrykkeligt omfatter de afviklingsinstrumenter, der er fastsat i det sidstnævnte direktiv – som svarer til de byrdefordelingsforanstaltninger, der inddrager aktionærer og efterstillede kreditorer – giver mulighed for at konkludere, at de sidstnævnte foranstaltninger på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen ikke var omfattet af begrebet »saneringsforanstaltninger« som omhandlet i direktiv 2001/24.
- 112 En sådan fortolkning kan ikke tiltrædes.
- 113 Som generaladvokaten har anført i punkt 143 i sit forslag til afgørelse, skal denne ændring sammenholdes med den omstændighed, at direktiv 2001/24 ikke sigtede mod at harmonisere de relevante lovgivninger i medlemsstaterne, men at indføre en ordning med gensidig anerkendelse. Direktiv 2014/59 forpligter imidlertid nu medlemsstaterne til at indføre visse foranstaltninger, der skal sanere bankerne, hvilket nødvendiggør, at disse foranstaltninger identificeres udtrykkeligt for at sikre, at dette direktiv anvendes ensartet i Unionen. Det betyder imidlertid på ingen måde, at tilsvarende offentlige foranstaltninger ikke tidligere var omfattet af definitionen af saneringsforanstaltninger.
- 114 Det syvende spørgsmål skal således besvares med, at artikel 2, syvende led, i direktiv 2001/24 skal fortolkes således, at byrdefordelingsforanstaltninger som dem, der er fastsat i bankmeddelelsens punkt 40-46, er omfattet af begrebet »saneringsforanstaltninger« i denne bestemmelses forstand.

Sagens omkostninger

¹¹⁵ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Kommissionens meddelelse om statsstøttereplernes anvendelse fra den 1. august 2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen («Bankmeddelelsen») skal fortolkes således, at den ikke har bindende virkning for medlemsstaterne.**
- 2) **Artikel 107 TEUF – 109 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for bankmeddelelsens punkt 40-46, for så vidt som disse punkter gør godkendelsen af en statsstøtte betinget af en byrdefordeling mellem aktionærerne og indehaverne af efterstillede fordringer.**
- 3) **Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og af ejendomsretten skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for bankmeddelelsens punkt 40-46, for så vidt som disse punkter gør godkendelsen af en statsstøtte betinget af en byrdefordeling mellem aktionærerne og indehaverne af efterstillede fordringer.**
- 4) **Artikel 29, 34, 35 og 40-42 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/30/EU af 25. oktober 2012 om samordning af de garantier, der kræves i medlemsstaterne af de i artikel 54, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde 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, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for bankmeddelelsens punkt 40-46, for så vidt som disse punkter gør godkendelsen af en statsstøtte betinget af en byrdefordeling mellem aktionærerne og indehaverne af efterstillede fordringer.**
- 5) **Bankmeddelelsen skal fortolkes således, at foranstaltninger til at konvertere eller nedskrive værdien af hybridkapital og efterstillet gæld som dem, der er fastsat i denne meddelelses punkt 44, ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at afhjælpe den pågældende banks kapitalunderskud.**
- 6) **Artikel 2, syvende led, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF af 4. april 2001 om sanering og likvidation af kreditinstitutter skal fortolkes således, at byrdefordelingsforanstaltninger som dem, der er fastsat i bankmeddelelsens punkt 40-46, er omfattet af begrebet »saneringsforanstaltninger« i denne bestemmelses forstand.**

Underskrifter