



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

19. srpnja 2016. *

[tekst ispravljen rješenjem od 30. rujna 2016.]

„Zahtjev za prethodnu odluku – Valjanost i tumačenje Komunikacije Komisije o bankarstvu – Tumačenje direktiva 2001/24/EZ i 2012/30/EU – Državne potpore bankama u kontekstu financijske krize – Podjela obveza – Likvidacija temeljnog kapitala dioničara, hibridnog kapitala i podređenog duga – Načelo zaštite legitimnih očekivanja – Pravo vlasništva – Zaštita interesa članova i trećih osoba – Restrukturiranje i likvidacija kreditnih institucija“

U predmetu C-526/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputilo Ustavno sodišče (Ustavni sud, Slovenija), odlukom od 6. studenoga 2014., koju je Sud zaprimio 20. studenoga 2014., u postupku

Tadej Kotnik i dr.,

Jože Sedonja i dr.,

Fondazione cassa di risparmio di Imola,

Andrej Pipuš i dr.,

Tomaž Štrukelj,

Luka Jukič,

Angel Jaromil,

Franc Marušič i dr.,

Stajka Skrbinšek,

Janez Forte i dr.,

Državni svet Republike Slovenije,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije,

Igor Karlovšek,

* Jezik postupka: slovenski

Marija Karlovšek,

Janez Gosar

protiv

Državnog zbora Republike Slovenije,

uz sudjelovanje:

Vlade Republike Slovenije,

Banke Slovenije,

Okrožnog sodišća v Ljubljani,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (izvjestitelj), A. Arabadjiev, C. Toader i D. Šváby, predsjednici vijeća, M. Safjan, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 1. prosinca 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za T. Kotnika i dr., M. Kunič i J. Sladič, *odvetniki*,
- za J. Sedonju i dr., T. Kek, *odvetnica*,
- za Fondazione cassa di risparmio di Imola, U. Ilić, M. Jan, B. Ilić, A. Arko, *odvetniki*, P. Trifoni, C. G. Sinatra i G. Altomare, *avvocati*,
- za A. Pipuša i dr., on osobno, *avocat*,
- za L. Jukiča, on osobno,
- za F. Marušića i dr., B. Rejc, *odvetnik*,
- za S. Skrbinšek, T. Bromše, *odvetnik*,
- za J. Fortea i dr., Z. Fritz,
- za Državni svet Republike Slovenije, M. Bervar, uz asistenciju H. Butolen, *odvetnica*, kao i B. Kekeca, J. Slivšeka i D. Štrusa,
- za I. Karlovšeka i dr., I. Karlovšek, *odvetnik*,
- za J. Gosara, on osobno,

— za Državni zbor Republike Slovenije, M. Brglez,

— za Banku Slovenije, B. Jazbec, uz asistenciju R. Grilca, *odvetnik* i T. Lübbiga, *Rechtsanwalt*,

— za slovensku vladu, V. Klemenc i T. Mihelič Žitko, u svojstvu agenata,

— [kako je ispravljeno rješenjem od 30. rujna 2016.] za Irsku, E. Creedon i L. Williams kao i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju E. McCullough, SC, i A. O'Neill, BL,

— za španjolsku vladu, A. Rubio González, u svojstvu agenta,

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,

— za Europsku komisiju, L. Flynn, P. J. Loewenthal, K.-Ph. Wojcik i M. Žebre, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. veljače 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na valjanost i tumačenje točaka 40. do 46. Komunikacije Komisije o primjeni pravila o državnim potporama za poticajne mjere u korist banaka u kontekstu financijske krize počevši od 1. kolovoza 2013. („Komunikacija o bankarstvu”) (SL 2013. C 216, str. 1.) kao i na tumačenje članaka 29., 34., 35. i 40. do 42. Direktive 2012/30/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o usklađivanju zaštitnih mehanizama koje, radi zaštite interesa članova i trećih osoba, države članice zahtijevaju od trgovačkih društava u smislu članka 54. drugog stavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u pogledu osnivanja dioničkih društava te održavanja i promjene njihovog kapitala, a s ciljem ujednačavanja tih zaštitnih mehanizama (SL 2012., L 315, str. 74.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 3., str. 32.), i članka 2. sedme alineje Direktive 2001/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. travnja 2001. o restrukturiranju i likvidaciji kreditnih institucija (SL 2001., L 125, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 8., str. 14.).
- 2 Taj zahtjev upućen je u okviru postupka ocjene ustavnosti određenih odredaba Zakona o bančništvu (Zakon o bankarskom sektoru) od 23. studenoga 2006., u verziji primjenjivoj na glavni postupak (Uradni list RS, br. 99/10) (u daljnjem tekstu: Zakon o bankarskom sektoru), koje su propisivale izvanredne mjere namijenjene oporavku bankarskog sustava.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2001/24

- 3 Uvodne izjave 5. i 6. Direktive 2001/24 navode kako slijedi:

„(5) Donošenje Direktive 94/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o sustavima osiguranja depozita (SL 1994., L 135, str. 5.) koja je uvela načelo obveznog članstva kreditnih institucija u sustavu osiguranja u svojoj matičnoj državi članici, još očitije ukazuje na potrebu međusobnog priznavanja mjera restrukturiranja i likvidacijskog postupka.

(6) Upravna ili pravosudna tijela matične države članice moraju imati isključivu ovlast odlučivati o mjerama restrukturiranja i njihovom provođenju koje su određene važećim zakonima i praksom dotične države članice. Zbog teškoća oko usklađivanja zakonodavstva i prakse u državama članicama, potrebno je da države članice međusobno priznaju mjere koje je svaka od njih poduzela kako bi se ponovno uspostavio održivi rad kreditnih institucija kojima su izdale odobrenje za rad.”

- 4 U skladu s člankom 2. sedmom alinejom Direktive 2001/24, mjere restrukturiranja znače „mjere čija je svrha očuvati ili obnoviti financijsko stanje neke kreditne institucije, a mogle bi utjecati na ranije stečena prava trećih strana, uključujući i mjere koje obuhvaćaju mogućnost privremene obustave plaćanja, privremene obustave mjera izvršenja ili smanjenje potraživanja”.

Direktiva 2012/30

- 5 Uvodne izjave 3. i 5. Direktive 2012/30 glase kako slijedi:

„(3) Kako bi se u dioničkim društvima osigurala minimalna jednakovrijedna zaštita, kako za dioničare tako i za vjerovnike, od posebne je važnosti usklađivanje nacionalnih odredaba u vezi s njihovim osnivanjem i održavanjem te u vezi s povećanjem ili smanjivanjem njihovog kapitala.

[...]

(5) Potrebne su odredbe Unije za održavanje kapitala, što predstavlja jamstvo vjerovnicima, posebno odredba o zabrani svakog smanjivanja kapitala njegovim dijeljenjem dioničarima u slučaju kada oni na to nemaju pravo i odredba kojom se ograničava pravo društva da stječe vlastite dionice.”

- 6 Članak 29. stavak 1. te direktive propisuje:

„O svakom povećanju kapitala odlučuje glavna skupština dioničara [...]”

- 7 Članak 34. prvi stavak te direktive glasi:

„O svakom smanjivanju upisanog kapitala, osim onom u okviru sudske odluke, mora odlučiti barem glavna skupština dioničara [...]”

- 8 U skladu s člankom 35. Direktive 2012/30, „[k]ada postoji više razreda dionica, odluka glavne skupštine dioničara u vezi sa smanjivanjem upisanog kapitala podliježe zasebnom glasovanju najmanje za svaki razred dioničara na čija prava utječe takva transakcija”.

- 9 Članak 40. stavak 1. točka (b) navedene direktive određuje:

„Kada se zakonodavstvom države članice društvima dopušta da smanjuju upisani kapital obveznim povlačenjem dionica, tim se zakonodavstvom zahtijeva se da se poštuju barem sljedeći uvjeti:

[...]

(b) u slučaju kada je obvezno povlačenje odobreno samo statutom ili aktom o osnivanju, odluku o tome donosi glavna skupština dioničara, osim u slučaju da to jednoglasno odobre dotični dioničari.”

10 Članak 41. stavak 1. navedene direktive glasi:

„U slučaju smanjivanja upisanog kapitala povlačenjem dionica koje je steklo društvo sâmo ili putem osobe koja djeluje u svoje ime a za račun društva, o povlačenju mora uvijek odlučivati glavna skupština dioničara.”

11 Članak 42. iste direktive propisuje:

„U slučajevima iz [...] članka 40. stavka 1. [...], kada postoji nekoliko razreda dionica, odluka glavne skupštine dioničara u vezi s otkupom upisanog kapitala ili u vezi s njegovim smanjivanjem putem povlačenja dionica podliježe zasebnom glasovanju najmanje za svaki razred dioničara na čija prava utječe takva transakcija.”

Direktiva 2014/59/EU

12 Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 173, 12. 6. 2014., str. 190.). donesena je 15. svibnja 2014.

13 Članak 117. Direktive 2014/59 izmijenio je, među ostalim, definiciju „mjera reorganizacije” koja se nalazila u članku 2. sedmoj alineji Direktive 2001/24. Nakon te izmjene mjere reorganizacije znače „one mjere čija je svrha očuvati ili obnoviti financijsko stanje neke kreditne institucije ili investicijskog društva kako je definirano u članku 4. stavku 1. točki 2. Uredbe (EU) br. 575/2013, a mogle bi utjecati na ranije stečena prava trećih strana, uključujući mjere koje obuhvaćaju mogućnost suspenzije plaćanja, suspenzije mjera izvršenja ili smanjenje tražbina; te mjere uključuju primjenu instrumenata sanacije i izvršavanje sanacijskih ovlasti u skladu s Direktivom 2014/59/EU.”

14 Članak 130. stavak 1. Direktive 2014/59 određuje:

„Države članice donose i objavljuju zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom najkasnije do 31. prosinca 2014. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih mjera.

Države članice te mjere primjenjuju od 1. siječnja 2015.

Međutim, države članice primjenjuju odredbe donesene radi usklađivanja s glavom IV. poglavljem IV. odjeljkom 5. najkasnije od 1. siječnja 2016.”

Komunikacija o bankarstvu

15 Točke 2. i 3. Komunikacije o bankarstvu glase:

„2. Komunikacijama o kriznim situacijama osigurava se sveobuhvatan okvir za koordinirano djelovanje za potporu financijskom sektoru kako bi se osigurala financijska stabilnost i istodobno smanjilo narušavanje tržišnog natjecanja između banaka te u državama članicama na jedinstvenom tržištu. Njima se jasno definiraju uvjeti za pristup državnim potporama i zahtjevi koje je potrebno zadovoljiti kako bi ta potpora bila u skladu s načelima unutarnjeg tržišta s obzirom na načela o državnim potporama navedenih u Ugovoru. Uz pomoć komunikacija o kriznim situacijama, pravila o državnim potporama kojima je uređena javna pomoć financijskom sektoru po potrebi se redovito dopunjuju kako bi se prilagodila razvoju krize. Nedavni događaji zahtijevaju daljnju nadopunu komunikacija o kriznim situacijama.

3. Komunikacije o kriznim situacijama, kao i sve pojedinačne odluke o mjerama i programima potpore u okviru ovih komunikacija, donesene su na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) Ugovora, koji iznimno dopušta korištenje potpore u cilju rješavanja ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice.”

16 Točka 15. te komunikacije glasi kako slijedi:

„U komunikacijama o kriznim situacijama izričito se napominje da su načela kontrole državne potpore na snazi čak i tijekom krize. Konkretno, kako bi se ograničilo narušavanje tržišnog natjecanja između banaka i diljem država članica na jedinstvenom tržištu te kako bi se rješavao moralni hazard, potporu treba ograničiti na potreban minimum, a korisnik potpore treba dati odgovarajući vlastiti doprinos troškovima restrukturiranja. Banka i njezini dioničari vlastitim sredstvima trebaju pridonijeti restrukturiranju što je više moguće. Državna se potpora treba dodijeliti ulagačima u banku pod uvjetima koji predstavljaju propisnu podjelu obveza.”

17 Točka 17. navedene komunikacije određuje:

„U prvim fazama krize, države članice općenito nisu prelazile minimalne zahtjeve propisane pravilima o državnoj potpori s obzirom na podjelu obveza *ex ante*, a vjerovnici nisu bili obvezni pridonijeti spašavanju kreditnih institucija zbog financijske stabilnosti.”

18 Treći dio Komunikacije o bankarstvu odnosi se na rekapitalizaciju i mjere za imovinu umanjene vrijednosti. Njezino poglavlje 3.1.2 naslovljeno „Podjela obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika” sadržava točke 40. do 46. te komunikacije.

19 Točke 40. do 46. te komunikacije glase:

„40. Državna potpora može stvoriti moralni hazard i narušiti disciplinu na tržištu. Kako bi se smanjio moralni hazard, potporu treba odobriti jedino pod uvjetima koji uključuju odgovarajuću podjelu obveza od strane postojećih ulagača.

41. Adekvatna podjela obveza obično će obuhvaćati, nakon što se gubici prvo ponište temeljnim kapitalom, doprinose vlasnika hibridnog kapitala i vlasnika podređenog duga. Vlasnici hibridnog kapitala i podređenog duga moraju u najvećoj mjeri pridonijeti smanjenju manjka kapitala. Takvi doprinosi mogu biti u obliku pretvaranja u kategoriju Common Equity Tier 1 (Zajednički akcijski kapital razina 1) [...] ili u obliku otpisa glavnice instrumenata. U svakom slučaju, prijenos sredstava od korisnika na vlasnike takvih vrijednosnih papira mora se spriječiti do mjere dopuštene zakonom.

42. Komisija neće zahtijevati doprinos od vlasnika nadređenog duga (posebice iz osiguranih depozita, neosiguranih depozita, obveznica i svih drugih nadređenih dugova) kao obvezni dio podjele obveza prema pravilima o državnim potporama neovisno radi li se o pretvorbi u kapital ili otpisu sredstava.

43. Ako se omjer kapitala banke koja je utvrdila manjak kapitala i dalje nalazi iznad regulatornog minimuma Unije, banka bi sama morala vratiti kapitalni položaj, osobito s pomoću mjera za povećanje kapitala navedenih u točki 35. Ako ne postoje druge mogućnosti, uključujući sve ostale nadzorne mjere kao što su rane intervencije ili druge korektivne mjere za prevladavanje manjka, što potvrđuje nadležno nadzorno tijelo ili tijelo nadležno za rješavanje, podređeni dug treba pretvoriti u vlasnički kapital, u načelu prije nego što se odobri državna potpora.

44. U slučajevima gdje banka više ne zadovoljava minimalne regulatorne kapitalne zahtjeve, dug se mora pretvoriti ili otpisati, u načelu prije nego što se odobri državna potpora. Državna potpora ne smije biti odobrena prije nego što vlasnički kapital, hibridni kapital i podređeni dug u cijelosti ne pridonese nadoknađivanju gubitka.
45. Moguće je napraviti iznimku među zahtjevima u točkama 43. i 44. kada bi provedba takvih mjera ugrozila financijsku stabilnost ili dovela do nerazmjernih rezultata. Ova iznimka mogla bi obuhvatiti slučajeve u kojima je iznos potpore koja će biti primljena nizak u odnosu na rizikom ponderiranu aktivu banke, a manjak kapitala značajno je smanjen posebno kroz mjere povećanja kapitala kao što je navedeno u točki 35. Nerazmjerni rezultati ili rizik za financijsku stabilnost moguće je rješavati i ponovnim razmatranjem slijeda mjera radi rješavanja manjka kapitala.
46. U kontekstu provedbe točki 43. i 44. treba se pridržavati načela prema kojem se nijedan vjerovnik ne smije nalaziti u gorem položaju. [...] Prema tome, podređeni vjerovnici u ekonomskom smislu ne bi trebali dobiti manje od onoga koliko bi njihova sredstva vrijedila da nije odobrena državna potpora.”

Slovensko pravo

20 Članak 253. stavak 3. Zakona o bankarskom sektoru određuje da „Izvanredne mjere dio su mjera restrukturiranja predviđenih Direktivom 2001/24/EZ”.

21 Članak 261.a tog zakona glasi:

„1. Odlukom o izvanrednim mjerama Banka Slovenije određuje da se:

1. prihvatljive obveze djelomično ili u cijelosti otpisuju,
2. prihvatljive obveze banaka djelomično ili u cijelosti pretvaraju [...] u nove redovne dionice banke na temelju povećanja temeljnog kapitala te banke uplatom stvarnih udjela u obliku potraživanja vjerovnika koja predstavljaju prihvatljive obveze.

[...]

5. Pri otpisu ili pretvorbi prihvatljivih obveza banke, Banka Slovenije mora osigurati da pojedini vjerovnici, zbog otpisa ili pretvorbe prihvatljivih obveza banke, ne pretrpe veće gubitke od onih koje bi pretrpjeli u slučaju stečaja banke.

6. Prihvatljive obveze banke su:

1. temeljni kapital banke (obveze I. razreda);
2. obveze u odnosu na imatelje hibridnih financijskih instrumenata, [...] (obveze II. razreda);
3. obveze u odnosu na imatelje hibridnih financijskih instrumenata, koje se u skladu s člankom 134. ovog zakona moraju uzeti u obzir pri izračunu dodatnog kapitala banke, osim ako takve obveze već nisu uključene u definicije navedene u točkama 1. ili 2. ovog stavka (obveze III. razreda);
4. obveze koje nisu uključene u definicije navedene u točkama 1., 2. ili 3. ovog stavka, a koje bi se u slučaju stečajnog postupka nad bankom plaćale nakon plaćanja nepovlaštenih dugova (obveze IV. razreda).”

22 U skladu s člankom 261.c Zakona o bankarskom sektoru:

„1. Banka Slovenije u odluci o otpisu prihvatljivih obveza [...] određuje da se prihvatljive obveze banke otpisuju u opsegu potrebnom za pokrivanje gubitaka banke, uzimajući u obzir procjenu imovine u skladu s prethodnim člankom. [...]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 23 Nakon svjetske financijske krize koja je započela tijekom 2007. i pogoršala se u sljedećim godinama Banka Slovenije (Središnja banka Slovenije, Slovenija) utvrdila je u rujnu 2013. manjak kapitala kod pet slovenskih banaka, i to Nove Ljubljanske banke d.d., Nove Kreditne banke Maribor d.d., Abanke Vipe d.d., Probanke d.d. i Factor banke d.d. S obzirom na opseg toga manjka kapitala, te banke nisu raspolagale dostatnim sredstvima za isplatu svojih vjerovnika i pokrivanje vrijednosti depozita.
- 24 Središnja banka Slovenije donijela je 17. prosinca 2013. odluke o uspostavi izvanrednih mjera radi dokapitalizacije prvih dviju banaka, spašavanja treće i likvidacije zadnjih dviju banaka (u daljnjem tekstu: sporne mjere).
- 25 Komisija je 18. prosinca 2013. odobrila državne potpore namijenjene dotičnih pet banaka, a koje su slovenska tijela prethodno prijavila.
- 26 Sporne mjere koje su donesene na temelju Zakona o bankarskom sektoru, osobito njegovih članaka 261.a do 261.c i 261.e, obuhvaćale su likvidaciju kapitala dioničara te hibridnog kapitala i podređenog duga (u daljnjem tekstu: podređeni instrumenti).
- 27 Iz spisa dostavljenog Sudu proizlazi da su podređeni instrumenti financijski instrumenti koji dijele određene karakteristike dužničkih proizvoda i instrumenata sudjelovanja u kapitalu. U slučaju insolventnosti ili likvidacije izdavatelja, imatelji podređenih instrumenata (u daljnjem tekstu: podređeni vjerovnici) isplaćuju se nakon imatelja običnih obveznica, ali prije dioničara. U zamjenu za financijski rizik koji su njihovi imatelji tako preuzeli, ti financijski instrumenti imaju puno veći povrat.
- 28 Ustavnom sodišću (Ustavni sud, Slovenija) postavljeno je nekoliko zahtjeva za ocjenu ustavnosti koje su postavili, s jedne strane, Državni svet Republike Slovenije (Državno vijeće Republike Slovenije) i Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Pravobranitelj za ljudska prava Republike Slovenije). Ti zahtjevi odnosili su se na usklađenost odredaba Zakona o bankarskom sektoru na temelju kojih su donesene sporne mjere sa slovenskim ustavom, osobito s načelima zabrane retroaktivnosti, zaštite legitimnih očekivanja i proporcionalnosti kao i prava vlasništva.
- 29 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je predmet odredaba Zakona o bankarskom sektoru prenošenje u nacionalno pravo Komunikacije o bankarstvu kako bi se nacionalnim tijelima omogućilo da poduzetnicima toga sektora dodijele državne potpore spojive s unutarnjim tržištem. Slijedom toga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iako su prigovori tužitelja u glavnom postupku usmjereni na te odredbe, oni se zapravo odnose na Komunikaciju o bankarstvu. Ti tužitelji smatraju da ta komunikacija povređuje ne samo slovenski ustav nego i članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) te direktive 2012/30 i 2001/24. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je nadležan za ocjenu ustavnosti nacionalnih odredaba kojima se provodi neka direktiva. Nasuprot tomu, smatra da to nije slučaj kada postoji dvojba o tumačenju ili valjanosti norme prava Unije koja služi kao zakonska osnova za nacionalnu odredbu čija se ustavnost osporava. U takvoj situaciji on iznosi da Sud ima isključivu nadležnost za odgovor na pitanja koja se odnose na valjanost i tumačenje te norme kako bi potom, u predmetu koji se pred njim vodi, mogao ocijeniti ustavnost spornih odredaba nacionalnog zakonodavstva o kojima je riječ.

30 U tim okolnostima Ustavno sodišče (Ustavni sud) odlučilo je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li Komunikaciju o bankarstvu, uzimajući u obzir pravne učinke koje ta komunikacija stvarno proizvodi, s obzirom na to da [...] [U]nija ima isključivu nadležnost u području državnih potpora u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (b) [UFEU-a] te s obzirom na to da je Komisija u skladu s člankom 108. [UFEU-a] nadležna za odlučivanje u području državnih potpora, tumačiti na način da ima obvezujući učinak u odnosu na države članice koje namjeravaju popraviti ozbiljne poremećaje u gospodarstvu državnim potporama kreditnim institucijama, kada je takva potpora trajna i kada se ne može jednostavno ukinuti?
2. Jesu li točke 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu, koje mogućnost dodjele državne potpore, čiji je cilj popraviti ozbiljne poremećaje u nacionalnom gospodarstvu, uvjetuju obveznim poništenjem temeljnog kapitala [podređenog kapitala] i/ili pretvorbom [podređenog kapitala] u temeljni kapital, kako bi se potpora ograničila na nužni minimum uzimajući u obzir rješavanje moralnog hazarda, u skladu s člancima 107. do 109. [UFEU-a], s obzirom na to da prekoračuju nadležnost Komisije kako je uređena navedenim odredbama [UFEU-a] koje se odnose na područje državnih potpora?
3. U slučaju negativnog odgovora na pitanje pod 2, jesu li točke 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu, koje mogućnost dodjele državne potpore uvjetuju poništenjem i/ili pretvorbom u temeljni kapital, u mjeri u kojoj se ta obveza odnosi na dionice (temeljni kapital) [na podređeni kapital] koji su izdani prije objave Komunikacije o bankarstvu i koji su u vrijeme svojeg izdavanja mogli biti u cijelosti ili djelomično otpisani bez naknade samo u slučaju stečaja banke, u skladu s načelom zaštite legitimnih očekivanja prava Unije?
4. U slučaju negativnog odgovora na pitanje pod 2 i pozitivnog odgovora na pitanje pod 3, jesu li točke 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu, koje mogućnost dodjele državne potpore uvjetuju obveznim poništenjem temeljnog kapitala, [podređenog kapitala] i/ili pretvorbom [podređenog kapitala] u temeljni kapital, a da pritom nije pokrenut ni dovršen stečajni postupak u kojemu bi se dužnikova sredstva likvidirala u sudskom postupku u kojemu bi imatelji podređenih financijskih instrumenata imali položaj stranaka, u skladu s pravom vlasništva kako ono proizlazi iz članka 17. stavka 1. Povelje?
5. U slučaju negativnog odgovora na pitanje pod 2 i pozitivnog odgovora na pitanja pod 3 i 4, jesu li točke 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu, koje mogućnost dodjele državne potpore uvjetuju obveznim poništenjem temeljnog kapitala, hibridnog kapitala i podređenog duga i/ili pretvorbom [podređenog kapitala] u temeljni kapital, jer je za provođenje tih mjera potrebno smanjiti i/ili povećati temeljni kapital dioničkog društva na temelju odluke nadležnog upravnog tijela, a ne na temelju odluke glavne skupštine dioničara, u skladu s člancima 29., 34., 35. i člancima 40. do 42. Direktive 2012/30 [...]?
6. Može li se Komunikaciju o bankarstvu, uzimajući u obzir njezinu točku 19., posebno zahtjeve iz te točke o poštovanju temeljnih prava, njezinu točku 20. i ishodište o načelnoj obvezi koja je sadržana u točkama 43. i 44. te komunikacije o pretvorbi ili otpisu [podređenog kapitala] prije dodjele državnih potpora, tumačiti tako da ta mjera za države članice koje namjeravaju popraviti ozbiljne poremećaje u gospodarstvu državnim potporom kreditnim institucijama nije obvezna u smislu obveze navedene pretvorbe ili otpisa kao uvjeta za dodjelu državne potpore na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) [UFEU-a] odnosno da je za dodjelu državne potpore dovoljno da se mjera pretvorbe ili otpisa izvrši samo u odnosu na razmjerni dio?
7. Može li se članak 2. sedma alineja [Direktive 2001/24] tumačiti tako da među odredbe o restrukturiranju ulaze također i mjere o podjeli obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika iz točaka 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu (otpis glavnice temeljnog kapitala, [podređenog kapitala] te pretvorbe [podređenog kapitala] u temeljni kapital)?”

O prethodnim pitanjima

Uvodno očitovanje

- 31 Slovenska vlada i Komisija izražavaju sumnje o dopuštenosti drugog do petog prethodnog pitanja koja se odnose na valjanost točaka 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu jer smatraju da ta komunikacija ne proizvodi pravne učinke izravno u pogledu trećih osoba.
- 32 Treba istaknuti da su u pozadini ovoga predmeta u biti državne potpore koje je slovenska vlada dodijelila s ciljem osiguranja oporavka nacionalnog bankarskog sustava.
- 33 Konkretno, ovaj se predmet odnosi na usklađenost nekoliko odredaba prava Unije s uvjetom raspodjele obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika koji je postavila Komisija kako bi se na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a moglo smatrati da su državne potpore dodijeljene u bankarskom sektoru spojive s unutarnjim tržištem. Valjanost takvog uvjeta Sud mora moći nadzirati u okviru postupka propisanog u članku 267. UFEU-a, a što je upravo predmet drugog do petog prethodnog pitanja.
- 34 Stoga su ta pitanja dopuštena.

Prvo pitanje

- 35 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Komunikaciju o bankarstvu tumačiti na način da ima obvezujući učinak u odnosu na države članice.
- 36 Članak 108. stavak 3. UFEU-a uređuje preventivni nadzor izmjena postojećih potpora i planova o novim potporama. Na taj način organizirana prevencija ima za cilj osigurati primjenu samo onih mjera koje su spojive s unutarnjim tržištem (vidjeti presudu od 21. studenoga 2013., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, t. 25. i 26.).
- 37 Ocjena spojivosti mjera potpora s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. pripada u isključivu nadležnost Komisije koja djeluje pod nadzorom sudova Unije (vidjeti presudu od 21. studenoga 2013., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, t. 28.).
- 38 U tom pogledu Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću čije izvršavanje uključuje složene ekonomske i socijalne procjene (vidjeti u tom smislu presude od 11. rujna 2008., *Njemačka i dr./Kronofrance*, C-75/05 P i C-80/05 P, EU:C:2008:482, t. 59. i od 8. ožujka 2016., *Grčka/Komisija*, C-431/14 P, EU:C:2016:145, t. 68.).
- 39 Prilikom izvršavanja te diskrecijske ovlasti Komisija može donositi smjernice za utvrđivanje kriterija na temelju kojih će ocijeniti spojivost mjera potpore koje planiraju države članice s unutarnjim tržištem.
- 40 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, donijevši pravila postupanja i najavivši njihovom objavom da će ih odsad nadalje primjenjivati na slučajeve na koje se ona odnose, Komisija sama sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ne može odstupiti od primjene tih pravila kako ne bi bila sankcionirana, ovisno o okolnostima slučaja, zbog povrede općih načela prava kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja (vidjeti presudu Suda od 8. ožujka 2016., *Grčka/Komisija*, C-431/14 P, EU:C:2016:145, t. 69. i 70. i navedenu sudsku praksu).
- 41 S obzirom na to Komisija se donošenjem pravila postupanja ne smije odreći izvršavanja diskrecijske ovlasti koju joj dodjeljuje članak 107. stavak 3. točka (b) UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 8. ožujka 2016., *Grčka/Komisija*, C-431/14 P, EU:C:2016:145, t. 71.). Donošenje komunikacije poput Komunikacije o bankarstvu Komisiju ne oslobađa obveze ispitivanja specifičnih iznimnih okolnosti na

koje se država članica u određenom slučaju poziva kako bi zatražila izravnu primjenu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a i obrazlaganja, po potrebi, svoje odluke o odbijanju takvog zahtjeva (presuda od 8. ožujka 2016., Grčka/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, t. 72.).

- 42 U ovom slučaju iz točaka 41., 43. i 44. Komunikacije o bankarstvu proizlazi da adekvatna podjela obveza kojom navedena komunikacija uvjetuje dodjelu državne potpore uključuje prvo poništenje gubitaka temeljnim kapitalom, a potom obično doprinos podređenih vjerovnika. Prema njezinoj točki 45., moguće je napraviti iznimku među zahtjevima u točkama 43. i 44. kada bi takav doprinos „ugrozi[o] financijsku stabilnost ili dove[o] do nerazmjernih rezultata”.
- 43 Iz prethodno navedenog proizlazi, s jedne strane, da je učinak donošenja pravila postupanja sadržanih u navedenoj komunikaciji sužen na Komisijino samoograničavanje prilikom izvršavanja njezine diskrecijske ovlasti na način da ako država članica Komisiju obavijesti o planu državne potpore koji je spojiv s tim pravilima, ona taj plan načelno mora odobriti. S druge strane, države članice zadržavaju mogućnost obavijesti Komisije o planovima državne potpore koji ne ispunjavaju kriterije propisane tom komunikacijom i Komisija takve planove može odobriti u iznimnim okolnostima.
- 44 Iz toga slijedi da Komunikacija o bankarstvu ne može stvoriti samostalne obveze na teret država članica nego se ograničava na uspostavu uvjeta kojima se nastoji osigurati spojivost državnih potpora dodijeljenih bankama u kontekstu financijske krize s unutarnjim tržištem, o čemu Komisija mora voditi računa prilikom izvršavanja široke margine prosudbe kojom raspolaže na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.
- 45 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje treba odgovoriti da Komunikaciju o bankarstvu treba tumačiti na način da ona nema obvezujući učinak u odnosu na države članice.

Drugo pitanje

- 46 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članke 107. do 109. UFEU-a tumačiti na način da im se protive točke 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu time što navedene točke za odobrenje državne potpore propisuju uvjet podjele obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika.
- 47 Komunikacija o bankarstvu donesena je na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.
- 48 Iz te odredbe proizlazi da Komisija spojivima s unutarnjim tržištem može smatrati potpore s ciljem otklanjanja ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice.
- 49 Na temelju diskrecijske ovlasti koju joj navedena odredba dodjeljuje, Komisija smije odbiti dodjelu potpore ako ona poduzetnike korisnike ne potiče da usvoje postupanje koje može doprinijeti ostvarenju jednoga od ciljeva iz iste odredbe. Takva potpora mora biti potrebna za postizanje ciljeva propisanih tom odredbom, tako da djelovanje zakona tržišta bez nje, samo od sebe, poduzetnicima korisnicima ne bi omogućilo da usvoje ponašanje koje može doprinijeti ostvarenju tih ciljeva. Naime, potpora koja dovodi do poboljšanja financijske situacije poduzetnika korisnika a da nije potrebna za postizanje ciljeva propisanih u članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a ne može se smatrati spojivom s unutarnjim tržištem (presuda od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 104. i navedena sudska praksa).
- 50 Što se tiče donošenja točaka 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu na temelju te odredbe, treba navesti da financijske usluge igraju središnju ulogu u gospodarstvu Unije. Banke i kreditne institucije važan su izvor financiranja za poduzetnike aktivne na različitim tržištima. Nadalje, banke su često međusobno usko povezane i mnoge od njih djeluju na međunarodnoj razini. Zbog toga postoji opasnost da se

stečaj jedne ili više banaka brzo proširi na ostale banke, bilo to u dotičnoj državi članici ili u drugim državama članicama. To pak može proizvesti negativne učinke prelijevanja u druge sektore gospodarstva.

- 51 Kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 56. svojega mišljenja, korištenje pravne osnove članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a još je opravdanije okolnošću prema kojoj su, u okviru svjetske financijske krize koja je dovela do donošenja te komunikacije, teški poremećaji utjecali na gospodarstva brojnih država članica.
- 52 U ovom slučaju iz točke 2. Komunikacije o bankarstvu proizlazi da je Komisija njome htjela postaviti uvjete pristupa državnim potporama koje omogućavaju potporu financijskog sektora država članica i precizirati zahtjeve koje te potpore moraju ispuniti kako bi mogle biti ocijenjene spojivima s unutarnjim tržištem.
- 53 Među tim zahtjevima se u točkama 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu nalazi onaj koji propisuje podjelu obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika u pokrivanju troškova restrukturiranja banaka u teškoćama kako bi zatvorili manjak temeljnog kapitala. To znači da nakon poništenja gubitaka temeljnim kapitalom podređeni vjerovnici također moraju doprinijeti ostvarenju toga cilja, bilo pretvorbom svojih potraživanja u temeljni kapital bilo smanjenjem vrijednosti tih potraživanja.
- 54 Prilikom svojega nadzora spojivosti mjera državne potpore s unutarnjim tržištem Komisija je mogla smatrati da su, kao što je navedeno u točki 15. Komunikacije o bankarstvu, mjere podjele obveza nužne kako bi državne potpore u bankarskom sektoru bile ograničene na potreban minimum i kako bi se smanjila narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu.
- 55 Naime, takve mjere podjele obveza mogu, s jedne strane, biti shvaćene kao da se njima nastoji spriječiti korištenje državnih potpora samo kao instrumenta koji omogućava rješavanje financijskih poteškoća dotičnih banaka.
- 56 S druge strane, mjerama podjele obveza nastoji se osigurati da će prije dodjele svake državne potpore banke koje imaju manjak temeljnog kapitala sa svojim ulagačima pokušati smanjiti taj manjak, osobito povećanjem temeljnog kapitala kao i doprinosom podređenih vjerovnika, tako da takve mjere mogu ograničiti važnost dodijeljene državne potpore.
- 57 Drukčije rješenje moglo bi dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja jer bi banke čiji dioničari i podređeni vjerovnici nisu doprinijeli smanjenju manjka temeljnog kapitala dobile veću državnu potporu od one koja bi bila dostatna za pokrivanje preostalog manjka temeljnog kapitala. U tim okolnostima takva potpora načelno ne bi bila spojiva s pravom Unije.
- 58 Usto, kako bi riješila problem „moralnog hazarda” koji je povezan s činjenicom da su pojedinci potaknuti da donesu rizične odluke kada njihove moguće negativne posljedice snosi zajednica, treba izbjeći da banke zbog mogućnosti da im se dodijele državne potpore budu ohrabrene da koriste rizičnije financijske instrumente koji mogu dovesti do ozbiljnih gubitaka, a što bi moglo prouzročiti ozbiljna narušavanja tržišnog natjecanja i dovesti u pitanje integritet unutarnjeg tržišta.
- 59 Naposljetku treba istaknuti da Komisija, donoseći Komunikaciju o bankarstvu, nije zahvatila u nadležnosti koje su Vijeću Europske unije dane člancima 108. i 109. UFEU-a. Naime, budući se ta komunikacija ograničila na utvrđivanje pravila postupanja koja su ograničila Komisiju prilikom izvršavanja diskrecijske ovlasti koju joj je povjerio članak 107. stavak 3. točka (b) UFEU-a, ona ne utječe na priznate ovlasti Vijeća iz članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a da – na zahtjev države članice – državnu potporu proglasi spojivom s unutarnjim tržištem u iznimnim okolnostima i nije uredba poput one iz članka 109. UFEU-a koja na temelju članka 288. drugog stavka UFEU-a ima obvezujući učinak *erga omnes*.

- 60 Vodeći računa o svim prethodnim razmatranjima, na drugo pitanje valja odgovoriti da članke 107. do 109. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protive točke 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu time što navedene točke za odobrenje državne potpore propisuju uvjet podjele obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika.

Treće i četvrto pitanje

- 61 Svojim trećim i četvrtim pitanjem, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li načelo zaštite legitimnih očekivanja i pravo vlasništva tumačiti na način da im se protive točke 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu time što navedene točke za odobrenje državne potpore propisuju uvjet podjele obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika.
- 62 Što se, kao prvo, tiče načela zaštite legitimnih očekivanja, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da pozivanje na to pravo pretpostavlja da su nadležna tijela Unije zainteresiranoj osobi dala precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva koja potječu iz ovlaštenih i pouzdanih izvora. Naime, to pravo pripada svakom pojedincu kojemu je institucija, tijelo, ured ili agencija Unije stvorila legitimna očekivanja temeljena na preciznim jamstvima koja mu je pružila (presude od 16. prosinca 2010., Kahla Thüringen Porzellan/Komisija, C-537/08 P, EU:C:2010:769, t. 63., i od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 132.).
- 63 Međutim, dioničari i podređeni vjerovnici banaka koje su bile predmet mjera podjele obveza predviđenih u točkama 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu – poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku – ne mogu se pozivati na načelo zaštite legitimnih očekivanja kako bi se suprotstavili provedbi spornih mjera.
- 64 Naime, s jedne strane, dioničari i podređeni vjerovnici dotičnih banaka nisu imali nikakvo jamstvo Komisije da će ona odobriti državnu potporu za otklanjanje manjka temeljnog kapitala tih banaka. S druge strane, ti ulagači nisu imali jamstvo da među mjerama namijenjenima otklanjanju manjka temeljnog kapitala banaka korisnika državne potpore koju je odobrila Komisija neke od njih neće utjecati na njihova ulaganja.
- 65 Osim toga, okolnost da tijekom prvih faza međunarodne financijske krize podređeni vjerovnici nisu bili pozvani da doprinesu spašavanju kreditnih institucija, kao što Komisija navela u točki 17. svoje Komunikacija o bankarstvu, vjerovnicima o kojima je riječ u glavnom postupku ne omogućava da se pozivaju na načelo zaštite legitimnih očekivanja.
- 66 Naime, takva se okolnost ne može smatrati preciznim, bezuvjetnim i dosljednim jamstvom koje kod dioničara i podređenih vjerovnika može stvoriti legitimna očekivanja da neće biti podvrgnuti mjerama podjele obveza u budućnosti. Kao što je Sud već presudio, iako je načelo zaštite legitimnih očekivanja jedno od temeljnih načela Unije, gospodarski subjekti ne mogu opravdano imati legitimna očekivanja da će se zadržati postojeće stanje koje se može promijeniti u okviru diskrecijske ovlasti institucija Unije, i to osobito u području poput onoga državnih potpora u bankarskom sektoru, predmet kojega je neprestana prilagodba promjenama gospodarske situacije (vidjeti analogijom presudu od 26. lipnja 2012., Poljska/Komisija, C-335/09 P, EU:C:2012:385, t. 180.).
- 67 Sud koji je uputio zahtjev usto pita je li za države članice potrebno da u svakom slučaju raspolažu prijelaznim razdobljem kako bi se mogle prilagoditi novim Komisijinim zahtjevima koji se odnose na podjelu obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika.
- 68 U tom je pogledu Sud već presudio da se, čak i pod uvjetom da je Unija prethodno stvorila situaciju koja bi mogla ugroziti legitimna očekivanja, a što ovdje nije slučaj, nepobitan javni interes može protiviti donošenju prijelaznih mjera za situacije koje su nastale prije stupanja na snagu nove uredbe,

a nisu dovršene u njihovu razvoju (vidjeti presude od 17. srpnja 1997., Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, t. 57., i od 17. rujna 2009., Komisija/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, t. 85.).

- 69 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 70. svojega mišljenja, cilj koji se sastoji od osiguranja stabilnosti financijskog sustava uz izbjegavanje pretjeranog javnog trošenja i smanjenje narušavanja tržišnog natjecanja spada u prevagujuće javne interese te naravi.
- 70 Kao drugo, što se tiče prava vlasništva koje je zajamčeno člankom 17. stavkom 1. Povelje, treba podsjetiti na to da, kao što je utvrđeno u točki 44. ove presude, Komunikacija o bankarstvu ne može stvoriti obvezu na teret država članica da provedu mjere podjele obveza poput onih predviđenih u točkama 40. do 46. te komunikacije.
- 71 Iz točke 15. Komunikacije o bankarstvu proizlazi da je podjela obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika samo jedan od kriterija za Komisijino odobrenje državnih potpora dodijeljenih bankama sa znatnim manjkom temeljnog kapitala koji omogućava ograničavanje tih potpora na potreban minimum i osiguranje da će njihov korisnik odgovarajuće doprinijeti troškovima restrukturiranja.
- 72 Kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 71. svojega mišljenja, Komunikacija o bankarstvu ne zahtijeva neki poseban oblik ili postupak donošenja za mjere podjele obveza navedene u točkama 40. do 46. te komunikacije. Takve mjere tako mogu dobrovoljno donijeti dioničari i sporazumom između kreditne institucije i njezinih podređenih vjerovnika, što se ne može smatrati zahvatom u njihovo pravo vlasništva.
- 73 Osim toga, što se tiče dioničara banaka, treba podsjetiti na to da prema općem sustavu koji se primjenjuje na status dioničara dioničkih društava, oni u cijelosti preuzimaju rizik svojih ulaganja. Naime, iz uvodne izjave 5. Direktive 2012/30 proizlazi da je njezin cilj održavanje društvenog kapitala koji predstavlja jamstvo vjerovnicima.
- 74 Budući da su dioničari odgovorni za dugove banke do iznosa njezina društvenog kapitala, ne može se smatrati da činjenica, da točke 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu zahtijevaju da za prevladavanje manjka temeljnog kapitala neke banke prije dodjele državne potpore ti dioničari doprinose pokrivanju gubitaka koje je banka pretrpjela u istoj mjeri kao u slučaju nepostojanja takve državne potpore, negativno utječe na njihovo pravo vlasništva.
- 75 Gubici dioničara banaka u teškoćama istoga su opsega neovisno o pitanju počiva li njihov uzrok na sudskoj odluci o stečaju zbog nedodjeljivanja državne potpore ili na postupku dodjele takve potpore koji podliježe uvjetu prethodne podjele obveza.
- 76 Što se tiče podređenih vjerovnika, kao što je Sud to naveo u točki 27. ove presude, podređeni instrumenti su financijski instrumenti koji dijele određene karakteristike dužničkih proizvoda i instrumenata sudjelovanja u kapitalu, što znači da se u slučaju prestanka plaćanja izdavatelja takvoga kapitala njegovi imatelji isplaćuju nakon imatelja običnih obveznica, ali prije dioničara.
- 77 Međutim, iz točaka 41., 43. i 44. Komunikacije o bankarstvu proizlazi da ti vjerovnici moraju doprinijeti smanjenju manjka temeljnog kapitala, s jedne strane, tek nakon što se gubici prvo ponište temeljnim kapitalom i, s druge strane, „ako ne postoje druge mogućnosti” za otklanjanje mogućeg manjka temeljnog kapitala dotične banke ili u slučajevima kada ta banka više ne zadovoljava minimalne regulatorne kapitalne zahtjeve. Osim toga, točka 46. te komunikacije propisuje da „[se] treba [...] pridržavati načela prema kojem se nijedan vjerovnik ne smije nalaziti u goreem položaju. Prema tome, podređeni vjerovnici u ekonomskom smislu ne bi smjeli primiti manje nego što bi njihova sredstva vrijedila da državna potpora nije bila odobrena.”

- 78 Iz te točke proizlazi da mjere podjele obveza kojima će biti podvrgnuta dodjela državne potpore u korist banke s manjkom kapitala ne mogu izvršiti zahvat u pravo vlasništva podređenih vjerovnika koji bi nastao u okviru stečajnog postupka nakon nedodjeljivanja takve potpore.
- 79 U tim uvjetima se ne može valjano smatrati da su mjere podjele obveza poput onih predviđenih Komunikacijom o bankarstvu zahvat u pravo vlasništva dioničara i podređenih vjerovnika.
- 80 Stoga na treće i četvrto pitanje treba odgovoriti da načelo zaštite legitimnih očekivanja i prava vlasništva treba tumačiti na način da se ne protive točkama 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu time što navedene točke za odobrenje državne potpore propisuju uvjet podjele obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika.

Peto pitanje

- 81 Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članke 29., 34., 35. i 40. do 42. Direktive 2012/30 tumačiti na način da im se protive točke 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu time što navedene točke za odobrenje državne potpore propisuju uvjet podjele obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika.
- 82 Članci 29., 34., 35. i 40. do 42. Direktive 2012/30 u bitnome propisuju da o svakom povećanju ili smanjivanju kapitala dioničkih društava mora odlučiti glavna skupština društva.
- 83 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, budući da Komunikacija o bankarstvu propisuje da o određenim izmjenama kapitala banaka ne odlučuje ili ih ne odobrava glavna skupština, ta komunikacija nije u skladu s tom direktivom.
- 84 Međutim, kao što je navedeno u točki 72. ove presude, Komunikacija o bankarstvu ne sadržava nikakvu posebnu odredbu o pravnim postupcima kojima se trebaju provesti mjere podjele obveza iz njezinih točaka 40. do 46.
- 85 Slijedom toga, iako bi države članice možda mogle biti potaknute da u posebnoj situaciji donesu takve mjere podjele obveza bez suglasnosti glavne skupštine društva, ta okolnost ipak ne može dovesti u pitanje valjanost Komunikacije o bankarstvu u pogledu odredaba Direktive 2012/30.
- 86 Usto treba navesti da, prema njezinoj uvodnoj izjavi 3., Direktiva 2012/30 nastoji osigurati minimalnu jednakovrijednu zaštitu, kako za dioničare tako i za vjerovnike dioničkih društava. U tu svrhu ta direktiva usklađuje nacionalne odredbe u vezi s njihovim osnivanjem i održavanjem te u vezi s povećanjem ili smanjivanjem kapitala navedenih društava.
- 87 Direktiva 2012/30 ulazi u okvir ostvarenja slobode poslovnog nastana na unutarnjem tržištu s glavnim ciljem zaštite interesa članova i trećih osoba. Ona ulagačima nastoji osigurati da tijela društava u koja su uložili poštuju njihova prava na cijelom unutarnjem tržištu, osobito tijekom transakcija osnivanja društva i povećanja i smanjivanja njegova društvenog kapitala. Slijedom toga, mjere koje Direktiva 2012/30 propisuje za jamčenje te zaštite odnose se na redovno poslovanje dioničkih društava.
- 88 Nasuprot tomu, mjere podjele obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika, kada ih nalažu nacionalna tijela, iznimne su mjere. One mogu biti donesene samo u kontekstu ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice te s ciljem izbjegavanja sustavnog rizika i osiguranja stabilnosti financijskog sustava.

- 89 Protivno onome što ističu tužitelji u glavnom postupku, Direktiva 2012/30 ne protivi se tomu da se mjere koje se odnose na kapital društva u određenim posebnim okolnostima, poput onih iz Komunikacije o bankarstvu, donose bez odobrenja glavne skupštine društva. Uostalom, to tumačenje ne može biti dovedeno u pitanje presudom od 12. ožujka 1993., Pafitis i dr. (C-441/93, EU:C:1996:92).
- 90 Naime, Sud je u toj presudi tumačio Direktivu Vijeća 77/91/EEZ od 13. prosinca 1976. o koordinaciji zaštitnih mehanizama koje, radi zaštite interesa članica i ostalih, države članice zahtijevaju od trgovačkih društava u smislu članka 58. stavka 2. Ugovora, s obzirom na osnivanje dioničkih društava i održavanje i promjenu njihova kapitala, a s ciljem ujednačavanja tih zaštitnih mehanizama (SL 1977., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 1., str. 3.), u okviru spora koji je obilježila nesolventnost samo jedne banke, dok su u glavnom postupku mjere podjele obveza iz točaka 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu planirane kao uvjet dodjele državnih potpora bankama suočenima s manjkom temeljnog kapitala koje su, u iznimnom kontekstu ozbiljnih poremećaja u nacionalnom gospodarstvu namijenjene otklanjanju sustavne financijske krize koja može utjecati na cijeli nacionalni financijski sustav i financijsku stabilnost Unije.
- 91 U tom pogledu treba naglasiti da su, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točkama 105. i 107. svojega mišljenja, nacionalne mjere koje su osporavane u predmetu Pafitis i dr. (C-441/93, EU:C:1996:92) donesene u razdoblju 1986. – 1990., a Sud je svoju presudu donio 1996., dakle mnogo prije početka treće faze provedbe EMU-a, s uvođenjem eura kao valute eurozone, uspostavom eurosustava i povezanim izmjenama Ugovorâ o EU-u. Iako postoji očit javni interes u osiguranju snažne i dosljedne zaštite ulagača u Uniji, ne može se smatrati da taj interes u svim okolnostima prevladava nad općim interesom koji se sastoji od jamčenja stabilnosti financijskog sustava.
- 92 Sud koji je uputio zahtjev međutim smatra da odredbe Direktive 2014/59 mogu dovesti do utvrđenja da Komunikacija o bankarstvu nije u skladu s Direktivom 2012/30.
- 93 Međutim, pored onoga što je bilo navedeno u točkama 72. i 84. ove presude, okolnost da se, na temelju članka 123. Direktive 2014/59 od 1. siječnja 2016., članci 29., 34. i 35. te članci 40. do 42. Direktive 2012/30 ne primjenjuju u slučaju korištenja mehanizama sanacije predviđenih Direktivom 2014/59, ne omogućava zaključivanje da su iznimke takve naravi bile zabranjene prije toga datuma.
- 94 S obzirom na prethodna razmatranja, na peto pitanje treba odgovoriti da članke 29., 34., 35. i 40. do 42. Direktive 2012/30 treba tumačiti na način da im se ne protive točke 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu time što navedene točke za odobrenje državne potpore propisuju uvjet podjele obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika.

Šesto pitanje

- 95 Svojim šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li Komunikaciju o bankarstvu tumačiti na način da su mjere pretvorbe ili otpisa vrijednosti podređenih instrumenata, poput onih propisanih u točki 44. te komunikacije, potreban i dostatan uvjet da državna potpora koja je dio te komunikacije bude proglašena spojivom s unutarnjim tržištem ili je za odobrenje navedene potpore dovoljno da podređeni instrumenti budu proporcionalno pretvoreni ili umanjeni.
- 96 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da tim pitanjem Ustavno sodišče (Ustavni sud) želi znati treba li u slučaju kada neka banka ne zadovoljava minimalne regulatorne kapitalne zahtjeve, u smislu točke 44. Komunikacije o bankarstvu, provesti mjere otpisa podređenih instrumenata kako bi oni u potpunosti naknadili sve iskazane gubitke banke ili se te mjere mogu provesti djelomično i na proporcionalan način.

- 97 Sukladno točki 44. te komunikacije, u slučaju kada neka banka ne zadovoljava minimalne regulatorne kapitalne zahtjeve, a što znači da taj kapital ne može sam poništiti gubitke banke, podređeni instrumenti moraju biti pretvoreni ili biti predmetom smanjenja njegove vrijednosti, načelno prije dodjele državne potpore toj banci. Osim toga, prema samoj točki 44., državna potpora ne smije biti odobrena prije nego što vlasnički kapital i podređeni instrumenti u cijelosti ne doprinesu nadoknađivanju gubitka banke.
- 98 Kao što je bilo navedeno u točkama 40. i 41. ove presude, Komisija, donoseći pravila postupanja za primjenu mjera državne potpore i najavljujući njihovim objavljivanjem da će ih ubuduće primjenjivati na slučajeve na koje se odnose, sama sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ne može odstupiti od primjene tih pravila kako ne bi bila sankcionirana, ovisno o okolnostima slučaja, zbog povrede općih načela prava kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja. S druge strane, donošenje takvih pravila Komisiju ne oslobađa obveze ispitivanja specifičnih izvanrednih okolnosti na koje se država članica poziva.
- 99 Iz toga slijedi da okolnost da neka mjera državne potpore ispunjava kriterije navedene u točki 44. Komunikacije o bankarstvu predstavlja načelno dostatan uvjet da je Komisija proglasi spojivom s unutarnjim tržištem, ali za to nije prijeko potrebna.
- 100 Stoga država članica bankama u teškoćama prije dodjele neke državne potpore nije dužna naložiti da podređene instrumente pretvore u temeljni kapital ili smanje njihovu vrijednost ni da tim kapitalom u cijelosti doprinesu poništenju gubitaka. U takvom se slučaju planirana državna potpora međutim ne može smatrati ograničenom na prijeko potrebno, kao što to zahtijeva točka 15. Komunikacije o bankarstvu. Država članica kao i banke korisnice planiranih državnih potpora preuzimaju rizik protivljenja Komisijinoj odluci koja ih proglašava nespojivima s unutarnjim tržištem.
- 101 Nadalje, Komunikacija o bankarstvu u svojoj točki 45. određuje da je moguće napraviti iznimku od zahtjeva, među ostalima, iz točke 44. kada bi provedba mjera pretvorbe ili smanjenja kapitala „ugrozila financijsku stabilnost ili dovela do nerazmjernih rezultata”. Banci se dakle ne može naložiti da pretvori ili smanji vrijednost svih podređenih instrumenata prije dodjele državne potpore, osobito ako bi pretvorba ili smanjivanje vrijednosti dijela podređenih instrumenata bili dostatni za otklanjanje manjka temeljnog kapitala dotične banke.
- 102 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na šesto pitanje treba odgovoriti da Komunikaciju o bankarstvu treba tumačiti na način da mjere pretvorbe ili smanjivanja vrijednosti podređenih instrumenata poput onih propisanih u točki 44. te komunikacije ne smiju nadilaziti ono što je potrebno za otklanjanje manjka temeljnog kapitala dotične banke.

Sedmo pitanje

- 103 Svojim sedmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članak 2. sedmu alineju Direktive 2001/24 tumačiti na način da u pojam „mjere restrukturiranja” u smislu te odredbe ulaze mjere podjele obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika, poput onih propisanih u točkama 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu.
- 104 Treba istaknuti da Direktiva 2001/24, kao što proizlazi iz njezine uvodne izjave 6., za cilj ima međusobno priznavanje mjera restrukturiranja a da pritom ne teži uskladiti nacionalno zakonodavstvo u tom području (vidjeti presudu od 24. listopada 2013., LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, t. 39.).
- 105 Taj cilj zahtijeva da mjere restrukturiranja koje poduzmu upravna ili sudska tijela matične države članice, odnosno države članice u kojoj kreditna institucija ima odobrenje za rad, proizvode, u svim drugim državama članicama, učinke koje im dodjeljuje zakon te države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 24. listopada 2013., LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, t. 22.).

- 106 U skladu s člankom 2. sedmom alinejom Direktive 2001/24 „mjere restrukturiranja” su one „čija je svrha očuvati ili obnoviti financijsko stanje neke kreditne institucije, a mogle bi utjecati na ranije stečena prava trećih strana, uključujući i mjere koje obuhvaćaju mogućnost privremene obustave plaćanja, privremene obustave mjera izvršenja ili smanjenje potraživanja”.
- 107 Kao što su to istaknule sve stranke u glavnom postupku koje su se izjasnile o tome pitanju, iz samoga teksta te odredbe i široke definicije pojma „mjere restrukturiranja” koju ona propisuje proizlazi da mjere podjele obveza poput onih propisanih u točkama 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu mogu biti uključene u pojam „mjere restrukturiranja” u smislu Direktive 2001/24.
- 108 Naime, s jedne strane, budući da se mjerama podjele obveza nastoji vratiti financijski položaj kreditnih institucija i otkloniti njihov manjak, kao što je navedeno u točki 43. Komunikacije o bankarstvu, predmet tih mjera je očuvanje ili obnova financijskog stanja neke kreditne institucije.
- 109 S druge strane, mjere podjele obveza, osobito pretvorba vrijednosti podređenih instrumenata u temeljni kapital ili smanjivanje vrijednosti toga kapitala, mogu, samom svojom naravi, utjecati na prethodno postojeća prava trećih osoba i zbog toga dovesti do smanjenja potraživanja.
- 110 Da bi ušle u pojam „mjere restrukturiranja” u smislu Direktive 2001/24, potrebno je, međutim, kao što to proizlazi osobito iz uvodne izjave 6. i članka 3. stavka 1. te direktive, da je mjere podjele obveza donijelo upravno ili pravosudno tijelo. Nasuprot tomu, kada su o mjerama podjele obveza odlučili ili ih provode dioničari ili podređeni vjerovnici, bez ikakve intervencije upravnih ili pravosudnih tijela, te mjere ne mogu biti mjere restrukturiranja u smislu Direktive 2001/24.
- 111 Usto, sud koji je uputio zahtjev pita se može li se zbog činjenice da je članak 2. sedma alineja Direktive 2001/24 izmijenjen člankom 117. Direktive 2014/59, kako bi u pojam „mjere restrukturiranja” izričito uključio instrumente sanacije propisane tom direktivom – koji su analogni mjerama podjele obveza od strane dioničara i podređenih vjerovnika – smatrati da na dan činjenica spora u glavnom postupku potonje mjere nisu ulazile u pojam „mjere restrukturiranja” u smislu Direktive 2001/24.
- 112 Takvo tumačenje ne može se prihvatiti.
- 113 Naime, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 143. svojega mišljenja, ta izmjena mora se tumačiti s obzirom na činjenicu da Direktiva 2001/24 nije nastojala uskladiti relevantna prava država članica nego samo pružiti sustav uzajamnog priznanja. Međutim, Direktiva 2014/59 odsad obvezuje države članice da uvedu određene mjere namijenjene ozdravljenju banaka, što zahtijeva da te mjere budu izričito identificirane kako bi jamčile jedinstvenu primjenu potonje direktive u Uniji. To međutim ne znači da slične javne mjere prije nisu bile obuhvaćene definicijom mjera restrukturiranja.
- 114 Stoga na sedmo pitanje treba odgovoriti da članak 2. sedmu alineju Direktive 2001/24 treba tumačiti na način da u pojam „mjere restrukturiranja” u smislu te odredbe ulaze mjere podjele obveza poput onih propisanih u točkama 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu.

Troškovi

- 115 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Komunikaciju Komisije o primjeni pravila o državnim potporama za poticajne mjere u korist banaka u kontekstu financijske krize počevši od 1. kolovoza 2013. („Komunikacija o bankarstvu”) treba tumačiti na način da nema obvezujući učinak u odnosu na države članice.**
2. **Članke 107. do 109. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protive točke 40. do 46. Komunikacije time što navedene točke za odobrenje državne potpore propisuju uvjet podjele obveza od strane dioničara i imatelja podređenih instrumenata.**
3. **Načelo zaštite legitimnih očekivanja i pravo vlasništva treba tumačiti na način da im se protive točke 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu time što navedene točke za odobrenje državne potpore propisuju uvjet podjele obveza od strane dioničara i imatelja podređenih instrumenata.**
4. **Članke 29., 34., 35. i 40. do 42. Direktive 2012/30/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o usklađivanju zaštitnih mehanizama koje, radi zaštite interesa članova i trećih osoba, države članice zahtijevaju od trgovačkih društava u smislu članka 54. drugog stavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u pogledu osnivanja dioničkih društava te održavanja i promjene njihova kapitala, a s ciljem ujednačavanja tih zaštitnih mehanizama, treba tumačiti na način da im se ne protive točke 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu time što navedene točke za odobrenje državne potpore propisuju uvjet podjele obveza od strane dioničara i imatelja podređenih instrumenata.**
5. **Komunikaciju o bankarstvu treba tumačiti na način da mjere pretvorbe ili smanjivanja vrijednosti hibridnog kapitala i podređenog duga, poput onih iz točke 44. te komunikacije, ne trebaju nadilaziti ono što je potrebno za otklanjanje manjka temeljnog kapitala dotične banke.**
6. **Članak 2. sedmu alineju Direktive 2001/24/EZ Parlamenta i Vijeća od 4. travnja 2001. o restrukturiranju i likvidaciji kreditnih institucija treba tumačiti na način da u pojam „mjere restrukturiranja” u smislu te odredbe ulaze mjere podjele obveza poput onih propisanih u točkama 40. do 46. Komunikacije o bankarstvu.**

Potpisi