



## Határozatok Tára

NILS WAHL  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2016. február 18.<sup>1</sup>

### C-526/14. sz. ügy

#### Kotnik és társai

(az Ustavno sodišče [alkotmánybíróság, Szlovénia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Állami támogatások — A bankokról szóló közlemény — Tehermegosztás — 2001/30/EU irányelv — Reorganizációs intézkedések — 2012/30/EU irányelv — A Pafitis-ügyben kialakított ítélkezési gyakorlat — 2014/59/EU irányelv”

1. A 2007-ben kirobbant és a Lehman Brothers összeomlását követően világméretűvé vált pénzügyi válság jelentőségét gyakran „többdimenziós eseményhez” hasonlítják, amelyhez számos egyidejűleg fennálló körülmény vezetett. Politikusok és közgazdászok gyakran eltérő álláspontot képviselnek az ilyen válságok mélyebb okait illetően, azonban többnyire egyetértenek az azokból fakadó lehetséges következmények kapcsán: összeomló pénzügyi intézmények, zuhanó tőzsdék, csődbe menő kis- és nagyvállalatok, csökkenő fogyasztás, növekvő munkanélküliség.<sup>2</sup>

2. Általánosan elfogadott, hogy a pénzügyi válság elleni harc során, különösen a pénzügyi piacok stabilitásának biztosítása érdekében, különböző formájú állami beavatkozásokra lehet szükség. Ennek érdekében a legutóbbi pénzügyi válság során mind az Európai Unióban, mind pedig a világ további részén számos állam alkalmazott különböző, a bankok életképességének helyreállítását szolgáló „feltőkésítési” intézkedéseket.

3. A jelen ügy – amely az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság) által előterjesztett első előzetes döntéshozatal iránti kérelem – a válság során a bankoknak nyújtott állami támogatások összeegyeztethetőségére vonatkozó vizsgálat keretétől szolgáló, legutóbbi bankokról szóló bizottsági közlemény<sup>3</sup> 40–46. pontjában hivatkozotthoz hasonló „feltőkésítési” intézkedésekre (a továbbiakban: tehermegosztási intézkedések) vonatkozik. A kérdést előterjesztő bíróság különösen e közlemény rendelkezéseinek érvényessége és értelmezése vonatkozásában vár választ a Bíróságtól, amelyek számos jelentős jogi kérdést vetnek fel, amelyeket ezen indítványban megvizsgálók.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — Claessens, S., Kose, A. M.: „Financial Crises: Explanations, Types, and Implications”, IMF Working Paper WP/13/2, 2013., International Monetary Fund.

3 — Az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1-je utáni alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (HL C 216., 2013.7.30., 1. o.; a továbbiakban: bankokról szóló közlemény).

## I – Jogi háttér

### A – Unió jog

#### 1. A bankokról szóló közlemény

4. A bankokról szóló közlemény a pénzügyi válság kitörése óta elfogadott közlemények sorában a hetedik,<sup>4</sup> amely e válság idején iránymutatásként szolgál a pénzügyi szektor számára az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja szerint nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségére vonatkozó feltételekkel kapcsolatban.<sup>5</sup>

#### 5. A bankokról szóló közlemény 15. pontja értelmében:

„[...] [M]ég a válság ideje alatt is alkalmazni kell az állami támogatás ellenőrzésének általános elveit. A bankok [helyesen: Konkrétan az egységes piacon a bankok] és a tagállamok közötti verseny torzulásának korlátozása, valamint az erkölcsi kockázat kiküszöbölése érdekében a támogatást a szükséges minimumra kell korlátozni, a támogatás kedvezményezettjének pedig megfelelő mértékben hozzá kell járulnia a szerkezetátalakítási költségekhez. A banknak és a tulajdonosoknak [helyesen: részvényeseknek] a lehetséges mértékig saját forrásból kell finanszírozniuk az átalakítást. Az állami támogatást olyan feltételekkel kell nyújtani, amelyek a banki befektetők megfelelő teherviselését [helyesen: közötti megfelelő tehermegosztást] tükrözik.”

6. A bankokról szóló közlemény 3.1.2 szakasza (40–46. pont) a részvényesek és az alárendelt hitelezők közötti tehermegosztással kapcsolatos rendelkezésekre vonatkozik. E pontok szövege a következő: „40. Az állami támogatás erkölcsi kockázatot okozhat, és alááshatja a piaci fegyelmet. Az erkölcsi kockázat csökkentése érdekében a támogatást csak a létező befektetők megfelelő teherviselése [helyesen: közötti megfelelő tehermegosztás] mellett kellene [helyesen: lehet] nyújtani.

41. A megfelelő teherviselés [helyesen: tehermegosztás] rendszerint azt jelenti, hogy a veszteségeket először saját tőkéből, valamint a hibridtőke-tulajdonosoktól [helyesen: az átváltoztatható kötvények jogosultjaitól] és az alárendelt hitelezőktől származó hozzájárulásokból fedezik. A hibridtőke-tulajdonosoknak [helyesen: az átváltoztatható kötvények jogosultjainak] és az alárendelt hitelezőknek a lehető legmesszebbmenőkig hozzá kell járulniuk a tőkehiány csökkentéséhez. Az ilyen hozzájárulások elsődleges alapvető tőkévé [helyesen: első osztályú törzsrészvényekké] alakítás vagy az instrumentumok [helyesen: értékpapírok] tőkeösszege leírásának [helyesen: névértéke csökkentésének] formáját ölthetik. [...]

42. A (különösen a biztosított betéttel, nem biztosított betéttel, kötvényekkel és más elsőhelyi adóssággal [helyesen: más elsőbbségi követeléssel] rendelkező) elsőhelyi hitelezőktől a Bizottság nem követeli meg az állami támogatásra vonatkozó szabályok szerinti kötelező teherviselést [helyesen: tehermegosztást], sem tőkévé [helyesen: törzsrészvényyé] történő átalakítás, sem instrumentumleírás [helyesen: az értékpapírok névértékének csökkentése] formájában.

43. Amennyiben a tőkehiányos bank tőkemegfelelőségi mutatója az uniós szabályozási minimumérték felett marad, a banknak normál esetben képesnek kell lennie arra, hogy tőkehelyzetét önállóan helyreállítsa, mindenekelőtt a 35. pontban leírt tőkebevonási intézkedések révén. Amennyiben nincs más lehetőség [...], akkor főszabályként [helyesen: főszabály szerint az állami támogatás nyújtását megelőzően] az alárendelt kölcsönöket [helyesen: az alárendelt kötvényeket] saját tőkévé [helyesen: törzsrészvényyé] kell alakítani.

4 — A korábbi közlemények listáját illetően lásd a bankokról szóló közlemény 1. lábjegyzetét.

5 — Lásd a bankokról szóló közlemény 1. pontját.

44. Az olyan esetekben, amikor a bank már nem teljesíti a szabályozási [helyesen: minimális szabályozási] tőkekövetelményeket, az alárendelt kölcsönt [helyesen: az alárendelt kötvényeket főszabály szerint] az állami támogatás nyújtása előtt át kell alakítani vagy le kell írni [helyesen: csökkenteni kell a névértéküket]. Állami támogatás nem nyújtható azelőtt, hogy a saját tőkét, a hibridtőkét és az alárendelt kölcsönöket [helyesen: az átváltoztatható kötvényeket és az alárendelt kötvényeket] teljes mértékben felhasználták volna a veszteségek ellentételezésére.

45. A 43. és 44. pont [helyesen: pontban foglalt] követelmények teljesülésétől abban az esetben tekinthetnek el, ha az ilyen intézkedések végrehajtása veszélyeztetné a pénzügyi stabilitást, vagy aránytalan eredményekhez vezetne. [...]

46. A 43. és 44. pont végrehajtásakor a »hitelezői kompenzáció« (*no creditor worse off*) elvének kell érvényesülnie. Az alárendelt hitelezők tehát gazdasági értelemben nem kaphatnak kevesebbet annál, mint amennyit az eszközük állami támogatás nélkül ért volna.”

## 2. A 2001/24/EK irányelv

7. A 2001/24 irányelv<sup>6</sup> 2. cikkének hetedik francia bekezdése szerint „»reorganizációs intézkedések«: azok az intézkedések, amelyek célja a hitelintézet pénzügyi helyzetének megőrzése vagy helyreállítása, és amelyek érinthetik harmadik személyek korábban megszerzett jogait, ideértve a kifizetések felfüggesztésének, a végrehajtás felfüggesztésének vagy a követelések csökkentésének lehetőségét”.

## 3. A 2012/30/EU irányelv

8. A 2012/30 irányelv<sup>7</sup> a 77/91 irányelv<sup>8</sup> átdolgozása. A 2012/30 irányelv 29. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[b]ármely tőkeemelésről a közgyűlésnek kell határoznia”.

9. A 2012/30 irányelv 34. cikke előírja, hogy „[a] jegyzett tőke bármely leszállításáról, kivéve ha ezt bírósági határozat rendeli el, legalább a [...] közgyűlésnek kell határoznia”. Ugyanezen irányelv 35. cikke kimondja, hogy „[t]öbb részvényosztály esetén a közgyűlésnek a jegyzett tőke leszállítására vonatkozó határozatáról legalább minden olyan részvényosztálynak külön kell szavaznia, amelybe tartozó részvényesek jogait az ügylet érinti”. Ugyanakkor ezen irányelv 40. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„Amennyiben a tagállamok jogszabályai engedélyezik a társaságok számára, hogy jegyzett tőkéjüket kötelező részvénybevonással szállítsák le, elő kell írniuk, hogy legalább a következő feltételek teljesüljenek:

[...]

b) olyan esetben, amikor a kötelező bevonást csupán az alapszabály vagy az alapító okirat teszi lehetővé, a bevonásra vonatkozó határozatot a közgyűlés hozza meg, kivéve ha az érintett részvényesek ahhoz egyhangúlag hozzájárultak;

6 — A hitelintézetek reorganizációjáról és felszámolásáról szóló, 2001. április 4-i 2001/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 125., 15. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 4. kötet, 15. o.).

7 — A biztosítékok egyenértékűvé tétele céljából a részvénytársaságok alapításának, valamint tőkéjük fenntartásának és módosításának tekintetében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében az [EUMSZ] 54. cikk[...] második bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról szóló, 2012. október 25-i 2012/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 315., 74. o.).

8 — A biztosítékok egyenértékűvé tétele céljából a részvénytársaságok alapításának, valamint ezek tőkéje fenntartásának és módosításának tekintetében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról szóló, 1976. december 13-i 77/91/EGK második tanácsi irányelv (HL 1977. L 26., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 8. o.).

[...]

10. A 2012/30 irányelv 42. cikke értelmében:

„A [...] 40. cikk (1) bekezdésének b) pontjában foglalt olyan esetekben, amikor több részvényosztály van, a közgyűlésnek a jegyzett tőke visszaváltására vagy részvénybevonás útján történő leszállítására vonatkozó határozatáról legalább minden olyan részvényosztálynak külön szavaznia kell, amelybe tartozó részvényesek jogait az ügylet érinti.”

4. A 2014/59/EU irányelv

11. A 2014/59 irányelvet 2014. május 15-én fogadták el, létrehozva ezzel a hitelintézetek helyreállítását és szanálását célzó keretrendszert.<sup>9</sup> Ezen irányelv 117. cikke módosítja a 2001/24 irányelv 2. cikkét. Ugyanezen irányelv 123. cikke módosítja a 2012/30 irányelv 45. cikkét.

B – Nemzeti jog

12. A szlovén jog vonatkozó rendelkezéseit a bankszektorról szóló törvény (Zakon o bančništvu; a továbbiakban: ZBan-1) és a a ZBan-1 módosításáról vagy kiegészítéséről szóló törvény (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu; a továbbiakban: ZBan-1L) tartalmazza.

13. A ZBan-1 134. §-a („A bankok kiegészítő tőkéje”) előírja, hogy a bankok kiegészítő tőkéje magában foglalja az I. számú Kiegészítő Tőkét és a II. számú Kiegészítő Tőkét. Az I. számú Kiegészítő Tőke a következőket tartalmazza: alaptőke, alárendelt kölcsöntőke és más, jogállásukat és céljukat tekintve hasonló elemeket, míg a II. számú Kiegészítő Tőke az alárendelt kölcsöntőkét és más olyan elemeket foglal magában, amelyek jogállásukból és céljukból következően alkalmasak arra, hogy megfeleljenek a piaci kockázatok tőkekövetelményeinek.

14. A ZBan-1 253. §-a („Rendkívüli intézkedések”) előírja:

„(1) Az e törvényben meghatározott feltételek mellett a Szlovén Központi Bank határozatában az alábbi rendkívüli intézkedések végrehajtására kötelezheti a bankokat:

[...]

1.a. egyes leírható, illetve átalakítható kötelezettségek megszüntetése vagy átalakítása;

[...]

(3) A rendkívüli intézkedések a 2001/24/EK irányelvben előírt reorganizációs intézkedések közé tartoznak.”

<sup>9</sup> — A hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2014. május 15-i 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 173., 190. o.).

15. A ZBan-1 261a. §-a („A leírható, illetve átalakítható kötelezettségek megszüntetésének vagy átalakításának mértéke”) előírja:

„(1) A Szlovén Központi Bank a rendkívüli intézkedésekre vonatkozó határozatában akként rendelkezik, hogy:

1. a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek részben vagy teljesen megszüntetésre kerülnek,

[...]

(5) A leírható, illetve átalakítható banki kötelezettségek megszüntetését vagy átalakítását illetően a Szlovén Központi Banknak meg kell győződnie arról, hogy a leírható, illetve átalakítható banki kötelezettségek megszüntetése vagy átalakítása következtében az egyes hitelezők nem szenvednek nagyobb veszteséget, mint amely a bank csődje esetén érne őket.

(6) Leírható, illetve átalakítható banki kötelezettségek az alábbiak:

1. a bank alaptőkéje (a rangsorban első helyen álló kötelezettségek);

2. [...] az átváltoztatható kötvények jogosultjaival szemben fennálló kötelezettségek (a rangsorban második helyen álló kötelezettségek);

3. a kötvények jogosultjaival szemben fennálló olyan kötelezettségek, amelyeket az e törvény 134. §-ával összhangban figyelembe kell venni a bank kiegészítő saját tőkéjének számításakor, kivéve ha e kötelezettségek az e bekezdés 1. vagy 2. pontjában foglalt meghatározások hatálya alá tartoznak (a rangsorban harmadik helyen álló kötelezettségek);

4. az e bekezdés 1., 2., illetve 3. pontjában foglalt meghatározások hatálya alá nem tartozó azon kötelezettségek, amelyeket a bank fizetéseképtelenségi eljárása esetén a nem biztosított követelések kifizetését követően fizetnek ki (a rangsorban negyedik helyen álló kötelezettségek).”

16. A ZBan-1 261c. §-a („A leírható, illetve átalakítható kötelezettségek megszüntetésének vagy átalakításának mértéke”) a vonatkozó részében előírja:

„(1) A Szlovén Központi Bank a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek megszüntetésére vonatkozó [...] határozatában a leírható, illetve átalakítható banki kötelezettségek megszüntetéséről az előző cikkben foglalt nettó eszközök értékelése alapján a bank veszteségeinek fedezéséhez szükséges mértékben határoz.”

## II – A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

17. 2013. szeptember 17-én a Banka Slovenije (Szlovénia központi bankja) a ZBan-1 rendelkezéseinek megfelelően rendkívüli intézkedésekre vonatkozó határozatot fogadott el, és öt bankot (Nova Ljubljanska banka, d.d., Nova Kreditna banka Maribor, d.d., Abanka Vipava, d.d., Probanka, d.d. and Factor banka, d.d.; a továbbiakban: szóban forgó bankok), a ZBan-1 261a. §-ának (6) bekezdésében meghatározott valamennyi leírható, illetve átalakítható kötelezettség megszüntetésére kötelezett (a továbbiakban: szóban forgó intézkedések).

18. 2013. december 18-án az Európai Bizottság engedélyezte a szóban forgó bankoknak nyújtott állami támogatást.

19. A Državni svet (nemzeti tanács), a Varuh človekovih pravic (ombudsman) és több magánszemély (Kotnik és társai) a ZBan-1 és a ZBan-1L azon egyes rendelkezéseire irányuló alkotmányossági felülvizsgálatra irányuló eljárást indítottak az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság) előtt, amelyek a 17. pontban hivatkozott intézkedések alapjául szolgáltak (a továbbiakban: szóban forgó nemzeti szabályozás).

20. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság) kifejti, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás célja az volt, hogy a bankokról szóló közleménnyel összhangban megteremtse a tehermegosztás jogi keretét. Különösen a ZBan-1 261a. cikkének (6) bekezdésében meghatározott leírható, illetve átalakítható banki kötelezettségek felelnek meg a bankokról szóló közleményben szereplő saját tőke, átváltoztatható kötvény és alárendelt kötvény meghatározásának. Ez alapján a bíróság azt az álláspontot képviseli, hogy az alapügy keretében előterjesztett felperesi kifogások e közlemény rendelkezései ellen is irányulnak. Úgy véli, hogy e kifogások kérdéseket vetnek fel a bankokról szóló közlemény érvényessége és értelmezése kapcsán.

21. A fenti körülményekre tekintettel, a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és az alábbi előzetes döntéshozatali kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Tekintettel arra, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3. cikke (1) bekezdésének b) pontjával összhangban az állami támogatások területén az Európai Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, és hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkével összhangban a Bizottság hatáskörrel rendelkezik az állami támogatások területén történő döntéshozatalra, a bankokról szóló közleményt – annak konkrét jogkövetkezményeit illetően – úgy kell-e értelmezni, hogy az kötelező erővel bír azon tagállamok tekintetében, amelyek a gazdaságban bekövetkezett komoly zavart a hitelintézeteknek nyújtott állami támogatással kívánják megszüntetni, ha az ilyen támogatás állandó jellegű, és nem vonható vissza könnyen?
- 2) Összeegyeztethető-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107., 108. és 109. cikkével a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja – amely pontok az erkölcsi kockázat mérlegelése alapján a támogatás legszükségesebb minimumra szorítása céljából a nemzeti gazdaságban bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére irányuló állami támogatások nyújtásának lehetőségét a törzsrésztvények, az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények névértékének csökkentésére és/vagy az átváltoztatható kötvények, valamint az alárendelt kötvények törzsrésztvényé történő átalakítására irányuló kötelezettség teljesítésétől teszik függővé –, amennyiben azok túllépik a Bizottságnak az EUM-Szerződés állami támogatásokra vonatkozó, fenti rendelkezéseiben meghatározott hatáskörét?
- 3) A második kérdésre adott nemleges válasz esetén, összeegyeztethető-e a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja – amely pontok az állami támogatások nyújtásának lehetőségét a törzsrésztvények névértékének csökkentésére és/vagy a törzsrésztvényé történő átalakításra irányuló kötelezettség teljesítésétől teszik függővé – az uniós jog által meghatározott bizalomvédelem elvével, amennyiben ez a kötelezettség a bankokról szóló közlemény közzétételét megelőzően kibocsátott olyan résztvényekre (törzsrésztvények), átváltoztatható kötvényekre és alárendelt kötvényekre irányul, amelyek névértékét a kibocsátásuk időpontjában kizárólag a bank csődje esetén lehetett ellentételezés nélkül teljesen vagy részben csökkenteni?
- 4) A második kérdésre adott nemleges és a harmadik kérdésre adott igenlő válasz esetén összeegyeztethető-e az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének (1) bekezdésében előírt, tulajdonhoz való joggal a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja, amely pontok az állami támogatások nyújtásának lehetőségét a törzsrésztvények, az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények névértékének csökkentésére és/vagy az átváltoztatható kötvények, valamint az alárendelt kötvények törzsrésztvényé történő átalakítására irányuló kötelezettség teljesítésétől teszik

függővé az adós vagyonának felszámolására irányuló, olyan bírósági eljárás keretében lefolytatandó fizetésképtelenségi eljárás megindítása és lefolytatása nélkül, amelyben az alárendelt kötvények jogosultjai félként vehetnek részt az eljárásban?

- 5) A második kérdésre adott nemleges, valamint a harmadik és a negyedik kérdésre adott igenlő válasz esetén összeegyeztethetetlen-e a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja – amely pontok az állami támogatások nyújtásának lehetőségét a törzsrésztvények, az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények névértékének csökkentésére és/vagy az átváltoztatható kötvények, valamint az alárendelt kötvények törzsrésztvénné történő átalakítására irányuló kötelezettség teljesítésétől teszik függővé – a [2012/30 irányelv] 29., 34., 35. és 40–42. cikkével, amennyiben ezen intézkedések végrehajtásához a részvénytársaság alaptörvényének a részvénytársaság közgyűlésének határozata helyett az illetékes közigazgatási szerv határozatán alapuló leszállítása és/vagy felemelése szükséges?
- 6) Tekintettel a bankokról szóló közlemény 19. pontjára – különösen az alapvető jogok tiszteletben tartásának e pontban előírt követelményére –, 20. pontjára, valamint az átváltoztatható kötvényeknek és az alárendelt kötvényeknek az állami támogatás nyújtását megelőző átalakítására vagy névértékük csökkentésére vonatkozó elv betartása kötelezettségének a közlemény 43. és 44. pontjában foglalt megerősítésére, értelmezhető-e úgy a közlemény, hogy ezen intézkedés nem kötelezi a gazdaságban bekövetkezett komoly zavart a hitelintézeteknek nyújtott állami támogatás révén megszüntetni szándékozó tagállamokat arra, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikke (3) bekezdésének b) pontján alapuló állami támogatás nyújtásának feltételeként vezessék be az említett átalakítás vagy névértékcsökkentés végrehajtásának kötelezettségét, vagy pedig úgy, hogy az állami támogatás engedélyezéséhez elegendő, ha az átalakításra vagy névértékcsökkentésre pusztán arányosan kerül sor?
- 7) Az irányelv 2. cikkének hetedik francia bekezdése értelmezhető-e úgy, hogy a reorganizációs intézkedésekbe beletartoznak a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában foglalt, részvényesekre és alárendelt hitelezőkre vonatkozó tehermegosztási intézkedések is (az első osztályú törzsrésztvények, az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények névértékének csökkentése, valamint az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények törzsrésztvénné való átalakítása)?”

22. A jelen eljárásban T. Kotnik, J. Sedonja, A. Pipuš, F. Marušič, J. Forte, a Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, a Državni svet, a Državni zbor (szlovén nemzetgyűlés) és a Banka Slovenije, valamint Írország, az olasz, a szlovén és a spanyol kormány, továbbá a Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket, a 2015. december 1-jei tárgyaláson pedig meghallgatták T. Kotnik, J. Sedonja, a Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, J. Forte, I. Karlovšek, a Državni svet, a Banka Slovenije, valamint Írország, a spanyol és a szlovén kormány, továbbá a Bizottság szóbeli előadásait.

### III – Elemzés

#### A – A Bíróság hatásköre

23. A Bizottság mindenekelőtt arra hivatkozik, hogy a bankokról szóló közlemény nem magánszemélyeknek címzett jogi aktus, és nem irányul arra, hogy magánszemélyek számára jogokat keletkeztessen. Ez alapján a Bizottság kétségeit fejezi ki a Bíróságnak az előterjesztett kérdések megválaszolására irányuló hatásköre tekintetében.

24. A Bizottság érve álláspontom szerint megalapozatlan. Önmagában az a körülmény, hogy valamely jogi aktust nem magánszemélyeknek címeznék, vagy az nem irányul arra, hogy magánszemélyek számára jogokat keletkeztessen, nem jelenti azt, hogy az ilyen jogi aktus az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárás<sup>10</sup> hatályán kívül esik. A Bizottság érve az eltérő jogi aktusok között megkülönböztetéseket vezetne be, amelyek a Szerződés e rendelkezésében nem szerepelnek. Az EUMSZ 267. cikk értelmében ugyanis az a lényeges, hogy a Bíróság által a kérdéses jogi aktus értelmezése vagy érvényessége kapcsán adott válasz valóban szükséges-e a nemzeti bíróság döntéshozatalához.

25. Ezenkívül, amint azt az alábbiakban kifejtem, a „puha jogi” [soft law, nem kötelező erejű] aktusok (mint a bankokról szóló közlemény), még ha nem kötelezőek is a magánszemélyek számára, ugyanakkor más típusú joghatásokat kiválhatnak. A Bizottság ennek megfelelően számos esetben válaszolt meg a nemzeti bíróságok által előterjesztett olyan kérdéseket, amelyek „puha jogi” aktusok rendelkezéseire vonatkoztak.<sup>11</sup>

## B – Az előterjesztett kérdések

### 1. Előzetes megjegyzések

26. Mielőtt belefognék a jelen eljárásban felmerült kérdések vizsgálatába, néhány előzetes megjegyzést kívánok tenni.

27. Úgy tűnik, az előterjesztett kérdések közül néhány azon az előfeltételezésen alapul, hogy a bankokról szóló közlemény, ha nem is *de iure*, de legalábbis *de facto* kötelező jellegű a tagállamokra nézve. Máskülönb a kérdést előterjesztő bíróságnak nem lenne oka arra, hogy egy ilyen közlemény érvényességét kétségbe vonja.

28. Ez az előfeltevés azonban téves. Amint azt az első kérdésre adott válaszomban részletesen kifejtem, a bankokról szóló közlemény nem kötelező a tagállamokra nézve. A tagállamok ennél fogva az uniós jog értelmében nem kötelesek a bankokról szóló közlemény rendelkezéseinek belső szabályozás elfogadásával való átültetésére.

29. Ebből számomra logikailag az következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak az e jogi norma érvényessége tekintetében fennálló kétségei viszonylag könnyen eloszlathatók.

30. Ugyanakkor úgy vélem, hogy ha a Bíróságnak a bankokról szóló közlemény érvényességére kell korlátoznia a vizsgálatát, az alapügyben a kérdést előterjesztő bíróság előtt felmerült jogi kérdéseket nem lehet teljes mértékben megválaszolni. Függetlenül a bankokról szóló közlemény által kifejtett joghatásoktól, kétségtelen, hogy a ZBan-1 és ZBan-1L vitatott rendelkezéseit az e közleményben foglaltak teljesítése érdekében fogadták el. Ugyanis a szóban forgó bankoknak nyújtott állami támogatásokat a Bizottság gyorsan jóváhagyta.

31. Ennél fogva, amint azt a szlovén kormány javasolja, a Bíróság vizsgálatát, ahol lehetséges, ki kell terjeszteni az olyan rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségére, mint a szóban forgó nemzeti szabályozás vagy a szóban forgó intézkedések. Ennek érdekében az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság) által előterjesztett kérdések közül néhányat átfogalmazok, és ezen indítvány egy jelentős részét e kérdéseknek szentelem.

10 — Lásd ebben az értelemben: Deutsche Shell ítélet, C-188/91, EU:C:1993:24, 18. és 19. pont; JVC France ítélet, C-312/07, EU:C:2008:324, 29., 32. és 33–37. pont.

11 — Lásd többek között: Grimaldi-ítélet, C-322/88, EU:C:1989:646, 7–9. pont; Lodato & C ítélet, C-415/07, EU:C:2009:220, 23. pont.



## 2. Első kérdés

32. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság a bankokról szóló közlemény joghatásai tekintetében kér iránymutatást. A bíróság lényegében arra vár választ, hogy a tagállamokra nézve *de facto* kötelező jellegűnek kell-e tekinteni a bankokról szóló közleményt.

33. Az első kérdésre, álláspontom szerint, nemleges választ kell adni.

34. Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése szerint az egyes intézmények a „Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el”.

35. Nyilvánvaló, hogy az EUMSZ 108. cikk értelmében a konkrét támogatási intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata főszabály szerint a Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik, amelyet az uniós bíróság felülvizsgálhat.<sup>12</sup> A vizsgálat során, amely magában foglalja a különböző gazdasági és társadalmi tényezők páneurópai összefüggésben való értékelését és mérlegelését,<sup>13</sup> a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik.<sup>14</sup>

36. Ezzel szemben a Bizottság e területen nem rendelkezik általános jogalkotási hatáskörrel. Az EUMSZ 109. cikk kizárólag a Tanácsot hatalmazza fel arra, hogy az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikk alkalmazása érdekében a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációk követően megfelelő rendeleteket alkosson. A Tanács e területen bizonyos szabályozási jogköröket a Bizottságra ruházhat.<sup>15</sup>

37. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság nem rendelkezik olyan általános és absztrakt kötelező jogszabályok megalkotására irányuló hatáskörrel, amelyek például az olyan helyzeteket szabályozzák, amelyekben a támogatás összeegyeztethetőnek tekinthető, mivel az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja értelmében valamely tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére irányul. Bármely ehhez hasonló kötelező szabályozás semmis.<sup>16</sup>

38. Ugyanakkor az átláthatóság, valamint az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság biztosítása érdekében a Bizottság „puha jogi” aktusokat (így iránymutatásokat, értesítéseket vagy közleményeket) tehet közzé abból a célból, hogy tájékoztatást nyújtson arra nézve, hogy milyen formában kíván élni bizonyos helyzetekben a fent hivatkozott mérlegelési jogkörrel.<sup>17</sup> Jóllehet a Bíróság kimondta, hogy a „puha jogi” aktusokhoz hasonló rendelkezéseket az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködésre irányuló kötelezettség alapján a tagállami hatóságoknak megfelelően figyelembe kell venniük,<sup>18</sup> e kötelezettség nem értelmezhető úgy, mint amely – akár csak *de facto* – kötelezővé tenné e szabályokat, kibújva ezzel az EUM-Szerződésben előírt jogalkotási eljárás alól.

39. Ennélfogva ezen elvek és szabályok a tagállamokra nézve nem kötelezőek. E szabályok csak a Bizottságra nézve, és még ebben az esetben is csupán a mérlegelési jogköre gyakorlásának korlátozásaként fejthetnek ki közvetlen joghatást: ezen intézmény olyan intézkedéseket köteles elfogadni, amelyek megfelelnek e szabályoknak, amelyekről nem térhet el, kivéve ha érvényes indokkal

12 — Lásd ebben az értelemben: van Calster és társai ítélet, C-261/01 és C-262/01, EU:C:2003:571, 75. pont; Transalpine Ölleitung in Österreich ítélet, C-368/04, EU:C:2006:644, 38. pont; Deutsche Lufthansa ítélet, C-284/12, EU:C:2013:755, 28. pont.

13 — Lásd: Banco Privado Português és Massa Insolvente do Banco Privado Português kontra Bizottság végzés, C-93/15 P, EU:C:2015:703, 61. pont.

14 — Lásd: Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-310/99, EU:C:2002:143, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

15 — Lásd különösen az EUMSZ 108. cikk (4) bekezdését.

16 — Lásd analógia útján: Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-57/95, EU:C:1997:164.

17 — Lásd ebben az értelemben: Németország és társai kontra Kronofrance ítélet, C-75/05 P és C-80/05 P, EU:C:2008:482, 60. és 61. pont; valamint analógia útján: Bizottság kontra Görögország ítélet, C-387/97, EU:C:2000:356, 87. pont.

18 — Lásd ebben az értelemben: Grimaldi-ítélet, C-322/88, EU:C:1989:646, 18. és 19. pont; Kokott főtanácsnok Expedia-ügyre vonatkozó indítványa, C-226/11, EU:C:2012:544, 38. pont.

szolgál e tekintetben. Érvényes indok hiányában a saját maga által felállított szabályok megszegése olyan általános jogelvek sérülését eredményezheti, mint az egyenlő bánásmód vagy a bizalomvédelem elve.<sup>19</sup> Ennélfogva e szabályok kötik a Bizottságot, feltéve azonban, hogy azok nem ellentétesek a Szerződésekkel vagy más alkalmazandó jogszabállyal.<sup>20</sup>

40. Ebből következően a bankokról szóló közleményhez hasonló jogi eszköz *de iure* vagy *de facto* értelemben véve a tagállamokra nézve nem tekinthető kötelezőnek. E szabályok a tagállamokra nézve legfeljebb esetlegesen vagy közvetve fejthetnek ki joghatást. A tagállamok még az ehhez hasonló közlemények közzétételét követően is szabadon értesíthetik a Bizottságot azon támogatási intézkedésekről, amelyeket összeegyeztethetőnek tekintenek, még ha az e közleményben előírt feltételeknek nem felelnek is meg.<sup>21</sup> A Bizottság az ehhez hasonló közlemények alapján a Szerződés rendelkezéseire figyelemmel köteles körültekintően megvizsgálni az ilyen támogatási intézkedések összeegyeztethetőségét.

41. Ennek megfelelően pusztán az a körülmény, hogy a bankokról szóló közlemény egy vagy több szabályát nem tartották tiszteletben, önmagában nem minősül érvényes indoknak ahhoz, hogy a Bizottság a támogatást összeegyeztethetetlennek nyilvánítsa.<sup>22</sup> A Bizottság eltérhet – ennélfogva igazolt esetben köteles eltérni – a bankokról szóló közleményben lefektetett elvektől.<sup>23</sup> Ezen eltérés téves megtagadása természetesen az EUMSZ 263. cikk és az EUMSZ 265. cikk alapján megtámadható az uniós bíróság előtt.<sup>24</sup>

42. Gyakran kétségkívül nem lehet könnyű a tagállamok számára, hogy meggyőzzék a Bizottságot arról, hogy valamely ügy sajátos jellemzői miatt a bankokról szóló közleményben lefektetett alapelvek egyikét (például a tehermegosztás elvét) nem lehet alkalmazni. Valószínű, hogy a Bizottság által megkövetelt összetettebb jogi elemzés miatt (az ügy nem tartozik a közleményben előzetesen vizsgált helyzetek hatálya alá), a tervezett támogatás összeegyeztethetőségére irányuló vizsgálat eredményét tekintve még bizonytalanabbá válhat, és még több időt vehet igénybe, esetlegesen pedig az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindításához is vezethet.<sup>25</sup>

43. Még inkább feltételezhető, hogy az alapügybelihez hasonló helyzetekben (az egyik tagállam teljes pénzügyi rendszere stabilitásának szétesésével fenyegető pénzügyi válság) a kormányok nem minden esetben állnak készen azon kockázat vállalására, hogy olyan támogatási intézkedést jelentsenek be a Bizottságnak, amely nem teljes egészében felel meg a bankokról szóló közlemény rendelkezéseinek. Tisztában vagyok azzal, hogy bizonyos körülmények között egy bejelentett támogatás zökkenőmentes és gyors jóváhagyása különös jelentőséggel bír a kormányok számára. Mindazonáltal ezek olyan célszerűségi megfontolások, amelyek relevánsak lehetnek a politikai döntések kormányok általi elfogadása szempontjából, ugyanakkor nem befolyásolhatják az uniós jogi aktusoknak a Szerződésekben rögzített szabályokból fakadó jellegét és joghatásait. Az a körülmény, hogy valamely tagállam vállalja annak kockázatát, hogy a tervezett támogatás várakozási idejét meg kell

19 — Lásd, tekintettel a 2008-as bankokról szóló közleményre: Banco Privado Português és Massa Insolvente do Banco Privado Português ítélet, C-667/13, EU:C:2015:151, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Az estoppel elv hasonló következménye merül fel azon tagállami hatóságok tekintetében, amelyek valamely Bizottság által elfogadott „soft law” jogi eszközben foglalt elvek betartására kifejezetten kötelezettséget vállaltak: ezen elvek indokolatlan alkalmazását az érintett magánszemélyek a *maxim venire contra factum proprium non valet* elvnek megfelelően felróhatják e hatóságoknak. Lásd ebben az értelemben: Expedia-ítélet, C-226/11, EU:C:2012:795, 26. és 27. pont.

20 — Lásd: Deufil kontra Bizottság ítélet, 310/85, EU:C:1987:96, 22. pont; Spanyolország kontra Bizottság ítélet, C-351/98, EU:C:2002:530, 53. pont.

21 — Lásd ebben az értelemben: EREF kontra Bizottság végzés, T-694/14, EU:T:2015:915, 26. és 29. pont.

22 — Az ezzel ellentétes következtetésből lényegében az következne, hogy a Bizottság e területen jogalkotási hatáskörrel van felruházva. Ennélfogva nem osztom a Sharpston főtanácsnok által a 21. lábjegyzetben hivatkozott Görögország kontra Bizottság ügyre (C-431/14 P, EU:C:2015:699) vonatkozó indítványban a Szerződés rendelkezéseinek értelmezése vagy a fennálló ítélkezési gyakorlat olvasata tekintetében javasoltakat.

23 — Lásd ebben az értelemben: Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra Portugália ügyre vonatkozó indítványa, C-391/01, EU:C:2002:270, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd továbbá: Fachvereinigung Mineralfaserindustrie kontra Bizottság ítélet, T-375/03, EU:T:2007:293, 140. és 141. pont; valamint analógia útján: Smurfit Kappa Group kontra Bizottság végzés, T-304/08, EU:T:2010:279, 86–97. pont.

24 — Lásd: EREF kontra Bizottság ítélet, T-694/14, EU:T:2015:915, 26. és 29. pont.

25 — Lásd: EREF kontra Bizottság ítélet, T-694/14, EU:T:2015:915, 29. pont.

hosszabbítania, valamint hogy az arra irányuló kötelezettsége, hogy meggyőzze a Bizottságot a támogatási intézkedés összeegyeztethetőségéről, nehézségekbe ütközhet, mindössze egyszerű ténybeli következmény, nem pedig a bankokról szóló közlemény állítólagos kötelező jellegéből fakadó kötelező joghatás.<sup>26</sup>

44. Jogi szempontból különös jelentőséggel bír, hogy a tagállamok képesek lehetnek annak bizonyítására, hogy valamely nehéz helyzetben levő banknak nyújtott támogatás a tehermegosztás hiánya (vagy a bankokról szóló közleményben lefektetett bármely másik feltétel nem teljesítése) ellenére megfelel az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában előírt követelményeknek. Sőt még olyan helyzet is elképzelhető – azon helyzeteken kívül, amelyet maga a bankokról szóló közlemény már előír –, amelyben valamely kormány bizonyíthatja, hogy valamely bank megmentése és szerkezetátalakítása például kevesebb költséggel jár az állam számára, valamint annak lefolytatása gyorsabb és egyszerűbb, ha a bankokról szóló közleményben hivatkozott összes vagy közülük egyes befektetőkkel szemben nem fogadnak el tehermegosztási intézkedéseket.<sup>27</sup>

45. A fenti megfontolások alapján az első kérdésre álláspontom szerint azt a választ kell adni, hogy a bankokról szóló közlemény nem kötelező a tagállamokra nézve.

### 3. Második kérdés

46. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy a bankokról szóló közleménynek a részvényesek és az alárendelt hitelezők közötti tehermegosztásra vonatkozó 40–46. pontjával a Bizottság túllépi-e az EUMSZ 107–EUMSZ 109. cikkel ráruházott hatáskört.

a) A Bizottság mindig megköveteli a tehermegosztást?

47. A fent említettek szerint a második kérdés azon az elgondoláson alapul, hogy a bankokról szóló közlemény *de facto* olyan szabályokat ír elő, amelyeket a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani.

48. Azonban ez az előfeltételezés az első kérdésre adott válasz keretében kifejtett okokból helytelen: a bankokról szóló közlemény, ideértve annak 40–46. pontját, nem kötelező a tagállamokra nézve. Ennek megfelelően egyértelmű, hogy a Bizottság nem tekintheti a bankokról szóló közleményben szereplőhöz hasonló tehermegosztást a bajba jutott bankoknak nyújtott, az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjával összeegyeztethető tervezett támogatások bejelentése elengedhetetlen feltételének. A támogatási intézkedések, annak ellenére, hogy nem írnak elő tehermegosztást, igenis megfelelhetnek a Szerződés rendelkezéseiben előírt követelményeknek. Végző soron a tehermegosztás nem is jelenik meg az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése b) pontjának szövegében.

49. Ez a következtetés annál is inkább érvényes, mivel maga a bankokról szóló közlemény szövege mondja ki, hogy a tehermegosztás csak „normál esetben” (41. és 43. pont) és „főszabály szerint” (43. és 44. pont) kötelező, és nem írható elő, amennyiben alapvető jogokat sérthet (19. pont), veszélyeztetheti a pénzügyi stabilitást, vagy aránytalan eredményekhez vezethet (45. pont). Rendkívüli körülmények között ennél fogva a Bizottság nem követelheti meg a tehermegosztást.

26 — Lásd analógia útján: IBM kontra Bizottság ítélet, 60/81, EU:C:1981:264, 19. pont; Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-301/03, EU:C:2005:727, 30. pont. Lásd továbbá: Németország kontra Bizottság ítélet, T-258/06, EU:T:2010:214, 151. pont.

27 — Ez a helyzet állhat fenn például, ha – a „hitelezői kompenzáció” (no creditor worse off) elve alapján – a befektetők részéről megkövetelt hozzájárulás mértékét túlzottan alacsonyan határoznák meg, és a hatóságok költséges peres eljárásokra számíthatnak, vagy eljárási nehézségekbe ütközhetnek a tehermegosztási intézkedések végrehajtása érdekében. E körülmények között nem lehet kizárni, hogy valamely tagállam szükségesnek ítélné, hogy a bank szerkezetátalakítása által megkövetelt (korlátozott) többletforrásokat rendelkezésre bocsássa.

b) Megsérti-e a Bizottság az állami támogatásra vonatkozó szabályokat azzal, hogy rendes körülmények között megköveteli a tehermegosztást?

50. Ugyanakkor a nemzeti bíróság által előterjesztett kérdés úgy is értelmezhető, hogy az annak megválaszolására irányul, hogy a Bizottság tévesen értelmezi és alkalmazza-e az állami támogatásra vonatkozó szabályokat annak megállapításával, hogy a bankokról szóló közleménnyel szabályozott helyzetekben a bajba jutott bankoknak nyújtott támogatások rendes körülmények között, az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjával való összeegyeztethetőség érdekében megkövetelik a tehermegosztási intézkedéseket.

51. Erre a kérdésre véleményem szerint nemleges választ kell adni.

52. Amint az a 35. pontban említésre került, a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak vizsgálata tekintetében, hogy valamely tagállami támogatás az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja alapján összeegyeztethetőnek nyilvánítható-e a belső piaccal. Úgy tűnik, egyetlen állami támogatásra vonatkozó szabály sem akadályozza meg a Bizottságot abban, hogy e vizsgálat érdekében figyelembe vegye, hogy sor került-e tehermegosztási intézkedések elfogadására, és ha igen, milyen mértékben. Ezzel szemben úgy tűnik számomra, hogy az ehhez hasonló bármely intézkedés elfogadására vonatkozó kedvező álláspont megfelelhet a Szerződés állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseinek alapját képező elveknek. Amint azt kifejttem, ez még inkább alkalmazandónak tűnik a bankokról szóló közlemény által szabályozott helyzetekre.

53. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely támogatás csak akkor nyilvánítható a belső piaccal összeegyeztethetőnek, ha ez az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésében felsorolt valamely cél megvalósítása érdekében *szükséges*. Azok a támogatások, amelyek meghaladják a kitűzött cél megvalósítása érdekében szigorú értelemben véve szükséges mértéket, a támogatás kedvezményezettjének nyújtott indokolatlan versenyelőnyhöz vezet. Az ehhez hasonló támogatás következképpen nem tekinthető összeegyeztethetőnek a belső piaccal.<sup>28</sup>

54. Természetesen az arra irányuló követelmény, hogy a nehéz helyzetben lévő bank mozgósítsa saját forrásait, hogy legalább részben fedezze a veszteségeket, mielőtt bármilyen állami támogatásban részesül, és hogy amennyiben szükséges és helyénvaló, e bank befektetői szintén járuljanak hozzá a feltőkésítéshez, úgy tűnik, alkalmas arra, hogy a támogatást a szükséges minimumra korlátozza. Ennélfogva a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjának létjogosultsága összeegyeztethetőnek tűnik a Szerződés állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseinek alapját képező elvekkel.

55. A Bizottságnak ugyanis a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott támogatásokra vonatkozó – az uniós Bíróság által megerősített<sup>29</sup> – gyakorlata már a válság kirobbanása előtt általános módon megkövetelte a támogatások kedvezményezettjeitől, hogy azok megfelelő mértékben járuljanak hozzá a szerkezetátalakítási költségekhez.<sup>30</sup> Igaz, hogy az állami támogatásra vonatkozó szabályok nem szükségszerűen követelik meg a „feltőkésítési” intézkedések valamelyikét azon társaság részvényeseitől és hitelezőitől, amelynek szerkezetátalakítását a tagállam végre kívánja hajtani. Mindazonáltal valamely, magától a vállalattól vagy annak részvényeseitől és hitelezőitől érkező jelentősebb hozzájárulás – lehetőség szerint a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában hivatkozott tehermegosztási intézkedések formájában – a bankokról szóló közleményben szabályozott helyzetek miatt még inkább indokoltnak tekinthető.<sup>31</sup>

28 — Lásd ebben az értelemben: Nuova Agricast ítélet, C-390/06, EU:C:2008:224, 68. és 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Németország kontra Bizottság ítélet, C-400/92, EU:C:1994:360, 12., 20. és 21. pont.

29 — Lásd például: Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-17/99, EU:C:2001:178, 36. pont; Corsica Ferries France kontra Bizottság ítélet, T-349/03, EU:T:2005:221, 66. pont.

30 — Lásd például a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatásra vonatkozó bizottsági közlemény (HL C 244., 2. o.) 7., 43–45. pontját.

31 — Lásd: ABN Amro Group kontra Bizottság ítélet, T-319/11, EU:T:2014:186, 43. pont; Corsica Ferries France kontra Bizottság ítélet, T-349/03, EU:T:2005:221, 266. pont.

56. A bankokról szóló közlemény az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja alapján fogadták el, amely lehetővé teszi a tagállamok gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetése érdekében történő támogatásnyújtást.<sup>32</sup> E támogatási forma csak különleges körülmények között nyújtható: a zavarnak „komolynak” kell lennie, és az adott tagállam gazdaságának egészét, és nem csupán valamelyik régióját vagy területének egyes részeit kell érintenie.<sup>33</sup> A jelen ügyben az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése b) pontjának jogalapként való alkalmazása annál is inkább indokoltnak tűnik, mivel a komoly zavar, amely egy világszintű pénzügyi válságból fakadt, eltérő mértékben több tagállam gazdaságát érintette.

57. Az alábbiakban kifejtett okoknál fogva nem tartom észszerűtlennek, hogy, először is, a bankokról szóló közlemény által szabályozott helyzetek különleges jellege megköveteli annak különösen szigorú vizsgálatát, hogy a bejelentett támogatást valóban a szükséges minimumra korlátozták-e, másodsor, hogy az ilyen szigorú vizsgálatot főszabály szerint az összes ilyen, a Bizottságnak bejelentett támogatás esetében el kell végezni.

58. A pénzügyi szolgáltatások, és különösen a banki szolgáltatások, olyan tevékenységeknek minősülnek, amelyeket – legalábbis az állami támogatás szempontjából – ugyanúgy kell tekinteni, mint bármely más gazdasági tevékenységet. Olyan tevékenység, amelyet számos (magán- vagy állami kézben lévő) vállalat folytat egy nyílt és versenyző piacon. Ami a többi gazdasági tevékenységet illeti, a piacon tevékenykedő vállalkozásokba egyének fektetnek be annak érdekében, hogy a befektetéseikből nyereségre tegyenek szert. Bármely gazdasági tevékenységre jellemző, hogy egyes – általában a leggyengébb teljesítményt nyújtó – vállalkozások elbuknak, és elhagyják a piacot, e vállalkozások befektetői pedig következképpen elveszítik befektetéseik egészét vagy annak egy részét.<sup>34</sup>

59. Ugyanakkor azonban a pénzügyi szolgáltatások igen megkülönböztetett szerepet töltenek be a modern gazdasági rendszerekben. A bankok és más hitelintézetek létfontosságú pénzügyi forrást jelentenek egy adott piacon tevékenykedő vállalkozások (legnagyobb része) számára. Ráadásul a bankok között gyakori a szoros összefonódás, és közülük számos bank nemzetközi szinten működik. Ez az oka annak, hogy egy vagy több bank válsága azt a veszélyt hordozza magában, hogy e válság gyorsan átterjed a többi bankra (mind a székhelyük szerinti államban, mind a többi tagállamban), másfelől pedig kedvezőtlen továbbgyűrűző hatások kockázatát rejti magában a többi gazdasági ágazatra nézve (amelyre gyakran „reálgazdaságként” hivatkoznak).<sup>35</sup> A magánszemélyek életét e fertőző folyamat végső soron súlyos mértékben befolyásolhatja.

60. Következésképpen a pénzügyi válság során az állami hatóságoknak olyan kihívásokkal kell szembenézniük, amelyek gyakran nagyon sürgős beavatkozást követelnek meg az egymással versengő különböző érdekek közötti kényes egyensúly kialakítása érdekében. Egyrészt a hatóságoknak biztosítaniuk kell a pénzügyi rendszerük stabilitását, és el kell kerülniük, vagy csökkenteniük kell az „egészséges” bankok és a reálgazdaság megfertőződését. Másrészt ugyanakkor a hatóságoknak, amennyire csak lehetséges, korlátozniuk kell a bevont állami forrásokat, mivel e stabilitás biztosításának az állami költségvetésre nehezedő költségei tekintélyesek lehetnek. Az állam túlzott mértékű kitétsége ugyanis azt eredményezheti, hogy a pénzügyi válság államadósság-válságba fordul át, ami a gazdasági és monetáris unióra (GMU) nézve is káros következmények lehetőségét hordozza magában. Ezenkívül, amint arra a szlovén kormány is rámutatott, egy jelentős mértékű állami beavatkozás, amely teljes és feltétel nélküli támogatást nyújt a nehézségekkel küzdő bankok számára, a verseny jelentős torzulásához vezethet, és veszélyezteti a belső piac egységességét: a kevésbé jól teljesítő

32 — Lásd a bankokról szóló közlemény (3) preambulumbekkezdését.

33 — Lásd: Freistaat Sachsen és társai kontra Bizottság ítélet, T-132/96 és T-143/96, EU:T:1999:326, 167. pont, fellebbezés nyomán helybenhagyta: Freistaat Sachsen és társai kontra Bizottság ítélet, C-57/00 P és C-61/00 P, EU:C:2003:510, 97. és 98. pont).

34 — Lásd: Bot főtanácsnok KA Finanz ügyre vonatkozó indítványa, C-483/14, EU:C:2015:757.

35 — Lásd a bankokról szóló közlemény 25. pontját.

versenyársaknak nyújtott támogatás hátrányosabb helyzetbe hozza a jól teljesítő vállalatokat. Ráadásul ez erkölcsi kockázatvállalásra ösztönözhet: a hitelintézeteket a nagyobb haszon elérése reményében kockázatosabb befektetésekre készítheti, hiszen pénzügyi nehézségek esetén az állami hatóságok, úgy tűnik, készek arra, hogy fellépjenek, és állami pénzzel a megmentésükre siessenek.

61. Ráadásul a Bizottság hatásos érveléssel rendelkezik arra, hogy *általánosságban* követelje meg a tehermegosztási intézkedéseket. A Bizottság ugyanis egyenlőtlené tenné a versenyfeltételeket a bankok számára, amennyiben csak akkor követelne meg ilyen intézkedéseket, ha az érintett tagállam képtelen lenne az ezen intézkedések felváltásához szükséges további pénzügyi források biztosítására. A bankok csakugyan nem kezelhetők eltérően a letelepedésük helye szerinti tagállam méretétől vagy fennálló gazdasági körülményeitől függően.<sup>36</sup>

62. A fentiekre való tekintettel úgy vélem, hogy a Bizottság joggal vélheti úgy, hogy a bankokról szóló közlemény által szabályozotthoz hasonló helyzetekben a befektetők általi tehermegosztás általánosságban szükségesnek tekinthető a támogatás tekintetében annak érdekében, hogy azt az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja alapján összeegyeztethetőnek lehessen tekinteni.

63. A fentiek alapján arra a megállapításra jutottam, hogy a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja nem lépi túl az EUMSZ 107–EUMSZ 109. cikkel a Bizottságra ruházott hatáskört. Ráadásul a Bizottság annak megállapításával, hogy a bankokról szóló közlemény által szabályozotthoz hasonló helyzetekben a bajba jutott bankoknak nyújtott támogatás általánosságban megköveteli a tehermegosztási intézkedéseket annak érdekében, hogy a támogatás összeegyeztethető legyen az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjával, nem értelmezi vagy alkalmazza tévesen az állami támogatásra vonatkozó szabályokat.

#### 4. A harmadik és negyedik kérdés

64. A harmadik és negyedik kérdésével, amelyeket együttesen lehet vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában előírt tehermegosztás összeegyeztethető-e a bizalomvédelem elvével és a tulajdonhoz való joggal (a továbbiakban együttesen: szóban forgó jogok).

65. A Bíróság a bizalomvédelem elvét az egyén védelme szempontjából az uniós jog egyik magasabb rangú általános alapelveként tekinti.<sup>37</sup> Továbbá a Charta 17. cikkének (1) bekezdése szerint a tulajdonhoz való jog az uniós jogrend által elismert egyik alapvető jognak minősül.

66. Ugyanakkor nem értek egyet az alapügy felpereseinek álláspontjával, amely szerint a bankokról szóló közlemény sérti a szóban forgó jogokat. Mindenekelőtt emlékeztetek arra, hogy ez az eszköz nem kötelező a tagállamokra nézve: valamely támogatási intézkedés az ezen eszköz által szabályozott helyzetekben összeegyeztethetőnek tekinthető a belső piaccal, még ha az abban foglalt szabályokat (ideértve a tehermegosztásra vonatkozó szabályokra) nem előírászerűen követték is.

67. Ráadásul, amint arra fent rámutattam,<sup>38</sup> a bankokról szóló közlemény kifejezetten kimondja, hogy a tehermegosztás nem minden esetben kötelező, különösen ha az az alapvető jogok megsértésével jár. Ezért az uniós állami támogatásra vonatkozó szabályok (ideértve a bankokról szóló közleményben megállapított elveket) egyik rendelkezése sem értelmezhető úgy, mint amely megköveteli a tehermegosztást abban az esetben, ha az a szóban forgó jogok valamelyikének megsértésével jár.

36 — Lásd a bankokról szóló közlemény 9. és 18. pontját.

37 — Lásd: Mulder és társai kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-104/89 és C-37/90, EU:C:2000:38, 15. pont.

38 — A fenti 49. pont.

a) A bankokról szóló közlemény sérti a bizalomvédelem elvét?

68. Még közelebből, a bizalomvédelem elvét illetően megjegyzem, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az ilyen elvárás csak abban az esetben merülhet fel, ha valamely személy pontos, feltételhez nem kötött és egybehangzó, valamint hatáskörrel rendelkező és megbízható forrásokból származó ígéreteket kapott.<sup>39</sup> Nem látom, hogy az alapügy felperesei mikor és milyen formában kaptak bármilyen ígéretet arra, hogy a bajba jutott bankok megmentésére és szerkezetátalakítására irányuló állami intézkedések semmilyen formában nem érintik majd befektetéseiket. Az a körülmény, hogy a bankokról szóló közlemény közzétételét megelőzően a Bizottság a támogatásoknak az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja alapján való összeegyeztethetőségét nyilvánította érdekében<sup>40</sup> nem szisztematikusan követelte meg a tehermegosztási intézkedéseknek a hitelezőkkel és más hasonló típusú befektetővel szembeni előírását, a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében nem tekinthető „pontos, feltételhez nem kötött és egybehangzó ígéretnek”. A Bizottság részéről tett egyértelmű és kifejezett kötelezettségvállalás hiányában egy elővigyázatos és körültekintő befektető nem bízhat az olyan fennálló helyzet fennmaradásában, amelyet a hatáskörrel rendelkező hatóságok mérlegelési jogkörük keretein belül módosíthatnak.<sup>41</sup> A Bizottságnak képesnek kell lennie arra, hogy az EUMSZ 107. cikk alapján a támogatással érintett piacoknak, és általánosabban az uniós gazdaság egészének a változó körülményeihez igazítsa a vizsgálatát.<sup>42</sup> A Bizottságnak továbbá képesnek kell lennie arra, hogy tanuljon a múltbéli gyakorlatából, és a felhalmozódott tapasztalatokra építve következetesen alakítsa a bejelentett támogatásokra vonatkozó vizsgálati módszereit.<sup>43</sup>

69. Nem merülhet fel továbbá a bizalomvédelem elvének megsértése amiatt sem, hogy a Bizottság a bankokról szóló közleményben nem írt elő átmeneti időszakot, mielőtt az új elveket alkalmazni kellett volna. Igaz ugyan, hogy az átmeneti időszakok többnyire alkalmasak arra, hogy lehetővé tegyék a gazdasági szereplők számára, hogy alkalmazkodjanak egy adott jogterület politikájában bekövetkező változásokhoz. Azonban ez nem mindig van így. Például a bankokról szóló közlemény által szabályozott helyzetekben meg kell akadályozni a pénzeszközök kiáramlását (különösen az átváltoztatható kötvények jogosultjaitól és az alárendelt hitelezőktől), biztosítva ezzel, hogy a támogatás valóban a szükséges minimumra korlátozódik.<sup>44</sup> Következésképpen vannak olyan esetek, amikor az átmeneti időszakok szükségtelen, nem lehetséges vagy éppen kontraproduktív. Valamely politikai irányváltás vagy új közigazgatási gyakorlat bevezetésére különösen gyorsan, időnként előzetes értesítés nélkül lehet szükség.

70. A Bíróság ugyanis elfogadta, hogy nyomós közérdekbe ütközhet az új szabályozás hatálybalépése előtt keletkezett, de időközben le nem zárult helyzetekre vonatkozó átmeneti intézkedések megtétele.<sup>45</sup> Álláspontom szerint az a célkitűzés, amely a túlzott közkiadások elkerülése és a verseny torzulásának a lehető legkisebbre csökkentése mellett a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítására irányul, ilyen értelemben nyomós közérdeknek minősül.

39 — Lásd többek között: HGA és társai kontra Bizottság ítélet, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 132. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

40 — Lásd a bankokról szóló közlemény 16–18. pontját.

41 — Lásd ebben az értelemben, analógia útján: Plantanol-ítélet, C-201/08, EU:C:2009:539, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

42 — Lásd: Delacre és társai kontra Bizottság ítélet, C-350/88, EU:C:1990:71, 33. pont; British Steel kontra Bizottság ítélet, C-1/98 P, EU:C:2000:644, 52. pont.

43 — Lásd a bankokról szóló közlemény 18. pontját.

44 — Lásd a bankokról szóló közlemény 16., 41. és 47. pontját.

45 — Lásd: Affish-ítélet, C-183/95, EU:C:1997:373, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

b) A bankokról szóló közlemény sérti a tulajdonhoz való jogot?

71. Ami ezután a tulajdonhoz való jogot illeti, meg kell jegyezni, hogy a bankokról szóló közlemény nem követel meg meghatározott formát vagy eljárást a 40–46. pontban hivatkozott tehermegosztási intézkedések elfogadása tekintetében. Valójában az ilyen intézkedések elfogadására a bankok és azok befektetői által vagy azok hozzájárulásával önkéntesen is sor kerülhet. Ennélfogva a bankokról szóló közlemény nem szükségszerűen követeli meg a nemzeti hatóságoktól, hogy azok olyan intézkedéseket fogadjanak el, amelyek érintik a befektetők tulajdonhoz való jogát.<sup>46</sup>

72. Ezenfelül a bankokról szóló közlemény 46. pontja egyértelművé teszi, hogy a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a „hitelezői kompenzáció” (no creditor worse off) elvét: az alárendelt hitelezők gazdasági értelemben nem kaphatnak kevesebbet annál, mint amennyit az eszközük állami támogatás nélkül ért volna. A 20. pont általánosságban kimondja, hogy a verseny torzulását korlátozó intézkedéseket<sup>47</sup> „oly módon kell kialakítani, hogy minél inkább közelítsenek ahhoz a piaci helyzethez, amely akkor alakult volna ki, ha a támogatás kedvezményezettje támogatás nélkül lépett volna ki a piacról” (a továbbiakban „piaci közelítés elveként” hivatkozok rá).

73. Ezen elvek – amelyeket az alábbiakban tárgyalok – egyértelműen megkövetelik a tagállamoktól, hogy azok kellően figyelembe vegyék a befektetők tulajdonhoz való jogát a bajba jutott bankok szerkezetátalakítása során.

74. A fentiek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja összeegyeztethető a bizalomvédelem elvével és a tulajdonhoz való joggal.

c) A szóban forgó intézkedések sértik a szóban forgó jogokat?

75. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság kérdése úgy is tekinthető, mint amely annak megválaszolására irányul, hogy nem a bankokról szóló közlemény, hanem a szóban forgó intézkedések sértik-e a szóban forgó jogokat. Természetesen az a körülmény, hogy a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja nem automatikusan eredményezi e jogok bármely megsértését, nem jelenti azt, hogy valamely tagállam által ténylegesen elfogadott olyan tehermegosztási intézkedések, amelyek megfelelnek e közleménynek, szükségszerűen összeegyeztethetők e jogokkal.

76. A fenti indokok alapján következtetésképpen egyértelmű, hogy a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja nem értelmezhető úgy, mint amelyből az következik, hogy a nemzeti hatóságok az uniós jog alapján korlátlan „kisajátítási felhatalmazást” kapnának a bajba jutott bankok saját tőkéje, átváltoztatható kötvényei és alárendelt kötvényei tekintetében. A bankokról szóló közlemény nem követeli meg vagy teszi lehetővé, hogy a tagállamok megsértsék a szóban forgó jogokat. A támogatás Bizottság általi jóváhagyásából sem következik, hogy e bejelentett intézkedések mentesülnek az alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségük tekintetében való felülvizsgálat lehetősége alól, amennyiben ezen intézkedések az uniós jog hatálya alá esnek. Álláspontom szerint a Bíróságnak, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a szóban forgó jogokra vonatkozó ítélkezési gyakorlatát teljes mértékben alkalmazni kell az alapügybelihez hasonló helyzetekre.

77. Az ilyen vizsgálat annál is inkább fontosnak tűnik számomra, mivel az a szóban forgó bankok befektetőinek tulajdonhoz való jogára vonatkozik. Nem vitatható ugyanis, hogy a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában hivatkozotthoz hasonló tehermegosztási intézkedések, amennyiben azokat a feltőkésítendő bankok részvényeseinek és hitelezőinek akarata ellenére fogadták el, súlyosan sérthetik a tulajdonhoz való jogukat.

46 — E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 345. cikk kimondja, hogy „[a] Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet”.

47 — Ezen intézkedések álláspontom szerint a tehermegosztási intézkedéseket is magukban foglalják.



78. E kérdés megválaszolása azonban nem a Bíróságra tartozik, még akkor sem, ha ezen intézkedések az uniós jog hatálya alá tartoznak. Az alapügy tényállása, gazdasági és jogi kerete különösen bonyolult, és a Bíróság nem rendelkezik az átfogó vizsgálathoz szükséges összes információval.

79. Ráadásul van egy még alapvetőbb indoka annak, hogy ezt a vizsgálatot a nemzeti bíróságokra kell bízni. Ezen a ponton hasznosnak tűnik annak hangsúlyozása, hogy az uniós állami támogatásra vonatkozó szabályok szerint egyetlen vállalkozást sem illet meg az a jog, hogy állami támogatásban részesüljön; vagy másként fogalmazva, egyetlen tagállam sem köteles az uniós jog értelmében arra, hogy valamely vállalatnak állami támogatást nyújtson.

80. Igaz, hogy a GMU létrehozását követően – amely magában foglalja a gazdaságpolitika koordinációját, a közös monetáris politikát és a közös valutát<sup>48</sup> – a tagállamoknak számos, az unióval (és a többi tagállammal) szemben teljesítendő kötelezettsége van, amelyek különösen az árstabilitás, a rendezett államháztartás és a monetáris feltételek fenntartására, valamint a fenntartható fizetési mérlegre vonatkozó kötelezettségekre terjed ki.<sup>49</sup> Természetesen a pénzügyi rendszer stabilitásának az egyes tagállamokban való biztosítását a fent felsorolt célok megvalósítása szempontjából kulcsfontosságúnak kell tekinteni. Nem vitatott, hogy, amint azt a Banka Slovenije hangsúlyozza, a tagállamok nem rendelkeznek teljes körű szabadsággal, amikor a rendszerszinten jelentős bankok megmentése és szerkezetátalakítása érdekében járnak el. Szintén uniós érdek, hogy a tagállamok beavatkozzanak azon külső hatások megakadályozása (vagy korlátozása) érdekében, amelyeket a területén található egy vagy több bank összeomlása a GMU stabilitására és működésére gyakorolhat.

81. A jelen ügyben ugyanis a szóban forgó bankok szerkezetátalakítása a szlovén hatóságok sokkal átfogóbb beavatkozásának részét képezte, amely a makrogazdasági egyensúlyhiányok megszüntetésére és a bankrendszer stabilitásának biztosítására irányult. Ezen összefüggésben ugyanis az uniós intézmények által előirányzott lehetséges intézkedések között szerepelt a rendszerszinten jelentős bankok szerkezetátalakítása, szükség esetén, amennyiben további tőkehiány merült fel, kiegészítő állami pénzügyi források biztosítása mellett.<sup>50</sup>

82. Márpedig meg kell állapítani, hogy az uniós intézmények lehetséges javaslatai és ajánlásai ellenére az uniós jog értelmében a tagállamok meghatározott körülmények között nem kötelesek támogatás nyújtására. Számos eszköz áll a tagállamok rendelkezésére az uniós intézmények által feltárt problémás kérdések megoldására. Ennek megfelelően az, hogy egy adott időpontban helyénvaló-e támogatást nyújtani egy vagy több meghatározott vállalkozás számára, olyan döntés, amely végső soron a nemzeti hatóságok hatáskörébe tartozik. Hasonlóképpen a nemzeti hatóságok felelősséggel tartoznak a felhasználandó állami pénzügyi források összege és az intézkedések szerkezetére vonatkozó határozatok meghozatala tekintetében.<sup>51</sup> A Bizottság a tervezett intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata érdekében csak az intézkedés felülvizsgálatára köteles. Ennek megfelelően megvétózhat intézkedéseket, vagy bizonyos feltételek teljesítése esetén engedélyezheti azt, de soha nem hoz döntést a nemzeti hatóság helyett.

83. Ez nyilvánvalóan nem jelenti azt, hogy a Bizottság nem adhat iránymutatást a nemzeti hatóságok részére arra nézve, hogy miként tegyék a bejelentett támogatásaikat a belső piaccal összeegyeztethetővé.<sup>52</sup> Előzetesen is nyújtható iránymutatás, a fenti 38. pontban hivatkozott „puha jogi” aktusok közzététele útján, és *ad hoc* módon, az EUMSZ 108. cikk szerinti folyamatban lévő eljárásokkal összefüggésben.

48 — Lásd különösen az EUSZ 3. cikk (4) bekezdését és az EUMSZ 119–EUMSZ 144. cikket.

49 — Lásd különösen az EUMSZ 119. cikk (3) bekezdését. Lásd ezenkívül általánosabban: Pringle-ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756.

50 — Lásd különösen a Szlovénia 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és a Szlovénia 2012–2016 közötti időszakra vonatkozó stabilitási programjára vonatkozó tanácsi véleményről szóló tanácsi ajánlást (HL C 217., 75. o.), valamint Európai Bizottság, európai gazdaság – makrogazdasági egyensúlyhiányok, Szlovénia, 2013. (Occasional Papers 142, 2013. április).

51 — Lásd ebben az értelemben, analógia útján: EREF kontra Bizottság végzés, T-694/14, EU:T:2015:915, 28. pont.

52 — Épp ellenkezőleg, a Bizottság az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján köteles támogatni a tagállamok hatóságait e kérdésben.

84. Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy a tagállamok hatóságai tartoznak jogi felelősséggel azon döntésükért, hogy egy adott helyzetben támogatásnyújtásról határoztak, és annak biztosításáért, hogy a tervezett támogatási intézkedés megfelel minden más alkalmazandó uniós, nemzetközi és nemzeti szabálynak.<sup>53</sup> Mindez annak ellenére van így, hogy a hatóságok e kérdésben hozott határozatait politikai szempontból többé-kevésbé jelentős mértékben befolyásolhatják az uniós intézmények által kiadott javaslatok és ajánlások.

85. Következésképpen a nemzeti bíróságok általában kedvezőbb helyzetben vannak a Bíróságnál annak vizsgálatát illetően, hogy a támogatási intézkedések hatálybalépésével sérülnek-e egyes egyének alapvető jogai.

86. A jelen ügyet illetően, anélkül hogy az alapügy felperese által előadott érvek kapcsán ily módon egyértelműen állást foglalnék, a következő észrevételeket kívánom tenni, annak reményében, hogy ezzel hasznos útmutatással szolgálok a kérdést előterjesztő bíróság számára.

87. A Charta 17. cikke kimondja, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan jogosultságként ölt testet, hanem a társadalomban betöltött szerepe függvényében kell értékelni. Következésképpen e jog gyakorlása korlátozható, feltéve hogy ezek a korlátozások ténylegesen megfelelnek az Unió által elérni kívánt közérdekű céloknak, és a kitűzött cél tekintetében nem jelentenek olyan aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, amely csorbítaná az így biztosított jogok lényegét.<sup>54</sup>

88. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság is hangsúlyozza az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában, az a célkitűzés, amely a túlzott közkiadások elkerülése és a verseny torzulásának a lehető legkisebbre csökkentése mellett a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítására irányul, olyan közérdekű célnak minősül, amely indokolhatja a tulajdonhoz való jog bizonyos korlátozásait.<sup>55</sup>

89. Azon kérdést illetően, hogy a szóban forgó intézkedések megengedhetetlen beavatkozásnak minősülnek-e, amely csorbítja a befektetők tulajdonhoz való jogának lényegét, ismételten a bankokról szóló közlemény 20. és 46. pontjában lefektetett elvekre, így a piaci közelítés és a „hitelezői kompenzáció” („no creditor worse off”) elvére kell utalnom.<sup>56</sup>

90. Ezen elvekből az következik, hogy amennyiben azokat megfelelően végrehajtják, az állami beavatkozás csak az érintett törzsrészevények és hitelviszonyt megtestesítő eszközök névértékét csökkenti, mivel ez az érték már nem felel meg azok reálértékének. Ezen eszközök leértékelése tehát pusztán formálisnak minősül. Gazdasági szempontból a befektetők helyzetének összességében változatlanok kell maradnia: a legrosszabb esetben összességében nem járhatnak rosszabbul annál, mint ahogyan az állami támogatás nyújtása nélkül jártak volna.<sup>57</sup> Ez álláspontom szerint azt jelenti, hogy a szóban forgó intézkedések nem érintik a befektetők tulajdonhoz való jogának lényegét.

53 — Lásd ebben az értelemben, analógia útján: Iglesias Gutiérrez és Rion Bea ítélet, C-352/14 és C 353/14, EU:C:2015:691, 29. pont.

54 — Lásd például: Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 355. pont.

55 — Lásd továbbá: az EJEB, Olczak kontra Lengyelország ítélet (dec.), 30417/96. sz., EJEB 2002-X (kivonatok), valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

56 — Lásd a jelen indítvány fenti 72. pontját.

57 — E tekintetben megkérdőjelezhető a bankokról szóló közleményben használt kifejezés, mivel amennyiben a befektetők elméletileg nem szenvedtek el gazdasági veszteséget, látszólag nincs megosztandó teher sem. Mindenesetre a bankokról szóló közleményben megfogalmazott elvek összhangban állnak az EJEB ítélkezési gyakorlatával: e bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően, amennyiben a kisajátításra az ingatlan értékének észszerűen megfelelő összeg megfizetése nélkül kerül sor, az rendes körülmények között aránytalan sérelmet jelent, amelyet nem lehet az 1. sz. jegyzőkönyv 1. cikke alapján indokolhatónak tekinteni. Ugyanakkor az 1. cikk nem biztosítja minden körülmények között a teljes kártalanításhoz való jogot, mivel a közérdeket szolgáló célkitűzések, mint például a gazdasági és társadalmi igazságossági reformintézkedések, indokolhatják a piaci értékhez képest alacsonyabb mértékű kártalanítást. Kivételes körülmények között még a kártalanítás elmaradása is indokolt lehet (lásd: Lithgow és társai kontra Egyesült Királyság ítélet, 1986. július 8., A. sorozat, 102. sz.).

91. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy a jelen ügyben teljesült-e a fenti két feltétel. A szóban forgó intézkedések felülvizsgálata keretében e bíróságnak nyilvánvalóan figyelembe kell vennie minden releváns körülményt. Mindenekelőtt e bíróság számára egyrészt szükséges lehet annak megállapítása, hogy a nemzeti hatóságok részéről szükséges volt-e a különösen gyors eljárás, hogy a szlovén pénzügyi rendszer milyen mértékű kockázatot vállalt volna ezen intézkedések hiányában, és hogy szükséges volt-e az állami költségvetésre gyakorolt túlzottan negatív hatások elkerülése. Másrészt e bíróság számára szintén szükséges lehet annak ellenőrzése, hogy az állami hatóságok által lefolytatott gazdasági értékelések (például a bankok tőkehiányára és a befektetéseknek az állami beavatkozás előtt és azt követően fennálló értékére vonatkozó értékelés) annak ellenére, hogy azokat gyorsan folytatták le, észszerűek voltak-e, és megbízható adatokon alapultak-e.

92. A harmadik és negyedik kérdésre ennél fogva azt a választ kell adni, hogy a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja összeegyeztethető a bizalomvédelem elvével és a tulajdonhoz való joggal; a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az e közleménnyel összhangban elfogadott támogatási intézkedések végrehajtásakor e jogok nem sérültek-e.

#### 5. Ötödik kérdés

93. Az ötödik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja sérti-e a 2012/30 irányelv rendelkezéseit, amelyek értelmében részvénytársaságok esetében tőkeemelésre vagy –leszállításra csak a részvénytársaság közgyűlési határozata vagy bírósági határozat alapján kerülhet sor.

94. Mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja sem kifejezetten, sem hallgatólagosan nem foglal állást azon szerv jellege kapcsán (hogy magán- vagy állami, ha pedig ez utóbbi, akkor közigazgatási vagy igazságszolgáltatási szervről van-e szó), amelyre a tehermegosztási intézkedések elfogadásának feladata hárul. Ezen intézkedéseket ugyanis önkéntesen, mindenféle állami hatósági beavatkozás nélkül is el lehetett fogadni. Amint azt a szlovén kormány és a Bizottság hangsúlyozza, az, hogy ezen intézkedések milyen formában kerülnek elfogadásra és lépnek hatályba, nemzeti jogi kérdés, amelyet a bankokról szóló közlemény rendelkezései nem érintenek.

95. Ennél fogva téves az az előfeltételezés, amelyen az alapügyben részt vevő egyes felek által a bankokról szóló közlemény – amely kétségtelenül arra kötelezi a tagállamokat, hogy közigazgatási hatóságokat ruházzon fel a tehermegosztási intézkedések elfogadására vonatkozó jogkörrel – érvényességének vitatása érdekében előterjesztett érvek nyugszanak. Erre tekintettel a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja nem sérti a 2012/30 irányelv rendelkezéseit.

96. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdés úgy is értelmezhető, mint amely arra keresi a választ, hogy azon nemzeti rendelkezések, amelyek a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában előírt tehermegosztási intézkedések elfogadásával a nemzeti központi bankot bízzák meg, összeegyeztethetők-e a 2012/30 irányelvvel.

97. A 2012/30 irányelv teljesen nyilvánvalóan nem tartalmaz a saját rendelkezéseinek alkalmazása alóli kifejezett eltérést olyan helyzetre, mint amellyel Szlovénia (és több más tagállam) szembesült a pénzügyi válság során. E kérdés ennél fogva lényegében annak eldöntésére irányul, hogy a 2012/20 irányelv kizárja-e a szóban forgóhoz hasonló határozatokat.

98. Az alábbiakban kifejtem, hogy véleményem szerint miért kell e kérdésre nemleges választ adni.

a) A 2012/30 irányelv célja és hatálya

99. Először is hangsúlyozni kell, hogy a 2012/30 irányelv nem olyan jogszabály, amely az általa szabályozott jogterületen teljes harmonizációt ír elő. Ez az irányelv pusztán összehangolja a részvénytársaságok alapítására, valamint tőkefenntartására, tőkeemelésére és tőkeeszállítására vonatkozó nemzeti rendelkezéseket az e társaságok „részvényesei és hitelezői minimális egyenértékű védelmének biztosítása” érdekében az egész Unió területén.<sup>58</sup>

100. A 2012/30 irányelv célja ennél fogva annak biztosítása volt, hogy a belső piac egészében garantálható legyen a befektetők számára, hogy a vállalatok meghatározott felépítéssel rendelkezzenek, és a vállalatok egy meghatározott szerve felelősségre vonható legyen bizonyos döntésekért. E jogi eszköz alapvető célja erre tekintettel a vállalat különféle szervei közötti hatáskörmegosztás fenntartása, különösen az e szervek közötti konfliktus esetén.<sup>59</sup>

101. Ennek megfelelően érvek hangoztak el mellett – álláspontom szerint meggyőzően –, hogy a 2012/30 irányelv alapján a részvényeseknek biztosított védelem a vállalat többi szervével szemben jelent elsődleges védelmet, de nem szükségszerűen nyújtja ugyanezt az állam által elfogadott intézkedésekkel szemben.<sup>60</sup> A 2012/30 irányelvnek nem volt célja a részvényesek számára a vész helyzetben vagy válság idején hozott állami intézkedésekkel szemben nyújtott biztosítékok harmonizálása (és különösen nem annak teljes körű harmonizálása). Minden ilyen további védelem tehát pusztán kiegészítő vagy esetleges lehet, és az szükségszerűen a 2012/30 irányelvvel bevezetett biztosítékokból ered.

b) A Pafitis-ítélet és az új uniós rendelkezések

102. Kétségtelen, hogy a Pafitis és társai (Pafitis-) ítéletből,<sup>61</sup> amelyre az alapügy felperesei hivatkoznak, a 2012/30 irányelv eltérő értelmezése következik. Ebben az ügyben a Bíróság kimondta, hogy a 77/91 irányelv (amelyet a 2012/30 irányelv dolgozott át) rendelkezéseivel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az adósságtérhei folytán rendkívüli körülmények között lévő bank tőkéje közgyűlési határozat nélkül, közigazgatási határozattal is megemelhető.

103. Mindazonáltal óva intenek a Pafitis-ítéletet olyan értelmezésétől, amely szerint az általánosan alkalmazandó elvet állapít meg. Ezt az ítéletet meglehetősen eltérő ténybeli körülmények és jogi környezet alapján hozták meg.

104. Először is, a Pafitis-ügy tényállása nem teljesen állítható párhuzamba az alapügy tényállásával. Az előbbi ügy egy ideiglenes felszámoló (nem pedig közvetlenül egy nemzeti központi bank) által olyan helyzetben hozott aktusra vonatkozott, amelyben egy adott tagállamban egyetlen pénzügyi intézmény tisztán pénzügyi nehézségekkel küzdött (nem pedig olyan helyzetben, amelyben valamely tagállam teljes pénzügyi rendszerét olyan rendszerszintű válság fenyegette, amelynek lehetséges káros hatásai az egész GMU-t érinthették).<sup>62</sup>

58 — Lásd a 2012/30 irányelv (3) preambulumbekzdését. Lásd ezenkívül: Pafitis és társai ítélet, C-441/93, EU:C:1996:92, 38. pont.

59 — Lásd a 2012/30 irányelv (4)–(7) és (11) preambulumbekzdését.

60 — Lásd: Kersting, C., „Combating the Financial Crisis: European and German Corporate and Securities Laws and the Case for Abolishing Sovereign Debtors Privilege” (2012.) Texas International Law Journal, 2012., 269–324., 279. o.

61 — Pafitis és társai ítélet, C-441/93, EU:C:1996:92.

62 — A ténybeli körülmények Pafitis-ügyben való jelentőségét hangsúlyozza: Hüpkés, E. G. H., The Legal Aspects of Bank Insolvency: A Comparative Analysis of Western Europe, the United States and Canada, Kluwer, 2000., 63. o.

105. Ami még ennél is fontosabb, időközben mind az elsődleges, mind pedig a másodlagos uniós jog jelentős fejlődésen ment keresztül. A Patifis-ügy keretében kifogásolt nemzeti intézkedéseket 1986 és 1990 között, azaz jóval a GMU végrehajtása harmadik szakaszának – amely az eurónak az eurózónában való bevezetését, az eurórendszer létrehozását és az uniós szerződések kapcsolódó módosításait foglalta magában – megkezdése előtt fogadták el.

106. Az EUMSZ 131. cikk jelenleg előírja, hogy „[v]alamennyi tagállam biztosítja, hogy nemzeti jogszabályai – nemzeti központi bankjának statútumát is beleértve – összeegyeztethetők legyenek a Szerződésekkel és a KBER és az EKB alapokmányával”. A KBER és az EKB alapokmányáról szóló 4. jegyzőkönyv 3.3 cikke pedig kimondja, hogy a KBER köteles „támogat[ni] a hatáskörrel rendelkező hatóságokat a hitelintézetek prudenciális felügyeletére és a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó politikáik zavartalan megvalósításában”.

107. Jóllehet világos közérdek fűződik annak biztosításához, hogy a befektetők védelme az egész unió területén erős és egységes legyen, ez az érdek nem tekinthető úgy, mint amely minden körülmények között érvényesül a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítására irányuló közérdekkel szemben. E két érdeket egyensúlyba kell hozni egymással. Egy ettől eltérő álláspont nehezen lenne összeegyeztethető a Szerződés fent hivatkozott rendelkezéseivel, különösen mivel a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása kiemelt jelentőséggel bír az Unióban, amelynek főbb célkitűzései között szerepel a GMU létrehozása.<sup>63</sup> Ezen összefüggésben érdemesnek tűnik felidézni, hogy a szóban forgó intézkedések Banka Slovenije általi elfogadására a szóban forgó bankok tekintetében a többek között az EKB felügyelete alatt elvégzett stressztesztet követően került sor.

108. Ráadásul a 2001/24 irányelv a Patifis-ügyben való határozathozatal idején még nem lépett hatálya.<sup>64</sup> Ezen irányelv, amelyet a 77/91 irányelv (a 2012/30 irányelv ennek az egyszerű átdolgozása) hatálybalépését követően fogadtak el, a reorganizációs intézkedéseknek és a felszámolási eljárásoknak a tagállamok közötti kölcsönös elismerési rendszere kialakítására irányul.<sup>65</sup>

109. Amint azt a hetedik kérdés kapcsán kifejtem, az alapügyben kifogásolthoz hasonló intézkedések a 2001/24 irányelv alkalmazásában a „reorganizációs intézkedések” fogalmának hatálya alá tartozhatnak. Ugyanis valamely hitelintézet reorganizációja gyakran számos, az alapügybelihez hasonló intézkedést foglalhat magában. Fontos kiemelni, hogy ezen irányelv teljesen egyértelműen előírja, hogy ilyen intézkedéseket közigazgatási hatóságok is elfogadhatnak.<sup>66</sup>

110. Úgy tűnik, a 2001/24 irányelv azon az előfeltételezésen alapul, hogy a nemzeti közigazgatási hatóságok a 77/91 irányelv rendelkezéseinek a fennállása ellenére, a Bíróság Patifis-ítéletben kifejtett értelmezésének megfelelően, továbbra is megőrzik e hatásköreiket. Sem a 2001/24 irányelv preambuluma, sem pedig annak rendelkezései nem utalnak arra, hogy a jogalkotónak az volt a szándéka, hogy eltérést vezessen be a 77/91 irányelv által lefektetett szabályok alól. Mindenesetre, még ha azt feltételezzük is, hogy a 2001/24 irányelv ténylegesen a 77/91 irányelv hatályának korlátozásával járt, az előbbi irányelv alkalmazásának – *lex specialis* és *lex posterior* lévén – vitathatatlanul érvényesülnie kell az alapeljárásban.

63 — Lásd az EUMSZ 3. cikk (4) bekezdését.

64 — Lásd: Pafitis és társai ítélet, C-441/93, EU:C:1996:92, 43. pont.

65 — Lásd a 2001/24 irányelv (5) és (6) preambulumbekzdését.

66 — Lásd különösen a 2001/24 irányelv 3–8. cikkét

111. Ezért tartózkodnék attól, hogy bármilyen döntő jellegű érvet vonjak le a Patifis-ítéletből azon kérdés tekintetében, hogy azon nemzeti szabályozás, amelyet olyan magasabb szintű állami célkitűzések (mint a pénzügyi rendszer egészének a stabilitása) elérése érdekében fogadtak el, amelyek előnyt élvezhetnek a 2012/30 irányelv által elismert részvényesi jogokkal szemben, rendkívüli körülmények között hatáskörökkel ruházhat-e fel közigazgatási hatóságokat.<sup>67</sup>

112. Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy a világszintű pénzügyi válság kitörésekor számos tagállam hatékonyabban és gyorsabban vezette be a bajba jutott hitelintézetekkel kapcsolatos mechanizmusokat. A nemzeti jog szintjén elfogadott intézkedések között szerepelt az ezen intézmények jegyzett tőkéjének a részvényesek jóváhagyása nélkül történő megemeléseire vonatkozó lehetőség.<sup>68</sup> Például a szóban forgó nemzeti szabályozást az EKB annak elfogadását megelőzően nem hivatalosan felülvizsgálta és jóváhagyta.<sup>69</sup> Éppen az e területen számos tagállam által elfogadott szabályozás volt az egyik ok, amely arra készítette az uniós jogalkotót, hogy elfogadja a 2014/59 irányelvet.<sup>70</sup>

113. Úgy tűnik tehát, hogy a tagállami hatóságok a 2012/30 irányelvet általánosságban úgy értelmezték, mint amely a pénzügyi válsághoz hasonló rendkívüli körülmények között nem zárja ki az olyan közigazgatási intézkedéseket, amelyek a részvényesek által erre irányulóan hozott közgyűlési határozat nélkül idéznek elő változást a bankok tőkéjében.<sup>71</sup>

#### c) A 2014/59 irányelv

114. Végül nem gondolom úgy, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által a 2014/59 irányelv – amely az alapügyben *ratione temporis* nem alkalmazható jogi eszköz – nemrégiben történt elfogadása kapcsán kifejtett kétségek megalapozottak.

115. A kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy az a körülmény, hogy a 2014/59 irányelv 123. cikke kifejezett eltérést vezet be a 2012/30 irányelv számos rendelkezésének alkalmazása alól (ideértve a 33–36. cikket és a 40–42. cikket) a „2014/59 irányelv IV. címében meghatározott szanálási hatáskörök és eszközök igénybevétele esetén”<sup>72</sup>, azt jelenti-e, hogy korábban nem állt fenn ilyen eltérés.

116. Ezt az érvet nem tartom meggyőzőnek.

117. Igaz, hogy a 2014/59 irányelv hatálybalépését követően kizártnak tűnik, hogy valamely központi bank az alapügybelihez hasonló aktusával megsértse a 2012/30 irányelv rendelkezéseit, mivel az ilyen aktus kifejezett jogalapjáról a 2014/59 irányelv 123. cikke rendelkezik.

67 — A jogelméletben olyan álláspont is létezik, amely szerint a Bíróságnak a Patifis-ítéletben tett megállapításai nem alkalmazhatók a világszintű pénzügyi válságot követőhöz hasonló helyzetekre. Lásd például: Attinger, B. J., „Crisis Management and Bank Resolution: Quo Vadis Europe?” European Central Bank Legal Working Paper Series, 13. sz., 2011. december, 29. o.; és Kern, A., „Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights”, Journal of Corporate Law Studies, 2009., 61–93., 75. és 76. o.

68 — Az e tagállamokra (amelyek között Szlovénia kívül Belgium, Franciaország, Németország és Olaszország is szerepel) vonatkozó áttekintés kapcsán lásd: Kern, A., idézett mű, 2. o.

69 — Lásd: Mnenje Evropske centralne banke z dne 15. oktobra 2013 o ukrepih za reorganizacijo bank (CON/2013/73) (Az EKB-nak a bankok szerkezetátalakítási intézkedéseiről szóló 2013. október 15-i véleménye).

70 — Lásd a 2014/59 irányelv (4) és (9) preambulumbekendését.

71 — Jóllehet ez szigorú értelemben véve nem minősül jogi érvelésnek, mindazonáltal sokakban felmerülhet a kérdés, hogy mivel az uniós szabályozás nyilvánvalóan akadályt képezte az ilyen nemzeti szabályozás elfogadásának, az uniós intézményeknek nem kellett volna-e reagálni erre, akár az állítólagosan megsértett rendelkezések érvényre juttatásával, akár másodlagosan a vonatkozó uniós szabályozás módosításával.

72 — A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a 2014/59 irányelv IV. címe számos reorganizációs eszközről, többek között a „feltőkésítési” eszközökről is rendelkezik, amelyek lényegében azonosak a bankokról szóló közleményben hivatkozott eszközökkel.

118. Azonban ez nem jelenti azt, hogy korábban az ilyen aktusokat az uniós jog alapján szükségszerűen tiltották. A 2014/59 irányelv célja a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítására és szanálására vonatkozó szabályozási keret létrehozása. Ennek érdekében a 2014/59 irányelv új rendelkezéseket fektetett le, és számos korábbi jogi eszközt módosított. Ebben az összefüggésben nyilvánvaló, hogy az uniós jogalkotó arra törekedett, hogy többek között a különböző módosított jogi eszközök egymáshoz való viszonyának összehangolásával és tisztázásával biztosítsa e szabályozási keret mint egész<sup>73</sup> következetességét.

119. A fenti indokok alapján a 2001/24 irányelv tekintetében nincs szükség kifejezett rendelkezésre, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy azok a pénzügyi válságból fakadóhoz hasonló rendkívüli körülmények között eltérjenek a 77/91 irányelvtől (amelyet később a 2012/30 irányelv dolgozott át). Másrészt, amint arra a Banka Slovenije meggyőzően hivatkozik, a 2001/24 irányelv nem zárja ki, hogy a tagállamok szélesebb körű védelmet nyújtsanak a befektetők számára annál, mint ami a 77/91 irányelvből levezethető, amely ugyanis csak a védelem minimális szintjét írja elő. Ennélfogva, mivel a 2014/59 irányelv a kérdés részleges összehangolására irányul (különösen a szanálási eszközök tekintetében), szükségessé vált, hogy ne tegyék lehetővé a tagállamok számára, hogy a befektetők védelme vonatkozásában olyan nemzeti szabályokat vezessenek be vagy tartsanak hatályban, amelyek az új uniós jogszabályokba ütköznek.

120. A 2014/59 irányelv 123. cikkét ennélfogva nem lehet jelzésértékűnek tekinteni arra nézve, hogy a 2012/30 irányelv korábban általánosságban kizárta a 2014/59 irányelv IV. címében szabályozott „feltőkésítési” intézkedéseket.

121. Az ötödik kérdésre ennélfogva azt a választ kell adni, hogy a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja nem sérti a 2012/30 irányelv rendelkezéseit; azon nemzeti rendelkezések, amelyek az alapügyben szóban forgóhoz hasonló helyzetben a tehermegosztási intézkedések elfogadásával a nemzeti központi bankot bízzák meg, nem összeegyeztethetetlenek a 2012/30 irányelvvél.

## 6. A hatodik kérdés

122. Hatodik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy előfeltétele-e az állami támogatás nyújtásának az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények átalakítására vagy névértékének csökkentésére vonatkozó, a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában előírt követelmény, vagy hogy azt csak abban az esetben kell-e alkalmazni, ha az arányos.

123. A fentiekben előadtam azokat az indokokat, amelyek alapján úgy vélem, hogy a tehermegosztási intézkedések elfogadása nem minősíthető elengedhetetlen feltételnek az állami támogatások EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja alapján való összeegyeztethetőségének megállapítása tekintetében. Ez álláspontom szerint még inkább alkalmazandó az olyan részvényesektől eltérő befektetőkkel szemben elfogadott intézkedésekre, akik általánosságban erősebb jogi védelmet élveznek azon vállalat fizetéképtelensége esetén, amelybe befektettek. Azonban, szintén kifejtettem, hogy a bankokról szóló közlemény által szabályozott helyzetekben az a körülmény, hogy a befektetők (ideértve az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények jogosultjait) hozzájárulnak a bank feltőkésítéséhez, főszabály szerint nem ellentétes az állami támogatásra vonatkozó szabályokkal.

73 — Lásd az irányelv (11) és (12) preambulumbekendését.

124. Ugyanakkor emlékeztetnem kell arra, hogy az uniós jog általános elvei közé tartozó arányosság elve megköveteli, hogy az uniós jog valamely rendelkezése által alkalmazott eszközök alkalmasak legyenek a kitűzött cél megvalósítására, és ne lépnek túl az annak eléréséhez szükséges mértéket.<sup>74</sup> Ennélfogva az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények átalakítását vagy névértékének csökkentését elrendelő határozat nyilvánvalóan arányossági vizsgálat tárgyát képezheti.

125. Ugyanis maga a bankokról szóló közlemény követeli meg a nemzeti hatóságoktól, hogy azok az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények jogosultjai által a nehéz helyzetben lévő bank részére fizetendő hozzájárulásra vonatkozó határozathozatal során vegyék figyelembe az arányosság elvét. Az ilyen hozzájárulás csak a legvégső esetben követelhető meg az olyan bankok tekintetében, amelyek a tőkehiány ellenére a szabályozási minimumérték felett maradnak (43. pont). Csak az olyan bankok esetében követelhető meg általánosan az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények formájában való hozzájárulás, amely már nem teljesíti ezt a minimumértéket (44. pont). Mindenesetre semmilyen körülmények között nem követelhető meg a tehermegosztás, ha az „aránytalan eredményekhez vezetne” (45. pont).

126. A fenti 78–85. pontban kifejtett indokok alapján a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a szóban forgó intézkedések figyelembe veszik-e ezt az elvet. Megítélésem szerint az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság) ez irányú vizsgálatát azon alapvető kérdés mentén kell lefolytatni, hogy azon helyzet, amelyben a tehermegosztási intézkedések által érintett befektetők egyes kategóriái vannak, gazdasági szempontból összehasonlítható-e azzal a helyzettel, amely abban az esetben jönne létre, ha a bank a támogatás elmaradása esetén elhagyta volna a piacot.<sup>75</sup>

127. A tagállami hatóságok által a befektetők különböző kategóriájával szemben elfogadott tehermegosztási intézkedések sorozata közötti általános koherencia azon szempontok egyike, amelyek vizsgálata a nemzeti bíróság előtt kérelmezhető.

128. E tekintetben a bankokról szóló közlemény pusztán különbséget tesz egyrészt a részvényesek, valamint az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények jogosultjai, másrészt pedig az elsődleges hitelezők között (42. pont). Fontos kiemelni azonban, hogy a bankokról szóló közlemény nem mondja ki, hogy a tagállamok e két csoportot általában *kötelesek* eltérő módon kezelni, csak azt mondja ki, hogy a tagállamok, amennyiben megfelelőnek ítélik, eltérően *kezelhetik* őket.<sup>76</sup> Az elsődleges hitelezők helyzete ugyanis rendszerint nem hasonlítható össze a tőketulajdonosok vagy hátrasorolt hitelezők helyzetével, különösen nem csőd- vagy felszámolási eljárás során, így észszerű lenne e tényezőnek a figyelembevétel.

129. Különbségek mutatkozhatnak a tehermegosztási intézkedésekkel általánosságban érintett befektetők különböző kategóriái (a részvényesek, valamint az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények jogosultjai) között, különösen a fizetési képességi eljárások esetén a kielégítési sorrend vonatkozásában. E tekintetben szükséges lehet a nemzeti bíróság arra irányuló vizsgálata, hogy e kategóriák egyikére sem hárul-e indokolatlan és túlzott mértékű teher az ügy tényállása, valamint a nemzeti jogszabályok (különösen a társasági jogi és a csődjogi szabályozás) és az e kategóriákra alkalmazandó szerződéses rendelkezések alapján.

74 — Lásd: ABNA és társai ítélet, C-453/03, C-11/04, C-12/04 és C-194/04, EU:C:2005:741, 68. pont; S. P. C. M. és társai ítélet, C-558/07, EU:C:2009:430, 41. pont; Vodafone és társai ítélet, C-58/08, EU:C:2010:321, 51. pont.

75 — Lásd analógia útján a bankokról szóló közlemény 20. és 46. pontját.

76 — Sőt tudomásom szerint a legutóbbi válság idején legalább egy tagállam az elsődleges hitelezőkre is alkalmazott tehermegosztási intézkedéseket.



130. Erre tekintettel a hatodik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények átalakítására vagy névértékének csökkentésére vonatkozó, a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában előírt követelmény nem előfeltétele az állami támogatás nyújtásának, és az nem követelhető meg, ha az aránytalan eredményekhez vezetne; a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a bankokról szóló közleménnyel összhangban elfogadott támogatások végrehajtása során figyelembe vették-e az arányosság elvét.

#### 7. A hetedik kérdés

131. Hetedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában hivatkozott tehermegosztási intézkedéseket a 2001/24 irányelv 2. cikkének hetedik francia bekezdése értelmében vett reorganizációs intézkedéseknek lehet-e tekinteni.

132. Nem világosak számomra azok az okok, amelyek alapján az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság) e kérdést előterjesztette. E kérdést úgy értelmezem, hogy az az ötödik kérdés vonatkozásában a bankokról szóló közlemény, a 2001/24 irányelv és a 2012/30 irányelv közötti kapcsolatra irányulóan felmerültekhez kapcsolódik. Más szóval a kérdés, úgy tűnik, annak megválaszolására irányul, hogy a bankokról szóló közleményben hivatkozott tehermegosztási intézkedéseket a 2001/24 irányelv alkalmazásában olyan reorganizációs intézkedéseknek kell-e tekinteni, amelyeket a 2012/30 irányelv a *lex specialis* elvével összhangban következésképpen nem zár ki.

133. Az ötödik kérdésre adott válaszbomban már megvizsgáltam e kérdés lényegét. E helyütt azokat az okokat kell még megvizsgálni, amelyek alapján – az e pont tekintetében észrevételt benyújtó összes félhez hasonlóan – arra a megállapításra jutottam, hogy a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában hivatkozott tehermegosztási intézkedések gyakran (bár nem mindig) a 2001/24 irányelv 2. cikkében szereplő „reorganizációs intézkedések” fogalmának hatálya alá tartoznak.

134. E rendelkezés alapján a reorganizációs intézkedések „azok az intézkedések, amelyek célja a hitelintézet pénzügyi helyzetének megőrzése vagy helyreállítása, és amelyek érintetik harmadik személyek korábban megszerzett jogait, ideértve a kifizetések felfüggesztésének, a végrehajtás felfüggesztésének vagy a követelések csökkentésének lehetőségét”.

135. A reorganizációs intézkedések fogalmát tehát, úgy tűnik, elég tágan határozták meg. Ez álláspontom szerint megfelel az irányelv által elérni kívánt azon célnak, amely a reorganizációs intézkedéseknek és a felszámolási eljárásoknak a tagállamok közötti kölcsönös elismerési rendszere kialakítására irányul. A 2001/24 irányelvben meghatározott fogalomhoz három együttes feltétel kapcsolódik: i. az intézkedést a tagállamok illetékes közigazgatási és igazságügyi hatóságainak kell meghozniuk;<sup>77</sup> ii. az intézkedést a hitelintézetek pénzügyi helyzetének megőrzése vagy helyreállítása céljából kell meghozni; és iii. az intézkedésnek potenciálisan érintenie kell harmadik személyek jogait. Az alábbiakban a szóban forgó intézkedésekre hivatkozással sorban megvizsgálom e három feltételt.

136. Először, a nemzeti központi bankokhoz hasonló hatóság által elfogadott intézkedések nyilvánvalóan tagállami közigazgatási hatóság által elfogadott intézkedésnek tekinthetők. Ugyanakkor, amint azt már említettem, a bankok befektetői által önkéntesen elfogadott tehermegosztási intézkedések a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja szerinti követelményeknek is megfelehetnek. Ténylegesen előfordultak olyan esetek, amelyekben (állami vagy magán-) befektetők a hitelintézet életképességének a helyreállítása érdekében önkéntesen az adósságleírás mellett döntöttek. Bármely ehhez hasonló intézkedés kívül esik a 2001/24 irányelv hatályán.

77 — Lásd a 2001/24 irányelv 2. cikkének hatodik franciabekezdését és 3. cikkét.

137. Másodszor, az intézkedéseknek a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában hivatkozott célja egyértelműen a hitelintézetek pénzügyi helyzetének megőrzése vagy helyreállítása. Ugyanis a bankokról szóló közlemény szövege alapján egyértelmű, hogy ezen intézkedések célja a „[tőkehiány lehető legmesszebbmenőkig való csökkentése]” (41. pont), a „[bank tőkehelyzetének helyreállítása]” és a „[tőkehiány megszüntetése]” (43. pont).

138. Harmadszor, az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények jogosultjait érintő tehermegosztási intézkedések nyilvánvalóan képesek a harmadik személyek jogainak a 2001/24 irányelv értelmében vett befolyásolására. Ugyanakkor a kizárólag a részvényeseket érintő tehermegosztási intézkedések nem tartoznak a 2001/24 irányelv hatálya alá. Ezen irányelv (8) preambulumbekzdése kimondja, hogy „a hitelintézetek belső szervezetének működését vagy a vezetőik, illetve a részvényesek jogait érint[ő intézkedéseket] nem szükséges ebbe az irányelvbe foglalni ahhoz, hogy azok hatályosak legyenek a tagállamokban, amennyiben a nemzetközi magánjog előírásai alapján a székhely szerinti tagállam törvényeit kell alkalmazni”. A (10) preambulumbekzdés továbbá kimondja, hogy „ezen irányelv alkalmazásában azok a személyek, akik részt vesznek a hitelintézetek belső szervezetének működésében, valamint a hitelintézetek vezetői és részvényesei ilyen minőségükben nem tekinthetők harmadik személynek”.

139. A „reorganizációs intézkedések” 2001/24 irányelv 2. cikke szerinti fogalma, szembeállítva a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjával, következtetésképpen, úgy tűnik, magában foglalja a közleményben hivatkozott intézkedések egy részét, de nem szükségszerűen az összeset.

140. Ezt a következtetést álláspontom szerint nem befolyásolja az a körülmény, hogy a 2014/59 irányelv 117. cikke módosította a „reorganizációs intézkedések” 2001/24 irányelvbeli fogalmát annak érdekében, hogy az kifejezetten magába foglalja a szanalási eszközök alkalmazását és a 2014/59 irányelvben előírt szanalási hatáskörök gyakorlását.<sup>78</sup>

141. Véleményem szerint a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a 2001/24 irányelv 2. cikkének módosítását úgy kell-e értelmezni, mint amelyből az következik, hogy a „reorganizációs intézkedések” e rendelkezésben szereplő korábbi fogalma nem foglalta magában az ilyen jellegű „feltőkésítési” intézkedéseket.

142. Nem osztom a kérdést előterjesztő bíróság által az e pont kapcsán megfogalmazott kétségeket. Amint azt már kifejtettem, jellegüknél és hatályuknál fogva a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában hivatkozott bizonyos intézkedések egyértelműen a 2001/24 irányelvben foglalt reorganizációs intézkedések meghatározásának hatálya alá tartoznak.

143. Amint arra Írország rámutat, a 141. pontban hivatkozott módosítást azon körülményre tekintettel kell értelmezni, hogy a 2001/24 irányelv nem a tagállamok vonatkozó jogszabályainak harmonizációjára irányult, hanem csak arra, hogy kölcsönös elismerési rendszert alakítson ki.<sup>79</sup> Ugyanakkor a 2014/59 irányelv jelenleg arra kötelezi a tagállamokat, hogy vezessenek be bizonyos, a bankok reorganizációját elősegítő intézkedéseket. Ily módon logikus, hogy ugyanezen irányelv olyan rendelkezéseket is előír, amelyek annak biztosítására irányulnak, hogy az új intézkedések illeszkedjenek a már meglévő uniós jogi keretbe. Ebből azonban semmi esetre sem következik az, hogy a nemzeti jogban előírt hasonló intézkedések harmonizációs szabályok hiányában korábban nem tartoztak a reorganizációs intézkedések meghatározásának hatálya alá.

144. A fentiekre figyelemmel álláspontom szerint a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában hivatkozott tehermegosztási intézkedések, a körülményektől függően, a reorganizációs intézkedések 2001/24 irányelvbeli meghatározásának hatálya alá tartozhatnak.

78 — Amint azt már említettem, a 2014/59 irányelvben előírt szanalási eszközök magukban foglalják a „feltőkésítési” eszközöket, amelyek hasonlóak a felperesek által az alapügyben kifogásolt tehermegosztási intézkedésekhez.

79 — Lásd: LBI-ítélet, C-85/12, EU:C:2013:697, 39. pont.

#### IV – Véggövetkeztetések

145. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság az Ustavno sodišče (alkotmánybíróság) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő válaszokat adja:

- Az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1-je utáni alkalmazásáról szóló bizottság közlemény (bankokról szóló közlemény) nem kötelező a tagállamokra nézve;
- a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja nem lépi túl az EUMSZ 107–EUMSZ 109. cikkel a Bizottságra ruházott hatáskört; a Bizottság annak megállapításával, hogy a bankokról szóló közlemény által szabályozotthoz hasonló helyzetekben a bajba jutott bankoknak nyújtott támogatás általánosságban megköveteli a tehermegosztási intézkedéseket annak érdekében, hogy a támogatás összeegyeztethető legyen az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjával, nem értelmezi vagy alkalmazza tévesen az állami támogatásra vonatkozó szabályokat;
- a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja összeegyeztethető a bizalomvédelem elvével és a tulajdonhoz való joggal; a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a bankokról szóló közleménnyel összhangban elfogadott támogatási intézkedések végrehajtásakor e jogok nem sérültek-e;
- a bankokról szóló közlemény 40–46. pontja nem sérti a 2012. október 25-i 2012/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezéseit; azon nemzeti rendelkezések, amelyek az alapügyben szóban forgóhoz hasonló helyzetben a tehermegosztási intézkedések elfogadásával a nemzeti központi bankot bízzák meg, nem összeegyeztethetetlenek a 2012/30/EU irányelvvel;
- az átváltoztatható kötvények és az alárendelt kötvények átalakítására vagy névértékének csökkentésére vonatkozó, a bankokról szóló közlemény 40–46. pontjában előírt követelmény nem előfeltétele az állami támogatás nyújtásának, és az nem követelhető meg, ha az aránytalan eredményekhez vezetne; a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a bankokról szóló közleménnyel összhangban elfogadott támogatások végrehajtása során figyelembe vették-e az arányosság elvét;
- az e közlemény 40–46. pontjában hivatkozott tehermegosztási intézkedések, a körülményektől függően, a reorganizációs intézkedéseknek a 2001. április 4-i 2001/24 európai parlamenti és tanácsi irányelvben szereplő meghatározása hatálya alá tartozhatnak.