



## Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO  
NILS WAHL IŠVADA,  
pateikta 2016 m. vasario 18 d.<sup>1</sup>

**Byla C-526/14**

**Kotnik ir kt.**

(Ustavno sodišče (Slovėnijos Konstitucinis Teismas) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Valstybės pagalba — Bankų komunikatas — Dalijimasis našta — Direktyva 2001/24/EB — Reorganizavimo priemonės — Direktyva 2012/30/ES — Teismo praktika byloje Pafitis — Direktyva 2014/59/ES“

1. Tokio masto finansų krizė, kaip prasidėjusi 2007 m. ir sparčiai paplitusi visame pasaulyje po *Lehman Brothers* žlugimo 2008 m. rugsėjo mėn., dažnai vadinama „daugiamačiu įvykiu“, kurį lemia keli tarpusavyje susiję veiksniai. Politikai ir ekonomistai ne visada laikosi vienodo požiūrio į tokių krizių gilesnes priežastis, bet paprastai sutaria dėl galimų jų pasekmių: finansų įstaigų žlugimas, nuosmukis vertybinių popierių rinkose, didelių ir mažų įmonių nesėkmės, vartotojų gerovės sumažėjimas ir didesnis nedarbas<sup>2</sup>.
2. Apskritai sutariama, jog siekiant įveikti finansų krizę gali prireikti įvairių viešosios intervencijos priemonių, pirmiausia skirtų finansų rinkų stabilumui užtikrinti. Įvykus pastarajai finansų krizei, kelios Europos Sąjungos ir pasaulio valstybės pasitelkė įvairias gelbėjimo privačiomis lėšomis priemones bankų gyvybingumui atkurti.
3. Ši byla (pirmasis *Ustavno sodišče* (Konstitucinio Teismo) prašymas priimti prejudicinį sprendimą) faktiškai susijusi su tokiomis gelbėjimo privačiomis lėšomis priemonėmis, kokios nurodytos vėliausio Bankų komunikato<sup>3</sup>, kurį paskelbė Komisija, kai buvo kuriama valstybės pagalbos bankams finansų krizės sąlygomis suderinamumo vertinimo sistema, 40–46 punktuose (vadinamomis „dalijimosi našta priemonėmis“). Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmiausia prašo Teisingumo Teismo patarti dėl to komunikato nuostatų galiojimo ir aiškinimo ir kelia kelis svarbius teisinius klausimus, kuriuos aptarsiu šioje išvadoje.

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — S. Claessens, A. M. Kose „Financial Crises: Explanations, Types, and Implications“, TVF darbinis dokumentas WP/13/2, Tarptautinis valiutos fondas, 2013.

3 — Komisijos komunikatas dėl valstybės pagalbos taisyklių taikymo nuo 2013 m. rugpjūčio 1 d. bankams skirtoms priemonėms finansų krizės sąlygomis paremti (Bankų komunikatas) (OL C 216, 2013, p. 1).

## I – Teisinis pagrindas

### A – ES teisės aktai

#### 1. Bankų komunikatas

4. Bankų komunikatas yra septintas nuo finansų krizės pradžios priimtas komunikatas<sup>4</sup>, kuriame pateiktos išsamios finansų sektoriui per finansų krizę teikiamos valstybės pagalbos suderinamumo su vidaus rinka pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą kriterijų taikymo gairės<sup>5</sup>.

#### 5. Pagal Bankų komunikato 15 punktą:

„<...> [N]et ir per krizę toliau taikomi bendrieji valstybės pagalbos kontrolės principai. Visų pirma, siekiant bendrojoje rinkoje apriboti konkurencijos tarp bankų ir skirtingose valstybėse narėse iškraipymus ir sumažinti neatsakingo elgesio riziką, pagalba turėtų būti apribota iki mažiausios būtinos sumos, o pagalbos gavėjas turėtų savo paties atitinkamu įnašu prisidėti prie restruktūrizavimo išlaidų. Bankas ir jo kapitalo turėtojai turėtų kiek galėdami savo ištekliais prisidėti prie restruktūrizavimo. Valstybės parama turėtų būti teikiama laikantis sąlygų, kuriomis numatomas tinkamas į banką investavusių subjektų dalijimasis našta.“

6. Bankų komunikato 3.1.2 skirsnyje (40–46 punktuose) įtvirtintos nuostatos dėl akcininkų ir subordinuotųjų kreditorių dalijimosi našta. Šie punktai suformuluoti taip: „40. Valstybės parama gali sukelti neatsakingo elgesio riziką ir susilpninti rinkos drausmę. Kad būtų sumažinta neatsakingo elgesio rizika, pagalba turėtų būti teikiama tik tokiomis sąlygomis, kurios susijusios su tinkamu esamų investuotojų dalijimusi našta.

41. Tinkamai dalijantis našta paprastai pirmiausia nuosavu kapitalu padengiami nuostoliai, po to įnašus moka mišrių kapitalo priemonių turėtojai ir subordinuotosios skolos priemonių turėtojai. Mišrių kapitalo priemonių ir subordinuotosios skolos priemonių turėtojai privalo kuo daugiau prisidėti prie kapitalo trūkumo mažinimo. Taip prisidėti galima arba priemones konvertuojant į bendrą 1 lygio nuosavą kapitalą, arba nurašant pagrindinę sumą. <...>

42. Komisija nereikalaus pirmaeilės skolos priemonių (visų pirma apdraustų indėlių, neapdraustų indėlių, obligacijų ir visų kitų pirmaeilės skolos priemonių) turėtojų įnašų, kaip privalomos dalijimosi našta dalies pagal valstybės pagalbos taisykles, priemones konvertuojant į kapitalą arba nurašant.

43. Jeigu nustatytą kapitalo trūkumą turinčio banko kapitalo santykis išlieka didesnis nei ES reguliuojamasis mažiausias dydis, bankas paprastai turėtų pats galėti atkurti savo kapitalo poziciją, visų pirma taikydamas 35 punkte nurodytas kapitalo didinimo priemones. Jeigu nėra galimybių taikyti kitas priemones, <...> subordinuotoji skola turi būti konvertuota į nuosavybę, iš esmės prieš suteikiant valstybės pagalbą.

44. Tais atvejais, kai bankas nebeatitinka mažiausio reguliuojamojo kapitalo poreikio reikalavimų, subordinuotoji skola turi būti konvertuota arba nurašyta, iš esmės prieš suteikiant valstybės pagalbą. Valstybės pagalba negali būti suteikta tol, kol bet kokiems nuostoliams padengti nebuvo visapusiškai panaudotas nuosavas kapitalas, mišrus kapitalas ir subordinuotoji skola.

45. Gali būti taikoma 43 ir 44 punktuose nustatytų reikalavimų išimtis, jeigu įgyvendinant tokias priemones kiltų grėsmė finansiniam stabilumui arba rezultatai būtų neproporcingi. <...>

4 — Žr. ankstesnių komunikatų sąrašą Bankų komunikato 1 išnašoje.

5 — Žr. Bankų komunikato 1 punktą.

46. Taikant 43 ir 44 punktus reikėtų laikytis principo, kad nė vieno kreditoriaus padėtis neturi būti blogesnė. Taigi ekonominiu požiūriu subordinuotieji kreditoriai neturėtų gauti mažiau nei jų turima priemonė būtų verta, jeigu valstybės pagalba nebūtų suteikta.“

## 2. Direktyva 2001/24/EB

7. Pagal Direktyvos 2001/24<sup>6</sup> 2 straipsnio septintą įtrauką „reorganizavimo priemonės“ – tai „priemonės, skirtos kredito įstaigos finansinei padėčiai išsaugoti arba atkurti ir galinčios daryti poveikį trečiųjų šalių pirmiau turėtoms teisėms, įskaitant priemones, susijusias su galimybe sustabdyti mokėjimus, vykdymo priemones arba reikalavimų sumažinimą“.

## 3. Direktyva 2012/30/ES

8. Direktyva 2012/30<sup>7</sup> – tai Direktyvos 77/91 išdėstymas nauja redakcija<sup>8</sup>. Pagal Direktyvos 2012/30 29 straipsnio 1 dalį „[s]prendimas dėl kapitalo padidinimo turi būti priimtas visuotiniame susirinkime“.

9. Direktyvos 2012/30 34 straipsnyje numatyta, kad „[p]asirašytasis kapitalas turi būti mažinamas, išskyrus teismo sprendimu mažinamą kapitalą, bent jau visuotinio susirinkimo <...> sprendimu“. Tos direktyvos 35 straipsnyje nustatyta, kad „[j]ei yra keletas klasių akcijos, visuotinio susirinkimo sprendimas dėl pasirašytojo kapitalo sumažinimo turi būti priimamas atskirai balsuojant bent kiekvienos klasės akcijų savininkams, kurių teisėms toks sandoris daro poveikį“. Be to, minėtos direktyvos 40 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Jei valstybės narės įstatymais gali būti leidžiama bendrovėms mažinti jų pasirašytąjį kapitalą privalomai išimant iš apyvartos akcijas, šiuose įstatymuose reikalaujama laikytis bent šių sąlygų:

<...>

b) jei įstatais ar steigimo dokumentu tik leidžiamas privalomas išėmimas iš apyvartos, dėl to sprendimą turi priimti visuotinis susirinkimas, nebent tam vienbalsiai yra pritarę su tuo susiję akcininkai;

<...>“

## 10. Pagal Direktyvos 2012/30 42 straipsnį:

„Tais atvejais, kuriems taikom[as] <...> 40 straipsnio 1 dalies b punktas <...>, kai yra keletas klasių akcijos, visuotinio susirinkimo sprendimas dėl pasirašytojo kapitalo išpirkimo arba jo sumažinimo išimant iš apyvartos akcijas turi būti priimamas atskirai balsuojant bent jau kiekvienos klasės akcijų savininkams, kurių teisėms tokiu sprendimu daromas poveikis.“

6 — 2001 m. balandžio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl kredito įstaigų reorganizavimo ir likvidavimo (OL L 125, p. 15; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 4 t., p. 15).

7 — 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl apsaugos priemonių, kurių valstybės narės, siekdamos tokias priemones suvienodinti, reikalauja iš [SESV] 54 straipsnio antroje pastraipoje apibrėžtų bendrovių, jų narių ir kitų interesų apsaugai, akcines bendroves steigiant, palaikant ir keičiant jų kapitalą, koordinavimo (OL L 315, p. 74).

8 — 1976 m. gruodžio 13 d. Antroji Tarybos direktyva dėl apsaugos priemonių, kurių valstybės narės, siekdamos tokias priemones suvienodinti, reikalauja iš Sutarties 58 straipsnio antroje pastraipoje apibrėžtų akcinių bendrovių, jų narių ir kitų interesų apsaugai, bendroves steigiant, palaikant ir keičiant jų kapitalą, koordinavimo (OL L 26, 1977, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 17 sk., 1 t., p. 8).

#### 4. Direktyva 2014/59/ES

11. 2014 m. gegužės 15 d. buvo priimta Direktyva 2014/59, kuria nustatoma kredito įstaigų gaivinimo ir pertvarkymo sistema<sup>9</sup>. Tos direktyvos 117 straipsniu iš dalies keičiamas Direktyvos 2001/24 2 straipsnis. Tos direktyvos 123 straipsniu iš dalies keičiamas Direktyvos 2012/30 45 straipsnis.

#### B – Nacionalinė teisė

12. Bylai reikšmingos Slovėnijos teisės nuostatos įtvirtintos Bankų sektoriaus įstatyme (*Zakon o bančništvu*, toliau – *ZBan-1*) ir Įstatyme, kuriuo iš dalies keičiamas arba papildomas *ZBan-1* (*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu*, toliau – *ZBan-1L*).

13. *ZBan-1* 134 straipsnyje („Papildomas bankų kapitalas“) numatyta, kad papildomą bankų kapitalą sudaro 1 lygio papildomas kapitalas ir 2 lygio papildomas kapitalas. 1 lygio papildomas kapitalas apima pagrindinį kapitalą, subordinuotuosius įsipareigojimus ir kitus panašaus pobūdžio ir tikslo elementus, o 2 lygio papildomą kapitalą sudaro subordinuotieji įsipareigojimai ir kiti elementai, kurie dėl savo pobūdžio ir tikslo atitinka rizikos kapitalo rinkos reikalavimus.

14. *ZBan-1* 253 straipsnyje („Ypatingos priemonės“) numatyta:

„1. Šiame įstatyme nustatytais sąlygomis Slovėnijos centrinis bankas savo sprendimu bankams gali nustatyti šias ypatingas priemones:

<...>

1. a) konkrečių tinkamų įsipareigojimų nurašymas ar konvertavimas;

<...>

3. Ypatingos priemonės yra reorganizavimo priemonės, numatytos Direktyvoje 2001/24/EB.“

15. *ZBan-1* 261a straipsnyje („Tinkamų įsipareigojimų nurašymo ar konvertavimo priemonės“) numatyta:

„1. Savo sprendimu dėl ypatingų priemonių Slovėnijos centrinis bankas nustato, kad:

1) tinkami įsipareigojimai visiškai ar iš dalies nurašomi,

<...>

5. Nurašant ar konvertuojant tinkamus banko įsipareigojimus Slovėnijos centrinis bankas turi užtikrinti, kad atskiri kreditoriai dėl banko įsipareigojimų nurašymo ar konvertavimo nepatirtų didesnių nuostolių nei banko bankroto atveju.

6. Banko tinkami įsipareigojimai yra:

1) pagrindinis banko kapitalas (1 lygio įsipareigojimai),

<sup>9</sup> – 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, kuria nustatoma kredito įstaigų ir investicinių įmonių gaivinimo ir pertvarkymo sistema ir iš dalies keičiamos Tarybos direktyva 82/891/EEB, direktyvos 2001/24/EB, 2002/47/EB, 2004/25/EB, 2005/56/EB, 2007/36/EB, 2011/35/ES, 2012/30/ES bei 2013/36/ES ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (ES) Nr. 1093/2010 bei (ES) Nr. 648/2012 (OL L 173, p. 190).

- 2) įsipareigojimai mišrių finansinių priemonių <...> turėtojams (2 lygio įsipareigojimai),
- 3) įsipareigojimai finansinių priemonių, į kurias pagal šio įstatymo 134 straipsnį turi būti atsižvelgta apskaičiuojant banko papildomą kapitalą, turėtojams, jei šie įsipareigojimai neatitinka šios dalies 1 ar 2 punkte pateiktuose pateiktų apibrėžčių (3 lygio įsipareigojimai),
- 4) šios dalies 1, 2 ar 3 punktuose pateiktų apibrėžčių neatitinkantys įsipareigojimai, kurie per banko bankroto procedūrą būtų apmokėti po neprivilegiuotų skolinių reikalavimų patenkinimo (4 lygio įsipareigojimai).“

16. Atitinkamose *ZBan-1* 261c straipsnio („Tinkamų įsipareigojimų nurašymo ar konvertavimo apimtis“) dalyse numatyta:

„1. Savo sprendime dėl <...> tinkamų įsipareigojimų nurašymo Slovėnijos centrinis bankas nurodo nurašyti tokį tinkamų banko įsipareigojimų kiekį, kurio reikia, kad būtų padengti banko nuostoliai, atsižvelgiant į ankstesniame straipsnyje nurodytą grynojo turto vertinimą.“

## II – Faktinės aplinkybės, procesas ir pateikti klausimai

17. 2013 m. gruodžio 17 d. *Banka Slovenije* (Slovėnijos centrinis bankas), remdamasis *ZBan-1* nuostatomis, priėmė sprendimą dėl ypatingų priemonių ir nurodė penkiems bankams (*Nova Ljubljanska banka, d.d.*, *Nova Kreditna banka Maribor, d.d.*, *Abanka Vipava, d.d.*, *Probanka, d.d.* ir *Factor banka, d.d.*, toliau – nagrinėjami bankai) nurašyti visus tinkamus įsipareigojimus, išvardytus *ZBan-1* 261a straipsnio 6 dalyje (toliau – nagrinėjamos priemonės).

18. 2013 m. gruodžio 18 d. Europos Komisija patvirtino valstybės pagalbą nagrinėjamiems bankams.

19. *Državni svet* (Valstybės Taryba), *Varuh človekovih pravic* (ombudsmenas) ir keli privatūs asmenys (toliau – Kotnik ir kt.) pareiškė *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) ieškinį, kuriame praše peržiūrėti tam tikrų *ZBan-1* ir *ZBan-1L* nuostatų, pagal kurias buvo priimtos 17 punkte minėtos priemonės (toliau – nagrinėjami nacionalinės teisės aktai), konstitucingumą.

20. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) paaiškino, kad nagrinėjamų nacionalinės teisės aktų tikslas yra sukurti dalijimosi našta pagal Bankų komunikato reikalavimus teisinį pagrindą. Pirmiausia *ZBan-1* 261a straipsnio 6 dalyje numatyti tinkami įsipareigojimai atitinka kapitalo, mišraus kapitalo ir subordinuotosios skolos apibrėžtis, pateiktas Bankų komunikate. Todėl, to teismo nuomone, ieškovų skundai pagrindinėje byloje susiję ir su komunikato nuostatomis. Jo manymu, skundais keliami Bankų komunikato galiojimo ir aiškinimo klausimai.

21. Šiomis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1. Ar atsižvelgiant į Bankų komunikato konkretų teisinį poveikį, į tai, kad pagal [SESV] 3 straipsnio 1 dalies b punktą Europos Sąjunga turi išimtinę kompetenciją valstybės pagalbos srityje, ir į tai, kad pagal SESV 108 straipsnį Komisija yra kompetentinga priimti sprendimus valstybės pagalbos srityje, Bankų komunikatas turi būti aiškinamas taip, kad jis privalomas valstybėms narėms, kurios, suteikdamos kredito įstaigoms valstybės pagalbą, kai ši pagalba yra nuolatinė ir negali būti paprastai atšaukta, nori atitaisyti didelius ekonomikos sutrikimus?
2. Ar Bankų komunikato 40–46 punktai, pagal kuriuos galimybė suteikti valstybės pagalbą, skirtą dideliems nacionalinės ekonomikos sutrikimams atitaisyti, siejama su pareiga nurašyti kapitalo, mišraus kapitalo priemones ir subordinuotąją skolą ir (arba) konvertuoti į kapitalą mišraus kapitalo



ir subordinuotosios skolos instrumentus, siekiant apriboti pagalbą iki mažiausios būtinos sumos, įvertinant neatsakingo elgesio riziką, yra suderinami su SESV 107, 108 ir 109 straipsniais, nes peržengiamos minėtose ESV sutarties nuostatose apibrėžtos Komisijos kompetencijos valstybės pagalbos srityje ribos?

3. Jei į 2 klausimą būtų atsakyta neigiamai, ar Bankų komunikato 40–46 punktai, pagal kuriuos galimybė suteikti valstybės pagalbą siejama su pareiga nurašyti kapitalo priemones ir (arba) konvertuoti į kapitalą, kiek tai susiję su akcijomis (kapitalu), mišraus kapitalo instrumentais ir subordinuotosios skolos instrumentais, kurie išleisti prieš Bankų komunikato paskelbimą ir kurie jų emisijos metu galėjo būti visiškai ar iš dalies nurašyti be jokios kompensacijos tik banko bankroto atveju, yra suderinami su Sąjungos teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu?
4. Jei į 2 klausimą būtų atsakyta neigiamai, o į 3 klausimą – teigiamai, ar Bankų komunikato 40–46 punktai, pagal kuriuos galimybė suteikti valstybės pagalbą siejama su pareiga nurašyti kapitalo priemones, mišrų kapitalą ir subordinuotąją skolą ir (arba) konvertuoti į kapitalą mišraus kapitalo ir subordinuotosios skolos instrumentus, nepradėjus ir neužbaigus kolektyvinės nemokumo procedūros, per kurią likviduojant skolininko turtą teismine tvarka subordinuotųjų finansinių instrumentų turėtojai būtų galėję būti proceso šalys, yra suderinami su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 17 straipsnio 1 dalyje numatyta teise į nuosavybę?
5. Jei į 2 klausimą būtų atsakyta neigiamai, o į 3 ir 4 klausimus – teigiamai, ar Bankų komunikato 40–46 punktai, pagal kuriuos galimybė suteikti valstybės pagalbą siejama su pareiga nurašyti kapitalo priemones, mišrų kapitalą ir subordinuotąją skolą ir (arba) konvertuoti į kapitalą mišraus kapitalo ir subordinuotosios skolos instrumentus, kai tokių priemonių taikymas reikalauja akcinės bendrovės pagrindinio kapitalo sumažinimo ir (arba) padidinimo pagal kompetentingos administracinės valdžios institucijos, o ne akcinės bendrovės visuotinio akcininkų susirinkimo sprendimą, yra suderinami su [Direktyvos 2012/30] 29, 34, 35 ir 40–42 straipsniais?
6. Ar Bankų komunikatas, atsižvelgiant į jo 19 punktą, būtent šiame punkte įtvirtintą reikalavimą paisyti pagrindinių teisių, į jo 20 punktą ir į šio komunikato 43 ir 44 punktuose nustatytos mišraus kapitalo ir subordinuotosios skolos instrumentų konvertavimo ar sumažinimo pareigos patvirtinimą prieš suteikiant valstybės pagalbą, gali būti aiškinamas taip, kad ši priemonė neįpareigoja valstybių narių, kurios, norėdamos atitaisyti didelius ekonomikos sutrikimus, ketina skirti valstybės pagalbą kredito įstaigoms, pareigą atlikti minėtą konvertavimą ar sumažinimą nustatyti kaip valstybės pagalbos suteikimo pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą sąlygą, arba taip, jog norint, kad valstybės pagalba būtų pripažinta leistina, pakanka, kad konvertavimas ar sumažinimas būtų proporcingi?
7. Ar galima Direktyvos 2001/24/EB 2 straipsnio septintą įtrauką aiškinti taip, kad reorganizavimo priemonės apima ir akcininkų bei subordinuotųjų kreditorių dalijimąsi našta, numatyta Bankų komunikato 40–46 punktuose (pagrindinio 1 lygio kapitalo, mišraus kapitalo ir subordinuotosios skolos instrumentų sumažinimas ir mišraus kapitalo ir subordinuotosios skolos instrumentų konvertavimas į kapitalą)?“

22. Rašytines pastabas šioje byloje pateikė T. Kotnik, J. Sedonja, A. Pipuš, F. Marušič, J. Forte, *Fondazione Cassa di Risparmio di Imola*, *Državni svet*, *Državni zbor* (Slovėnijos Respublikos Valstybės Susirinkimas) ir *Banka Slovenije*, taip pat Airijos, Italijos, Slovėnijos, Ispanijos vyriausybės ir Komisija. 2015 m. gruodžio 1 d. posėdyje žodines pastabas pateikė T. Kotnik, J. Sedonja, *Fondazione Cassa di Risparmio di Imola*, J. Forte, I. Karlovšek, *Državni svet*, *Banka Slovenije*, taip pat Airijos, Ispanijos, Slovėnijos vyriausybės ir Komisija.

### III – Analizė

#### A – Teisingumo Teismo jurisdikcija

23. Iš pradžių Komisija pabrėžia, jog Bankų komunikatas nėra privatiems asmenims skirtas aktas ir juo nesiekama kurti asmenų teisių. Todėl Komisija abejoja dėl Teisingumo Teismo jurisdikcijos atsakyti į prejudicinius klausimus.

24. Mano nuomone, Komisijos argumentas nepagrįstas. Vien faktas, kad aktas neskirtas asmenims arba juo nesiekama kurti asmenų teisių, nereiškia, jog tokiam aktui netaikoma SESV 267 straipsnyje numatyta procedūra<sup>10</sup>. Dėl Komisijos argumento atsirastų įvairių aktų skirtumų, kurių nė nematyti toje Sutarties nuostatoje. Pagal SESV 267 straipsnį faktiškai svarbiausia, ar Teisingumo Teismo atsakymas dėl nagrinėjamo akto aiškinimo ar galiojimo būtinas, kad nacionalinis teismas galėtų priimti sprendimą.

25. Be to, kaip dar paaiškinsiu, neįpareigojantys teisės aktai (kaip antai Bankų komunikatas), nors ir nėra privalomi asmenims, gali turėti kitokį teisinį poveikį. Tad Teisingumo Teismas yra ne vieną kartą atsakęs į klausimus, kuriuos teikė nacionaliniai teismai dėl privalomosios teisės galios neturinčių aktų nuostatų<sup>11</sup>.

#### B – Prejudiciniai klausimai

##### 1. Preliminarios pastabos

26. Prieš pradėdamas analizuoti šioje byloje keliamus klausimus, norėčiau pateikti kai kurias preliminarias pastabas.

27. Keli prejudiciniai klausimai, ko gero, grindžiami prielaida, jog Bankų komunikatas, jeigu ne *de jure*, tai bent *de facto*, valstybėms narėms privalomas. Antraip prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui nereikėtų kelti klausimo dėl tokio komunikato galiojimo.

28. Tačiau ši prielaida neteisinga. Kaip išsamiai paaiškinsiu atsakydamas į pirmąjį klausimą, Bankų komunikatas valstybėms narėms nėra privalomas. Taigi pagal ES teisę valstybės narės neprivalo priimti vidaus teisės aktų, kuriais būtų įgyvendinamos Bankų komunikato nuostatos.

29. Man atrodo, iš to turi būti suprantama, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo abejones dėl to akto galiojimo galima gana lengvai išsklaidyti.

30. Manau, kad jeigu Teisingumo Teismas savo analizėje apsiribotų tik Bankų komunikato galiojimu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui pagrindinėje byloje kilę teisiniai klausimai galėtų būti išspręsti ne iki galo. Neatsižvelgiant į Bankų komunikato teisinį poveikį, neginčijama, kad ginčijamos *ZBan-1* ir *ZBan-1L* nuostatos priimtose siekiant laikytis to komunikato. Faktiškai Komisija greitai patvirtino nagrinėjamiems bankams skirtas pagalbos priemones.

10 — Šiuo klausimu žr. Sprendimo *Deutsche Shell*, C-188/91, EU:C:1993:24, 18 ir 19 punktus ir Sprendimo *JVC France*, C-312/07, EU:C:2008:324, 29, 32–37 punktus.

11 — Žr., be kita ko, Sprendimo *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, 7–9 punktus ir Sprendimo *Lodato & C.*, C-415/07, EU:C:2009:220, 23 punktą.

31. Taigi, kaip teigia Slovėnijos vyriausybė, Teisingumo Teismas, jei įmanoma, turėtų išnagrinėti ir nuostatų, kaip antai nagrinėjamų nacionalinės teisės aktų, arba nagrinėjamų priemonių suderinamumą su ES teise. Tad kai kuriuos *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) pateiktus klausimus performuluosiu ir skirsiu jiems daug dėmesio šioje išvadoje.

## 2. Pirmasis klausimas

32. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo išaiškinti teisinį Bankų komunikato poveikį. Iš esmės tas teismas klausia, ar Bankų komunikatas turėtų būti laikomas *de facto* privalomu valstybėms narėms.

33. Manau, į pirmąjį klausimą reikėtų atsakyti neigiamai.

34. Pagal ESS 13 straipsnio 2 dalį kiekviena Sąjungos institucija veikia „neviršydama Sutartyse jai suteiktų įgaliojimų ir laikydamosi jose nustatytų procedūrų, sąlygų bei tikslų“.

35. Aišku, kad pagal SESV 108 straipsnį konkrečių pagalbos priemonių suderinamumo su vidaus rinka vertinimas iš esmės priklauso išimtinai Komisijos kompetencijai, ES teismams vykdant kontrolę<sup>12</sup>. Atlikdama tokį vertinimą, kurį apima įvairių ekonominio ir socialinio pobūdžio aspektų visoje Europoje vertinimas ir palyginimas<sup>13</sup>, Komisija turi didelę diskreciją<sup>14</sup>.

36. Bendrųjų teisėkūros įgaliojimų šioje srityje Komisija neturi. Pagal SESV 109 straipsnį priimti reikiamus reglamentus dėl SESV 107 ir 108 straipsnių taikymo gali tik Taryba Komisijos siūlymu ir pasitarusi su Europos Parlamentu. Tokiomis aplinkybėmis Taryba gali perduoti tam tikrus reguliavimo įgaliojimus Komisijai<sup>15</sup>.

37. Vadinasi, Komisija nėra įgaliota nustatyti bendrąsias ir abstrakčias privalomas taisykles, kuriomis, pavyzdžiui, reglamentuojama, kada pagalbą galima laikyti suderinama, nes jos tikslas – atitaisyti didelį valstybės narės ekonomikos iškraipymą pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą. Tokios privalomos taisyklės negalioja<sup>16</sup>.

38. Vis dėlto dėl skaidrumo ir siekdama užtikrinti vienodą požiūrį ir teisinį saugumą Komisija gali skelbti privalomosios teisės galios neturinčius teisės aktus (gaires, pranešimus arba komunikatus) dėl to, kaip ji ketina tam tikrais atvejais pasinaudoti minėta diskrecija<sup>17</sup>. Nors Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog valstybių narių valdžios institucijos turėtų tinkamai atsizvelgti į tokių privalomosios teisės galios neturinčių teisės aktų nuostatas vadovaudamosi ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintu lojalaus bendradarbiavimo principu<sup>18</sup>, dėl šio įpareigojimo tokios taisyklės netampa privalomos (net *de facto*), taip apeinant SESV įtvirtintą teisėkūros procedūrą.

12 — Šiuo klausimu žr. Sprendimo *van Calster ir kt.*, C-261/01 ir C-262/01, EU:C:2003:571, 75 punktą, Sprendimo *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, 38 punktą ir Sprendimo *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, 28 punktą.

13 — Žr. Nutarties *Banco Privado Português and Massa Insolvente do Banco Privado Português / Komisija*, C-93/15 P, EU:C:2015:703, 61 punktą.

14 — Žr. Sprendimo *Italija / Komisija*, C-310/99, EU:C:2002:143, 45 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

15 — Pirmiausia žr. SESV 108 straipsnio 4 dalį.

16 — Taip pat žr. Sprendimą *Prancūzija / Komisija*, C-57/95, EU:C:1997:164.

17 — Šiuo klausimu žr. Sprendimo *Vokietija ir kt. / Kronofrance*, C-75/05 P ir C-80/05 P, EU:C:2008:482, 60 ir 61 punktus ir Sprendimo *Komisija / Graikija*, C-387/97, EU:C:2000:356, 87 punktą.

18 — Šiuo klausimu žr. Sprendimo *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, 18 ir 19 punktus ir generalinės advokatės J. Kokott išvados byloje *Expedia*, C-226/11, EU:C:2012:544, 38 punktą.



39. Todėl šie principai ir taisyklės valstybėms narėms nėra privalomi. Taisyklės gali tiesiogiai paveikti tik Komisiją, ir net tokiu atveju šis poveikis gali pasireikšti tik kaip jos diskrecijos apribojimas: ta institucija privalo priimti tas taisykles atitinkančias priemones ir negali nuo jų nukrypti nenurodžiusi pagrįstos priežasties. Jeigu pagrįstos priežasties nėra, nukrypdama nuo savo pačios priimtų taisyklių institucija gali pažeisti bendruosius teisės principus, kaip antai vienodo požiūrio arba teisėtų lūkesčių apsaugos principus<sup>19</sup>. Taigi Komisijai tos taisyklės yra privalomos, tačiau tik tuo atveju, jei jos neprieštarauja Sutartims arba kitiems taikytiniams teisės aktams<sup>20</sup>.

40. Todėl tokios priemonės kaip Bankų komunikatas negalima laikyti *de jure* arba *de facto* privalomos valstybėms narėms. Bet koks tokių taisyklių poveikis valstybėms narėms gali būti nebent atsitiktinis arba netiesioginis. Net po tokio komunikato paskelbimo valstybės narės gali pranešti Komisijai apie pagalbos priemones, kurios, jų nuomone, suderinamos su vidaus rinka, net jeigu jos neatitinka tame komunikate nustatytų sąlygų<sup>21</sup>. Gavusi tokį pranešimą, Komisija turėtų išsamiai įvertinti tokių pagalbos priemonių suderinamumą su Sutarties nuostatomis.

41. Be to, vien faktas, jog nesilaikoma vienos ar kelių Bankų komunikate nustatytų taisyklių, savaime nėra pagrįsta priežastis, dėl kurios Komisija galėtų paskelbti, kad pagalba nesuderinama<sup>22</sup>. Komisija gali ir pagrįstais atvejais turėtų nukrypti nuo Bankų komunikate išdėstytų principų<sup>23</sup>. Jeigu ji klaidingai atsisako tai padaryti, tokius veiksmus, žinoma, galima apskusti ES teismuose pagal SESV 263 ir 265 straipsnius<sup>24</sup>.

42. Reikia pripažinti, kad valstybei narei dažnai gali būti nelengva Komisiją įtikinti, jog dėl tam tikrų konkrečių aplinkybių nereikėtų taikyti kurio nors Bankų komunikate įtvirtinto pagrindinio principo (pavyzdžiui, dalijimosi našta principo). Tikėtina, kad, kadangi Komisija turi atlikti sudėtingesnę teisinę analizę (šis atvejis nėra vienas iš pavyzdžių, *a priori* aptartų komunikate), planuojamos suteikti pagalbos suderinamumo vertinimo rezultatas gali būti labiau abejotinas, o pats vertinimas gali užtrukti ilgiau, todėl gali būti pradėta oficiali tyrimo procedūra pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį<sup>25</sup>.

43. Galima netgi daryti prielaidą, jog tokiais atvejais kaip pagrindinėje byloje (finansų krizė, dėl kurios kilo rizika visos valstybės narės finansų sistemos stabilumui) vyriausybė ne visada gali būti pasiruošusi rizikuoti ir pranešti Komisijai apie pagalbos priemones, ne visai atitinkančias Bankų komunikato nuostatas. Suprantu, jog tam tikromis aplinkybėmis vyriausybei gali būti itin svarbu, kad pagalba, apie kurią pranešama, būtų patvirtinama sklandžiai ir sparčiai. Vis dėlto tai tikslingumo aspektai, kurie gali būti svarbūs vyriausybei priimant politinius sprendimus, bet negali turėti įtakos Sutartyse nustatytomis taisyklėmis grindžiamo ES akto pobūdžiui ir poveikiui. Tai, kad valstybė narė rizikuoja turėdama užtęsti planuojamos suteikti pagalbos atidėjimo laikotarpį ir kad jai tenkanti našta įtikinti Komisiją pagalbos priemonės suderinamumu gali būti sunki, tėra fakto pasekmė, o ne teisinis poveikis, atsirandantis dėl neva privalomo Bankų komunikato pobūdžio<sup>26</sup>.

19 — Dėl 2008 m. Bankų komunikato žr. Sprendimo *Banco Privado Português ir Massa Insolvente do Banco Privado Português*, C-667/13, EU:C:2015:151, 69 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką. Panašų prieštaravimo teisės praradimo poveikį taip pat gali patirti valstybių narių valdžios institucijos, kurios aiškiai įsipareigojo laikytis Komisijos priimtame privalomosios teisės galios neturiniame teisės akte įtvirtintų principų: dėl nepagrįsto tų principų nesilaikymo suinteresuotieji asmenys gali apskusti valdžios institucijų veiksmus pagal principą *venire contra factum proprium non valet*. Šiuo klausimu žr. Sprendimo *Expedia*, C-226/11, EU:C:2012:795, 26 ir 27 punktus.

20 — Žr. Sprendimo *Deuflil / Komisija*, C-310/85, EU:C:1987:96, 22 punktą ir Sprendimo *Ispanija / Komisija*, C-351/98, EU:C:2002:530, 53 punktą.

21 — Šiuo klausimu žr. Nutarties *EREF / Komisija*, T-694/14, EU:T:2015:915, 26 ir 29 punktus.

22 — Priešinga išvada iš esmės reikštų, jog Komisijai suteikti teisėkūros įgaliojimai šioje srityje. Todėl negaliu pritarti Sutarties taisyklių arba esamos teismo praktikos aiškinimui, kurį siūlo generalinė advokatė E. Sharpston savo išvados byloje *Graikija / Komisija*, C-431/14 P, EU:C:2015:699, 21 išnašoje.

23 — Šiuo klausimu žr. generalinio advokato F. G. Jacobs išvados byloje *Komisija / Portugalija*, C-391/01, EU:C:2002:270, 38 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką. Taip pat žr. Bendrojo Teismo sprendimo *Fachvereinigung Mineralfaserindustrie / Komisija*, T-375/03, EU:T:2007:293, 140 ir 141 punktus ir Bendrojo Teismo nutarties *Smurfit Kappa Group / Komisija*, T-304/08, EU:T:2010:279, 86–97 punktus.

24 — Žr. Nutarties *EREF / Komisija*, T-694/14, EU:T:2015:915, 26 ir 29 punktus.

25 — Žr. Nutarties *EREF / Komisija*, T-694/14, EU:T:2015:915, 29 punktą.

26 — Taip pat žr. Sprendimo *IBM / Komisija*, C-60/81, EU:C:1981:264, 19 punktą ir Sprendimo *Italija / Komisija*, C-301/03, EU:C:2005:727, 30 punktą. Taip pat žr. Bendrojo Teismo sprendimo *Vokietija / Komisija*, T-258/06, EU:T:2010:214, 151 punktą.

44. Teisiniu požiūriu svarbiausia, kad valstybė narė gali galėti įrodyti, jog, nepaisant nesidalijimo našta (arba kurio nors kito Bankų komunikate nustatyto kriterijaus nevykdymo), pagalba sunkumų patiriančiam bankui vis dėlto atitinka SESV 107 straipsnio 3 dalies b punkto reikalavimus. Iš tikrųjų galima išsivaizduoti situacijas, be tų, kurios jau apibūdintos pačiame Bankų komunikate, kai vyriausybė gali įrodyti, jog banko sanavimas ir restruktūrizavimas, pavyzdžiui, valstybei kainuos mažiau, bus spartesni ir lengviau suvaldomi, jeigu nebus priimta dalijimosi našta priemonių dėl visų ar kai kurių Bankų komunikate nurodytų investuotojų<sup>27</sup>.

45. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, į pirmąjį klausimą, mano nuomone, reikėtų atsakyti, kad Bankų komunikatas valstybėms narėms nėra privalomas.

### 3. Antrasis klausimas

46. Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Bankų komunikato 40–46 punktais dėl banko akcininkų ir subordinuotųjų kreditorių dalijimosi našta viršijamos Komisijos kompetencijos ribos pagal SESV 107–109 straipsnius.

a) Ar Komisija visada reikalauja, kad našta būtų dalijamasi?

47. Kaip minėta pirmiau, antrasis klausimas, ko gero, grindžiamas tuo, kad Bankų komunikate *de facto* nustatomos taisyklės, kurių valstybės narės turi laikytis.

48. Tačiau dėl atsakyme į pirmąjį klausimą minėtų priežasčių ta prielaida nėra teisinga: Bankų komunikatas ir jo 40–46 punktai valstybėms narėms nėra privalomi. Taigi aišku, jog Komisija negali laikyti Bankų komunikate apibūdinto dalijimosi našta *condicio sine qua non*, kad planuojama suteikti pagalba sunkumų patiriančiam bankui būtų laikoma suderinama pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą. Pagalbos priemonė iš tiesų gali atitikti tą Sutarties nuostatą, nors dalijimasis našta nenumatomas. Juk ir SESV 107 straipsnio 3 dalies b punkto formuluotėje dalijimasis našta nėra minimas.

49. Tokia išvada dar labiau pagrįsta, nes pačiame Bankų komunikate nurodyta, kad dalijimasis našta numatomas „paprastai“ (41 ir 43 punktai), „iš esmės“ (43 ir 44 punktai) ir negali būti reikalaujama dalytis našta, jeigu dėl to gali būti pažeistos pagrindinės teisės (19 punktas) ar kiltų grėsmė finansiniam stabilumui arba rezultatai būtų neproporcingi (45 punktas). Todėl ypatingomis aplinkybėmis Komisija nereikalauja taikyti dalijimosi našta priemonės.

b) Ar Komisija pažeidžia valstybės pagalbos taisyklės paprastai reikalaujama dalytis našta?

50. Vis dėlto nacionalinio teismo pateiktą klausimą taip pat galima suprasti taip: ar Komisija netinkamai aiškina ar netinkamai taiko valstybės pagalbos taisyklės manydama, jog situacijose, kurioms taikomas Bankų komunikatas, skiriant pagalbą sunkumų patiriantiems bankams paprastai reikalaujama įgyvendinti dalijimosi našta priemones, kad pagalba būtų suderinama pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą.

51. Mano manymu, į šį klausimą reikia atsakyti neigiamai.

27 — Taip, pavyzdžiui, gali būti, kai taikant principą, pagal kurį nė vieno kreditoriaus padėtis neturi būti blogesnė nei kitų, investuotojų reikalaujamas įnašas būtų gana ribotas ir valdžios institucijos gali numatyti brangų bylinėjimosi procesą ir (arba) procedūrinių sunkumų priimant dalijimosi našta priemones. Šiomis aplinkybėmis negalima atmesti galimybės, jog valstybė narė gali manyti įnešanti (ribotų) papildomų lėšų, reikalingų bankui restruktūrizuoti.

52. Kaip nurodyta šios išvados 35 punkte, Komisija turi didelę diskreciją vertindama, ar valstybės pagalba gali būti laikoma suderinama su vidaus rinka pagal SESV 107 straipsnio 3 dalį. Ko gero, nė viena valstybės pagalbos taisykle Komisijai atliekant vertinimą nedraudžiama atsižvelgti į tai, ar priimtos dalijimosi našta priemonės ir, jeigu taip, kiek. Priešingai, man atrodo, kad teigiamas sprendimas priimti bet kokią tokią priemonę galbūt atitinka pačius principus, kuriais grindžiamos Sutarties nuostatos valstybės pagalbos srityje. Kaip dar paaiškinsiu, tai net labiau taikytina Bankų komunikatu reglamentuojamiems atvejams.

53. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką pagalba gali būti laikoma suderinama, tik jeigu ji *būtina* vienam iš SESV 107 straipsnio 3 dalyje įtvirtintų tikslų pasiekti. Pagalba, kuri nėra visiškai būtina tam tikslui pasiekti, jos gavėjui suteikiamas nepagrįstas konkurencinis pranašumas. Todėl tokia pagalba negali būti laikoma suderinama su vidaus rinka<sup>28</sup>.

54. Aišku, reikalavimu, kad sunkumų patiriantis bankas pasitelktų vidaus išteklius bent daliai nuostolių padengti prieš skiriant jam valstybės pagalbą ir kad, kai reikia ir tinkama, banko investuotojai taip pat padėtų rekapitalizuoti banką, ko gero, siekiama kuo labiau sumažinti būtiną pagalbą. Todėl, atrodo, Bankų komunikato 40–46 punktų pagrindimas atitinka principus, kuriais grindžiamos Sutartyje įtvirtintos valstybės pagalbos nuostatos.

55. Faktiškai dar prieš krizę vertindama pagalbą sunkumų patiriančioms įmonėms sanuoti ir restruktūrizuoti (tokiai praktikai pritarė ir ES teismai)<sup>29</sup>, Komisija paprastai reikalavė, kad pagalbos gavėjai prisiimtų dalį restruktūrizavimo išlaidų<sup>30</sup>. Tiesa, pagal ES valstybės pagalbos taisykles nebūtinai reikalaujama, kad įmonės, kurią valstybė narė nori restruktūrizuoti, akcininkai ir kreditoriai imtųsi kokių nors „gelbėjimo privačiomis lėšomis“ priemonių. Vis dėlto didesnis pačios įmonės arba jos akcininkų ir kreditorių įnašas, kuris galbūt ir yra Bankų komunikato 40–46 punktuose minimos dalijimosi našta priemonės, gali būti laikomas labiau įtikinamu dėl situacijų, kurioms taikomas Bankų komunikatas<sup>31</sup>.

56. Bankų komunikatas priimtas remiantis SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktu, pagal kurį pagalba leidžiama valstybės narės ekonomikos dideliems sutrikimams atitaisyti<sup>32</sup>. Tokia pagalba gali būti skiriama tik ypatingomis aplinkybėmis: sutrikimas turi būti „didelis“ ir daryti poveikį visai atitinkamos valstybės narės, o ne tik vieno jos regiono ar vienos jos teritorijos dalies ekonomikai<sup>33</sup>. Šioje byloje vadovavimasis SESV 107 straipsnio 3 dalies b punkte įtvirtintu teisiniu pagrindu dar labiau pagrįstas, nes pasaulio finansų krizė sukėlė didelių skirtingo masto sutrikimų kelių valstybių narių ekonomikoje.

57. Dėl toliau nurodytų priežasčių man neatrodo nepagrįsta, kad, pirma, dėl ypatingo situacijų, kurioms taikomas Bankų komunikatas, pobūdžio būtina atlikti itin griežtą vertinimą, ar pagalba, apie kurią pranešama, tikrai yra tik tokia, kokia būtina, ir, antra, toks griežtas vertinimas iš esmės atliekamas visais panašiais atvejais, apie kuriuos pranešama Komisijai.

28 — Šiuo klausimu žr. Sprendimo *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, 68 ir 69 punktus ir juose nurodytą teismo praktiką ir Sprendimo *Vokietija / Komisija*, C-400/92, EU:C:1994:360, 12, 20 ir 21 punktus.

29 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimo *Prancūzija / Komisija*, C-17/99, EU:C:2001:178, 36 punktą ir Bendrojo Teismo sprendimo *Corsica Ferries France / Komisija*, T-349/03, EU:T:2005:221, 66 punktą.

30 — Žr., pavyzdžiui, Komisijos komunikato „Bendrijos gairės dėl valstybės pagalbos sunkumus patiriančioms įmonėms sanuoti ir restruktūrizuoti“ (OL C 244, 2004, p. 2) 7 ir 43–45 punktus.

31 — Taip pat žr. Bendrojo Teismo sprendimo *ABN Amro Group / Komisija*, T-319/11, EU:T:2014:186, 43 punktą ir Bendrojo Teismo sprendimo *Corsica Ferries France / Komisija*, T-349/03, EU:T:2005:221, 266 punktą.

32 — Žr. Bankų komunikato 3 konstatuojamąją dalį.

33 — Žr. Bendrojo Teismo sprendimo *Freistaat Sachsen ir kt. / Komisija*, T-132/96 ir T-143/96, EU:T:1999:326, kuris buvo patvirtintas pateikus apeliacinį skundą (Sprendimo *Freistaat Sachsen ir kt. / Komisija*, C-57/00 P ir C-61/00 P, EU:C:2003:510, 97 ir 98 punktai), 167 punktą.

58. Finansinės paslaugos ir pirmiausia banko paslaugos yra veikla, kurią, bent jau valstybės pagalbos srityje, reikėtų vertinti taip pat kaip bet kokią kitą ekonominę veiklą. Tai veikla, kurią kelios (privачios ar viešosios) įmonės vykdo atviroje ir konkurencingoje rinkoje. Bet kokios kitos ekonominės veiklos srityje į toje rinkoje veikiančias įmones investuojama paprastai siekiant gauti pelno iš tų investicijų. Bet kokiai ekonominei veiklai būdinga, kad kai kurios įmonės (paprastai veikiančios nesėkmingiausiai) žlugs ir pasitrauks iš rinkos, o jų investuotojai praras visas ar dalį savo investicijų<sup>34</sup>.

59. Tačiau kartu finansinės paslaugos vaidina labai svarbų vaidmenį šiuolaikinėse ekonominėse sistemose. Bankai ir kitos kredito įstaigos yra itin svarbus finansavimo šaltinis tam tikroje rinkoje veikiančioms įmonėms (daugeliui jų). Be to, bankai dažnai glaudžiai susiję tarpusavyje, daugelis jų vykdo veiklą tarptautiniu lygmeniu. Todėl vieną ar kelis bankus ištikusi krizė gali sparčiai paveikti ir kitus bankus (ir kilmės valstybėje narėje, ir kitose valstybėse narėse), o dėl to savo ruožtu kyla rizika, kad neigiamą šalutinį poveikį patirs ir kiti ekonomikos sektoriai (dažnai vadinami „realiąja ekonomika“)<sup>35</sup>. Galiausiai taip plintantį neigiamą poveikį gali patirti ir privatūs asmenys.

60. Be to, finansų krizės sąlygomis valdžios institucijoms tenka keblu užduotis imtis veiksmų, dažnai skubių, trapių pusiausvyrai tarp įvairių konkurencinių interesų išlaikyti. Viena vertus, valdžios institucijos turi užtikrinti savo finansų sistemos stabilumą ir išvengti plintančio poveikio „sveikiems“ bankams ir realiajai ekonomikai arba jį sumažinti. Kita vertus, valdžios institucijos turi panaudoti kuo mažiau viešųjų išteklių, nes tokiam stabilumui užtikrinti gali prireikti nemenkų valstybės biudžeto išlaidų. Faktiškai panaudojus pernelyg didelę valstybės biudžeto dalį finansų krizė gali virsti valstybės skolos krize, kuri gali sukelti pasekmių visai ekonominei ir pinigų sąjungai (toliau – EPS). Be to, kaip nurodė Slovėnijos vyriausybė, dėl didelės viešosios intervencijos skiriant visišką besąlygišką pagalbą sunkumų patiriantiems bankams gali atsirasti didelių konkurencijos iškraipymų ir nukentėti vidaus rinkos vientisumas: sėkmingai veikiančios įmonės gali būti nubaustos skiriant pagalbą mažiau sėkmingiems jų konkurentams. Be to, gali padidėti neatsakingo elgesio rizika: kredito įstaigos gali būti paskatintos rizikingiau investuoti tikėdamosi didesnio pelno, nes kilus finansinių sunkumų valdžios institucijos, ko gero, bus pasiruošusios įsikišti ir išgelbėti jas valstybės lėšomis.

61. Be to, tai geras argumentas, kodėl Komisija *paprastai* reikalauja, kad būtų įgyvendinamos dalijimosi našta priemonės. Faktiškai Komisija sukurtų nelygias sąlygas bankams, jeigu reikalautų tokių priemonių, tik kai atitinkama valstybė narė negalėtų įnešti papildomų lėšų toms priemonėms pakeisti. Iš tikrųjų su bankais neturi būti elgiamasi skirtingai dėl valstybės narės, kurioje jie įsisteigę, dydžio ir dominuojančių ekonominių sąlygų<sup>36</sup>.

62. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, mano nuomone, Komisija turi teisę manyti, jog tokiose situacijose, kurioms taikomas Bankų komunikatas, investuotojų dalijimasis našta paprastai gali būti laikomas būtinu, kad pagalba būtų laikoma suderinama pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą.

63. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta pirmiau, manau, jog Bankų komunikato 40–46 punktais neviršijamos Komisijos kompetencijos ribos pagal SESV 107–109 straipsnius. Be to, Komisija neaiškina arba netaiko valstybės pagalbos taisyklių netinkamai, manydama, jog situacijose, kurioms taikomas Bankų komunikatas, skiriant pagalbą sunkumų patiriantiems bankams paprastai reikalaujama įgyvendinti dalijimosi našta priemones, kad pagalba būtų suderinama pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą.

34 — Žr. generalinio advokato Y. Bot išvadą byloje *KA Finanz*, C-483/14, EU:C:2015:757.

35 — Žr. Bankų komunikato 25 punktą.

36 — Žr. Bankų komunikato 9 ir 18 punktus.



#### 4. Trečiasis ir ketvirtasis klausimai

64. Trečiuoju ir ketvirtuoju klausimais, kuriuos galima nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar Bankų komunikato 40–46 punktuose numatytas dalijimasis našta atitinkamai suderinamas su teisėtų lūkesčių apsaugos principu ir su nuosavybės teise (toliau kartu – nagrinėjamos teisės).

65. Teisingumo Teismas teisėtų lūkesčių apsaugos principą laiko bendruoju ir aukštesniu ES teisės principu siekiant apsaugoti asmenis<sup>37</sup>. Be to, pagal Chartijos 17 straipsnio 1 dalį nuosavybės teisė yra viena iš pagrindinių ES teisinėje tvarkoje pripažintų teisių.

66. Vis dėlto nepritariu ieškovų pagrindinėje byloje nuomonei, kad Bankų komunikatu pažeidžiamos nagrinėjamos teisės. Iš pat pradžių pakartosiu, kad šis aktas valstybėms narėms nėra privalomas: pagalbos priemonė gali būti laikoma suderinama su vidaus rinka šiuo aktu reglamentuojamais atvejais, net jeigu ne visai laikomasi jame įtvirtintų taisyklių (taip pat susijusių su dalijimusi našta).

67. Be to, kaip jau minėta<sup>38</sup>, Bankų komunikate aiškiai nustatyta, kad ne visada reikalaujama dalytis našta, ypač kai dėl to gali būti pažeistos pagrindinės teisės. Todėl ES valstybės pagalbos taisyklių (taip pat Bankų komunikate nustatytų principų) nuostatų negalima aiškinti kaip reikalaujančių dalytis našta, jeigu dėl to būtų pažeista kuri nors iš nagrinėjamų teisių.

a) Ar Bankų komunikatu pažeidžiamas teisėtų lūkesčių apsaugos principas?

68. Konkrečiau dėl teisėtų lūkesčių apsaugos principo reikėtų pabrėžti, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką tokių lūkesčių gali atsirasti, tik jeigu asmuo yra gavęs tikslių, besąlyginių ir nuoseklių garantijų iš įgaliotų patikimų šaltinių<sup>39</sup>. Nesuprantu, kada ir kaip ieškovai pagrindinėje byloje būtų gavę garantijų, kad valstybės priemonės sunkumų patiriantiems bankams sanuoti ir restruktūrizuoti neturės jokio poveikio jų investicijoms. Faktas, jog prieš paskelbdama Bankų komunikatą Komisija paprastai nereikalaujavo taikyti kreditoriams ir kitiems panašioms investuotojams dalijimosi našta priemonių, kad pagalba būtų pripažinta suderinama pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą<sup>40</sup>, negali būti laikomas „tiksliais, besąlyginėmis ir nuosekliomis garantijomis“ pagal minėtą teismo praktiką. Komisijai neprisiimant jokių aiškių ir akivaizdžių įsipareigojimų, protingas ir apdairus investuotojas negali turėti jokių lūkesčių, kad padėtis, kuri gali pasikeisti dėl kompetentingų institucijų veiksmų, kai jos naudojasi savo diskrecija, išliks nepakitusi<sup>41</sup>. Komisija turi galėti pritaikyti savo vertinimą pagal SESV 107 straipsnį atsižvelgdama į kintančias rinkos aplinkybes, kurioms pagalba turi poveikį, ir apskritai į pokyčius visoje ES ekonomikoje<sup>42</sup>. Be to, Komisija turėtų vadovautis ankstesne patirtimi ir pritaikyti pagalbos, apie kurią pranešama, vertinimo metodus atsižvelgdama į sukauptą patirtį<sup>43</sup>.

69. Teisėtų lūkesčių apsaugos principo negali pažeisti ir tai, kad Bankų komunikate Komisija nenumatė pereinamojo laikotarpio, po kurio bus pradėti taikyti naujieji principai. Tiesa, jog pereinamieji laikotarpiai dažnai numatomi, kad ekonominės veiklos vykdytojai galėtų prisitaikyti prie politikos pokyčių tam tikroje teisės srityje. Bet taip būna ne visada. Pavyzdžiui, Bankų komunikate nustatyta, jog situacijose, kurioms jis taikomas, reikia užkirsti kelią netenkamų lėšų srautams (ypač iš mišrių kapitalo

37 — Žr. Sprendimo *Mulder ir kt. / Taryba ir Komisija*, C-104/89 ir C-37/90, EU:C:2000:38, 15 punktą.

38 — Šios išvados 49 punktą.

39 — Žr., be kita ko, Sprendimo *HGA ir kt. / Komisija*, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 132 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

40 — Žr. Bankų komunikato 16–18 punktus.

41 — Šiuo klausimu taip pat žr. Sprendimo *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, 53 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

42 — Taip pat žr. Sprendimo *Delacre ir kt. / Komisija*, C-350/88, EU:C:1990:71, 33 punktą ir Sprendimo *British Steel / Komisija*, C-1/98 P, EU:C:2000:644, 52 punktą.

43 — Žr. Bankų komunikato 18 punktą.



priemonių ir subordinuotosios skolos turėtojų) siekiant užtikrinti, kad pagalba tikrai būtų skiriama tik tiek, kiek būtina<sup>44</sup>. Todėl gali būti atvejų, kai pereinamieji laikotarpiai nebūtini, neįmanomi arba net nenaudingi. Politiką arba naująją administracinę praktiką gali prireikti keisti itin skubiai, kartais iš anksto nepranešant.

70. Faktiškai Teisingumo Teismas yra pripažinęs, jog dėl viršesnio viešojo intereso gali būti draudžiama priimti pereinamojo laikotarpio priemonės situacijose, kurios susiklostė dar prieš įsigaliojant naujosios taisyklės, bet dar gali keistis<sup>45</sup>. Mano manymu, finansinės sistemos stabilumo užtikrinimo tikslas vengiant pernelyg didelių valstybės biudžeto išlaidų ir kuo labiau sumažinant konkurencijos iškreipimus ir yra toks viršesnis viešasis interesas.

b) Ar Bankų komunikatu pažeidžiama nuosavybės teisė?

71. Dėl nuosavybės teisės reikėtų pabrėžti, kad pagal Bankų komunikatą nereikalaujama priimti 40–46 punktuose nurodytų dalijimosi našta priemonių kokia nors konkrečia forma arba kokia nors konkrečia tvarka. Iš tiesų tokias priemones bankas arba jo investuotojai gali priimti savanoriškai arba jos gali būti priimanos gavus jų sutikimą. Taigi pagal Bankų komunikatą nereikalaujama, kad nacionalinės valdžios institucijos būtina priimtų priemones, turinčias poveikį investuotojų nuosavybės teisei<sup>46</sup>.

72. Be to, Bankų komunikato 46 punkte aiškiai nurodyta, jog valstybės narės turėtų laikytis principo, kad nė vieno kreditoriaus padėtis neturi būti blogesnė: ekonominiu požiūriu subordinuotieji kreditoriai neturėtų gauti mažiau, nei jų turima priemonė būtų verta, jeigu valstybės pagalba nebūtų suteikta. Apskritai kalbant, 20 punkte nurodyta, jog konkurencijos iškreipimus ribojančios priemonės<sup>47</sup> „turėtų būti parengtos taip, kad kuo labiau atitiktų rinkos situaciją, kuri būtų susidariusi, jeigu, nesuteikus pagalbos, pagalbos gavėjas būtų pasitraukęs iš rinkos“ (vadinsiu šį principą „rinkos derinimo principu“).

73. Pagal šiuos principus, kuriuos dar aptarsiu, valstybės narės, restruktūrizuodamos sunkumų patiriantį banką, aiškiai privalo tinkamai atsižvelgti į investuotojų nuosavybės teises.

74. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, darytina išvada, jog Bankų komunikato 40–46 punktai suderinami su teisėtų lūkesčių apsaugos principu ir nuosavybės teise.

c) Ar nagrinėjamosiomis priemonėmis pažeidžiamos nagrinėjamos teisės?

75. Vis dėlto galima manyti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo klausimais siekia sužinoti, ar nagrinėjamos teisės pažeidžiamos nagrinėjamosiomis priemonėmis, ne Bankų komunikatu. Aišku, faktas, kad Bankų komunikato 40–46 punktais tos teisės savaime nepažeidžiamos, nereiškia, jog komunikatą įgyvendinančios valstybės narės faktiškai priimtos dalijimosi našta priemonės būtina suderinamos su tomis teisėmis.

76. Tad dėl minėtų priežasčių aišku, jog Bankų komunikato 40–46 punktų negalima aiškinti kaip reiškiančių, kad pagal ES teisę nacionalinėms valdžios institucijoms suteikiamas neribotas „leidimas eksproprijuoti“ sunkumų patiriančių bankų kapitalą, mišrų kapitalą arba subordinuotąją skolą. Bankų komunikatu nereikalaujama ir neleidžiama, kad valstybės narės pažeistų nagrinėjamas teises. Faktas, kad Komisija patvirtino pagalbą, taip pat nereiškia, jog priemonės, apie kurias pranešama, nebus

44 — Žr. Bankų komunikato 16, 41 ir 47 punktus.

45 — Žr. Sprendimo *Affish*, C-183/95, EU:C:1997:373, 57 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

46 — Šiuo požiūriu reikėtų turėti omenyje, kad pagal SESV 345 straipsnį „Sutartys jokiu būdu nepažeidžia valstybių narių normų, reglamentuojančių nuosavybės sistemą“.

47 — Šios priemonės, mano nuomone, apima ir dalijimosi našta priemones.

peržiūrėtos vertinant jų suderinamumą su pagrindinėmis teisėmis, kiek tos priemonės patenka į ES teisės taikymo sritį. Tokioms situacijoms, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, mano nuomone, tebetaikytina Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) praktika, susijusi su nagrinėjamomis teisėmis.

77. Tokia analizė man atrodo svarbesnė, nes ji susijusi su nagrinėjamų bankų investuotojų nuosavybės teise. Iš tiesų neginčijama, kad dalijimosi našta priemonės, kaip antai nurodytos Bankų komunikato 40–46 punktuose, priimtose be rekapitalizuojamo banko akcininkų ir kreditorių sutikimo, gali turėti didelį poveikį jų nuosavybės teisėms.

78. Tačiau šiuo klausimu sprendimą turi priimti ne Teisingumo Teismas, net jei šios priemonės patenka į ES teisės taikymo sritį. Iš tikrųjų pagrindinės bylos faktinės, ekonominės ir teisinės aplinkybės itin sudėtingos, ir Teisingumo Teismas neturi visos informacijos, kurios reikia išsamiam vertinimui atlikti.

79. Be to, yra ir rimtesnė priežastis, dėl kurios tokį vertinimą reikėtų palikti nacionaliniams teismams. Čia gali būti naudinga pabrėžti, jog pagal ES valstybės pagalbos taisykles jokia įmonė negali reikalauti teisės gauti valstybės pagalbą arba, kitaip tariant, pagal ES teisę jokia valstybė narė neprivalo suteikti įmonei valstybės pagalbos.

80. Tiesa, įsteigus EPS ir kartu suderinus ekonominę politiką, bendrąją pinigų politiką ir bendrąją valiutą<sup>48</sup> valstybės narės turi išsipareigojimų Sąjungai (ir kitoms valstybėms narėms), pirmiausia siekiant įgyvendinti kainų stabilumo, viešųjų finansų būklės, taip pat pinigų politikos sąlygų patikimumo ir mokėjimų balanso tvarumo tikslus<sup>49</sup>. Žinoma, kiekvienos valstybės narės finansinės sistemos stabilumo užtikrinimas turi būti vertinamas kaip būtinoji sąlyga siekiant pirmiau nurodytų tikslų. Neginčijama, kad, kaip pabrėžė *Banka Slovenije*, valstybės narės negali veikti visiškai laisvai sanuodamos ir restruktūrizuodamos sisteminės svarbos bankus. Sąjungai taip pat naudinga, kad valstybės narės įsikištų užkirsdamos kelią išorės veiksniams (arba juos apribodamos), kurie dėl vieno ar kelių bankų žlugimo jų teritorijoje galėtų padaryti poveikį EPS stabilumui ir veikimui.

81. Šioje byloje nagrinėjamų bankų restruktūrizavimas faktiškai vyko Slovėnijos valdžios institucijoms imantis platesnių kišimosi priemonių makroekonominiam disbalansui ištaisyti ir bankų sistemos stabilumui užtikrinti. Tokiomis aplinkybėmis viena iš galimų ES institucijų numatytų priemonių faktiškai buvo sisteminės svarbos bankų rekapitalizavimas prireikus, t. y. kai trūksta lėšų, panaudojant papildomas viešąsias lėšas<sup>50</sup>.

82. Vis dėlto, nepaisant galimų ES institucijų pasiūlymų arba rekomendacijų, pagal ES teisę valstybės narės neprivalo tam tikromis sąlygomis skirti pagalbos. Valstybės narės turi įvairių priemonių ES institucijų nustatytiems probleminiams klausimams spręsti. Taigi galiausiai sprendimą, ar suteikti valstybės pagalbą konkrečiu metu vienai ar kelioms konkrečioms įmonėms, priima nacionalinės valdžios institucijos. Nacionalinės valdžios institucijos taip pat priima sprendimą dėl skiriamos viešųjų lėšų sumos ir priemonių struktūros<sup>51</sup>. Komisija turi tik peržiūrėti planuojamą priemonę ir įvertinti jos suderinamumą su vidaus rinka. Ji gali uždrausti priemonę arba leisti ją įgyvendinti tam tikromis sąlygomis, bet niekada nepriima sprendimo už nacionalines valdžios institucijas.

48 — Pirmiausia žr. ESS 3 straipsnio 4 dalį ir SESV 119–144 straipsnius.

49 — Ypač žr. SESV 119 straipsnio 3 dalį. Taip pat apskritai žr. Sprendimą *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756.

50 — Pirmiausia žr. 2013 m. liepos 9 d. Tarybos rekomendaciją dėl 2013 m. Slovėnijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2012–2016 m. Slovėnijos stabilumo programos (OL C 217, 2013, p. 75) ir Europos Komisijos „Europos ekonomika. Makroekonominiai disbalansai. Slovėnija, 2013 m.“ (Vienkartiniai leidiniai 142, 2013 m. balandžio mėn.).

51 — Šiuo klausimu taip pat žr. Nutarties *EREF / Komisija*, T-694/14, EU:T:2015:915, 28 punktą.

83. Tai, žinoma, nereiškia, kad Komisija negali teikti nacionalinėms valdžios institucijoms gairių, kaip užtikrinti, kad pagalba, apie kurią pranešama, būtų pripažinta suderinama su vidaus rinka<sup>52</sup>. Gairės gali būti teikiamos iš anksto paskelbiant privalomosios teisės galios neturinčius teisės aktus, kaip minėta šios išvados 38 punkte, ir *ad hoc*, vykstant procedūroms pagal SESV 108 straipsnį.

84. Tačiau būtent valstybių narių nacionalinės valdžios institucijos teisiškai įpareigos priimti sprendimus dėl valstybės pagalbos skyrimo konkrečiais atvejais ir užtikrina, kad numatomos pagalbos priemonės atitiktų kitas taikytinas ES, nacionalines arba tarptautines taisykles<sup>53</sup>. Taip yra neatsižvelgiant į tai, kad politiniu požiūriu sprendimams šiuo klausimu daugiau ar mažiau gali daryti poveikį ES institucijų pasiūlymai ir rekomendacijos.

85. Taigi nacionaliniai teismai paprastai turi geresnes nei Teisingumo Teismas sąlygas įvertinti, ar taikant pagalbos priemones pažeidžiamos tam tikrų asmenų pagrindinės teisės.

86. Dėl nagrinėjamo atvejo, nesilaikydamas konkrečios nuomonės dėl ieškovų pagrindinėje byloje pateiktų argumentų, pateiksiu šias pastabas tikėdamasis, kad jos bus naudingos prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui.

87. Chartijos 17 straipsnyje nustatyta, kad teisė į nuosavybę nėra absoliuti, ją reikia vertinti pagal jos visuomeninę funkciją. Todėl gali būti nustatyti naudojimosi teise į nuosavybę apribojimai, jeigu jie faktiškai atitinka Sąjungos bendrojo intereso tikslus ir nėra neproporcingas ir neleistas kišimasis siekiamų tikslų atžvilgiu, pažeidžiantis garantuojamos teisės esmę<sup>54</sup>.

88. Kaip nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pabrėžia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, finansų sistemos stabilumo užtikrinimo tikslas kartu vengiant pernelyg didelių viešųjų išlaidų ir kuo labiau sumažinant konkurencijos iškraipymus ir yra bendrojo intereso tikslas, kuriuo galima pateisinti tam tikrus nuosavybės teisės apribojimus<sup>55</sup>.

89. Vertinant, ar nagrinėjamos priemonės yra neleistas kišimasis, kuriuo pažeidžiama investuotojų nuosavybės teisių esmė, reikėtų grįžti prie Bankų komunikato 20 ir 46 punktuose nustatytų principų: rinkos derinimo principo ir principo, kad nė vieno kreditoriaus padėtis neturi būti blogesnė<sup>56</sup>.

90. Remiantis šiais principais, tinkamai įgyvendinamomis valstybės kišimosi priemonėmis mažinama tik nominalioji kapitalo ir atitinkamų skolos priemonių vertė, nes ji nebeatitinka jų tikrosios vertės. Todėl tų priemonių nuvertėjimas tik formalus. Ekonominiu požiūriu investuotojų padėtis iš esmės neturėtų keistis: blogiausiu atveju jų padėtis apskritai neturėtų būti blogesnė, nei būtų tuo atveju, jeigu valstybė nebūtų įsikišusi<sup>57</sup>. Mano nuomone, tai reikštų, jog jokio poveikio investuotojų nuosavybės teisės esmei nėra.

52 — Priešingai, pagal ESS 4 straipsnio 3 dalį Komisija privalo padėti valstybių narių valdžios institucijoms šiuo klausimu.

53 — Šiuo klausimu taip pat žr. Sprendimo *Iglesias Gutiérrez ir Rion Bea*, C-352/14 ir C-353/14, EU:C:2015:691, 29 punktą.

54 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimo *Kadi ir Al Barakaat International Foundation / Taryba ir Komisija*, C-402/05 P ir C-415/05 P, EU:C:2008:461, 355 punktą.

55 — Taip pat žr. EŽTT sprendimą *Olczak prieš Lenkiją*, paraiška Nr. 30417/96, ECHR 2002-X (ištraukos) ir jame nurodytą teismo praktiką.

56 — Žr. šios išvados 72 punktą.

57 — Šiuo požiūriu netgi galima kelti klausimą dėl Bankų komunikato sąlygų, nes jeigu investuotojai faktiškai nepatiria ekonominių nuostolių, ko gero, nėra ir naštos, kuria reikėtų dalytis. Bet kuriuo atveju Bankų komunikate nustatyti principai, man atrodo, atitinka EŽTT praktiką: pagal nusistovėjusią to teismo praktiką nuosavybės atėmimas teisingai už ją neatlyginant paprastai būtų laikomas neproporcingu kišimusi, kuris negalėtų būti pateisinamas pagal protokolo Nr. 1 1 straipsnį. Vis dėlto 1 straipsniu negarantuojama teisė į visapusišką kompensaciją visais atvejais, nes dėl teisėtų „bendrojo intereso“ tikslų, kaip antai siekiamų ekonominių reformų arba didesnio socialinio teisingumo užtikrinimo priemonėmis, atlyginimas gali būti mažesnis nei visa rinkos vertė. Ypatingomis aplinkybėmis gali būti pateisinamas ir jokios kompensacijos nebuvimas (žr. 1986 m. liepos 8 d. Sprendimą *Lithgow ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*, A serija, Nr. 102).

91. Tačiau patikrinti, ar šioje byloje įvykdytos dvi pirmiau minėtos sąlygos, turėtų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Vertindamas nagrinėjamas priemones, tas teismas, žinoma, privalo atsižvelgti į visas svarbias aplinkybes. Pirmiausia, viena vertus, jis turėtų apsvarstyti būtinybę nacionalinėms valdžios institucijoms imtis itin skubių veiksmų, riziką, kuri kiltų Slovėnijos finansų sistemai, jeigu tokių veiksmų nebūtų imtasi, ir poreikį išvengti pernelyg didelio poveikio valstybės biudžetui. Kita vertus, tas teismas taip pat turėtų patikrinti, ar valdžios institucijų atliktas ekonominis vertinimas (pavyzdžiui, banko kapitalo trūkumo ir tikrosios ekonominės investicijų vertės prieš valstybės intervenciją ir po jos vertinimas) buvo tinkamas ir pagrįstas patikimais duomenimis, nepaisant tų veiksmų skubos.

92. Todėl į trečiąjį ir ketvirtąjį klausimus reikėtų atsakyti taip: Bankų komunikato 40–46 punktai suderinami su teisėtų lūkesčių apsaugos principu ir nuosavybės teise, o įgyvendinus pagal komunikatą priimtas pagalbos priemonės nacionaliniai teismai turėtų patikrinti, ar tos teisės nėra pažeidžiamos.

#### 5. Penktasis klausimas

93. Penktuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Bankų komunikato 40–46 punktais pažeidžiamos Direktyvos 2012/30 nuostatos, pagal kurias akcinių bendrovių kapitalas gali būti didinamas arba mažinamas tik akcininkų susirinkimo arba teismo sprendimu.

94. Iš pat pradžių reikėtų pažymėti, kad Bankų komunikato 40–46 punktuose tiesiogiai arba netiesiogiai nenustatyta, kokio pobūdžio organas (privatus ar viešasis ir, jeigu viešasis, administracinis ar teisminis) turėtų priimti dalijimosi našta priemones. Faktiškai tos priemonės gali būti priimamos savanoriškai, nesikišant valdžios institucijoms. Kaip nurodo Slovėnijos vyriausybė ir Komisija, klausimai, kaip priimamas sprendimas dėl tokių priemonių ir kaip jos įgyvendinamos, turi būti sprendžiami vadovaujantis nacionaline teise, o ne Bankų komunikato nuostatomis.

95. Todėl prielaida, kuria remdamosi kai kurios šalys pagrindinėje byloje teikia savo argumentus siekdamos užginčyti Bankų komunikato galiojimą ir teigdamos, jog komunikatu valstybės narės neva įpareigojamos įgalioti administracines valdžios institucijas priimti dalijimosi našta priemones, klaidinga. Taigi Bankų komunikato 40–46 punktais nepažeidžiamos Direktyvos 2012/30 nuostatos.

96. Vis dėlto taip pat galima manyti, jog šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias Bankų komunikato 40–46 punktuose numatytas dalijimosi našta priemones pavedama priimti nacionaliniam centriniam bankui, suderinamos su Direktyva 2012/30.

97. Gana aišku, jog Direktyvoje 2012/30 nėra tiesiogiai numatyta, kad leidžiama netaikyti direktyvos nuostatų situacijose, kokia susiklostė Slovėnijoje (ir kitose valstybėse narėse) finansų krizės sąlygomis. Taigi iš esmės klausama, ar Direktyva 2012/30 draudžiami tokie sprendimai, kaip nagrinėjami pagrindinėje byloje.

98. Toliau paaiškinsiu, kodėl, mano nuomone, į šį klausimą reikėtų atsakyti neigiamai.

#### a) Direktyvos 2012/30 tikslas ir taikymo sritis

99. Pirmiausia būtina pabrėžti, jog Direktyva 2012/30 nesiekia visiškai suderinti ja reglamentuojamos teisės srities. Šia direktyva tiesiog derinamos nacionalinės teisės nuostatos, reglamentuojančios akcinių bendrovių steigimą ir kapitalo palaikymą, didinimą arba keitimą, siekiant „užtikrinti minimalią lygiavertę akcinių bendrovių akcininkų ir kreditorių apsaugą“ visoje

Sąjungoje<sup>58</sup>.

100. Taigi Direktyva 2012/30 ketinama užtikrinti, kad investuotojams visoje rinkoje būtų garantuota tam tikra įmonių struktūra ir tam tikrų įmonių organų atsakomybė už tam tikrus sprendimus. Tad esminis šio teisės akto tikslas – palaikyti įvairių įmonės organų įgaliojimų pusiausvyrą, ypač kai tarp tų organų kyla konfliktų<sup>59</sup>.

101. Taip pat ginčijama (ir, mano nuomone, įtikinamai), jog pagal Direktyvą 2012/30 užtikrinama akcininkų apsauga – tai pirmiausia apsauga nuo kitų įmonės organų, bet nebūtinai ir nuo valstybės priimamų priemonių<sup>60</sup>. Direktyva 2012/30 nesiekia suderinti (ir tuo labiau visiškai suderinti) akcininkų apsaugos nuo priemonių, kurias valstybė priima kritinėse situacijose arba krizės sąlygomis. Taigi bet kokia tokia papildoma apsauga gali būti tik šalutinė arba atsitiktinė ir todėl neišvengiamai susijusi su Direktyvoje 2012/30 numatytomis apsaugos priemonėmis.

b) Sprendimas *Pafitis* ir naujosios ES teisės nuostatos

102. Tiesa, kad Sprendime *Pafitis ir kt.* (toliau – *Pafitis*)<sup>61</sup>, į kurią daro nuorodą ieškovai pagrindinėje byloje, regis, siūlomas kitoks Direktyvos 2012/30 aiškinimas. Toje byloje Teisingumo Teismas nusprendė, kad pagal Direktyvos 77/91 (išdėstytos nauja redakcija Direktyva 2012/30) nuostatas draudžiama priimti nacionalinės teisės aktus, pagal kuriuos banko kapitalą dėl skolų naštos ypatingomis aplinkybėmis galima didinti administraciniu sprendimu be visuotinio susirinkimo sprendimo.

103. Vis dėlto nerekomenduočiau aiškinti Sprendimo *Pafitis* kaip nustatančio bendrojo taikymo principą. Tas sprendimas buvo priimtas kitokiomis faktinėmis aplinkybėmis ir teisinėmis sąlygomis.

104. Pirmiausia bylos *Pafitis* faktines aplinkybes ne visai galima lyginti su aplinkybėmis pagrindinėje byloje. Ta byla buvo susijusi su laikino administratoriaus (o ne tiesiogiai nacionalinio centrinio banko) priimtu teisės aktu, kai tik viena kredito įstaiga vienoje valstybėje narėje susidūrė su finansiniais sunkumais (tai nebuvo atvejis, kai dėl sisteminės krizės kilo pavojus visai valstybės narės finansų sistemai su galimomis pasekmėmis visai EPS)<sup>62</sup>.

105. Dar svarbiau, kad per tą laiką gerokai pasikeitė ir pirminė, ir antrinė ES teisė. Byloje *Pafitis* ginčijamos nacionalinės priemonės buvo patvirtintos 1986–1990 metais, o sprendimą Teisingumo Teismas priėmė 1996 m., t. y. daug anksčiau, nei prasidėjo trečiasis EPS įgyvendinimo etapas įvedant eurą kaip euro zonos valiutą, įsteigiant Eurosistemą ir įtraukiant atitinkamus pakeitimus į ES sutartis.

106. SESV 131 straipsnyje dabar numatyta: „Kiekviena valstybė narė užtikrina, kad jos nacionalinės teisės aktai, įskaitant jos nacionalinio centrinio banko statutą, būtų suderinti su Sutartimis ir ECBS ir ECB statutu.“ Be to, Protokolo (Nr. 4) dėl ECBS ir ECB statuto 3 straipsnio 3 dalyje nustatyta, jog ECBS „prisideda prie to, kad kompetentingos institucijos galėtų sklandžiai vykdyti savo politiką, susijusią su rizikos ribojimu pagrįsta kredito įstaigų priežiūra ir finansų sistemos stabilumu“.

58 — Žr. Direktyvos 2012/30 3 konstatuojamąją dalį. Taip pat žr. Sprendimo *Pafitis ir kt.*, C-441/93, EU:C:1996:92, 38 punktą.

59 — Žr. Direktyvos 2012/30 4–7 ir 11 konstatuojamąsias dalis.

60 — Žr. C. Kersting „Combating the Financial Crisis: European and German Corporate and Securities Laws and the Case for Abolishing Sovereign Debtors’ Privilege“, *Texas International Law Journal*, 2012, p. 269–324, p. 279.

61 — Sprendimas *Pafitis ir kt.*, C-441/93, EU:C:1996:92.

62 — Faktinių aplinkybių byloje *Pafitis* svarba pabrėžiama E. G. H. Hüpkės „The Legal Aspects of Bank Insolvency: A Comparative Analysis of Western Europe, the United States and Canada“, Kluwer, 2000, p. 63.



107. Nors tvirtos ir nuoseklios investuotojų apsaugos užtikrinimas visoje Sąjungoje, žinoma, susijęs su bendruoju interesu, negalima visais atvejais suteikti viršenybės tam interesui, palyginti su bendruoju finansų sistemos stabilumo užtikrinimo interesu. Abu interesus reikia derinti. Kitokią poziciją būtų sunku suderinti su pirmiau nurodytomis Sutarties nuostatomis, pirmiausia todėl, kad finansų sistemos stabilumo užtikrinimas yra svarbiausias sąjungoje, kuri, be savo pagrindinių tikslų, taip pat siekia sukurti EPS<sup>63</sup>. Atsižvelgiant į tai, reikėtų priminti, jog *Banca Slovenije* patvirtino nagrinėjamas priemones po to, kai atliko nagrinėjamų bankų testavimą nepalankiausiomis sąlygomis, prižiūrimas, be kita ko, ECB.

108. Be to, kai buvo priimtas Sprendimas *Pafitis*, Direktyva 2001/24 dar nebuvo įsigaliojusi<sup>64</sup>. Tos direktyvos, patvirtintos įsigaliojus Direktyvai 77/91 (o Direktyva 2012/30 yra tiesiog jos išdėstymas nauja redakcija), tikslas – sukurti valstybių narių kredito įstaigų reorganizavimo priemonių ir likvidavimo procedūrų tarpusavio pripažinimo sistemą<sup>65</sup>.

109. Kaip bus paaiškinta dėl septintojo klausimo, priemonės, kaip antai skundžiamos pagrindinėje byloje, gali būti laikomos „reorganizavimo priemonėmis“, kaip apibrėžta Direktyvoje 2001/24. Faktiškai reorganizuojant kredito įstaigą dažnai gali būti įgyvendinama daug tokių priemonių, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje. Svarbu, kad direktyvoje labai aiškiai nustatyta, jog tokias priemones gali priimti ir administracinės valdžios institucijos<sup>66</sup>.

110. Direktyva 2001/24, ko gero, grindžiama prielaida, jog nacionalinės valdžios institucijos pasilieka šiuos įgaliojimus, nepaisydamos Direktyvos 77/91 nuostatų, kaip jas aiškina Teisingumo Teismas Sprendime *Pafitis*. Nei Direktyvos 2001/24 preambulėje, nei jos nuostatose nenurodyta, kad teisės aktų leidėjas ketino numatyti nuostatą, kuria būtų leidžiama nukrypti nuo Direktyvoje 77/91 įtvirtintų taisyklių. Bet kuriuo atveju, net jeigu būtų manoma, jog Direktyva 2001/24 buvo faktiškai apribota Direktyvos 77/91 taikymo sritis, pagrindinėje byloje viršenybė tikriausiai būtų suteikta pirmosios taikymui, nes ta direktyva būtų *lex specialis* ir *lex posterior*.

111. Todėl pagal Sprendimą *Pafitis* nenorėčiau daryti jokių konkrečių išvadų dėl to, ar siekiant viršesnių viešųjų tikslų (kaip antai visos finansų sistemos stabilumo) ypatingomis aplinkybėmis galima priimti nacionalinės teisės aktus, kuriais įgaliojimai būtų suteikiami viešojo administravimo institucijoms ir kurie galėtų būti viršesni už Direktyvoje 2012/30 pripažintas akcininkų teises<sup>67</sup>.

112. Be to, reikėtų pažymėti, jog po pasaulio finansų krizės kelios valstybės narės sukūrė mechanizmus, padedančius veiksmingiau ir sparčiau tvarkyti sunkumų patiriančias kredito įstaigas. Pagal nacionalinę teisę patvirtintose priemonėse numatyta galimybė didinti tokių įstaigų akcinį kapitalą negavus akcininkų patvirtinimo<sup>68</sup>. Pavyzdžiui, nagrinėjamus nacionalinės teisės aktus prieš patvirtinant neoficialiai peržiūrėjo ir patvirtino ECB<sup>69</sup>. Faktas, kad kelios valstybės narės priėmė teisės aktus šioje srityje, ir yra viena iš priežasčių, dėl kurių ES teisės aktų leidėjas priėmė Direktyvą 2014/59<sup>70</sup>.

63 — Žr. ESS 3 straipsnio 4 dalį.

64 — Žr. Sprendimo *Pafitis ir kt.*, C-441/93, EU:C:1996:92, 43 punktą.

65 — Žr. Direktyvos 2001/24 5 ir 6 konstatuojamąsias dalis.

66 — Ypač žr. Direktyvos 2001/24 3–8 straipsnius.

67 — Teisės doktrinoje taip pat išdėstytas požiūris, kad Teisingumo Teismo išvadų byloje *Pafitis* negalima taikyti situacijoms, susiklosčiusioms pasaulio finansų krizės sąlygomis; žr., pavyzdžiui, B. J. Attinger „Crisis Management and Bank Resolution: Quo Vadis Europe?“, Europos Centrinio Banko teisės darbinių dokumentų serija Nr. 13, 2011 m. gruodžio mėn., p. 29, ir A. Kern „Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights“, *Journal of Corporate Law Studies*, 2009, p. 61–93, p. 75 ir 76.

68 — Dėl kai kurių tų valstybių narių (be Slovėnijos, įskaitant Belgiją, Prancūziją, Vokietiją ir Italiją) apžvalgos žr. A. Kern, *op. cit.*, p. 2.

69 — Žr. *Mnenje Evropske Centralne Banke z dne 15. oktobra 2013 o ukrepih za reorganizacijo bank* (CON/2013/73) (2013 m. spalio 15 d. ECB nuomonė dėl bankų reorganizavimo priemonių).

70 — Žr. Direktyvos 2014/59 4 ir 9 konstatuojamąsias dalis.

113. Taigi atrodytų, jog, valstybių narių valdžios institucijų aiškinimu, Direktyva 2012/30 apskritai nedraudžiama ypatingomis aplinkybėmis, pvz., finansų krizės sąlygomis, priimti administracines priemonės, kuriomis būtų keičiamas banko kapitalas, kai nėra konkretaus akcininkų susirinkimo sprendimo<sup>71</sup>.

c) Direktyva 2014/59

114. Galiausiai nemanau, jog prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo abejonės dėl neseniai patvirtintos Direktyvos 2014/59, t. y. teisės akto, kuris *ratione temporis* netaikomas pagrindinėje byloje, pagrįstos.

115. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar faktas, kad Direktyvos 2014/59 123 straipsnyje numatyta aiški nukrypti leidžianti nuostata, pagal kurią galima netaikyti tam tikrų Direktyvos 2012/30 nuostatų (įskaitant 33–36 ir 40–42 straipsnius), kai „naudojamos pertvarkymo priemonės, įgaliojimai ir mechanizmai, nustatyti [pirmiau minėtos direktyvos] IV antraštinėje dalyje“<sup>72</sup>, reiškia, jog anksčiau tokios nukrypti leidžiančios nuostatos nebuvo.

116. Toks argumentas manęs neįtikina.

117. Tiesa, įsigaliojus Direktyvai 2014/59, Direktyvos 2012/30 nuostatų pažeidimas dėl centrinio banko veiksmų, kaip antai nagrinėjamų pagrindinėje byloje, atrodo, nebūtų įtraukiamas į taikymo sritį: aiškus tokių veiksmų pagrindas yra anksčiau galiojusios direktyvos 123 straipsnis.

118. Tačiau tai nereiškia, jog anksčiau pagal ES teisę tokie veiksmai buvo draudžiami visais atvejais. Direktyva 2014/59 siekiama sukurti reguliavimo sistemą kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms gaivinti ir pertvarkyti. Tam Direktyva 2014/59 nustatomos naujos nuostatos ir keičiami keli galiojantys teisės aktai. Atsižvelgiant į tai, akivaizdu, jog ES teisės aktų leidėjas siekė užtikrinti visos sistemos nuoseklumą<sup>73</sup>, be kita ko, suderinti ir išsiaiškinti įvairių iš dalies keičiamų teisės aktų tarpusavio santykį.

119. Dėl pirmiau nurodytos priežasties Direktyvoje 2001/24 nereikėjo numatyti aiškios nuostatos, kuria ypatingomis aplinkybėmis, pavyzdžiui, susijusiomis su finansų krize, valstybėms narėms būtų leidžiama nukrypti nuo Direktyvos 77/91 (vėliau išdėstytos nauja redakcija Direktyva 2012/30). Kita vertus, kaip įtikinamai ginčija *Banca Slovenije*, Direktyva 2001/24 valstybėms narėms nedraudžiama suteikti investuotojams didesnės apsaugos, nei numatyta Direktyvoje 77/91: juk joje nustatytas tik būtinausias apsaugos standartas. Todėl, kadangi Direktyva 2014/59 siekiama iš dalies suderinti šį klausimą (pirmiausia dėl pertvarkymo priemonių), atsirado poreikis neleisti valstybėms narėms priimti arba palikti galioti nacionalinės teisės nuostatų dėl investuotojų apsaugos, kurios prieštarautų naujosios ES taisyklėms.

120. Taigi Direktyvos 2014/59 123 straipsnio negalima laikyti įrodymu, jog tos direktyvos IV antraštinėje dalyje įtvirtintos gelbėjimo privačiomis lėšomis priemonės anksčiau buvo apskritai draudžiamos pagal Direktyvą 2012/30.

71 — Griežtąja prasme tai nėra teisinis argumentas, vis dėlto galima kelti klausimą, ar, jeigu ES teisė būtų aiški kliūtis tokiems nacionalinės teisės aktams priimti, ES institucijos nesureaguotų ir nesugriežtintų tariamai pažeistų nuostatų arba iš dalies nepakeistų atitinkamų ES teisės aktų.

72 — Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, jog Direktyvos 2014/59 IV antraštinėje dalyje numatytos įvairios reorganizavimo priemonės, įskaitant gelbėjimą privačiomis lėšomis, iš esmės lygiavertės Bankų komunikate paminėtomis priemonėms.

73 — Žr. direktyvos 11 ir 12 konstatuojamąsias dalis.

121. Todėl į penktąjį klausimą reikėtų atsakyti taip: Bankų komunikato 40–46 punktais nėra pažeidžiamos Direktyvos 2012/30 nuostatos; nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias tokioje situacijoje, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, priimti dalijimosi našta priemonės pavedama nacionaliniam centriniam bankui, nėra nesuderinamos su Direktyva 2012/30.

## 6. Šeštasis klausimas

122. Šeštuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teiraujasi, ar Bankų komunikato 40–46 punktuose numatytas reikalavimas konvertuoti arba iš dalies nurašyti mišraus kapitalo ir subordinuotosios skolos priemonės yra būtinoji sąlyga valstybės pagalbai skirti, ar jį reikėtų taikyti, tik kai tai proporcinga.

123. Šioje išvadoje jau pateikiau priežastis, dėl kurių, mano nuomone, dalijimosi našta priemonių priėmimas negali būti laikomas *condicio sine qua non* tam, kad valstybės pagalba būtų pripažinta suderinama pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą. *A fortiori*, man atrodo, kad tai pasakytina apie priemones, priimamas dėl investuotojų, ne akcininkų, kuriems paprastai užtikrinama didesnė teisinė apsauga įmonei, į kurią jie investavo, tapus nemokiai. Tačiau taip pat jau paaiškinau, jog situacijose, kurioms taikomas Bankų komunikatas, faktas, kad investuotojai (įskaitant mišrių kapitalo priemonių ir subordinuotosios skolos turėtojus) padeda rekapitalizuoti banką, iš esmės neprieštarauja valstybės pagalbos taisyklėms.

124. Vis dėlto būtina priminti, jog proporcingumo principas yra bendrasis ES teisės principas ir pagal jį reikalaujama, kad, taikant ES teisės nuostatas, įgyvendinamos priemonės būtų tinkamos atitinkamai teisės aktais siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti ir neviršytų to, kas būtina jiems pasiekti<sup>74</sup>. Taigi, žinoma, gali būti vertinamas sprendimo, kuriuo nurodoma konvertuoti arba iš dalies nurašyti mišraus kapitalo ir subordinuotosios skolos priemonės, proporcingumas.

125. Faktiškai pačiame komunikate reikalaujama, kad nacionalinės valdžios institucijos atsižvelgtų į proporcingumo principą priimdamos sprendimą dėl mišrių kapitalo priemonių ir subordinuotosios skolos turėtojų įnašo restruktūrizuojant sunkumų patiriantį banką. Toks įnašas reikalaujamas tik kaip paskutinė priemonė bankams, kurių, nepaisant kapitalo trūkumo, kapitalo santykis išlieka didesnis nei reguliuojamasis mažiausias dydis (43 punktas). Mišrių kapitalo priemonių ir subordinuotosios skolos turėtojų įnašo paprastai reikia tik tais atvejais, kai bankas nebeatitinka mažiausio reguliuojamojo kapitalo poreikio reikalavimų (44 punktas). Bet kuriuo atveju negali būti reikalaujama dalytis našta, jeigu tokio reikalavimo „rezultatai būtų neproporcingi“ (45 punktas).

126. Dėl šios išvados 78–85 punktuose išdėstytų priežasčių prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar nagrinėjamomis priemonėmis paisoma šio principo. Mano manymu, pagrindinis klausimas, į kurį turi atsakyti *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) nagrinėdamas bylą, yra toks: ar situacija, kurioje atsidūrė kiekvienos kategorijos investuotojai, kuriems taikomos dalijimosi našta priemonės, ekonominiu požiūriu apskritai panaši į situaciją, kuri būtų susiklosčiusi, jeigu nesuteikus pagalbos bankas būtų pasitraukęs iš rinkos<sup>75</sup>.

127. Vienas iš aspektų, kurį galbūt turi apsvaistinti nacionalinis teismas, yra bendras valstybės narės valdžios institucijų priimtų dalijimosi našta priemonių, taikomų įvairių kategorijų investuotojams, nuoseklumas.

74 — Žr. Sprendimo *ABNA ir kt.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 ir C-194/04, EU:C:2005:741, 68 punktą, Sprendimo *S.P.C.M. ir kt.*, C-558/07, EU:C:2009:430, 41 punktą ir Sprendimo *Vodafone ir kt.*, C-58/08, EU:C:2010:321, 51 punktą.

75 — Taip pat žr. Bankų komunikato 20 ir 46 punktus.

128. Šiuo klausimu Bankų komunikate tiesiog daromas skirtumas tarp, viena vertus, akcininkų, mišrių kapitalo priemonių ir subordinuotosios skolos turėtojų ir, kita vertus, pirmeilės skolos priemonių turėtojų (42 punktas). Tačiau svarbu tai, jog Bankų komunikate nenustatyta, kad valstybės narės apskritai *privalo* skirtingai vertinti šias dvi grupes; tik nustatyta, kad valstybės narės *gali* vertinti jas skirtingai, kai, jų nuomone, tinkama<sup>76</sup>. Pirmeilės skolos priemonių turėtojų padėties paprastai faktiškai negalima tapatinti su kapitalo ar subordinuotosios skolos turėtojų padėtimi, ypač bankroto ar likvidavimo procedūrų metu, todėl galbūt verta į tai atsižvelgti.

129. Skirtumų gali būti ir tarp įvairių kategorijų investuotojų, kuriems paprastai taikomos dalijimosi našta priemonės (akcininkų, mišrių kapitalo priemonių ir subordinuotosios skolos turėtojų), pirmiausia dėl pirmenybės tvarkos nemokumo byloje. Šiuo požiūriu nacionaliniam teismui gali reikėti patikrinti, kad nė vienai iš šių kategorijų nebūtų užkrauta nepagrįsta ir pernelyg didelė našta, atsižvelgiant į faktines bylos aplinkybes ir joms taikytinas nacionalines taisykles (ypač įmonių ir bankroto teisės nuostatas) ir sutarčių nuostatas.

130. Taigi į šeštąjį klausimą reikėtų atsakyti taip: Bankų komunikato 40–46 punktuose numatytas mišraus kapitalo ir subordinuotosios skolos priemonių konvertavimas arba dalinis nurašymas nėra būtinoji sąlyga valstybės pagalbai suteikti ir to nereikalaujama, jeigu rezultatai būtų neproporcingi, o nacionaliniai teismai turi patikrinti, kad įgyvendinant pagal Bankų komunikatą priimtas pagalbos priemonės būtų laikomasi proporcingumo principo.

## 7. Septintasis klausimas

131. Septintuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Bankų komunikato 40–46 punktuose išvardytas dalijimosi našta priemonės galima laikyti reorganizavimo priemonėmis, kaip apibrėžta Direktyvos 2001/24 2 straipsnio septintoje įtraukoje.

132. Priežastys, dėl kurių *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) pateikė šį prejudicinį klausimą, man nėra savaiame suprantamos. Kaip suprantu, šis klausimas susijęs su penktuoju klausimu dėl Bankų komunikato, Direktyvos 2001/24 ir Direktyvos 2012/30 santykio. Kitaip tariant, ko gero, kyla klausimas, ar Bankų komunikate išvardytos dalijimosi našta priemonės laikytinos „reorganizavimo priemonėmis“ Direktyvos 2001/24 tikslais ir todėl, taikant *lex specialis* principą, nėra draudžiamos Direktyva 2012/30.

133. Šio klausimo esmę jau aptariau atsakydamas į penktąjį klausimą. Blieka paaikškinti priežastis, dėl kurių aš, kaip ir visos kitos pastabas šiuo klausimu pateikusios šalys, manau, jog Bankų komunikato 40–46 punktuose nurodytos dalijimosi našta priemonės dažnai (nors ne visada) gali būti laikomos „reorganizavimo priemonėmis“ pagal Direktyvos 2001/24 2 straipsnį.

134. Pagal tą nuostatą reorganizavimo priemonės – tai „priemonės, skirtos kredito įstaigos finansinei padėčiai išsaugoti arba atkurti ir galinčios daryti poveikį trečiųjų šalių pirmiau turėtoms teisėms, įskaitant priemones, susijusias su galimybe sustabdyti mokėjimus, vykdymo priemonės arba reikalavimų sumažinimą“.

135. Taigi, regis, reorganizavimo priemonių sąvoka apibrėžiama gana bendrai. Man atrodo, kad tai atitinka direktyvos tikslą – sukurti valstybių narių kredito įstaigų reorganizavimo priemonių ir likvidavimo procedūrų tarpusavio pripažinimo sistemą. Direktyvoje 2001/24 pateikiamą apibrėžtį sudaro trys kartu taikomos sudedamosios dalys: i) priemonę turi priimti valstybės narės

76 — Iš tiesų, kaip suprantu, neseniai vykusios krizės sąlygomis bent viena valstybė narė taikė dalijimosi našta priemonės ir pirmeilės skolos priemonių turėtojams.

kompetentingos viešojo administravimo arba teisminės institucijos<sup>77</sup>; ii) priemonė turi būti priimama siekiant išlaikyti arba atkurti kredito įstaigos finansinę padėtį; iii) priemonė turi galėti daryti poveikį trečiųjų šalių teisėms. Aptarsiu šiuos tris aspektus, susijusius su nagrinėjamomis priemonėmis, vieną po kito.

136. Pirma, valdžios institucijos, kaip antai nacionalinio centrinio banko, priimtas priemonės, žinoma, galima laikyti priimtomis valstybės narės viešojo administravimo institucijos. Priešingai, kaip jau minėta, banko investuotojų savanoriškai priimamos dalijimosi našta priemonės taip pat gali atitikti Bankų komunikato 40–46 punktų reikalavimus. Iš tiesų būta atvejų, kai (viešieji ir privatieji) investuotojai savanoriškai priėmė skolos vertės mažinimą, kad atkurtų kredito įstaigos gyvybingumą. Bet kokioms tokioms priemonėms Direktyva 2001/24 nebūtų taikoma.

137. Antra, Bankų komunikato 40–46 punktuose išvardytų priemonių tikslas, žinoma, yra išlaikyti arba atkurti kredito įstaigos finansinę padėtį. Faktiškai iš Bankų komunikato teksto aišku, jog tokiomis priemonėmis siekiama „kuo daugiau prisidėti prie kapitalo trūkumo mažinimo“ (41 punktas), „atkurti [banko] kapitalo poziciją“ ir „panaikinti trūkumą“ (43 punktas).

138. Trečia, dalijimosi našta priemonės, taikomos mišrių kapitalo priemonių ir subordinuotosios skolos turėtojams, akivaizdžiai gali daryti poveikį trečiųjų šalių teisėms, kaip apibrėžta Direktyvoje 2001/24. Kita vertus, dalijimosi našta priemonės, skirtos tik akcininkams, nepriskirtinos Direktyvos 2001/24 taikymo sričiai. Minėtos direktyvos 8 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, jog tam, kad priemonės, „darančios poveikį kredito įstaigų vidaus struktūros funkcionavimui arba vadovų ar akcininkų teisėms, galiotų valstybėse narėse, nebūtina jų numatyti šioje direktyvoje, jeigu pagal tarptautinės privatinės teisės normas taikoma buveinės valstybės narės teisė“. Be to, 10 konstatuojamojoje dalyje priduriama: „Pagal šią direktyvą kredito įstaigų vidaus struktūrų veikloje dalyvaujantys asmenys ir tokių įstaigų vadovai bei akcininkai, laikomi einančiais tokias pareigas, nelaikomi trečiosiomis šalimis“.

139. Todėl, lyginant su Bankų komunikato 40–46 punktais, Direktyvos 2001/24 2 straipsnyje apibrėžta sąvoka „reorganizavimo priemonės“, atrodo, apima kai kurias, bet nebūtinai visas komunikate išvardytas priemones.

140. Šiai išvadai, mano nuomone, nedaro poveikio faktas, jog Direktyvoje 2001/24 įtvirtinta sąvoka „reorganizavimo priemonės“ iš dalies pakeista Direktyvos 2014/59 117 straipsniu, kad ji aiškiai apimtų pastarojoje direktyvoje numatytas pertvarkymo priemones ir pertvarkymo įgaliojimų įgyvendinimą<sup>78</sup>.

141. Kaip suprantu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas teiraujasi, ar Direktyvos 2001/24 2 straipsnio pakeitimą reikėtų suprasti kaip reiškiantį, jog ankstesnė toje nuostatoje pateikta „reorganizavimo priemonių“ apibrėžtis tokių gelbėjimo privačiomis lėšomis priemonių neapėmė.

142. Nepritariu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo abejonėms šiuo klausimu. Kaip jau paašškinta, dėl savo pobūdžio ir taikymo srities tam tikros Bankų komunikato 40–46 punktuose nurodytos priemonės tikrai atitinka Direktyvoje 2001/24 pateiktą reorganizavimo priemonių apibrėžtį.

77 — Žr. Direktyvos 2001/24 2 straipsnio šeštą įtrauką ir 3 straipsnį.

78 — Kaip jau minėta, Direktyvoje 2014/59 numatytos pertvarkymo priemonės, be kita ko, yra gelbėjimo privačiomis lėšomis priemonės, panašios į ieškovų pagrindinėje byloje ginčijamas dalijimosi našta priemones.



143. Kaip nurodė Airija, šios išvados 141 punkte minėtą pakeitimą reikia aiškinti atsižvelgiant į tai, kad Direktyva 2001/24 nesiekia suderinti tam tikrų valstybių narių teisės aktų, o siekiama tik sukurti tarpusavio pripažinimo sistemą<sup>79</sup>. Tačiau dabar Direktyva 2014/59 valstybės narės įpareigojamos priimti tam tikras bankų reorganizavimo priemones. Todėl logiška, jog toje pačioje direktyvoje taip pat yra nuostatų, kuriomis užtikrinama, kad naujosios priemonės atitiktų galiojančią ES teisės sistemą. Tai jokia būdu nereiškia, jog, nesant suderinimo taisyklių, panašių nacionalinės teisės aktuose įtvirtintų priemonių reorganizavimo priemonių apibrėžtis anksčiau neapėmė.

144. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta pirmiau, manau, jog Bankų komunikato 40–46 punktuose nurodytos dalijimosi našta priemonės tam tikromis aplinkybėmis gali atitikti Direktyvoje 2001/24 pateiktą reorganizavimo priemonių apibrėžtį.

#### IV – Išvada

145. Apibendrinamas siūlau Teisingumo Teismui į *Ustavno sodišče* (Konstitucinis Teismas) pateiktus prejudicinius klausimus atsakyti taip:

- Komisijos komunikatas dėl valstybės pagalbos taisyklių taikymo nuo 2013 m. rugpjūčio 1 d. bankams skirtoms priemonėms finansų krizės sąlygomis paremti (Bankų komunikatas) valstybėms narėms nėra privalomas,
- to komunikato 40–46 punktais neviršijamos Komisijos kompetencijos ribos pagal SESV 107–109 straipsnius; Komisija neaiškina ir netaiko netinkamai valstybės pagalbos taisyklių manydama, jog situacijose, kurioms taikomas Bankų komunikatas, skiriant pagalbą sunkumų patiriantiems bankams paprastai reikalaujama įgyvendinti dalijimosi našta priemonės, kad pagalba būtų suderinama pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą,
- komunikato 40–46 punktai suderinami su teisėtų lūkesčių apsaugos principu ir nuosavybės teise, o įgyvendinus pagal Bankų komunikatą priimtas pagalbos priemonės nacionaliniai teismai turėtų patikrinti, ar tos teisės nepažeidžiamos,
- Bankų komunikato 40–46 punktais nepažeidžiamos 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2012/30/ES nuostatos; nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias situacijoje, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, priimti dalijimosi našta priemonės pavedama nacionaliniam centriniam bankui, nėra nesuderinamos su Direktyva 2012/30/ES,
- Bankų komunikato 40–46 punktuose numatytas mišraus kapitalo ir subordinuotosios skolos priemonių konvertavimas arba dalinis nurašymas nėra būtinoji sąlyga valstybės pagalbai suteikti ir to nereikalaujama, jeigu rezultatai būtų neproporcingi, o nacionaliniai teismai turi patikrinti, kad įgyvendinant pagal Bankų komunikatą priimtas pagalbos priemonės būtų laikomasi proporcingumo principo,
- minėto komunikato 40–46 punktuose nurodytos dalijimosi našta priemonės tam tikromis aplinkybėmis gali atitikti reorganizavimo priemonių apibrėžtį, pateiktą 2001 m. balandžio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2001/24/EB.

79 — Žr. Sprendimo *LBI*, C-85/12, EU:C:2013:697, 39 punktą.