



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 18 februarie 2016¹

Cauza C-526/14

Kotnik și alții[cerere de decizie preliminară formulată de

Ustavno sodišče (Curtea Constituțională, Slovenia)]

„Ajutoare de stat — Comunicare privind sectorul bancar — Repartizarea sarcinilor — Directiva 2001/24/CE — Măsuri de reorganizare — Directiva 2012/30/UE — Jurisprudența Pafitis — Directiva 2014/59/UE”

1. O criză financiară de amploarea celei care a început în 2007 și care s-a extins rapid la nivel global după colapsul băncii Lehman Brothers în septembrie 2008 este adesea definită ca fiind un „eveniment multidimensional”, provocat de mai mulți factori simultani. Politicienii și economiștii nu au întotdeauna aceleași opinii asupra cauzelor mai profunde ale unor asemenea crize, dar sunt în mare parte de acord în ceea ce privește consecințele posibile pe care le generează: colapsul instituțiilor financiare, scăderea burselor de valori, falimentul societăților atât mari, cât și mici, scăderea bunăstării consumatorilor și creșterea șomajului².
2. Este general acceptat faptul că, în vederea combaterii unei crize financiare, este posibil să fie necesare diferite forme de intervenție publică, în special pentru asigurarea stabilității piețelor financiare. În acest scop, în timpul crizei financiare recente, mai multe state atât din Uniunea Europeană, cât și din restul lumii au recurs la o varietate de măsuri de „recapitalizare internă” pentru restabilirea viabilității băncilor.
3. Prezenta cauză – prima cerere de decizie preliminară formulată de Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) – privește, de fapt, măsuri de „recapitalizare internă” de tipul celor menționate la punctele 40-46 din cea mai recentă Comunicare privind sectorul bancar³ (denumite „măsuri de repartizare a sarcinilor”), emisă de Comisie pentru a oferi un cadru pentru evaluarea compatibilității ajutoarelor de stat acordate băncilor în timpul crizei. Instanța de trimitere, în special, solicită Curții orientări referitoare la validitatea și la interpretarea dispozițiilor acestei comunicări, ridicând o serie de probleme juridice pe care le vom aborda în prezentele concluzii.

1 — Limba originală: engleza.

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

3 — Comunicarea Comisiei privind aplicarea, de la 1 august 2013, a normelor privind ajutoarele de stat pentru măsurile de sprijin în favoarea băncilor în contextul crizei financiare (denumită în continuare „Comunicarea privind sectorul bancar”) (JO 2013, C 216, p. 1).

I – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

1. Comunicarea privind sectorul bancar

4. Comunicarea privind sectorul bancar este a șaptea comunicare adoptată de la începerea crizei financiare⁴ în scopul de a oferi orientări referitoare la criteriile pentru stabilirea compatibilității ajutoarelor de stat cu piața internă în conformitate cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE pentru sectorul financiar în timpul crizei⁵.

5. Potrivit punctului 15 din Comunicarea privind sectorul bancar:

„[...] [C]hiar și în timpul crizei, principiile generale ale controlului ajutoarelor de stat continuă să fie aplicabile. În special, în vederea limitării denaturării concurenței între bănci și între statele membre pe piața unică și pentru a evita hazardul moral, ajutorul ar trebui limitat la minimumul necesar, iar beneficiarul ajutorului ar trebui să aducă o contribuție proprie corespunzătoare la costurile de restructurare. Banca și deținătorii capitalului acesteia ar trebui să contribuie cât mai mult posibil cu propriile resurse la restructurarea băncii. Sprijinul de stat ar trebui acordat în condiții care reprezintă o repartizare adecvată a sarcinilor între cei care au investit în bancă.”

6. Secțiunea 3.1.2 din Comunicarea privind sectorul bancar (punctele 40-46) cuprinde dispoziții privind repartizarea sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați ai băncilor. Aceste puncte sunt formulate după cum urmează: „40. Sprijinul de stat poate crea un hazard moral și poate submina disciplina pieței. Pentru a reduce hazardul moral, ajutorul ar trebui acordat numai în condiții care implică o repartizare adecvată a sarcinilor între investitorii existenți.

41. Repartizarea adecvată a sarcinilor va implica, în mod normal, după ce pierderile vor fi absorbite mai întâi de capitalurile proprii, contribuții din partea deținătorilor de capital hibrid și a titularilor de creanțe subordonate. Deținătorii de capital hibrid și titularii de creanțe subordonate trebuie să contribuie la reducerea cât mai mult posibil a deficitului de capital. Aceste contribuții pot lua forma unei conversii în fonduri proprii de nivel 1 sau a unei reduceri a valorii contabile a principalului instrumentelor. [...]

42. Comisia nu va solicita contribuția titularilor de creanțe cu rang prioritar (în special depozite asigurate, depozite neasigurate, obligațiuni și toate celelalte creanțe cu rang prioritar) ca un element obligatoriu de repartizare a sarcinilor în temeiul normelor privind ajutoarele de stat, indiferent dacă acest lucru se realizează prin conversia în capital sau prin reducerea valorii instrumentelor.

43. Dacă rata capitalului băncii care se confruntă cu deficitul de capital identificat este mai mare decât rata minimă reglementată la nivelul UE, în mod normal, banca respectivă ar trebui să fie în măsură să își restabilească singură poziția financiară, în special prin intermediul măsurilor de majorare a capitalului menționate la punctul 35. În cazul în care nu există alte posibilități [...] datoria subordonată trebuie convertită în capital propriu, în principiu înainte de acordarea ajutorului de stat.

4 — A se vedea lista comunicărilor anterioare în nota de subsol 1 din Comunicarea privind sectorul bancar.

5 — A se vedea punctul 1 din Comunicarea privind sectorul bancar.

44. În cazul în care banca nu mai îndeplinește cerințele minime privind capitalul de reglementare, datoria subordonată trebuie să facă obiectul unei conversii sau al unei reduceri a valorii contabile, în principiu înainte de acordarea ajutorului de stat. Ajutorul de stat nu trebuie acordat înainte de contribuția deplină a capitalurilor proprii, a capitalului hibrid și a datoriei subordonate la acoperirea oricărei pierderi.

45. Se poate acorda o derogare de la cerințele prevăzute la punctele 43 și 44 atunci când punerea în aplicare a acestor măsuri ar putea pune în pericol stabilitatea financiară sau ar putea produce rezultate disproporționate. [...]

46. În contextul punerii în aplicare a punctelor 43 și 44, ar trebui respectat principiul potrivit căruia niciun creditor nu trebuie să fie dezavantajat. Prin urmare, creditorii subordonați nu ar trebui să primească mai puțin din punct de vedere economic decât valoarea pe care ar fi avut-o instrumentele lor în cazul în care nu s-ar fi acordat niciun ajutor de stat.”

2. Directiva 2001/24/CE

7. Potrivit articolului 2 a șaptea liniuță din Directiva 2001/24⁶, „măsurile de reorganizare” sunt „măsuri destinate să mențină sau să restabilească situația financiară a unei instituții de credit și care ar putea afecta drepturile preexistente ale terților, inclusiv măsuri care implică posibilitatea unei suspendări a plăților, o suspendare a măsurilor de executare sau o reducere a creanțelor”.

3. Directiva 2012/30/UE

8. Directiva 2012/30⁷ este o reformare a Directivei 77/91⁸. În conformitate cu articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2012/30, „[o]rice majorare de capital trebuie să fie hotărâtă de adunarea generală”.

9. Articolul 34 din Directiva 2012/30 prevede că „[o]rice reducere a capitalului subscris, cu excepția celei hotărâte prin hotărâre judecătorească, trebuie supusă cel puțin unei hotărâri a adunării generale [...]”. Articolul 35 din aceeași directivă precizează că, „[d]acă există mai multe categorii de acțiuni, hotărârea adunării generale privind o reducere a capitalului subscris este supusă unui vot separat, cel puțin pentru fiecare categorie de acționari ale căror drepturi sunt afectate de operațiunea în cauză”. La rândul său, articolul 40 alineatul (1) din directiva menționată prevede:

„Dacă permite societăților reducerea capitalului subscris prin retragerea obligatorie de acțiuni, legislația unui stat membru impune îndeplinirea cel puțin a următoarelor condiții:

[...]

(b) dacă este autorizată doar prin statut sau actul constitutiv, retragerea obligatorie este decisă de către adunarea generală, cu excepția cazului în care a fost unanim aprobată de către acționarii implicați;

[...]”

6 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2001 privind reorganizarea și lichidarea instituțiilor de credit (JO L 125, p. 15, Ediție specială, 06/vol. 4, p. 34).

7 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților comerciale în statele membre, în înțelesul articolului 54 al doilea paragraf [TFUE], pentru protejarea intereselor asociațiilor sau terților, în ceea ce privește constituirea societăților comerciale pe acțiuni și menținerea și modificarea capitalului acestora (JO L 315, p. 74).

8 — A doua directivă a Consiliului din 13 decembrie 1976 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților comerciale în statele membre, în înțelesul articolului 58 al doilea paragraf din tratat, pentru protejarea intereselor asociațiilor sau terților, în ceea ce privește constituirea societăților comerciale pe acțiuni și menținerea și modificarea capitalului acestora (JO 1977, L 26, p. 1, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 8).

10. Potrivit articolului 42 din Directiva 2012/30:

„În cazurile care intră sub incidența [...] articolului 40 alineatul (1) [...], dacă există mai multe categorii de acțiuni, decizia adunării generale privind amortizarea capitalului subscris sau reducerea acestuia prin retragerea de acțiuni este supusă unui vot separat, cel puțin pentru fiecare categorie de acționari ale căror drepturi sunt afectate de operațiunea în cauză”.

4. Directiva 2014/59/UE

11. La 15 mai 2014, a fost adoptată Directiva 2014/59 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit⁹. Articolul 117 din directiva menționată modifică articolul 2 din Directiva 2001/24. Articolul 123 din aceeași directivă modifică articolul 45 din Directiva 2012/30.

B – *Dreptul național*

12. Dispozițiile relevante din dreptul sloven sunt cuprinse în Legea privind sectorul bancar (Zakon o bančništvu, denumită în continuare „ZBan-1”) și în Legea de modificare sau de completare a ZBan-1 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu, denumită în continuare „ZBan-1L”).

13. Articolul 134 din ZBan-1 („Fondurile proprii suplimentare ale băncii”) prevede că fondurile proprii suplimentare ale băncii sunt constituite din fondurile proprii suplimentare de nivel 1 și din fondurile proprii suplimentare de nivel 2. Fondurile proprii suplimentare de nivel 1 cuprind următoarele elemente: capitalul de bază, pasivele subordonate și alte elemente similare prin calitate și prin scop, în timp ce fondurile proprii suplimentare de nivel 2 cuprind pasivele subordonate și alte elemente care, prin calitatea și prin scopul lor, sunt apte să îndeplinească cerințele privind capitalul pentru riscul de piață.

14. Articolul 253 din ZBan-1 („Măsuri cu caracter extraordinar”) prevede:

„(1) În condițiile prevăzute de prezenta lege, Banca Sloveniei poate ordona băncilor, prin decizie, următoarele măsuri cu caracter extraordinar:

[...]

1.a. anularea sau conversia anumitor pasive eligibile;

[...]

(3) Măsurile cu caracter extraordinar fac parte din măsurile de reorganizare prevăzute de Directiva 2001/24/CE.”

15. Articolul 261.a din ZBan-1 („Măsura anulării sau a conversiei pasivelor eligibile”) precizează:

„(1) Prin decizia privind măsurile cu caracter extraordinar, Banca Sloveniei dispune că:

1. pasivele eligibile sunt anulate parțial sau integral;

[...]

⁹ — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului (JO L 173, p. 190).

(5) În cadrul anulării sau al conversiei pasivelor eligibile ale băncii, Banca Sloveniei trebuie să se asigure că creditorii individuali nu suferă, din cauza anulării sau a conversiei pasivelor eligibile ale băncii, pierderi mai mari decât cele pe care le-ar suferi în cazul falimentului băncii.

(6) Pasivele eligibile ale băncii sunt reprezentate de:

1. capitalul de bază al băncii (pasive de rangul întâi);
2. pasive față de deținătorii instrumentelor financiare hibride [...] (pasive de rangul doi);
3. pasive față de deținătorii instrumentelor financiare hibride, care, în conformitate cu articolul 134 din prezenta lege, trebuie luate în considerare la calcularea fondurilor proprii suplimentare ale băncii, în afara cazului în care aceste pasive sunt deja cuprinse în definițiile prevăzute la punctul 1 sau 2 al prezentului alineat (pasive de rangul trei);
4. pasive necuprinse în definițiile prevăzute la punctul 1, 2 sau 3 al prezentului alineat, care, în cazul unei proceduri colective a băncii, ar fi lichidate după lichidarea creanțelor neprivilegiate (pasive de rangul patru).”

16. Articolul 261.c din ZBan-1 („Dimensiunea anulării sau a conversiei pasivelor eligibile”), în partea sa relevantă, prevede:

„(1) În decizia privind anularea pasivelor eligibile [...] Banca Sloveniei decide anularea pasivelor eligibile ale băncii în măsura necesară pentru acoperirea pierderilor băncii, având în vedere evaluarea activelor nete prevăzută la articolul precedent.”

II – Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

17. La 17 decembrie 2013, Banka Slovenije (Banca Centrală a Sloveniei), în conformitate cu dispozițiile din ZBan-1, a adoptat o decizie privind măsuri cu caracter extraordinar și a ordonat unui număr de cinci bănci (Nova Ljubljanska banka, d.d., Nova Kreditna banka Maribor, d.d., Abanka Vipa, d.d., Probanka, d.d., și Factor banka, d.d., denumite în continuare „băncile în cauză”) să anuleze toate pasivele eligibile prevăzute la articolul 261.a alineatul (6) din ZBan-1 (denumite în continuare „măsurile în discuție”).

18. La 18 decembrie 2013, Comisia Europeană a autorizat ajutoarele de stat pentru băncile în cauză.

19. Državni svet (Consiliul Național), Varuh človekovih pravic (Avocatul Poporului) și mai multe persoane fizice (denumite în continuare „Kotnik și alții”) au introdus o acțiune în fața Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) solicitând examinarea constituționalității anumitor dispoziții ale ZBan-1 și ZBan-1L care au constituit temeiul măsurilor menționate la punctul 17 (denumite în continuare „reglementările naționale în discuție”).

20. În decizia sa de trimitere, Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) arată că scopul reglementării naționale în discuție era constituirea cadrului juridic pentru repartizarea sarcinilor în conformitate cu cerințele din Comunicarea privind sectorul bancar. În special, pasivele eligibile prevăzute la articolul 261.a alineatul (6) din ZBan-1 corespund definițiilor capitalurilor proprii, capitalului hibrid și titlurilor de creanță subordonate prevăzute în Comunicarea privind sectorul bancar. În acest temei, instanța respectivă consideră că criticile reclamantilor din procedura principală sunt formulate și împotriva dispozițiilor comunicării menționate. În opinia sa, plângerile în cauză ridică probleme legate de validitatea și de interpretarea Comunicării privind sectorul bancar.

21. În aceste condiții, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Comunicarea privind sectorul bancar, în ceea ce privește efectele juridice pe care aceasta le produce în mod concret, dat fiind că Uniunea Europeană are competență exclusivă în domeniul ajutoarelor de stat, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) litera (b) [TFUE], și că Comisia, în conformitate cu articolul 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, este competentă să decidă în domeniul ajutoarelor de stat, trebuie interpretată în sensul că aceasta are efecte obligatorii pentru statele membre care intenționează să remedieze perturbări grave ale economiei printr-un ajutor de stat în favoarea instituțiilor de credit, un astfel de ajutor având caracter permanent și neputând fi revocat cu ușurință?
- 2) Punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, potrivit cărora posibilitatea de acordare a ajutoarelor de stat prin care se urmărește remedierea unor perturbări grave ale economiei naționale este condiționată de executarea obligației de anulare a capitalurilor proprii, a capitalului hibrid și a datoriei subordonate și/sau de efectuarea conversiei în capital a instrumentelor de capital hibride și a titlurilor de creanță subordonate în vederea limitării ajutoarelor la minimumul necesar pe baza luării în considerare a hazardului moral, sunt incompatibile cu articolele 107, 108 și 109 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene întrucât depășesc competența Comisiei, astfel cum este definită de prevederile menționate mai sus din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene în materie de ajutoare de stat?
- 3) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare, punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, potrivit cărora posibilitatea de acordare a ajutoarelor de stat este condiționată de anularea capitalului și/sau de conversia în capital, în măsura în care această obligație privește acțiunile (capitalul), instrumentele de capital hibride și titlurile de creanță subordonate emise înainte de publicarea Comunicării privind sectorul bancar și care, la momentul emisiunii lor, puteau fi excluse integral sau parțial fără compensare numai în cazul falimentului băncii, sunt compatibile cu principiul protecției încrederii legitime consacrat de dreptul Uniunii?
- 4) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare și al unui răspuns afirmativ la a treia întrebare, punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, potrivit cărora posibilitatea de acordare a ajutoarelor de stat este condiționată de obligația de anulare a capitalurilor proprii, a capitalului hibrid și a datoriei subordonate și/sau de conversia în capital a instrumentelor de capital hibride și a titlurilor de creanță subordonate, fără să fi fost inițiată și încheiată o procedură colectivă în care să fie lichidat patrimoniul debitorului printr-o procedură judiciară în cadrul căreia deținătorii de instrumente financiare subordonate ar fi putut să își asume poziția de parte procesuală, sunt compatibile cu dreptul de proprietate prevăzut la articolul 17 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene?
- 5) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare și al unui răspuns afirmativ la a treia și la a patra întrebare, punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, potrivit cărora posibilitatea de acordare a ajutoarelor de stat este condiționată de obligația de anulare a capitalurilor proprii, a capitalului hibrid și a datoriei subordonate și/sau de conversia în capital a instrumentelor de capital hibride și a titlurilor de creanță subordonate, întrucât aplicarea unor astfel de măsuri necesită reducerea și/sau majorarea capitalului de bază al societăților pe acțiuni în temeiul deciziei organului administrativ competent, iar nu a adunării generale a societății pe acțiuni, sunt compatibile cu articolele 29, 34, 35 și 40-42 din [Directiva 2012/30]?
- 6) Comunicarea privind sectorul bancar, în ceea ce privește punctul 19, mai precis cerința respectării drepturilor fundamentale prevăzută la acest punct, punctul 20 și afirmarea obligației de principiu, prevăzută la punctele 43 și 44 din această comunicare, de conversie sau de reducere a capitalului hibrid și a datoriei subordonate înainte de acordarea ajutoarelor de stat, poate fi interpretată în sensul că o astfel de măsură nu obligă statele membre care intenționează să remedieze perturbări

grave ale economiei printr-un ajutor de stat în favoarea instituțiilor de credit să introducă o obligație de a efectua conversia sau reducerea menționate ca o condiție pentru acordarea ajutoarelor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, cu alte cuvinte în sensul că, pentru a putea admite ajutorul de stat, este suficient ca măsura de conversie sau de reducere să opereze numai într-o măsură proporțională?

- 7) Articolul 2 a șaptea liniuță din Directiva 2001/24/CE poate fi interpretat în sensul că măsurile de reorganizare includ și măsurile de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați menționați la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar (reducerea fondurilor proprii de nivel 1, a capitalului hibrid și a datoriei subordonate, precum și conversia în capital a instrumentelor de capital hibride și a titlurilor de creanță subordonate)?”

22. Au depus observații scrise în prezenta procedură T. Kotnik, J. Sedonja, A. Pipuš, F. Marušič, J. Forte, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, Državni svet, Državni zbor (Adunarea Națională a Sloveniei) și Banka Slovenije, precum și guvernele irlandez, italian, sloven și spaniol și Comisia. T. Kotnik, J. Sedonja, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, J. Forte, I. Karlovšek, Državni svet, Banka Slovenije, guvernele irlandez, spaniol și sloven, precum și Comisia au prezentat observații orale în cadrul ședinței din 1 decembrie 2015.

III – Analiză

A – Competența Curții

23. De la bun început, Comisia arată că respectiva Comunicare privind sectorul bancar nu este adresată persoanelor fizice și nu este destinată să creeze drepturi pentru persoanele fizice. Pentru acest motiv, Comisia are îndoieli în ceea ce privește competența Curții de a răspunde la întrebările preliminare.

24. În opinia noastră, argumentul Comisiei este nefondat. Simplul fapt că un act nu este adresat unor persoane fizice sau destinat să creeze drepturi pentru persoane fizice nu înseamnă că un asemenea act nu intră în domeniul de aplicare al procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE¹⁰. Argumentul Comisiei ar introduce distincții între diferite acte, despre care nu există nicio mențiune în respectiva dispoziție din tratat. Ceea ce este esențial potrivit articolului 267 TFUE este, de fapt, aspectul dacă un răspuns din partea Curții referitor la interpretarea sau la validitatea actului în cauză este necesar pentru a permite instanței naționale să se pronunțe.

25. În plus, după cum vom arăta în continuare, actele de „soft law” (cum este Comunicarea privind sectorul bancar), chiar dacă nu sunt obligatorii pentru persoanele fizice, pot totuși să producă alte tipuri de efecte juridice. Prin urmare, Curtea a răspuns în repetate rânduri la întrebări preliminare adresate de instanțe naționale care privesc dispoziții cuprinse în actele de „soft law”¹¹.

10 — A se vedea în acest sens Hotărârea Deutsche Shell, C-188/91, EU:C:1993:24, punctele 18 și 19, și Hotărârea JVC Franța, C-312/07, EU:C:2008:324, punctele 29 și 32-37.

11 — A se vedea printre altele Hotărârea Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punctele 7-9, și Hotărârea Lodato & C., C-415/07, EU:C:2009:220, punctul 23.

B – Întrebările preliminare

1. Considerații introductive

26. Înainte de a începe să analizăm problemele ridicate în această procedură, vom prezenta câteva considerații introductive.

27. Câteva dintre întrebările preliminare par să se întemeieze pe premisa potrivit căreia Comunicarea privind sectorul bancar este obligatorie, dacă nu *de iure*, cel puțin *de facto* pentru statele membre. În caz contrar, nu ar exista niciun motiv pentru ca instanța de trimitere să pună sub semnul întrebării validitatea unei asemenea comunicări.

28. Această premisă nu este însă corectă. După cum vom arăta în detaliu în răspunsul nostru la prima întrebare, Comunicarea privind sectorul bancar nu este obligatorie pentru statele membre. Statele membre nu sunt astfel obligate, din perspectiva dreptului Uniunii, să adopte reglementări interne de punere în aplicare a dispozițiilor respectivei comunicări.

29. În opinia noastră, aceasta presupune, în mod logic, că îndoielile instanței de trimitere legate de validitatea instrumentului menționat pot fi înlăturate cu destul de multă ușurință.

30. Totuși, considerăm că, în cazul în care Curtea își va limita analiza la validitatea Comunicării privind sectorul bancar, este posibil ca problemele juridice identificate de instanța de trimitere în procedura principală să nu fie soluționate în totalitate. Indiferent de efectele juridice ale Comunicării privind sectorul bancar, este general recunoscut faptul că dispozițiile contestate din ZBan-1 și ZBan-1L au fost adoptate în vederea respectării acestei comunicări. De fapt, măsurile privind ajutoarele acordate băncilor în cauză au fost rapid aprobate de Comisie.

31. Astfel, după cum a sugerat guvernul sloven, analiza Curții trebuie să se refere, atunci când este posibil, inclusiv la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a dispozițiilor de tipul reglementării naționale sau a măsurilor în discuție. În acest scop, vom reformula unele dintre întrebările preliminare adresate de *Ustavno sodišče* (Curtea Constituțională) și vom dedica aspectelor respective o parte importantă a prezentelor concluzii.

2. Prima întrebare

32. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită orientări referitoare la efectele juridice ale Comunicării privind sectorul bancar. În esență, instanța menționată întreabă dacă aceasta trebuie considerată ca fiind obligatorie *de facto* pentru statele membre.

33. În opinia noastră, răspunsul la prima întrebare trebuie să fie negativ.

34. Potrivit articolului 13 alineatul (2) TUE, fiecare instituție a Uniunii acționează „în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea”.

35. Este clar faptul că, potrivit articolului 108 TFUE, aprecierea compatibilității unor măsuri concrete de ajutor cu piața internă este de competența exclusivă a Comisiei, care acționează sub controlul instanțelor Uniunii¹². La realizarea respectivei aprecieri, care implică evaluarea și echilibrarea unor elemente diferite de natură economică și socială într-un context paneuropean¹³, Comisia dispune de o largă putere de decizie¹⁴.

36. Dimpotrivă, în acest domeniu, Comisia nu are competență legislativă generală. Doar Consiliul are competența, în conformitate cu articolul 109 TFUE, să adopte orice reglementări adecvate pentru aplicarea articolelor 107 TFUE și 108 TFUE, la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European. În acest context, Consiliul poate delega Comisiei anumite competențe de reglementare¹⁵.

37. În consecință, Comisia nu are competența de a stabili norme obligatorii generale și abstracte care să reglementeze, de exemplu, situațiile în care ajutoarele pot fi considerate compatibile întrucât urmăresc remedierea unor perturbări grave ale economiei unui stat membru potrivit articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Orice asemenea norme obligatorii ar fi nule și neavenite¹⁶.

38. Totuși, pentru motive legate de transparență și în scopul de a asigura egalitatea de tratament și securitatea juridică, Comisia poate publica acte de „soft law” (de exemplu, orientări, notificări sau comunicări) pentru a anunța modul în care intenționează să utilizeze, în anumite situații, puterea de decizie menționată mai sus¹⁷. Deși Curtea a statuat că dispozițiile unor astfel de acte de „soft law” trebuie, în virtutea obligației de cooperare loială consacrată la articolul 4 alineatul (3) TUE, să fie luate în considerare de autoritățile statelor membre¹⁸, obligația menționată nu poate fi înțeleasă în sensul că ar conferi normelor respective un caracter obligatoriu – nici chiar *de facto* – cu consecința eludării procedurii legislative prevăzute în Tratatul FUE.

39. Prin urmare, aceste principii și norme nu sunt obligatorii pentru statele membre. Normele în cauză pot produce efecte în mod direct exclusiv față de Comisie și chiar și atunci doar ca o limită pentru exercitarea puterii sale de decizie: instituția menționată este obligată să accepte măsurile care respectă aceste norme și nu poate să se abată de la ele, cu excepția situației în care oferă un motiv valid pentru aceasta. În lipsa unui motiv valabil, abaterea de la respectivele norme autoimpuse poate conduce la încălcarea principiilor generale de drept cum sunt egalitatea de tratament sau protecția încrederii legitime¹⁹. Normele menționate sunt astfel obligatorii pentru Comisie, însă cu condiția să nu contravină tratatelor sau altor reglementări aplicabile²⁰.

12 — A se vedea în acest sens Hotărârea van Calster și alții, C-261/01 și C-262/01, EU:C:2003:571, punctul 75, Hotărârea Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, punctul 38, și Hotărârea Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punctul 28.

13 — A se vedea Ordonanța în cauza Banco Privado Português și Massa Insolvente do Banco Privado Português/Comisia, C-93/15 P, EU:C:2015:703, punctul 61.

14 — A se vedea Hotărârea Italia/Comisia, C-310/99, EU:C:2002:143, punctul 45 și jurisprudența citată.

15 — A se vedea în special articolul 108 alineatul (4) TFUE.

16 — A se vedea prin analogie Hotărârea Franța/Comisia, C-57/95, EU:C:1997:164.

17 — A se vedea în acest sens Hotărârea Germania și alții/Kronofrance, C-75/05 P și C-80/05 P, EU:C:2008:482, punctele 60 și 61, precum și, prin analogie, Hotărârea Comisia/Grecia, C-387/97, EU:C:2000:356, punctul 87.

18 — A se vedea în acest sens Hotărârea Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punctele 18 și 19, și Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Expedia, C-226/11, EU:C:2012:544, punctul 38.

19 — A se vedea, cu privire la Comunicarea din 2008 privind sectorul bancar, Hotărârea Banco Privado Português și Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punctul 69 și jurisprudența citată. Un efect similar de estoppel poate să apară de asemenea în cazul autorităților statelor membre care s-au angajat în mod expres să respecte principiile cuprinse într-un instrument de „soft law” adoptat de Comisie: abaterea nejustificată de la aceste principii poate fi invocată de persoanele fizice afectate împotriva autorităților în cauză, în conformitate cu maxima *venire contra factum proprium non valet*. A se vedea în acest sens Hotărârea Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, punctele 26 și 27.

20 — A se vedea Hotărârea Deufil/Comisia, 310/85, EU:C:1987:96, punctul 22, și Hotărârea Spania/Comisia, C-351/98, EU:C:2002:530, punctul 53.

40. Prin urmare, un instrument cum este Comunicarea privind sectorul bancar nu poate fi considerat ca fiind obligatoriu, *de iure* sau *de facto*, pentru statele membre. Orice efect al acestor norme asupra statelor membre poate fi cel mult accidental sau indirect. Chiar și după publicarea unei asemenea comunicări, statele membre își păstrează libertatea să notifice Comisiei măsurile privind ajutoarele pe care le consideră compatibile, chiar fără îndeplinirea condițiilor stabilite în comunicarea în cauză²¹. În urma acestei notificări, Comisia are obligația să analizeze riguros compatibilitatea măsurilor privind ajutoarele din perspectiva dispozițiilor tratatului.

41. În consecință, simplul fapt că una sau mai multe norme din Comunicarea privind sectorul bancar nu sunt respectate nu constituie în sine un motiv valabil pentru ca ajutoarele să fie declarate incompatibile de către Comisie²². Comisia poate – și astfel ar trebui, în cazuri justificate – să deroge de la principiile stabilite în Comunicarea privind sectorul bancar²³. O decizie eronată prin care refuză să procedeze astfel ar putea desigur să fie atacată înaintea instanțelor Uniunii în temeiul articolelor 263 TFUE și 265 TFUE²⁴.

42. Desigur, este posibil ca adesea să nu fie ușor pentru un stat membru să convingă Comisia că, date fiind particularitățile unei cauze, unul dintre principiile de bază stabilite în Comunicarea privind sectorul bancar (de exemplu, cel al repartizării sarcinilor) nu ar trebui să se aplice. Este probabil ca, din cauza analizei juridice mai complexe impuse de Comisie (cauza nu se încadrează în una dintre situațiile examinate *a priori* în comunicare), examinarea compatibilității ajutoarelor planificate să devină mai nesigură în ceea ce privește rezultatul său și mai îndelungată, putând conduce la deschiderea unei proceduri oficiale de investigare în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE²⁵.

43. Se poate chiar presupune că, în situații cum sunt cele care predomină în procedura principală (criza financiară care risca să afecteze stabilitatea întregului sistem financiar al unui stat membru), este posibil ca un guvern să nu fie întotdeauna pregătit să își asume riscul notificării către Comisie a unor măsuri privind ajutoare care nu respectă pe deplin dispozițiile din Comunicarea privind sectorul bancar. Considerăm că, în anumite împrejurări, o aprobare rapidă și fără dificultăți a ajutoarelor notificate poate avea o importanță deosebită pentru un guvern. Totuși, acestea sunt considerente de ordin practic care pot fi relevante pentru adoptarea unor decizii în materie de politici de un guvern, dar nu pot afecta natura și efectele unui act al Uniunii, astfel cum rezultă din normele cuprinse în tratate. Aspectul că un stat membru riscă să trebuiască să prelungească perioada de standstill a unor ajutoare planificate și că sarcina sa de a convinge Comisia cu privire la compatibilitatea măsurii privind ajutoarele poate presupune dificultăți, este doar o consecință de fapt, iar nu un efect juridic generat de presupusul caracter obligatoriu al Comunicării privind sectorul bancar²⁶.

44. Esențial este că, din punct de vedere juridic, un stat membru ar putea arăta că, în pofida lipsei repartizării sarcinilor (sau în pofida neîndeplinirii oricărui alt criteriu stabilit în Comunicarea privind sectorul bancar), ajutoarele acordate unei bănci în dificultate îndeplinesc totuși cerințele de la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Astfel, pot fi imaginate situații, pe lângă cele prevăzute deja

21 — A se vedea în acest sens Ordonanța în cauza EREF/Comisia, T-694/14, EU:T:2015:915, punctele 26 și 29.

22 — Concluzia opusă ar implica, în esență, deținerea de către Comisie a unei competențe legislative în acest domeniu. Prin urmare, nu putem fi de acord cu interpretarea normelor din tratat sau a jurisprudenței existente propusă în Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Grecia/Comisia, C-431/14 P, EU:C:2015:699, nota de subsol 21.

23 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Portugalia, C-391/01, EU:C:2002:270, punctul 38 și jurisprudența citată. A se vedea și Hotărârea Tribunalului Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Comisia, T-375/03, EU:T:2007:293, punctele 140 și 141, precum și, prin analogie, Ordonanța Tribunalului în cauza Smurfit Kappa Group/Comisia, T-304/08, EU:T:2010:279, punctele 86-97.

24 — A se vedea Ordonanța în cauza EREF/Comisia, T-694/14, EU:T:2015:915, punctele 26 și 29.

25 — A se vedea Ordonanța în cauza EREF/Comisia, T-694/14, EU:T:2015:915, punctul 29.

26 — A se vedea prin analogie Hotărârea IBM/Comisia, 60/81, EU:C:1981:264, punctul 19, și Hotărârea Italia/Comisia, C-301/03, EU:C:2005:727, punctul 30. A se vedea și Hotărârea Tribunalului Germania/Comisia, T-258/06, EU:T:2010:214, punctul 151.

în Comunicarea privind sectorul bancar propriu-zisă, în care un guvern ar putea arăta că salvarea și restructurarea unei bănci este, de exemplu, mai puțin costisitoare pentru stat și totodată mai rapidă și mai ușor de gestionat dacă nu se adoptă nicio măsură de repartizare a sarcinilor față de toți sau față de unii dintre investitorii menționați în comunicarea respectivă²⁷.

45. Având în vedere considerațiile precedente, în opinia noastră, răspunsul la prima întrebare ar trebui să fie că respectiva Comunicare privind sectorul bancar nu este obligatorie pentru statele membre.

3. A doua întrebare

46. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă prin punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, referitoare la repartizarea sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați ai unei bănci, a fost depășită competența conferită Comisiei de articolele 107-109 TFUE.

a) Comisia impune în toate situațiile repartizarea sarcinilor?

47. A doua întrebare pare să se bazeze, după cum am menționat mai sus, pe ideea potrivit căreia Comunicarea privind sectorul bancar prevede, *de facto*, norme pe care statele membre sunt obligate să le respecte.

48. Totuși, pentru motivele prezentate ca răspuns la prima întrebare, această premisă nu este corectă: Comunicarea privind sectorul bancar, inclusiv punctele 40-46 din cuprinsul acesteia, nu este obligatorie pentru statele membre. Prin urmare, în mod evident, Comisia nu poate considera repartizarea sarcinilor, astfel cum este prezentată în Comunicarea privind sectorul bancar, o *condicio sine qua non* pentru declararea ajutoarelor planificate pentru o bancă în dificultate ca fiind compatibile potrivit articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. O măsură privind ajutoarele de stat poate într-adevăr să îndeplinească cerințele impuse de respectiva dispoziție din tratat, în pofida faptului că nu prevede repartizarea sarcinilor. În fond, expresia „repartizarea sarcinilor” nu apare în formularea articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

49. Această concluzie este cu atât mai valabilă cu cât, în textul Comunicării privind sectorul bancar în sine, se precizează că repartizarea sarcinilor este necesară doar „în mod normal” (punctele 41 și 43), „în principiu” (punctele 43 și 44) și nu poate fi impusă atunci când ar putea să încalce drepturile fundamentale (punctul 19) sau să pună în pericol stabilitatea financiară ori să producă rezultate disproporționate (punctul 45). În consecință, în împrejurări excepționale, Comisia nu impune nicio măsură de repartizare a sarcinilor.

b) Comisia încalcă normele privind ajutoarele de stat prin faptul că impune în mod normal repartizarea sarcinilor?

50. Astfel, întrebarea adresată de instanța națională ar putea fi interpretată și în sensul că urmărește să afle dacă normele privind ajutoarele de stat sunt interpretate sau aplicate în mod eronat de Comisie, întrucât aceasta consideră că, în situațiile vizate de Comunicarea privind sectorul bancar, ajutoarele acordate băncilor aflate în dificultate necesită în mod normal ca măsurile de repartizare a sarcinilor să fie compatibile potrivit articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

27 — Aceasta poate fi situația, de exemplu, atunci când – în aplicarea „principiului potrivit căruia niciun creditor nu trebuie să fie dezavantajat” – contribuția necesară din partea investitorilor ar fi destul de limitată și autoritățile pot anticipa litigii și/sau complexități procedurale costisitoare pentru a pune în practică măsurile privind repartizarea sarcinilor. În asemenea împrejurări, nu se poate exclude faptul că un stat membru ar putea lua în considerare posibilitatea de a furniza el însuși fondurile suplimentare (limitate) necesare pentru restructurarea băncii.

51. În opinia noastră, răspunsul la întrebarea menționată trebuie să fie negativ.

52. După cum am arătat la punctul 35 de mai sus, Comisia beneficiază de o largă putere de decizie atunci când apreciază dacă ajutoarele de stat pot fi declarate compatibile cu piața internă potrivit articolului 107 alineatul (3) TFUE. Se pare că nicio normă privind ajutoarele de stat nu împiedică luarea în considerare de către Comisie, în vederea realizării acestei aprecieri, a aspectului dacă și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce măsură au fost adoptate măsuri de repartizare a sarcinilor. Dimpotrivă, considerăm că o opinie favorabilă privind adoptarea oricărei asemenea măsuri poate fi în concordanță cu principiile care stau la baza dispozițiilor din tratat referitoare la ajutorul de stat. După cum vom arăta, acest lucru este valabil chiar în mai mare măsură în situațiile reglementate de Comunicarea privind sectorul bancar.

53. Potrivit unei jurisprudențe constante, un ajutor poate fi declarat compatibil doar atunci când este *necesar* pentru a atinge unul dintre obiectivele prevăzute la articolul 107 alineatul (3) TFUE. Ajutorul care depășește ceea ce este strict necesar pentru atingerea obiectivului urmărit generează un avantaj concurențial nejustificat în favoarea beneficiarului ajutorului. Prin urmare, un asemenea ajutor nu poate fi considerat compatibil cu piața internă²⁸.

54. În mod clar, cerința ca o bancă aflată în dificultate să își mobilizeze resursele interne pentru a acoperi cel puțin o parte din pierderi înainte de acordarea oricărui sprijin public și ca, atunci când este necesar și adecvat, investitorii în banca respectivă să contribuie de asemenea la recapitalizarea sa pare să poată limita ajutorul la minimumul necesar. Prin urmare, rațiunea de a fi a punctelor 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar pare să fie compatibilă cu principiile care stau la baza dispozițiilor tratatului privind ajutoarele de stat.

55. De fapt, chiar înainte de criză, practica adoptată de Comisie în ceea ce privește ajutoarele pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate – aprobată de instanțele Uniunii²⁹ – a fost în general aceea de a impune beneficiarilor ajutoarelor să contribuie în mod corespunzător la costurile de restructurare³⁰. Este adevărat că normele Uniunii privind ajutoarele de stat nu impun în mod necesar luarea unor tipuri de măsuri de „recapitalizare internă” de către acționarii și creditorii unei societăți pe care un stat membru urmărește să o restructureze. Totuși, o contribuție mai importantă a societății înseși sau a acționarilor și a creditorilor săi – eventual sub forma măsurilor de repartizare a sarcinilor menționate la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar – poate fi considerată ca fiind mai constrângătoare având în vedere situațiile reglementate de comunicarea în cauză³¹.

56. Comunicarea privind sectorul bancar a fost adoptată în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, care permite remedierea prin acordarea de ajutor a unei perturbări grave a economiei unui stat membru³². Aceasta este o formă de ajutor care poate fi acordat doar în împrejurări excepționale: perturbarea trebuie să fie „gravă” și să afecteze întreaga economie a statului membru în

28 — A se vedea în acest sens Hotărârea Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punctele 68 și 69 și jurisprudența citată, și Hotărârea Germania/Comisia, C-400/92, EU:C:1994:360, punctele 12, 20 și 21.

29 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Franța/Comisia, C-17/99, EU:C:2001:178, punctul 36, și Hotărârea Tribunalului Corsica Ferries Franța/Comisia, T-349/03, EU:T:2005:221, punctul 66.

30 — A se vedea, de exemplu, Comunicarea Comisiei – Linii directe privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate (JO 2004, C 244, p. 2, Ediție specială, 08/vol. 4, p. 187), punctele 7 și 43-45.

31 — A se vedea Hotărârea Tribunalului ABN Amro Group/Comisia, T-319/11, EU:T:2014:186, punctul 43, și Hotărârea Tribunalului Corsica Ferries Franța/Comisia, T-349/03, EU:T:2005:221, punctul 266.

32 — A se vedea considerentul (3) din Comunicarea privind sectorul bancar.

cauză, nu numai economia dintr-o regiune sau o parte a teritoriului acestuia³³. În prezenta cauză, utilizarea articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE ca temei juridic pare chiar mai justificată întrucât mai multe state membre au fost afectate de o perturbare gravă a economiei lor, care a fost generată, în diferite grade, de o criză financiară globală.

57. Pentru motivele care urmează, considerăm că nu este nerezonabil faptul că, în primul rând, caracterul excepțional al situațiilor vizate de Comunicarea privind sectorul bancar impune o apreciere deosebit de riguroasă privind aspectul dacă ajutorul notificat este efectiv redus la minimumul necesar și, în al doilea rând, că o asemenea apreciere riguroasă este efectuată, în principiu, în toate situațiile similare notificate Comisiei.

58. Serviciile financiare și în special serviciile bancare constituie activități care trebuie să fie considerate – cel puțin din punctul de vedere al ajutorului de stat – în același fel ca orice alte activități economice. Este o activitate desfășurată de mai multe societăți (aflate în proprietate publică sau privată) pe o piață deschisă și concurențială. La fel ca în cazul oricărei alte activități economice, în mod normal, persoanele fizice investesc în întreprinderi active pe piața respectivă în scopul de a realiza un profit prin investiția lor. Prin însăși natura oricărei activități economice, unele întreprinderi – în general cele cu performanțele cele mai scăzute – eșuează și ies de pe piață, iar investitorii lor își pierd astfel în totalitate sau parțial investițiile³⁴.

59. Totuși, în același timp, serviciile financiare joacă un rol foarte clar în sistemele economice moderne. Băncile și alte instituții de credit sunt o sursă vitală de finanțare pentru (cele mai multe dintre) întreprinderile active pe orice piață existentă. Mai mult, între bănci există adesea un grad ridicat de interdependență și multe dintre ele își desfășoară activitatea la nivel internațional. Acesta este motivul pentru care criza uneia sau a mai multe bănci riscă să se extindă rapid la alte bănci (atât în statul de origine, cât și în alte state membre), iar astfel există riscul producerii unor efecte de contagiune negative în alte sectoare ale economiei (denumită adesea „economia reală”)³⁵. Efectul de contagiune menționat poate să afecteze în mod grav, în final, viața persoanelor fizice.

60. În consecință, în timpul unei crize financiare, autorităților publice le revine sarcina dificilă de a acționa, adesea foarte urgent, pentru a realiza un echilibru fragil între diferitele interese divergente. Pe de o parte, autoritățile trebuie să asigure stabilitatea sistemului lor financiar și să evite sau să reducă orice contagiune care ar putea afecta băncile „viabile” și economia reală. Pe de altă parte, autoritățile trebuie însă să limiteze, cât mai mult posibil, resursele publice utilizate, întrucât costurile pentru bugetul public pe care le presupune asigurarea acestei stabilități pot fi considerabile. O expunere prea mare a statului poate de fapt să contribuie la transformarea unei crize financiare într-o criză a datoriei publice, cu posibile repercusiuni inclusiv asupra întregii Uniuni Economice și Monetare (denumită în continuare „UEM”). Mai mult, după cum a arătat guvernul sloven, o intervenție publică masivă, care oferă sprijin total și necondiționat băncilor aflate în dificultate, poate să provoace denaturări grave ale concurenței și să compromită integritatea pieței interne: societățile bine gestionate pot fi dezavantajate prin ajutorul acordat societăților concurente mai puțin performante. În plus, este posibil să fie încurajat astfel hazardul moral: instituțiile de credit ar putea fi încurajate să facă investiții mai riscante, în speranța de a obține profituri mai mari, întrucât, în caz de probleme financiare, autoritățile publice par gata să intervină și să le salveze cu bani publici.

33 — A se vedea Hotărârea Tribunalului Freistaat Sachsen și alții/Comisia, T-132/96 și T-143/96, EU:T:1999:326, punctul 167, confirmată în recurs (Hotărârea Freistaat Sachsen și alții/Comisia, C-57/00 P și C-61/00 P, EU:C:2003:510, punctele 97 și 98).

34 — A se vedea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza KA Finanz, C-483/14, EU:C:2015:757.

35 — A se vedea punctul 25 din Comunicarea privind sectorul bancar.

61. Există, de asemenea, un argument bun pentru impunerea de către Comisie a unor măsuri de repartizare a sarcinilor *în general*. Comisia ar aduce efectiv prejudicii concurenței echitabile dintre bănci dacă ar impune adoptarea unor asemenea măsuri doar atunci când statul membru în cauză nu poate să furnizeze fondurile suplimentare necesare pentru înlocuirea măsurilor respective. Astfel, băncile nu trebuie să fie tratate în mod diferit în funcție de mărimea statului membru în care au sediul și de condițiile economice predominante în acesta³⁶.

62. În acest context, în opinia noastră, Comisia poate să aprecieze că, în situații cum sunt cele reglementate de Comunicarea privind sectorul bancar, repartizarea sarcinilor în rândul investitorilor poate fi considerată în mod normal ca fiind necesară pentru ca ajutorul să fie compatibil potrivit articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

63. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că prin punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar nu este depășită competența acordată Comisiei în conformitate cu articolele 107-109 TFUE. Mai mult, Comisia nu a interpretat sau nu a aplicat în mod eronat normele privind ajutoarele de stat atunci când a considerat că, în situațiile vizate de Comunicarea privind sectorul bancar, ajutoarele acordate băncilor aflate în dificultate necesită în mod normal ca măsurile de repartizare a sarcinilor să fie compatibile cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

4. A treia și a patra întrebare

64. Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări, care pot fi analizate împreună, instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă repartizarea sarcinilor, astfel cum este prevăzută la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, este compatibilă cu principiul protecției încrederii legitime și, respectiv, cu dreptul de proprietate (denumite în continuare, împreună, „drepturile în discuție”).

65. Principiul protecției încrederii legitime este considerat de Curte ca fiind un principiu general și de rang superior din dreptul Uniunii care are drept scop protecția persoanelor fizice³⁷. De asemenea, potrivit articolului 17 alineatul (1) din cartă, dreptul de proprietate constituie unul dintre drepturile fundamentale recunoscute în ordinea juridică a Uniunii.

66. Astfel, nu suntem de acord cu punctul de vedere al reclamantilor din procedura principală potrivit căruia Comunicarea privind sectorul bancar încalcă drepturile în discuție. De la bun început, reamintim că acest instrument nu este obligatoriu pentru statele membre: o măsură privind ajutoarele poate fi considerată compatibilă cu piața internă, în situațiile vizate de instrumentul respectiv, chiar dacă normele din cuprinsul său (inclusiv cele referitoare la repartizarea sarcinilor) nu sunt respectate în litera lor.

67. Mai mult, după cum am arătat mai sus³⁸, Comunicarea privind sectorul bancar afirmă în mod expres că repartizarea sarcinilor nu este întotdeauna necesară, în special atunci când, prin realizarea sa, ar fi încălcate drepturile fundamentale. Prin urmare, nicio dispoziție din normele Uniunii privind ajutoarele de stat (inclusiv principiile enunțate în Comunicarea privind sectorul bancar) nu poate fi interpretată în sensul că impune repartizarea sarcinilor atunci când astfel ar fi încălcat unul dintre drepturile în discuție.

36 — A se vedea punctele 9 și 18 din Comunicarea privind sectorul bancar.

37 — A se vedea Hotărârea Mulder și alții/Consiliul și Comisia, C-104/89 și C-37/90, EU:C:2000:38, punctul 15.

38 — A se vedea punctul 49 de mai sus.

a) Comunicarea privind sectorul bancar încalcă principiul protecției încrederii legitime?

68. Mai concret, în ceea ce privește principiul protecției încrederii legitime, observăm că, potrivit unei jurisprudențe constante, o asemenea încredere poate fi invocată doar atunci când o persoană a primit asigurări precise, necondiționate și concordante, emise de surse autorizate și de încredere³⁹. Nu vedem când și cum reclamantii din procedura principală ar fi primit asigurări că investițiile lor nu vor fi afectate în niciun fel de măsurile publice prin care se urmărește salvarea și restructurarea băncilor în dificultate. Faptul că, înainte de publicarea Comunicării privind sectorul bancar, Comisia nu a impus în mod sistematic luarea unor măsuri de repartizare a sarcinilor în rândul creditorilor și al altor tipuri similare de investitori pentru ca ajutorul să fie declarat compatibil potrivit articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE⁴⁰ nu poate fi considerat echivalent cu oferirea unor „asigurări precise, necondiționate și concordante” în sensul jurisprudenței sus-menționate. În lipsa unui angajament clar și expres din partea Comisiei, un investitor prudent și vigilent nu poate conta pe faptul că o situație existentă care poate fi modificată de autoritățile competente în exercitarea puterii lor discreționare va fi menținută⁴¹. Comisia trebuie să își poată adapta analiza efectuată potrivit articolului 107 TFUE la împrejurările aflate în continuă schimbare pe piețele afectate de ajutoare și, mai general, în toată economia Uniunii⁴². Mai mult, Comisia trebuie să poată învăța din practicile sale anterioare și să își adapteze în consecință metodele de evaluare a ajutorului notificat pe baza experienței acumulate⁴³.

69. De asemenea, nu se poate considera că principiul protecției încrederii legitime a fost încălcat întrucât Comisia nu a prevăzut, în Comunicarea privind sectorul bancar, o perioadă de tranziție înainte ca noile principii să devină aplicabile. Este adevărat că perioadele de tranziție sunt adesea de natură să permită operatorilor economici să se adapteze la o schimbare de politică într-un anumit domeniu al dreptului. Totuși, este posibil ca acest lucru să nu fie întotdeauna valabil. De exemplu, Comunicarea privind sectorul bancar precizează că, în situațiile pe care le reglementează, ieșirile de fonduri (în special de la deținătorii de capital hibrid și de la titularii de creanțe subordonate) trebuie să fie prevenite, astfel încât să se limiteze în mod efectiv ajutorul la minimumul necesar⁴⁴. Prin urmare, pot exista situații în care perioadele de tranziție să fie inutile, imposibile sau chiar contraproductive. Este posibil să fie necesar ca o schimbare de politică sau o nouă practică administrativă să fie realizate cât mai prompt și, uneori, fără informare prealabilă.

70. Astfel, Curtea a admis că un interes public superior se poate opune adoptării de măsuri tranzitorii pentru situațiile care au apărut înainte de intrarea în vigoare a noilor norme, care sunt însă în continuare supuse schimbării⁴⁵. În opinia noastră, obiectivul de a asigura stabilitatea sistemului financiar, evitând totodată cheltuielile publice excesive și minimizând denaturările concurenței, constituie un asemenea interes public superior.

39 — A se vedea printre altele Hotărârea HGA și alții/Comisia, C-630/11 P-C-633/11 P, EU:C:2013:387, punctul 132 și jurisprudența citată.

40 — A se vedea punctele 16-18 din Comunicarea privind sectorul bancar.

41 — A se vedea în acest sens prin analogie Hotărârea Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punctul 53 și jurisprudența citată.

42 — A se vedea Hotărârea Delacre și alții/Comisia, C-350/88, EU:C:1990:71, punctul 33, și Hotărârea British Steel/Comisia, C-1/98 P, EU:C:2000:644, punctul 52.

43 — A se vedea punctul 18 din Comunicarea privind sectorul bancar.

44 — A se vedea punctele 16, 41 și 47 din Comunicarea privind sectorul bancar.

45 — A se vedea Hotărârea Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, punctul 57 și jurisprudența citată.

b) Comunicarea privind sectorul bancar încalcă dreptul de proprietate?

71. În ceea ce privește, în continuare, dreptul de proprietate, trebuie să arătăm că, potrivit Comunicării privind sectorul bancar, nu este obligatorie o anumită formă sau procedură pentru adoptarea măsurilor de repartizare a sarcinilor menționate la punctele 40-46. Astfel, asemenea măsuri pot fi adoptate și în mod voluntar de bancă sau de investitorii săi ori cu consimțământul lor. În consecință, Comunicarea privind sectorul bancar nu impune neapărat autorităților naționale să adopte măsuri care afectează dreptul de proprietate al investitorilor⁴⁶.

72. În plus, punctul 46 din Comunicarea privind sectorul bancar precizează în mod clar că statele membre trebuie să respecte „principiul potrivit căruia niciun creditor nu trebuie să fie dezavantajat”: creditorii subordonați nu ar trebui să primească mai puțin din punct de vedere economic decât valoarea pe care ar fi avut-o instrumentele lor în cazul în care nu s-ar fi acordat niciun ajutor de stat. Mai general, punctul 20 prevede că măsurile de limitare a denaturării concurenței⁴⁷ „ar trebui să fie calibrate în așa fel încât să determine cu un grad de aproximare cât mai corect posibil situația care s-ar fi produs pe piață în cazul în care, în lipsa ajutorului, beneficiarul ajutorului ar fi ieșit de pe piață” (vom face referire la acest principiu utilizând denumirea „principiul privind determinarea situației de pe piață”).

73. Aceste principii – pe care le vom analiza mai jos – impun în mod clar statelor membre să țină cont în mod corespunzător de drepturile de proprietate ale investitorilor atunci când restructurează o bancă aflată în dificultate.

74. Având în vedere considerațiile precedente, concluzionăm că punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar sunt compatibile cu principiul protecției încrederii legitime și cu dreptul de proprietate.

c) Măsurile în discuție încalcă drepturile în discuție?

75. Astfel, se poate considera totodată că, prin întrebările sale, instanța de trimitere urmărește să afle dacă, mai degrabă decât Comunicarea privind sectorul bancar, măsurile în discuție încalcă drepturile în discuție. În mod clar, aspectul că punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar nu conduc în mod automat la încălcarea drepturilor respective nu implică faptul că măsurile de repartizare a sarcinilor adoptate efectiv de un stat membru care respectă comunicarea menționată sunt neapărat compatibile cu drepturile în cauză.

76. Prin urmare, pentru motivele prezentate mai sus, este clar că punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar nu pot fi interpretate în sensul că dreptul Uniunii a conferit autorităților naționale o „autorizație de expropriere” fără restricții a capitalului propriu, a capitalului hibrid sau a datoriei subordonate în cazul băncilor aflate în dificultate. Comunicarea privind sectorul bancar nici nu impune, nici nu permite statelor membre să încalce drepturile în discuție. De asemenea, nici aprobarea ajutorului de către Comisie nu implică faptul că, în cazul măsurilor notificate, nu există posibilitatea unei reexaminări a compatibilității lor cu drepturile fundamentale, dacă măsurile respective se încadrează în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Jurisprudența Curții, precum și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „CEDO”) referitoare la drepturile în discuție rămâne, în opinia noastră, pe deplin aplicabilă situațiilor cum sunt cele din procedura principală.

46 — În această privință, trebuie să reamintim că, potrivit articolului 345 TFUE, „[t]ratatele nu aduc atingere regimului proprietății în statele membre”.

47 — În opinia noastră, aceste măsuri includ și pe cele de repartizare a sarcinilor.

77. Considerăm că o asemenea analiză este mai importantă în cazul dreptului de proprietate al investitorilor în băncile în cauză. Astfel, nu se poate contesta că măsurile de repartizare a sarcinilor cum sunt cele menționate la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, dacă sunt adoptate împotriva voinței acționarilor și a creditorilor băncilor care urmează să fie recapitalizate, pot afecta grav drepturile lor de proprietate.

78. Totuși, nu revine Curții să se pronunțe asupra acestui aspect, chiar dacă măsurile respective se încadrează în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Astfel, cadrul factual, economic și juridic din procedura principală prezintă o complexitate deosebită, iar Curtea nu deține toate informațiile care ar fi necesare pentru o evaluare temeinică.

79. În plus, există un motiv mai important pentru ca această evaluare să revină în sarcina instanțelor naționale. În acest moment, poate fi util să subliniem că, potrivit normelor Uniunii privind ajutoarele de stat, nicio întreprindere nu poate invoca dreptul de a primi ajutor de stat; sau, altfel spus, nu se poate considera că un stat membru este obligat, în temeiul dreptului Uniunii, să acorde ajutor de stat unei societăți.

80. Este adevărat că, după instituirea UEM – care implică o cooperare între politicile economice, o politică monetară comună și o monedă unică⁴⁸ – statele membre trebuie să îndeplinească o serie de obligații față de Uniune (și față de celelalte state membre) în ceea ce privește în special respectarea obiectivelor legate de menținerea unor prețuri stabile, finanțe publice și condiții monetare sănătoase, precum și o balanță de plăți stabilă⁴⁹. În mod clar, asigurarea stabilității sistemului financiar în fiecare stat membru trebuie să fie considerată esențială pentru realizarea obiectivelor sus-menționate. Nu se contestă faptul că, după cum a subliniat Banca Slovenije, statele membre nu au o libertate deplină atunci când acționează pentru salvarea și pentru restructurarea băncilor de importanță sistemică. Este totodată în interesul Uniunii ca statele membre să intervină să prevină (sau să limiteze) efectele externe pe care falimentul uneia sau mai multor bănci de pe teritoriul lor ar putea să le aibă asupra stabilității și a funcționării UEM.

81. În prezenta cauză, de fapt, restructurarea băncilor în discuție a constituit o parte a unei intervenții mai ample a autorităților slovene pentru remedierea dezechilibrelor macroeconomice existente și pentru asigurarea stabilității sistemului bancar. În acest context, printre măsurile posibile avute în vedere de instituțiile Uniunii a fost de fapt recapitalizarea băncilor de importanță sistemică, atunci când este necesar prin furnizarea unor fonduri publice mai mari în cazul apariției unor deficite suplimentare⁵⁰.

82. Totuși, este evident că, în pofida posibilelor sugestii sau recomandări din partea instituțiilor europene, potrivit dreptului Uniunii, statele membre nu sunt obligate să acorde ajutoare în anumite împrejurări. Statele membre au la dispoziție o varietate de instrumente pentru abordarea aspectelor problematice identificate de instituțiile Uniunii. Prin urmare, decizia dacă este oportună acordarea unui ajutor de stat, la un moment dat, uneia sau mai multor întreprinderi concrete revine în final autorităților naționale. De asemenea, autoritățile naționale sunt responsabile pentru luarea unei decizii cu privire la valoarea fondurilor publice care urmează să fie utilizate și la structura măsurilor⁵¹. Comisia are doar obligația să examineze măsura planificată pentru a evalua compatibilitatea sa cu piața internă. În consecință, ea poate să își exercite dreptul de veto în cazul măsurii respective sau să o permită în anumite condiții, dar niciodată să ia decizii *in locul* autorităților naționale.

48 — A se vedea în special articolul 3 alineatul (4) TUE și articolele 119-144 TFUE.

49 — A se vedea în special articolul 119 alineatul (3) TFUE. A se vedea, în termeni mai generali, și Hotărârea Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756.

50 — A se vedea în special Recomandarea Consiliului din 9 iulie 2013 privind Programul național de reformă al Sloveniei pentru 2013 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Sloveniei pentru perioada 2012-2016 (JO C 217, p. 75) și Comisia Europeană, Economia Europeană – Dezechilibre macroeconomice [Occasional papers (Lucrări ocazionale) 142, aprilie 2013].

51 — A se vedea în acest sens prin analogie Ordonanța în cauza EREF/Comisia, T-694/14, EU:T:2015:915, punctul 28.

83. În mod evident, aceasta nu înseamnă că nu este posibil ca autoritățile naționale să primească orientări din partea Comisiei în legătură cu modul în care ajutorul notificat poate deveni compatibil cu piața internă⁵². Orientările pot fi oferite în prealabil prin publicarea unor acte de „soft law”, după cum am menționat la punctul 38 de mai sus și ad-hoc, în contextul unei proceduri pendinte în temeiul articolului 108 TFUE.

84. Totuși, este cert că autoritățile statelor membre sunt responsabile din punct de vedere juridic pentru luarea deciziei de acordare a ajutorului într-o anumită situație și pentru asigurarea respectării oricăror alte norme europene, naționale sau internaționale cu ocazia luării măsurilor privind ajutoarele avute în vedere⁵³. Aceasta este situația în pofida faptului că este posibil ca, la nivel politic, deciziile sale în domeniu să fie influențate, mai mult sau mai puțin, de sugestiile și de recomandările instituțiilor Uniunii.

85. În consecință, instanțele naționale sunt în general mai în măsură decât Curtea să analizeze dacă, atunci când măsurile privind ajutoarele au fost puse în aplicare, s-au încălcat drepturile fundamentale ale anumitor persoane fizice.

86. Revenind la cauza de față, fără a adopta, prin urmare, o poziție definitivă cu privire la argumentele invocate de reclamantii din procedura principală, vom prezenta în continuare câteva observații, în speranța că astfel vom oferi orientări utile instanței de trimitere.

87. Articolul 17 din cartă prevede că dreptul de proprietate nu apare ca fiind o prerogativă absolută, ci trebuie să fie luat în considerare din perspectiva funcției sale în societate. În consecință, unele limitări pot fi aduse folosinței dreptului de proprietate, cu condiția ca acestea să răspundă efectiv unor obiective de interes general urmărite de Uniune și să nu constituie, din perspectiva obiectivului urmărit, o intervenție excesivă și intolerabilă care ar aduce atingere chiar substanței dreptului astfel garantat⁵⁴.

88. După cum a subliniat de asemenea instanța națională în decizia sa de trimitere, obiectivul de a asigura stabilitatea sistemului financiar, evitând totodată cheltuielile publice excesive și minimizând denaturările concurenței, constituie un obiectiv de interes public care poate justifica anumite limitări ale dreptului de proprietate⁵⁵.

89. În ceea ce privește aspectul dacă măsurile în discuție constituie o ingerință inadmisibilă, care afectează însăși esența drepturilor de proprietate ale investitorilor, trebuie să facem referire din nou la principiile prevăzute la punctele 20 și 46 din Comunicarea privind sectorul bancar: principiul privind determinarea situației de pe piață și „principiul potrivit căruia niciun creditor nu trebuie să fie dezavantajat”⁵⁶.

52 — Dimpotrivă, Comisia are obligația de a sprijini autoritățile statelor membre în acest sens, în conformitate cu articolul 4 alineatul (3) TUE.

53 — A se vedea în acest sens prin analogie Hotărârea Iglesias Gutiérrez și Rion Bea, C-352/14 și C-353/14, EU:C:2015:691, punctul 29.

54 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 355.

55 — A se vedea și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Olczak împotriva Poloniei cererea nr. 30417/96, CEDO 2002-X (extras) și jurisprudența citată.

56 — A se vedea mai sus punctul 72 din prezentele concluzii.

90. Aceste principii implică faptul că, dacă este realizată corect, intervenția statului reduce doar valoarea nominală a capitalului propriu și a titlurilor de creanță afectate, întrucât valoarea respectivă nu mai corespunde valorii lor reale. Deprecierea acestor titluri de creanță este, așadar, pur formală. Din punct de vedere economic, poziția investitorilor ar trebui să fie, în ansamblu, neschimbată: în cel mai rău caz, ei nu sunt mai dezavantajați la nivel global decât ar fi fost dacă statul nu ar fi intervenit⁵⁷. Aceasta ar însemna, în opinia noastră, că însăși esența dreptului de proprietate al investitorilor nu este afectată.

91. Totuși, revine instanței de trimitere sarcina să verifice îndeplinirea celor două condiții de mai sus în cazul de față. La evaluarea măsurilor în discuție, instanța respectivă trebuie în mod evident să țină cont de toate împrejurările relevante. În special, este posibil ca instanța menționată să trebuiască, pe de o parte, să analizeze necesitatea unei acțiuni deosebit de prompte din partea autorităților naționale, riscurile la care ar fi fost supus sistemul financiar din Slovenia în lipsa unei asemenea acțiuni și necesitatea de a evita repercusiunile excesive asupra bugetului public. Pe de altă parte, este posibil să fie necesar ca instanța respectivă să verifice dacă evaluările economice realizate de autoritățile publice (de exemplu, cele privind deficitul de capital al băncii și valoarea economică reală a investițiilor înainte și după intervenția statului) au fost rezonabile și au fost bazate pe date fiabile, în pofida faptului că a trebuit să fie realizate de urgență.

92. Astfel, răspunsul la a treia și la a patra întrebare trebuie să fie acela că punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar sunt compatibile cu principiul protecției încrederii legitime și cu dreptul de proprietate; revine instanțelor naționale să verifice că aceste drepturi nu au fost încălcate atunci când au fost puse în aplicare măsurile adoptate în conformitate cu comunicarea în cauză.

5. A cincea întrebare

93. Prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar încalcă dispozițiile Directivei 2012/30, potrivit cărora majorarea sau reducerea capitalului societăților comerciale pe acțiuni poate fi realizată numai după o hotărâre a adunării generale a acționarilor sau în urma unei hotărâri judecătorești.

94. De la bun început, observăm că punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar nu stabilesc, nici explicit, nici implicit, natura organismului (privat sau public și, în această din urmă situație, administrativ sau judiciar) care trebuie să adopte măsuri de repartizare a sarcinilor. De fapt, aceste măsuri ar putea fi adoptate și în mod voluntar, fără nicio intervenție din partea autorităților publice. După cum au arătat guvernul sloven și Comisia, modul în care măsurile respective trebuie să fie adoptate și puse în aplicare este o problemă de drept intern, în cazul căreia nu sunt aplicabile dispozițiile Comunicării privind sectorul bancar.

95. Prin urmare, premisa pe care se bazează argumentele prezentate de unele dintre părțile din procedura principală pentru a contesta validitatea Comunicării privind sectorul bancar – potrivit căreia aceasta ar obliga statele membre să confere autorităților administrative competența de a adopta măsuri de repartizare a sarcinilor – este eronată. În consecință, punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar nu încalcă dispozițiile Directivei 2012/30.

57 — Din această perspectivă, putem chiar să punem sub semnul întrebării termenii folosiți în Comunicarea privind sectorul bancar, întrucât, în măsura în care investitorii nu suferă teoretic nicio pierdere economică, nu pare să fie repartizată nicio sarcină efectivă. În orice caz, în opinia noastră, principiile stabilite în Comunicarea privind sectorul bancar sunt în concordanță cu jurisprudența CEDO: potrivit unei jurisprudențe constante a instanței menționate, preluarea unui bun fără plata unei sume corelate în mod rezonabil cu valoarea sa ar constitui în mod normal o ingerință disproporționată care nu ar putea fi considerată justificată potrivit articolului 1 din Protocolul nr. 1. Totuși, articolul 1 nu garantează dreptul la despăgubire integrală în toate împrejurările, întrucât este posibil ca obiectivele legitime de „interes public”, cum sunt cele urmărite prin măsurile de reformă economică sau prin măsurile concepute pentru atingerea unui nivel mai ridicat de justiție socială, să nu necesite rambursarea integrală a valorii de piață. În împrejurări excepționale, ar putea fi justificată chiar lipsa oricărui despăgubiri (a se vedea Hotărârea Lithgow și alții împotriva Regatului Unit din 8 iulie 1986, seria A nr. 102).

96. Astfel, întrebarea adresată de instanța de trimitere poate fi interpretată și în sensul că urmărește să clarifice aspectul dacă dispozițiile naționale care conferă băncii centrale naționale competența de a adopta măsurile de repartizare a sarcinilor avute în vedere la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar sunt compatibile cu Directiva 2012/30.

97. Este clar că Directiva 2012/30 nu conține nicio derogare explicită de la aplicarea dispozițiilor sale în situații cum este cea prin care a trecut Slovenia (și alte state membre) în timpul crizei financiare. Problema fundamentală ridicată prin întrebarea respectivă este astfel aceea dacă deciziile de tipul celor în discuție sunt excluse de Directiva 2012/30.

98. În continuare, vom arăta motivele pentru care considerăm că răspunsul la întrebarea menționată trebuie să fie negativ.

a) Scopul și domeniul de aplicare al Directivei 2012/30

99. Mai întâi, trebuie să subliniem faptul că Directiva 2012/30 nu este o măsură care prevede armonizarea totală în domeniul de drept la care se referă. Această directivă se limitează să coordoneze dispozițiile naționale privind formarea și menținerea, majorarea sau reducerea capitalului societăților comerciale pe acțiuni pentru „a asigura o protecție minimă echivalentă atât pentru acționarii, cât și pentru creditorii” societăților în cauză pe întreg teritoriul Uniunii⁵⁸.

100. Directiva 2012/30 a fost astfel concepută pentru a garanta investitorilor de pe întreaga piață internă faptul că societățile au o anumită structură și că anumite organe ale societăților sunt responsabile pentru anumite decizii. Scopul esențial al acestui act normativ este astfel menținerea unui echilibru între competențele diferitor organe ale societății, în special în cazul unor conflicte între aceste organe⁵⁹.

101. În consecință, a fost invocat – în opinia noastră, în mod convingător – argumentul că protecția acordată acționarilor potrivit Directivei 2012/30 este în primul rând o protecție împotriva celorlalte organe ale societății, dar nu neapărat și împotriva măsurilor adoptate de stat⁶⁰. Directiva 2012/30 nu a fost destinată să armonizeze (și cu atât mai puțin să armonizeze complet) garanțiile acționarilor împotriva măsurilor adoptate de stat în situații de urgență sau de criză. Orice asemenea protecție suplimentară poate astfel să fie doar subordonată sau accesorie: cea care rezultă inevitabil din garanțiile introduse de Directiva 2012/30.

b) Hotărârea Pafitis și noile dispoziții din dreptul Uniunii

102. Este adevărat că Hotărârea Pafitis și alții (denumită în continuare „Pafitis”)⁶¹, la care au făcut referire reclamanții din procedura principală, pare să conducă la o interpretare diferită a Directivei 2012/30. În cauza respectivă, Curtea a statuat că dispozițiile Directivei 77/91 (acum reformată în Directiva 2012/30) se opun unei reglementări naționale potrivit căreia capitalul unei bănci care se află, din cauza datoriilor sale, în împrejurări excepționale poate fi majorat printr-o decizie administrativă, fără o hotărâre a adunării generale.

103. Totuși, recomandăm prudență în ceea ce privește interpretarea Hotărârii Pafitis în sensul că stabilește un principiu general aplicabil. Această hotărâre a fost pronunțată în contextul unor împrejurări de fapt și al unui peisaj juridic foarte diferite.

58 — A se vedea considerentul (3) al Directivei 2012/30. A se vedea și Hotărârea Pafitis și alții, C-441/93, EU:C:1996:92, punctul 38.

59 — A se vedea considerentele (4)-(7) și (11) ale Directivei 2012/30.

60 — A se vedea Kersting, C., „Combating the Financial Crisis: European and German Corporate and Securities Laws and the Case for Abolishing Sovereign Debtors’ Privilege” în *Texas International Law Journal*, 2012, 269-324 la 279.

61 — Hotărârea Pafitis și alții, C-441/93, EU:C:1996:92.

104. Pentru început, situația de fapt din cauza Pafitis nu este perfect comparabilă cu cea din procedura principală. Prima cauză privește un act adoptat de un administrator temporar (nu direct de o bancă centrală națională), într-o situație în care existau niște simple dificultăți financiare ale unei singure instituții de credit dintr-un stat membru (nu într-o situație în care întregul sistem financiar al unui stat membru era pus în pericol de o criză sistemică, cu potențiale repercusiuni asupra întregii UEM)⁶².

105. Mai important este faptul că, atât dreptul primar, cât și dreptul secundar al Uniunii au evoluat în mod semnificativ între timp. Măsurile naționale contestate în cauza Pafitis au fost adoptate în perioada 1986-1990, iar Curtea a pronunțat hotărârea în 1996, prin urmare, cu mult înainte de începerea celei de a treia etape de punere în aplicare a UEM, cu introducerea euro ca monedă a zonei euro, cu stabilirea Eurosistemului și cu modificările aferente ale tratatelor Uniunii.

106. Articolul 131 TFUE prevede acum că „[f]iecare stat membru asigură compatibilitatea legislației sale interne, inclusiv a statutului băncii sale centrale naționale, cu tratatele și cu Statutul SEBC și al BCE”. La rândul său, articolul 3.3 din Protocolul nr. 4 privind Statutul SEBC și al BCE prevede că SEBC trebuie să „contribuie la buna desfășurare a politicilor promovate de autoritățile competente în ceea ce privește supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și stabilitatea sistemului financiar”.

107. Deși asigurarea unei protecții puternice și consecvente a investitorilor pe întreg teritoriul Uniunii constituie în mod evident un obiectiv de interes public, nu se poate considera că acest interes prevalează, în toate împrejurările, asupra obiectivului de interes public de a asigura stabilitatea sistemului financiar. Este necesar să se stabilească un echilibru între cele două interese. O poziție diferită ar fi dificil de conciliat cu dispozițiile sus-menționate ale tratatului, în special din cauză că asigurarea stabilității sistemului financiar este de cea mai mare importanță într-o uniune care își propune, printre obiectivele sale principale, instituirea unei UEM⁶³. În acest context, poate fi util să reamintim că Banka Slovenije a adoptat măsurile în discuție în urma unui test de rezistență realizat în privința băncilor respective sub supraveghere inclusiv din partea BCE.

108. Mai mult, Directiva 2001/24 nu era încă în vigoare când a fost pronunțată Hotărârea Pafitis⁶⁴. Directiva menționată, adoptată după intrarea în vigoare a Directivei 77/91 (Directiva 2012/30 fiind o simplă reformare a acesteia), urmărește instituirea unui sistem de recunoaștere reciprocă, între statele membre, a măsurilor de reorganizare și a procedurilor de lichidare a instituțiilor de credit⁶⁵.

109. După cum vom arăta în cadrul analizei celei de a șaptea întrebări, este posibil ca măsurile de tipul celor contestate în procedura principală să intre în sfera noțiunii „măsuri de reorganizare” în sensul Directivei 2001/24. De fapt, reorganizarea unei instituții de credit poate implica adesea o serie de măsuri cum sunt cele în discuție în procedura principală. Ceea ce este important este faptul că directiva în cauză prevede, foarte clar, că asemenea măsuri pot fi adoptate și de autoritățile administrative⁶⁶.

110. Directiva 2001/24 pare să se întemeieze pe premisa că autoritățile administrative naționale își păstrează aceste competențe, în pofida existenței dispozițiilor Directivei 77/91, astfel cum au fost interpretate de Curte în Hotărârea Pafitis. Nici considerentele, nici dispozițiile Directivei 2001/24 nu sugerează că legiuitorul a intenționat să introducă o derogare de la normele prevăzute în Directiva 77/91. Oricum, chiar dacă adoptăm punctul de vedere potrivit căruia Directiva 2001/24 a avut de fapt efectul de a limita domeniul de aplicare al Directivei 77/91, se poate susține că aplicarea celei dintâi – care este *lex specialis* și *lex posterior* – ar trebui să prevaleze în procedura principală.

62 — Pentru sublinierea importanței situației de fapt din cauza Pafitis, a se vedea: Hüpkes, E. G. H., *The Legal Aspects of Bank Insolvency: A Comparative Analysis of Western Europe, the United States and Canada*, Kluwer, 2000, p. 63.

63 — A se vedea articolul 3 alineatul (4) TUE.

64 — A se vedea punctul 43 din Hotărârea Pafitis și alții, C-441/93, EU:C:1996:92.

65 — A se vedea considerentele (5) și (6) din Directiva 2001/24.

66 — A se vedea în special articolele 3-8 din Directiva 2001/24.

111. Prin urmare, ezităm să preluăm un argument decisiv din Hotărârea Pafitis cu privire la aspectul dacă reglementările naționale adoptate pentru realizarea obiectivelor de interes public superior (cum este stabilitatea întregului sistem financiar) ar putea să confere autorităților administrative, în cazuri excepționale, competențe care pot avea prioritate față de drepturile acționarilor recunoscute în Directiva 2012/30⁶⁷.

112. În plus, observăm că, în urma crizei financiare globale, mai multe state membre au introdus mecanisme pentru a acționa, mai eficient și mai prompt, în cazul instituțiilor de credit aflate în dificultate. Printre măsurile adoptate în legislațiile naționale, trebuie să se găsească posibilitatea majorării capitalului social al acestor instituții fără aprobarea acționarilor⁶⁸. De exemplu, reglementarea națională în discuție a fost reexaminată și aprobată în mod neoficial de BCE înainte de adoptarea sa⁶⁹. Adoptarea de către mai multe state membre a unor reglementări în acest domeniu este tocmai unul dintre motivele pentru care legiuitorul Uniunii a adoptat Directiva 2014/59⁷⁰.

113. Se pare astfel că Directiva 2012/30 a fost interpretată în general de autoritățile statelor membre în sensul că nu exclude, în împrejurări excepționale cum sunt cele generate de criza financiară, măsurile administrative care conduc la modificarea capitalului unei bănci, în lipsa unei hotărâri speciale a adunării acționarilor⁷¹.

c) Directiva 2014/59

114. În sfârșit, nu considerăm că îndoielile exprimate de instanța de trimitere, generate de adoptarea recentă a Directivei 2014/59 – un instrument juridic care nu este aplicabil, *ratione temporis*, în procedura principală – sunt întemeiate.

115. Instanța de trimitere se întreabă dacă faptul că articolul 123 din Directiva 2014/59 introduce o derogare expresă de la aplicarea unei serii de dispoziții ale Directivei 2012/30 (inclusiv a articolelor 33-36 și 40-42) în cazul „utilizării instrumentelor, competențelor și mecanismelor de rezoluție menționate în titlul IV din Directiva 2014/59”⁷², înseamnă că nicio asemenea derogare nu a existat anterior.

116. Considerăm că acest argument nu este convingător.

117. Este adevărat că, după intrarea în vigoare a Directivei 2014/59, încălcarea dispozițiilor Directivei 2012/30 prin acțiunea unei bănci centrale cum este cea în discuție în procedura principală ar părea să fie exclusă: pentru acțiunea respectivă există un temei juridic expres la articolul 123 din prima directivă menționată.

67 — În doctrina juridică a fost exprimat și punctul de vedere potrivit căruia constatările Curții din Hotărârea Pafitis nu sunt aplicabile în situații cum sunt cele generate de criza financiară globală: a se vedea, de exemplu, Attinger, B. J., „Crisis Management and Bank Resolution: Quo Vadis Europe?” în *European Central Bank Legal Working Paper Series*, nr. 13, decembrie 2011, p. 29, și Kern, A., „Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights” în *Journal of Corporate Law Studies*, 2009, 61-93, la 75 și la 76.

68 — Pentru o prezentare generală a unora dintre aceste state membre (printre care se află, pe lângă Slovenia, și Belgia, Franța, Germania și Italia), a se vedea Kern, A., *op. cit.*, la 2.

69 — A se vedea Mnenje Evropske centralne banke z dne 15. oktobra 2013 o ukrepih za reorganizacijo bank (CON/2013/73) (Avizul BCE din 15 octombrie 2013 privind măsurile de restructurare a băncilor).

70 — A se vedea considerentele (4) și (9) ale Directivei 2014/59.

71 — Deși acesta nu este, strict vorbind, un argument juridic, putem totuși să ne întrebăm dacă – în cazul în care legislația Uniunii ar fi fost în mod evident un obstacol împotriva adoptării unor asemenea reglementări naționale – instituțiile Uniunii nu ar fi reacționat fie prin punerea în aplicare a dispozițiilor presupuse a fi încălcate, fie în mod alternativ, prin modificarea legislației relevante a Uniunii.

72 — Instanța de trimitere observă că titlul IV din Directiva 2014/59 prevede diverse instrumente de reorganizare, inclusiv instrumente de recapitalizare internă care sunt, în esență, echivalente cu cele menționate în Comunicarea privind sectorul bancar.

118. Totuși, aceasta nu înseamnă că, anterior, o asemenea acțiune era în mod necesar interzisă de dreptul Uniunii. Directiva 2014/59 urmărește stabilirea unui cadru de reglementare pentru redresarea și pentru rezoluția instituțiilor de credit și a societăților de investiții. În acest scop, Directiva 2014/59 a prevăzut noi dispoziții și a modificat o serie de instrumente juridice existente. În acest context, este evident că legiuitorul Uniunii a intenționat să asigure coerența cadrului de reglementare în întregul său⁷³, printre altele, prin coordonarea și prin clarificarea relațiilor dintre diferitele instrumente juridice modificate.

119. Pentru motivele prezentate mai sus, nu a fost necesar ca în Directiva 2001/24 să existe o dispoziție expresă care să permită statelor membre să deroge, în împrejurări excepționale cum sunt cele generate de criza financiară, de la dispozițiile Directivei 77/91 (reformată ulterior în Directiva 2012/30). Pe de altă parte, după cum Banka Slovenije susține în mod convingător, Directiva 2001/24 nu a interzis statelor membre să acorde investitorilor o protecție mai extinsă decât cea conferită de Directiva 77/91: aceasta din urmă a prevăzut doar un standard minim de protecție. Prin urmare, întrucât Directiva 2014/59 urmărește să armonizeze parțial aspectul menționat (în special, în ceea ce privește instrumentele de rezoluție), a devenit necesar să nu se permită statelor membre să introducă sau să păstreze norme naționale privind protecția investitorilor care ar intra în conflict cu noile norme din dreptul Uniunii.

120. Astfel, nu se poate considera că articolul 123 din Directiva 2014/59 indică faptul că măsurile de recapitalizare internă codificate în titlul IV din aceeași directivă erau, anterior, în general excluse de Directiva 2012/30.

121. În consecință, răspunsul la a cincea întrebare trebuie să fie acela că punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar nu încalcă dispozițiile Directivei 2012/30; dispozițiile naționale care conferă băncii centrale naționale competența de a adopta măsuri de repartizare a sarcinilor într-o situație cum este cea în discuție în procedura principală nu sunt incompatibile cu Directiva 2012/30.

6. A șasea întrebare

122. Prin intermediul celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă cerința privind conversia sau reducerea valorii contabile a capitalului hibrid și a titlurilor de creanță subordonate, prevăzută la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, este o condiție prealabilă pentru acordarea ajutorului de stat sau dacă ea trebuie aplicată doar atunci când are caracter proporțional.

123. Am prezentat mai sus motivele pentru care, în opinia noastră, adoptarea de măsuri de repartizare a sarcinilor nu poate constitui o *condicio sine qua non* pentru a considera că ajutorul de stat este compatibil cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. *A fortiori*, considerăm că acest lucru este valabil în cazul măsurilor adoptate față de alți investitori decât acționarii, care beneficiază în general de o protecție juridică mai puternică în caz de insolvență a societății în care au investit. Totuși, am arătat de asemenea că, în situațiile reglementate de Comunicarea privind sectorul bancar, faptul că investitorii (inclusiv deținătorii de capital hibrid și de titluri de creanță subordonate) contribuie la recapitalizarea băncii nu contravine în general normelor privind ajutoarele de stat.

73 — A se vedea considerentele (11) și (12) ale directivei.

124. Astfel, trebuie să reamintim că principiul proporționalității este un principiu general al dreptului Uniunii și impune ca măsurile puse în aplicare prin intermediul dispozițiilor sale să fie apte să realizeze obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora⁷⁴. Prin urmare, decizia referitoare la conversia sau la reducerea valorii contabile a capitalului hibrid și a titlurilor de creanță subordonate poate în mod evident să facă obiectul unui control al proporționalității sale.

125. Astfel, comunicarea însăși impune autorităților naționale să țină cont de principiul proporționalității atunci când decid în privința contribuției datorate de deținătorii de capital hibrid și de titularii de creanțe subordonate pentru restructurarea unei bănci aflate în dificultate. O asemenea contribuție este impusă doar ca o măsură în ultimă instanță pentru băncile care, în pofida deficitului de capital, rămân peste rata minimă reglementată (punctul 43). Doar în cazul băncilor care nu mai îndeplinesc respectiva cerință privind rata minimă este obligatorie în general contribuția capitalului hibrid și a datoriei subordonate (punctul 44). Oricum, repartizarea sarcinilor nu este în niciun caz obligatorie atunci când aceasta „ar putea produce rezultate disproporționate” (punctul 45).

126. Pentru motivele prezentate la punctele 78-85 de mai sus, revine instanței de trimitere să verifice dacă măsurile în discuție respectă acest principiu. În opinia noastră, întrebarea esențială care ar trebui să ghideze analiza *Ustavno sodišče* (Curtea Constituțională) în această privință este dacă situația în care se găsește fiecare categorie de investitori afectată de măsurile de repartizare a sarcinilor este, din punct de vedere economic, comparabilă în mod global cu cea care s-ar fi produs în cazul în care, în lipsa ajutorului, banca ar fi ieșit de pe piață⁷⁵.

127. Printre aspectele pe care instanța națională poate fi obligată să le analizeze este coerența globală a ansamblului de măsuri de repartizare a sarcinilor adoptate de autoritățile statului membru față de diferitele categorii de investitori.

128. Cu privire la acest aspect, Comunicarea privind sectorul bancar realizează doar o distincție între, pe de o parte, acționari, deținătorii de capital hibrid și titularii de creanțe subordonate și, pe de altă parte, titularii de creanțe cu rang prioritar (punctul 42). Ceea ce este important este faptul că, totuși, Comunicarea privind sectorul bancar nu prevede că statele membre *trebuie* în general să trateze diferit cele două grupuri; ea prevede doar că statele membre *pot*, atunci când consideră oportun, să le trateze diferit⁷⁶. De fapt, poziția titularilor de creanțe cu rang prioritar nu este de regulă comparabilă cu cea a deținătorilor de capital propriu sau de datorie subordonată, în special în timpul procedurilor de faliment sau de lichidare și este posibil astfel să fie rezonabilă luarea în considerare a acestui element.

129. Pot să existe de asemenea diferențe între diferitele categorii de investitori afectați în general de măsurile de repartizare a sarcinilor (acționari, deținători de capital hibrid și titulari de creanțe subordonate), în special în ceea ce privește ordinea de prioritate în situația deschiderii procedurii de insolvență. În această privință, este posibil să fie necesară verificarea de către instanța națională a faptului că niciuneia dintre categoriile menționate nu îi revine o obligație nejustificată și excesivă, având în vedere împrejurările cauzei și normele naționale (în special din dreptul societăților comerciale și din legislația privind falimentul), precum și dispozițiile contractuale care le sunt aplicabile.

74 — A se vedea Hotărârea ABNA și alții, C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, EU:C:2005:741, punctul 68, Hotărârea S.P.C.M. și alții, C-558/07, EU:C:2009:430, punctul 41, și Hotărârea Vodafone și alții, C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 51.

75 — A se vedea prin analogie punctele 20 și 46 din Comunicarea privind sectorul bancar.

76 — Astfel, din câte înțelegem, cel puțin un stat membru a impus, în timpul crizei recente, și măsuri de repartizare a sarcinilor în rândul creditorilor principali.

130. Prin urmare, răspunsul la a șasea întrebare trebuie să fie acela că reducerea valorii contabile sau conversia capitalului hibrid și a titlurilor de creanță subordonate, prevăzute la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, nu este o condiție prealabilă pentru acordarea ajutoarelor de stat și nu este obligatorie atunci când ar conduce la rezultate disproporționate; revine instanțelor naționale să verifice dacă, la punerea în aplicare a măsurilor privind ajutoarele adoptate în conformitate cu comunicarea menționată, a fost respectat principiul proporționalității.

7. A șaptea întrebare

131. Prin intermediul celei de a șaptea întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă măsurile de repartizare a sarcinilor menționate la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar pot fi considerate ca fiind măsuri de reorganizare în sensul articolului 2 a șaptea liniuță din Directiva 2001/24.

132. Motivele care au determinat *Ustavno sodišče* (Curtea Constituțională) să adreseze această întrebare preliminară nu sunt evidente pentru noi. Considerăm că prezenta întrebare este legată de problema, ridicată în contextul celei de a cincea întrebări, referitoare la relația dintre Comunicarea privind sectorul bancar, Directiva 2001/24 și Directiva 2012/30. Altfel spus, se pare că întrebarea este aceea dacă măsurile de repartizare a sarcinilor menționate în Comunicarea privind sectorul bancar trebuie să fie considerate ca fiind „măsuri de reorganizare” în sensul Directivei 2001/24, care, în consecință, nu sunt excluse de Directiva 2012/30, în conformitate cu principiul *lex specialis*.

133. Am abordat deja conținutul acestui aspect în răspunsul nostru la a cincea întrebare. Ceea ce rămâne să analizăm aici sunt motivele pentru care, la fel ca toate părțile care au depus observații referitoare la acest aspect, considerăm că este posibil ca măsurile de repartizare a sarcinilor menționate la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar să intre adesea (deși nu întotdeauna) în sfera noțiunii „măsuri de reorganizare” de la articolul 2 din Directiva 2001/24.

134. Potrivit dispoziției respective, măsurile de reorganizare sunt „măsuri destinate să mențină sau să restabilească situația financiară a unei instituții de credit și care ar putea afecta drepturile preexistente ale terților, inclusiv măsuri care implică posibilitatea unei suspendări a plăților, o suspendare a măsurilor de executare sau o reducere a creanțelor”.

135. Noțiunea de măsuri de reorganizare pare astfel să fie definită în sens destul de larg. În opinia noastră, aceasta este în concordanță cu scopul urmărit de directivă: instituirea unui sistem de recunoaștere reciprocă, între statele membre, a măsurilor de reorganizare și a procedurilor de lichidare a instituțiilor de credit. Există trei elemente cumulative în definiția prevăzută în Directiva 2001/24: (i) măsura trebuie să fie adoptată de autoritățile administrative sau judiciare competente ale unui stat membru⁷⁷, (ii) măsura trebuie să fie adoptată în scopul de a menține sau de a restabili situația financiară a unei instituții de credit și (iii) măsura trebuie să poată afecta drepturile terților. Vom analiza pe rând aceste trei elemente, cu referire la măsurile în discuție.

136. În primul rând, măsurile adoptate de o autoritate cum este o bancă centrală națională pot fi considerate în mod evident ca fiind adoptate de o autoritate administrativă a unui stat membru. Dimpotrivă, după cum am menționat deja, este posibil ca măsurile de repartizare a sarcinilor adoptate voluntar de investitorii într-o bancă să îndeplinească de asemenea cerințele de la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar. Astfel, au existat situații în care investitorii (publici și privați) au acceptat voluntar o „marjă” pentru restabilirea viabilității unei instituții de credit. Orice asemenea măsură nu se încadrează în domeniul de aplicare al Directivei 2001/24.

77 — A se vedea articolul 2 a șasea liniuță și articolul 3 din Directiva 2001/24.

137. În al doilea rând, scopul măsurilor menționate la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar este în mod evident menținerea sau restabilirea situației financiare a unei instituții de credit. De fapt, din textul Comunicării privind sectorul bancar rezultă cu claritate că măsurile în cauză sunt destinate „[să contribuie] la reducerea cât mai mult posibil a deficitului de capital” (punctul 41), „să [...] restabilească [...] poziția financiară [a băncii]” și „să acopere deficitul” (punctul 43).

138. În al treilea rând, măsurile de repartizare a sarcinilor care afectează deținătorii de capital hibrid și titularii de creanțe subordonate sunt în mod evident de natură să afecteze drepturile terților în sensul Directivei 2001/24. Pe de altă parte, măsurile de repartizare a sarcinilor care afectează doar acționarii nu se încadrează în domeniul de aplicare al Directivei 2001/24. Potrivit considerentului (8) al acestei directive, măsurile „care afectează funcționarea structurii interne a instituțiilor de credit sau drepturile managerilor sau drepturile acționarilor să fie reglementate de prezenta directivă pentru a-și produce toate efectele în statele membre, în măsura în care, aplicând normele dreptului internațional privat, legea aplicabilă este cea a statului de origine”. Mai mult, considerentul (10) adaugă că „[p]ersoanele care participă la funcționarea structurii interne a instituțiilor de credit, cum ar fi managerii și acționarii unor asemenea instituții, avuți în vedere în această calitate, nu sunt considerați terți în sensul prezentei directive”.

139. Prin urmare, dacă este analizată în paralel cu punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, noțiunea „măsuri de reorganizare” de la articolul 2 din Directiva 2001/24 pare să acopere unele dintre măsurile menționate în cuprinsul celei dintâi, dar nu în mod necesar pe toate.

140. În opinia noastră, această concluzie nu este afectată de faptul că noțiunea „măsuri de reorganizare” din Directiva 2001/24 a fost modificată prin articolul 117 din Directiva 2014/59 astfel încât să includă în mod expres aplicarea instrumentelor de rezoluție și exercitarea competențelor de rezoluție prevăzute în cea din urmă directivă⁷⁸.

141. Considerăm că instanța de trimitere se întreabă dacă modificarea articolului 2 din Directiva 2001/24 trebuie să fie interpretată în sensul că ar implica faptul că definiția anterioară a „măsurilor de reorganizare” inclusă în această dispoziție nu acoperea acest tip de măsuri de „recapitalizare internă”.

142. Nu împărtășim îndoielile exprimate de instanța de trimitere cu privire la acest aspect. După cum am arătat deja, având în vedere însăși natura și domeniul lor de aplicare, anumite măsuri menționate la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar se încadrează perfect în definiția măsurilor de reorganizare cuprinsă în Directiva 2001/24.

143. După cum subliniază Irlanda, modificarea la care se face referire la punctul 141 trebuie să fie interpretată din perspectiva faptului că Directiva 2001/24 nu a urmărit să armonizeze legile relevante ale statelor membre, ci doar să prevadă un sistem de recunoaștere reciprocă⁷⁹. Totuși, Directiva 2014/59 obligă în prezent statele membre să introducă anumite măsuri care să faciliteze reorganizarea băncilor. Astfel, este logic ca aceeași directivă să cuprindă și dispoziții destinate să garanteze că aceste noi măsuri se potrivesc în cadrul juridic existent al Uniunii. Aceasta nu înseamnă în niciun caz că măsurile similare care există în dreptul național, în lipsa oricăror norme de armonizare, nu erau incluse anterior în definiția măsurilor de reorganizare.

144. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că măsurile de repartizare a sarcinilor menționate la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar se pot încadra, în funcție de împrejurări, în definiția măsurilor de reorganizare din Directiva 2001/24.

78 — După cum am menționat deja, instrumentele de rezoluție prevăzute în Directiva 2014/59 includ câteva instrumente de recapitalizare internă care sunt similare cu măsurile de repartizare a sarcinilor contestate de reclamantii în procedura principală.

79 — A se vedea Hotărârea LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, punctul 39.

IV – Concluzie

145. În concluzie, propunem Curții să răspundă întrebărilor preliminare adresate de Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) după cum urmează:«

- Comunicarea Comisiei privind aplicarea, de la 1 august 2013, a normelor privind ajutoarele de stat pentru măsurile de sprijin în favoarea băncilor în contextul crizei financiare («Comunicarea privind sectorul bancar») nu este obligatorie pentru statele membre;
- punctele 40-46 din comunicarea respectivă nu depășesc competențele conferite Comisiei potrivit articolelor 107-109 TFUE; Comisia nu interpretează sau nu aplică în mod eronat normele privind ajutoarele de stat prin faptul că aceasta consideră că, în situațiile reglementate de Comunicarea privind sectorul bancar, ajutoarele acordate băncilor aflate în dificultate necesită în mod normal ca măsurile de repartizare a sarcinilor să fie compatibile cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE;
- punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar sunt compatibile cu principiul protecției încrederii legitime și cu dreptul de proprietate; revine instanțelor naționale să verifice că aceste drepturi nu au fost încălcate atunci când au fost puse în aplicare măsurile adoptate în conformitate cu comunicarea în cauză;
- punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar nu încalcă dispozițiile Directivei 2012/30/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012; dispozițiile naționale care conferă băncii centrale naționale competența de a adopta măsuri de repartizare a sarcinilor într-o situație cum este cea în discuție în procedura principală nu sunt incompatibile cu Directiva 2012/30/UE;
- conversia sau reducerea valorii contabile a capitalului hibrid și a titlurilor de creanță subordonate, prevăzute la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, nu este o condiție prealabilă esențială pentru acordarea ajutoarelor de stat și nu este obligatorie atunci când ar conduce la rezultate disproporționate; revine instanțelor naționale să verifice dacă, la punerea în aplicare a măsurilor privind ajutoarele adoptate în conformitate cu comunicarea menționată, a fost respectat principiul proporționalității;
- măsurile de repartizare a sarcinilor menționate la punctele 40-46 din comunicarea în cauză se pot încadra, în funcție de împrejurări, în definiția măsurilor de reorganizare din Directiva 2001/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2001.”