



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 19. julija 2016 *

(besedilo, popravljeno s sklepom z dne 30. septembra 2016)

„Predhodno odločanje — Veljavnost in razlaga sporočila Komisije o bančništvu — Razlaga direktiv 2001/24/ES in 2012/30/EU — Državne pomoči bankam v okviru finančne krize — Porazdelitev bremena — Izbris lastniškega kapitala delničarjev, hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov — Načelo varstva legitimnih pričakovanj — Pravica do zasebne lastnine — Varstvo interesov družbenikov in tretjih oseb — Reorganizacija in prenehanje kreditnih institucij“

V zadevi C-526/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Ustavno sodišče (Slovenija) z odločbo z dne 6. novembra 2014, ki je prispela na Sodišče 20. novembra 2014, v postopku

Tadej Kotnik in drugi,

Jože Sedonja in drugi,

Fondazione cassa di risparmio di Imola,

Andrej Pipuš in drugi,

Tomaž Štrukelj,

Luka Jukič,

Angel Jaromil,

Franc Marušič in drugi,

Stajka Skrbinšek,

Janez Forte in drugi,

Državni svet Republike Slovenije,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije,

Igor Karlovšek,

* Jezik postopka: slovenščina.

Marija Karlovšek,

Janez Gosar

proti

Državnemu zboru Republike Slovenije,

ob udeležbi

Vlade Republike Slovenije,

Banke Slovenije,

Okrožnega sodišča v Ljubljani,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (poročevalec), A. Arabadžiev, predsedniki senatov, C. Toader, predsednica senata, D. Šváby, predsednik senata, M. Safjan, sodnik, M. Berger, sodnica, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 1. decembra 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za T. Kotnika in druge M. Kunič in J. Sladič, odvetnika,
- za J. Sedonjo in druge T. Kek, odvetnica,
- za Fondazione cassa di risparmio di Imola U. Ilić, M. Jan, B. Ilić, A. Arko, P. Trifoni, C. G. Sinatra in G. Altomare, odvetniki,
- za A. Pipuša in druge A. Pipuš, odvetnik,
- L. Jukič v svojem imenu,
- za F. Marušiča in druge B. Rejc, odvetnik,
- za S. Skrbinšek T. Bromše, odvetnik,
- za J. Forteja in druge Z. Fritz,
- za Državni svet Republike Slovenije M. Bervar, skupaj s H. Butolen, odvetnico, in B. Kekec, J. Slivšek in D. Štrus,
- za I. in M. Karlovšek I. Karlovšek, odvetnik,
- J. Gosar v svojem imenu,

- za Državni zbor Republike Slovenije M. Brglez,
- za Banko Slovenije B. Jazbec, skupaj z R. Grilcem in T. Lübbigom, odvetnikoma,
- za slovensko vlado V. Klemenc in T. Mihelič Žitko, agentki,
- (kot popravljeno s sklepom z dne 30. septembra 2016) za Irsko E. Creedon, L. Williams in A. Joyce, agenti, skupaj z E. McCulloughom, SC, in A. O'Neill, BL,
- za špansko vlado A. Rubio González, agent,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,
- za Evropsko komisijo L. Flynn, P. J. Loewenthal, K.-Ph. Wojcik in M. Žebre, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 18. februarja 2016

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost in razlago točk od 40 do 46 Sporočila Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (v nadaljnjem besedilu: sporočilo o bančništvu) (UL 2013, C 216, str. 1) ter na razlago členov 29, 34, 35 in od 40 do 42 Direktive 2012/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v pomenu drugega odstavka člena 54 Pogodbe o delovanju Evropske unije, glede ustanavljanja delniških družb ter ohranjanja in spreminjanja njihovega kapitala, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti (UL 2012, L 315, str. 74) in člena 2, sedma alinea, Direktive 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 4, str. 15).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru postopka za oceno ustavnosti nekaterih določb Zakona o bančništvu z dne 23. novembra 2006 v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari (Uradni list RS št. 99/10) (v nadaljevanju: Zakon o bančništvu), ki določajo izredne ukrepe za sanacijo bančnega sistema.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2001/24

- 3 V uvodnih izjavah 5 in 6 Direktive 2001/24 je navedeno:

„(5) S sprejetjem Direktive 94/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 o sistemih zjamčenih vlog [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 18, str. 312)], ki je uvedla načelo obveznega članstva kreditnih institucij v jamstvenih sistemih matične države, je postala potreba po vzajemnem priznavanju reorganizacijskih ukrepov in postopkov prenehanja še jasnejša.

(6) Upravni ali sodni organi matične države članice morajo biti edini pristojni za odločanje o reorganizacijskih ukrepih in izvajanje teh ukrepov, predvidenih v pravnih predpisih in praksah, veljavnih v državi članici. Zaradi težavnega usklajevanja pravnih predpisov in praks držav članic morajo te uvesti vzajemno priznavanje ukrepov, ki jih sprejme vsaka država članica za ponovno vzpostavitev sposobnosti preživetja kreditnih institucij, ki jim je dala dovoljenje.“

- 4 V skladu s členom 2, sedma alinea, Direktive 2001/24 so reorganizacijski ukrepi „ukrep[i], s katerimi naj se ohrani ali ponovno vzpostavi finančni položaj kreditne institucije in ki lahko vplivajo na že veljavne pravice tretjih oseb, vključno z ukrepi, ki vključujejo možnost začasne ustavitve plačil in izvršilnih ukrepov ali znižanje terjatev“.

Direktiva 2012/30

- 5 V uvodnih izjavah 3 in 5 Direktive 2012/30 je navedeno:

„(3) Za zagotovitev minimalne enakovredne zaščite za delničarje in upnike v delniških družbah je še zlasti pomembna uskladitev nacionalnih določb v zvezi z ustanovitvijo in ohranitvijo, povečanjem ali zmanjšanjem njihovega kapitala.

[...]

(5) Potrebne so določbe Unije za ohranjanje kapitala, ki predstavlja jamstvo upnikom, še zlasti s prepovedjo vsakega zmanjšanja kapitala z razdelitvijo delničarjem, kadar niso upravičeni do tega, in določitvijo mej pravice družbe, da pridobiva lastne delnice.“

- 6 Člen 29(1) te direktive določa:

„O vsakem povečanju kapitala mora biti sprejet sklep na skupščini delničarjev. [...]“

- 7 Člen 34, prvi odstavek, te direktive določa:

„O vsakem zmanjšanju vpisanega kapitala, razen po odločbi sodišča, mora odločati vsaj skupščina delničarjev [...]“.

- 8 Člen 35 Direktive 2012/30 določa, da „[k]adar obstaja več razredov delnic, se mora o sklepu skupščine delničarjev v zvezi z zmanjšanjem kapitala posebej glasovati vsaj za vsak razred delničarjev, katerih pravice so prizadete s tako transakcijo“.

- 9 Člen 40(1)(b) te direktive določa:

„Kadar zakonodaja države članice dopušča družbam zmanjšati vpisani kapital s prisilnim umikom delnic, zahteva, da so upoštevani vsaj naslednji pogoji:

[...]

(b) kadar je prisilni umik odobren samo s statutom ali ustanovitvenim aktom, odločitev o tem sprejme skupščina delničarjev, razen če ga soglasno odobrijo prizadeti delničarji“.

- 10 Člen 41(1) navedene direktive določa:

„Ob zmanjšanju vpisanega kapitala z umikom delnic, ki jih je pridobila družba sama ali prek osebe, delujoče v svojem imenu, vendar za račun družbe, mora o umiku vedno odločati skupščina delničarjev.“

11 Člen 42 iste direktive določa:

„V primerih iz [...] točke (b) člena 40(1) [...] je odločitev skupščine delničarjev v zvezi z odpisom vpisanega kapitala ali njegovim zmanjšanjem z umikom delnic, kadar je več razredov delnic, sprejeta tako, da se posebej glasuje najmanj za vsak razred delničarjev, katerih pravice so prizadete s transakcijo.“

Direktiva 2014/59/EU

12 Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2014, L 173, str. 190) je bila sprejeta 15. maja 2014.

13 Člen 117 Direktive 2014/59 je med drugim spremenil opredelitev „reorganizacijskih ukrepov“ iz člena 2, sedma alineja, Direktive 2001/24. Po tej spremembi so reorganizacijski ukrepi opredeljeni kot „ukrep[i], s katerimi naj bi se ohranil ali ponovno vzpostavil finančni položaj kreditne institucije ali investicijske družbe, kot je opredeljena v točki (2) člena 4(1) Uredbe (EU) št. 575/2013, in ki bi utegnili vplivati na že veljavne pravice tretjih oseb, tudi na ukrepe, ki vključujejo možnost začasne ustavitve plačil in izvršilnih ukrepov ali znižanje terjatev; ti ukrepi zajemajo tudi uporabo instrumentov za reševanje in izvajanje pooblastil za reševanje iz Direktive 2014/59/EU“.

14 Člen 130(1) Direktive 2014/59 določa:

„Države članice do 31. decembra 2014 sprejmejo ter objavijo zakone in druge predpise, ki so potrebni za uskladitev s to direktivo. Besedilo teh ukrepov takoj sporočijo Komisiji.

Države članice uporabljajo te ukrepe od 1. januarja 2015.

Predpise, sprejete za potrebe uskladitve z oddelkom 5 poglavja IV naslova IV, države članice uporabljajo najpozneje od 1. januarja 2016.“

Sporočilo o bančništvu

15 V točkah 2 in 3 sporočila o bančništvu je navedeno:

„2. Sporočila o krizi zagotavljajo celovit okvir za usklajeno ukrepanje v podporo finančnemu sektorju, da bi se zagotovila finančna stabilnost, hkrati pa čim bolj zmanjšalo izkrivljanje konkurence med bankami in v državah članicah na enotnem trgu. Opredeljujejo pogoje dostopa do državne pomoči in zahteve, ki morajo biti izpolnjene, da bi bila takšna pomoč združljiva z notranjim trgovom na podlagi načel o državni pomoči iz Pogodbe. Pravila o državni pomoči, ki urejajo državno pomoč za finančni sektor, so se na podlagi sporočil o krizi redno posodabljala, kadar je bilo to potrebno zaradi prilagajanja razvoju krize. Zaradi nedavnih dogodkov je potrebna nadaljnja posodobitev sporočil o krizi.

3. Sporočila o krizi ter vsi posamezni sklepi o ukrepih in shemah pomoči, ki spadajo na področje uporabe teh sporočil, so bili sprejeti na podlagi člena 107(3)(b) Pogodbe, ki izjemoma dovoljuje pomoč za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice.“

16 V točki 15 tega sporočila je navedeno:

„V sporočilih o krizi je jasno določeno, da se splošna načela glede nadzora državne pomoči uporabljajo tudi med krizo. Za omejitev izkrivljanja konkurence med bankami in v državah članicah na enotnem trgu ter obravnavanje moralnega tveganja bi bilo treba zlasti omejiti pomoč na najmanjšo potrebno in zagotoviti ustrezen prispevek upravičenca do pomoči k stroškom prestrukturiranja. Banka in njeni delničarji bi morali k prestrukturiranju čim več prispevati iz lastnih sredstev. Državno pomoč je treba dodeliti pod pogoji, ki zagotavljajo ustrezno porazdelitev bremena med tistimi, ki so vložili v banko.“

17 V točki 17 navedenega sporočila je navedeno:

„V začetnih fazah krize države članice na splošno niso presegle minimalnih zahtev glede vnaprejšnje porazdelitve bremena, določenih v okviru pravil o državni pomoči, in upnikom ni bilo treba prispevati k reševanju kreditnih institucij, da bi se zagotovila finančna stabilnost.“

18 Oddelek 3 sporočila o bančništvu se nanaša na dokapitalizacijo in ukrepe za oslabiljena sredstva. Njegov naslov 3.1.2., „Porazdelitev bremena med delničarji in podrejenimi upniki“, vsebuje točke od 40 do 46 tega sporočila.

19 V točkah od 40 do 46 tega sporočila je navedeno:

„40. Državna pomoč lahko ustvari moralno tveganje in oslabi tržno disciplino. Za zmanjšanje moralnega tveganja bi bilo treba pomoč dodeliti le pod pogoji, ki zagotavljajo ustrezno porazdelitev bremena med obstoječimi vlagatelji.

41. Ustrezna porazdelitev bremena po začetnem pokritju izgub z lastniškim kapitalom običajno vključuje prispevke imetnikov hibridnega kapitala in imetnikov podrejenih dolžniških instrumentov. Imetniki hibridnega kapitala in imetniki podrejenih dolžniških instrumentov morajo kar najbolj prispevati k zmanjšanju kapitalskega primanjkljaja. Ti prispevki so lahko zagotovljeni v obliki pretvorbe v navaden lastniški temeljni kapital [...] ali v obliki odpisa glavnice instrumentov. Vsekakor je treba preprečiti denarne odlive upravičenca v korist imetnikov takih vrednostnih papirjev v pravno sprejemljivem okviru.

42. Komisija v okviru obvezne porazdelitve bremena na podlagi pravil o državni pomoči v obliki pretvorbe v kapital ali odpisa instrumentov ne bo zahtevala prispevkov imetnikov nadrejenih dolžniških instrumentov (zlasti iz naslova zajamčenih vlog, nezajamčenih vlog, obveznic in vseh drugih oblik nadrejenih dolžniških instrumentov).

43. Kadar kapitalski delež banke, ki je ugotovila [pri kateri je ugotovljen] kapitalski primanjkljaj, ostaja nad regulativnim minimumom [Unije], lahko banka običajno sama obnovi kapitalski položaj, zlasti z ukrepi zbiranja kapitala, kakor so določeni v točki 35. Če druge možnosti niso na voljo, vključno s kakršnimi koli drugimi nadzornimi ukrepi, kot so zgodnje ukrepanje ali drugi popravni ukrepi za odpravo primanjkljaja, kakor jih je potrdil pristojni nadzorni organ ali organ za reševanje, je treba podrejene dolžniške instrumente načeloma pretvoriti v lastniški kapital še pred dodelitvijo državne pomoči.

44. Kadar banka ne izpolnjuje več minimalnih regulativnih kapitalskih zahtev, je treba podrejene dolžniške instrumente načeloma pretvoriti ali odpisati še pred dodelitvijo državne pomoči. Državna pomoč ne sme biti dodeljena, dokler lastniški kapital, hibridni kapital in podrejeni dolžniški instrumenti ne prispevajo v celoti k izravnavi morebitnih izgub.

45. Izvzetje iz zahtev iz točk 43 in 44 je mogoče, kadar bi izvajanje takih ukrepov ogrozilo finančno stabilnost ali povzročilo nesorazmerne rezultate. To izvzetje bi lahko zajemalo primere, ko se dodeljuje razmeroma majhen znesek pomoči v primerjavi s tveganju prilagojeno aktivo banke in

se je kapitalski primanjkljaj znatno zmanjšal zlasti z ukrepi zbiranja kapitala, kakor so določeni v točki 35. Nesorazmerne rezultate ali tveganje za finančno stabilnost bi bilo mogoče obravnavati tudi s ponovno preučitvijo zaporedja ukrepov za odpravo kapitalskega primanjkljaja.

46. V okviru izvajanja točk 43 in 44 bi bilo treba upoštevati „načelo, da noben upnik ne utrpí večjih izgub, kot bi jih sicer“ [...]. Zato podrejeni upniki z ekonomskega vidika ne bi smeli prejeti manj, kot bi bil njihov instrument vreden, če državna pomoč ne bi bila dodeljena.“

Slovensko pravo

- 20 Člen 253(3) Zakona o bančništvu določa, da se „[i]zredni ukrepi [...] štejejo za reorganizacijske ukrepe, kot jih določa Direktiva 2001/24/ES“.

- 21 Člen 261a tega zakona določa:

„(1) Z odločbo o izrednem ukrepu Banka Slovenije določi, da:

1. kvalificirane obveznosti delno ali v celoti prenehajo ali
2. se kvalificirane obveznosti banke [...] delno ali v celoti pretvorijo v nove navadne delnice banke na podlagi povečanja osnovnega kapitala banke z vplačilom stvarnega vložka v obliki terjatev upnikov, ki predstavljajo kvalificirane obveznosti.

[...]

(5) Banka Slovenije mora v zvezi s prenehanjem ali konverzijo kvalificiranih obveznosti banke zagotoviti, da posamezni upnik zaradi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke ne utrpí večjih izgub, kot bi jih utrpel v primeru stečaja banke.

(6) Kvalificirane obveznosti banke so:

1. osnovni kapital banke (obveznosti prvega reda),
2. obveznosti do imetnikov hibridnih finančnih instrumentov [...] (obveznosti drugega reda),
3. obveznosti do imetnikov finančnih instrumentov, ki se [...] upoštevajo pri izračunu dodatnega kapitala banke, razen če so te obveznosti že zajete v 1. ali 2. točki tega odstavka (obveznosti tretjega reda),
4. obveznosti, ki niso zajete v 1., 2. ali 3. točki tega odstavka, in bi se v primeru stečajnega postopka nad banko poplačale po poplačilu navadnih terjatev do banke (obveznosti četrtega reda).“

- 22 Člen 261c Zakona o bančništvu določa:

„(1) Banka Slovenije v odločbi o prenehanju kvalificiranih obveznosti [...] določi prenehanje kvalificiranih obveznosti banke v obsegu, ki je potreben zaradi pokrivanja izgube banke, z upoštevanjem vrednotenja sredstev v skladu s prejšnjim členom. [...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 23 Po svetovni finančni krizi, ki se je začela leta 2007 in se v naslednjih letih poglobila, je Banka Slovenije (Slovenija) septembra 2013 pri petih slovenskih bankah, in sicer Novi Ljubljanski banki d.d., Novi Kreditni banki Maribor d.d., Abanki Vipa d.d., Probanki d.d. in Factor banki d.d., ugotovila kapitalski primanjkljaj. Glede na obseg tega primanjkljaja te banke niso imele dovolj sredstev za poplačilo svojih upnikov in pokrivanje vrednosti vlog.
- 24 Banka Slovenije je 17. decembra 2013 sprejela odločbe, s katerimi je uvedla izredne ukrepe za dokapitalizacijo prvih dveh bank, reševanje tretje in prenehanje poslovanja zadnjih dveh (v nadaljevanju: sporni ukrepi).
- 25 Komisija je 18. decembra 2013 državne pomoči, namenjene zadevnim petim bankam, ki so jih slovenski organi predhodno priglasili, odobrila.
- 26 Sporni ukrepi, ki so bili sprejeti na podlagi Zakona o bančništvu, zlasti njegovih členov od 261a do 261c in 261e, so zajemali izbris lastniškega kapitala delničarjev ter hibridnih finančnih instrumentov in podrejenih dolžniških instrumentov (v nadaljevanju: podrejeni instrumenti).
- 27 Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da so podrejeni instrumenti finančni instrumenti, ki imajo nekatere značilnosti dolžniških in lastniških vrednostnih papirjev. V primeru insolventnosti ali likvidacije subjekta, ki jih je izdal, so imetniki podrejenih instrumentov (v nadaljevanju: podrejeni upniki) poplačani za imetniki navadnih obveznic, vendar pred delničarji. Zaradi finančnega tveganja, ki ga njihovi imetniki tako prevzamejo, imajo ti finančni instrumenti večji donos.
- 28 Pri Ustavnem sodišču (Slovenija) so posamezniki na eni strani ter Državni svet Republike Slovenije (Slovenija) in Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Slovenija) na drugi strani vložili pobude oziroma zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti. Ti predlogi so se nanašali na skladnost določb Zakona o bančništvu, na podlagi katerih so bili sprejeti sporni ukrepi, s slovensko ustavo, zlasti z načeli prepovedi retroaktivnosti, varstva legitimnih pričakovanj in sorazmernosti ter pravico do zasebne lastnine.
- 29 Iz predložitvenega sklepa je razvidno, da je namen določb Zakona o bančništvu v nacionalno pravo prenesti sporočilo o bančništvu, da bi se nacionalnim organom omogočilo, da podjetjem iz tega sektorja dodelijo državne pomoči, ki so združljive z notranjim trgom. Zato se v skladu z navedbami predložitvenega sodišča očitki predlagateljev iz postopka v glavni stvari, čeprav so usmerjeni zoper te določbe, dejansko nanašajo na sporočilo o bančništvu. Ti predlagatelji trdijo, da to sporočilo krši ne samo slovensko ustavo, ampak tudi člen 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter direktivi 2012/30 in 2001/24. Predložitveno sodišče navaja, da je pristojno za oceno ustavnosti nacionalnih določb, s katerimi je neka direktiva prenesena. Vendar ugotavlja, da to ne velja, kadar obstaja dvom o razlagi ali veljavnosti določbe prava Unije, ki je pravna podlaga za nacionalno določbo, katere ustavnost se izpodbija. Poudarja, da je v takem primeru Sodišče izključno pristojno za odgovor na vprašanja v zvezi z veljavnostjo in razlago te določbe, da bi lahko nato Ustavno sodišče v zadevi, ki mu je bila predložena, odločilo o ustavnosti spornih določb nacionalne zakonodaje.
- 30 V teh okoliščinah je Ustavno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali se lahko Sporočilo o bančništvu, ob upoštevanju pravnih učinkov, ki jih to sporočilo dejansko ustvarja iz razlogov, ker ima [...] [U]nija na področju državnih pomoči na podlagi b) točke prvega odstavka 3. člena [PDEU] izključno pristojnost in ker je Komisija na podlagi 108. člena [PDEU]

pristojna za odločanje na področju državnih pomoči, razlaga tako, da ustvarja zavezujoče učinke za države članice, ki želijo resne motnje v gospodarstvu odpraviti z državno pomočjo kreditni instituciji, ta pomoč pa je trajne narave in je ni mogoče enostavno ukiniti?

2. Ali so 40. do 46. točka Sporočila o bančništvu, ki pogojujejo možnost dodelitve državne pomoči, katere namen je odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države, z uveljavitvijo obveznosti izbrisa lastniškega kapitala, [podrejenih instrumentov] in/ali pretvorbe [podrejenih instrumentov] v lastniški kapital zaradi omejevanja pomoči na najmanjšo potrebno ob upoštevanju obravnavanja moralnega tveganja, nezdružljive s 107., 108. in 109. členom [PDEU], ker prekoračujejo pristojnost Komisije, ki je opredeljena z omenjenimi določbami Pogodbe [DEU] na področju državnih pomoči?
3. Če je odgovor na [drugo] vprašanje [...] nikalen, ali so 40. do 46. točka Sporočila o bančništvu, ki pogojujejo možnost državne pomoči z obveznostjo izbrisa in/ali pretvorbe v lastniški kapital, kolikor se ta obveznost nanaša na delnice (lastniški kapital), [podrejene instrumente], ki so bili izdani pred objavo Sporočila o bančništvu in ki so v času svoje izdaje lahko v celoti ali delno prenehali brez popolnega poplčila le v primeru stečaja banke, v skladu z načelom varstva upravičenih pričakovanj iz prava Evropske unije?
4. Če je odgovor na [drugo] vprašanje [...] nikalen in na [tretje] vprašanje [...] pritrdilen, ali so 40. do 46. točka Sporočila o bančništvu, ki pogojujejo možnost dodelitve državne pomoči z obveznostjo izbrisa lastniškega kapitala, [podrejenih instrumentov] in/ali pretvorbo [podrejenih instrumentov] v lastniški kapital, ne da bi bil začel in zaključen stečajni postopek, v katerem bi se sredstva dolžnika likvidirala v sodnem postopku, v katerem bi imeli imetniki podrejenih finančnih instrumentov položaj stranke, v skladu s pravico do zasebne lastnine iz prvega odstavka 17. člena Listine [...]?
5. Če je odgovor na [drugo] vprašanje [...] nikalen in na [tretje in četrto] vprašanj[e] [...] pritrdilen, ali so 40. do 46. točka Sporočila o bančništvu, ki pogojujejo možnost dodelitve državne pomoči z obveznostjo izbrisa lastniškega kapitala in/ali pretvorbo [podrejenih instrumentov] v lastniški kapital, ker je za uresničitev teh ukrepov treba zmanjšati in/ali povečati osnovni kapital delniške družbe na podlagi sklepa pooblaščenega uradnega organa, ne pa skupščine delniške družbe, v neskladju z 29., 34. in 35. členom ter 40. do 42. členom Direktive [2012/30]?
6. Ali je Sporočilo o bančništvu, ob upoštevanju 19. točke, zlasti zahteve te točke po zagotovitvi temeljnih pravic, 20. točke in izhodišča o načelni obveznosti pretvorbe ali odpisa [podrejenih instrumentov] pred dodelitvijo državne pomoči v 43. in 44. točki Sporočila o bančništvu, mogoče razlagati tako, da ta ukrep za države članice, ki želijo resne motnje v gospodarstvu odpraviti z državno pomočjo kreditni instituciji, ni obvezen v smislu obveznosti navedene pretvorbe ali odpisa kot pogoja za dovoljenost državne pomoči na podlagi b) točke tretjega odstavka 107. člena [PDEU] oziroma da za dovoljenost državne pomoči zadostuje, da se ukrep pretvorbe ali odpisa izvrši le glede sorazmernega deleža?
7. Ali je mogoče sedmo alinejo 2. člena [Direktive 2001/24] razlagati tako, da se med reorganizacijske ukrepe štejejo tudi zahtevani ukrepi porazdelitve bremen med delničarji in podrejenimi upniki iz 40. do 46. točke Sporočila o bančništvu (odpis glavnice lastniškega kapitala, [podrejenih instrumentov] ter pretvorbe [podrejenih instrumentov] v lastniški kapital)?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodna ugotovitev

- 31 Slovenska vlada in Komisija imata dvome o dopustnosti drugega, tretjega, četrtega in petega vprašanja za predhodno odločanje glede veljavnosti točk od 40 do 46 sporočila o bančništvu, ker naj to sporočilo ne bi imelo pravnih učinkov neposredno za tretje osebe.
- 32 Poudariti je treba, da so v ozadju te zadeve v bistvu državne pomoči, ki jih je slovenska vlada dodelila, da bi zagotovila sanacijo nacionalnega bančnega sistema.
- 33 Natančneje, ta zadeva se nanaša na skladnost pogoja porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki – ki ga je določila Komisija, da bi se na podlagi člena 107(3)(b) PDEU lahko štelo, da so državne pomoči, dodeljene v bančnem sektorju, združljive z notranjim trgov – z več določbami prava Unije. Sodišče mora imeti v okviru postopka iz člena 267 PDEU možnost izvedbe nadzora nad veljavnostjo takega pogoja, kar pa je ravno predmet drugega, tretjega, četrtega in petega vprašanja za predhodno odločanje.
- 34 Ta vprašanja so zato dopustna.

Prvo vprašanje

- 35 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba sporočilo o bančništvu razlagati tako, da ima za države članice zavezujoč učinek.
- 36 Člen 108(3) PDEU določa preventivni nadzor sprememb obstoječih pomoči in načrtov novih pomoči. S tako zasnovano prevencijo se skuša doseči, da se bodo izvršile samo pomoči, ki so združljive z notranjim trgov (glej sodbo z dne 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, točki 25 in 26).
- 37 Presoja združljivosti ukrepov pomoči z notranjim trgov na podlagi člena 107(3) PDEU je v izključni pristojnosti Komisije, ki deluje pod nadzorom sodišč Unije (glej sodbo z dne 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, točka 28).
- 38 V zvezi s tem ima Komisija široko diskrecijsko pravico, katere izvrševanje zajema kompleksne ekonomske in socialne ocene (glej v tem smislu sodbi z dne 11. septembra 2008, Nemčija in drugi/Kronofrance, C-75/05 P in C-80/05 P, EU:C:2008:482, točka 59, in z dne 8. marca 2016, Grčija/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, točka 68).
- 39 Pri izvrševanju te diskrecijske pravice lahko Komisija sprejme smernice za določitev meril, na podlagi katerih namerava presojati združljivost ukrepov pomoči, ki jih načrtujejo države članice, z notranjim trgov.
- 40 V skladu z ustaljeno sodno prakso se Komisija s tem, da sprejme taka pravila ravnanja in da z njihovo objavo razglasi, da jih bo v prihodnje uporabljala v primerih, na katere se nanašajo, sama omeji pri izvrševanju te diskrecijske pravice in od teh pravil načeloma ne more odstopiti, saj bi sicer lahko bila sankcionirana zaradi kršitve splošnih pravnih načel, kot sta načelo enakega obravnavanja ali načelo varstva legitimnih pričakovanj (sodba z dne 8. marca 2016, Grčija/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, točki 69 in 70 ter navedena sodna praksa).
- 41 Komisija pa se s sprejetjem pravil ravnanja ne more odreči izvajanju diskrecijske pravice, ki jo ima na podlagi člena 107(3)(b) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 8. marca 2016, Grčija/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, točka 71). Sprejetje sporočila, kot je sporočilo o bančništvu, Komisije torej

ne razbremeni obveznosti preverjanja posebnih izrednih okoliščin, ki jih v posameznem primeru uveljavlja neka država članica v okviru predloga neposredne uporabe člena 107(3)(b) PDEU, in obrazložitve zavrnitve takega predloga (sodba z dne 8. marca 2016, Grčija/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, točka 72).

- 42 V obravnavanem primeru je iz točk 41, 43 in 44 sporočila o bančništvu razvidno, da ustrezna porazdelitev bremena, s katero je v navedenem sporočilu pogojena dodelitev državne pomoči, vključuje najprej kritje izgub z lastniškim kapitalom, nato pa običajno prispevek podrejenih upnikov. Izvzetje iz zahtev iz točk 43 in 44 tega sporočila je v skladu z njegovo točko 45 mogoče, kadar bi tak prispevek „ogrozil[...] finančno stabilnost ali povzročil[...] nesorazmerne rezultate“.
- 43 Iz navedenega je razvidno, na eni strani, da je učinek sprejetja pravil ravnanja, ki so vsebovana v navedenem sporočilu, omejen na samoomejitev Komisije pri izvrševanju njene diskrecijske pravice, tako da mora Komisija, če ji država članica priglasi načrt državne pomoči, ki je v skladu s temi pravili, načeloma ta načrt odobriti. Na drugi strani, države članice ohranijo možnost, da Komisiji priglasijo načrte državnih pomoči, ki ne izpolnjujejo meril iz tega sporočila, in v izjemnih okoliščinah lahko Komisija take načrte odobri.
- 44 Iz navedenega izhaja, da sporočilo o bančništvu ne more ustvarjati avtonomnih obveznosti za države članice, ampak je omejeno na določitev pogojev, ki so namenjeni zagotovitvi, da so državne pomoči, dodeljene bankam v okviru finančne krize, združljive z notranjim trgov, in ki jih mora Komisija pri izvrševanju široke diskrecijske pravice, ki jo ima na podlagi člena 107(3)(b) PDEU, upoštevati.
- 45 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba sporočilo o bančništvu razlagati tako, da za države članice nima zavezujočega učinka.

Drugo vprašanje

- 46 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člene od 107 PDEU do 109 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo točkam od 40 do 46 sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki.
- 47 Sporočilo o bančništvu je bilo sprejeto na podlagi člena 107(3)(b) PDEU.
- 48 Iz te določbe je razvidno, da lahko Komisija državne pomoči za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice šteje za združljive z notranjim trgov.
- 49 Komisija lahko na podlagi diskrecijske pravice, ki ji jo daje navedena določba, odobritev pomoči zavrne, kadar ta upravičenih podjetij ne spodbuja k ravnanju, ki bi prispevalo k uresničitvi enega od ciljev iz navedenega člena. Taka pomoč mora biti nujna za doseg ciljev, določenih s to določbo, tako da brez te pomoči ne bi bilo mogoče le z delovanjem trga doseči, da upravičena podjetja ravna tako, da prispevajo k uresničitvi teh ciljev. Pomoči za izboljšanje finančnega položaja upravičenega podjetja, ne da bi bila ta pomoč nujna za izpolnitev ciljev iz člena 107(3)(b) PDEU, namreč ni mogoče šteti za združljivo z notranjim trgov (sodba z dne 13. junija 2013, HGA in drugi/Komisija, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, točka 104 in navedena sodna praksa).
- 50 Glede sprejetja točk od 40 do 46 sporočila o bančništvu na podlagi te določbe je treba poudariti, da imajo v gospodarstvu Unije finančne storitve osrednjo vlogo. Banke in kreditne institucije so za podjetja, dejavna na različnih trgih, bistven vir financiranja. Poleg tega so banke pogosto med seboj povezane in številne med njimi opravljajo svoje dejavnosti na mednarodni ravni. Zato obstaja tveganje,

da se propad ene ali več bank hitro razširi na druge banke, bodisi v zadevni državi članici bodisi v drugih državah članicah. To pa lahko povzroči prelivanje negativnih učinkov v druge sektorje gospodarstva.

- 51 Kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 56 sklepnih predlogov, je uporaba člena 107(3)(b) PDEU kot pravne podlage še toliko bolj upravičena zaradi okoliščine, da so v okviru svetovne finančne krize, zaradi katere je bilo sprejeto to sporočilo, resne motnje prizadele gospodarstvo številnih držav članic.
- 52 V obravnavanem primeru je iz točke 2 sporočila o bančništvu razvidno, da je Komisija z njim želela opredeliti pogoje za dostop do državnih pomoči, ki omogočajo podporo finančnemu sektorju držav članic, in določiti zahteve, ki morajo biti izpolnjene, da bi se te pomoči šteje za združljive z notranjim trgom.
- 53 Med temi zahtevami je v točkah od 40 do 46 sporočila o bančništvu določena zahteva po porazdelitvi bremena med delničarji in podrejenimi upniki v zvezi s kritjem stroškov prestrukturiranja bank v težavah za namene odpravljanja njihovega kapitalskega primanjkljaja. To pomeni, da morajo po kritju izgub z lastniškim kapitalom tudi podrejeni upniki prispevati k uresnitvi tega cilja bodisi s pretvorbo njihovih terjatev v lastniški kapital bodisi z odpisom teh terjatev.
- 54 Ob nadzoru združljivosti ukrepov državne pomoči z notranjim trgom je Komisija lahko štela, kot je navedeno v točki 15 sporočila o bančništvu, da so ukrepi porazdelitve bremena nujni za omejitev državnih pomoči v bančnem sektorju na najmanjše potrebne in za zmanjšanje izkrivljanja konkurence na notranjem trgu.
- 55 Prvič, take ukrepe porazdelitve bremena je namreč mogoče razumeti tako, da so namenjeni preprečitvi uporabe zgolj državnih pomoči kot instrumenta za odpravo finančnih težav zadevnih bank.
- 56 Drugič, ukrepi porazdelitve bremena so namenjeni zagotovitvi, da pred dodelitvijo kakršne koli državne pomoči banke s kapitalskim primanjkljajem skupaj s svojimi vlagatelji ukrepajo za zmanjšanje tega primanjkljaja, zlasti z mobilizacijo lastniškega kapitala in s prispevkom podrejenih upnikov, saj lahko taki ukrepi omejijo višino dodeljene državne pomoči.
- 57 Pri nasprotni rešitvi bi obstajalo tveganje povzročitve izkrivljanja konkurence, saj bi banke, katerih delničarji in podrejeni upniki ne bi prispevali k zmanjšanju kapitalskega primanjkljaja, dobile višjo državno pomoč od tiste, ki bi zadoščala za odpravo preostalega kapitalskega primanjkljaja. V teh okoliščinah taka pomoč načeloma ne bi bila v skladu s pravom Unije.
- 58 Poleg tega, za rešitev težave „moralnega tveganja“, ki je povezano s tem, da so posamezniki nagnjeni k sprejemanju tveganih odločitev, kadar morebitne negativne posledice teh odločitev nosi skupnost, je treba preprečiti, da bi bile banke z možnostjo dodelitve državnih pomoči spodbujene k uporabi finančnih instrumentov, ki so bolj tvegani in ki lahko vodijo do velikih izgub, kar bi lahko povzročilo resno izkrivljanje konkurence in spodbujalo celovitost notranjega trga.
- 59 Nazadnje je treba poudariti, da Komisija s sprejetjem sporočila o bančništvu ni posegla v pristojnosti, ki jih ima Svet Evropske unije na podlagi členov 108 PDEU in 109 PDEU. Ker se s tem sporočilom namreč zgolj določajo pravila ravnanja, katerih učinek je omejitev Komisije pri izvrševanju diskrecijske pravice, ki jo ima na podlagi člena 107(3)(b) PDEU, to sporočilo ne posega v pristojnost, ki je Svetu priznana s členom 108(2), tretji pododstavek, PDEU, da v izjemnih okoliščinah na predlog države članice razglasi državno pomoč za združljivo z notranjim trgom, niti ni to sporočilo uredba iz člena 109 PDEU, ki ima na podlagi člena 288, drugi odstavek, PDEU zavezujoč učinek *erga omnes*.

- 60 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člene od 107 PDEU do 109 PDEU razlagati tako, da ne nasprotujejo točkam od 40 do 46 sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki.

Tretje in četrto vprašanje

- 61 Predložitveno sodišče s tretjim in četrtem vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba načelo varstva legitimnih pričakovanj in pravico do zasebne lastnine razlagati tako, da nasprotujeta točkam od 40 do 46 sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki.
- 62 Prvič, v zvezi z načelom varstva legitimnih pričakovanj je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da je pravica do sklicevanja na to načelo pogojena s tem, da pristojni organi Unije zadevni osebi dajo natančna, brezpogojna in skladna zagotovila, ki izhajajo iz pooblaščenih in zanesljivih virov. To pravico ima namreč vsak pravni subjekt, ki mu je institucija, organ, urad ali agencija Unije s tem, da mu je dala natančna zagotovila, vzbudila utemeljena pričakovanja (sodbi z dne 16. decembra 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Komisija, C-537/08 P, EU:C:2010:769, točka 63, in z dne 13. junija 2013, HGA in drugi/Komisija, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, točka 132).
- 63 Delničarji in podrejeni upniki bank, ki so bile predmet ukrepov porazdelitve bremena iz točk od 40 do 46 sporočila o bančništvu, kakršni so ti iz postopka v glavni stvari, pa se ne morejo sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj, da bi nasprotovali izvršitvi zadevnih ukrepov.
- 64 Na eni strani, delničarji in podrejeni upniki zadevnih bank namreč niso imeli nobenega jamstva Komisije glede tega, da bo odobrila državno pomoč za odpravo kapitalskega primanjkljaja teh bank. Na drugi strani, ti vlagatelji niso imeli zagotovila, da nobeden od ukrepov za odpravo kapitalskega primanjkljaja bank, upravičenih do državne pomoči, ki naj bi jo odobrila Komisija, ne bo mogel vplivati na njihove naložbe.
- 65 Poleg tega, okoliščina, da v začetnih fazah mednarodne finančne krize podrejenim upnikom ni bilo treba prispevati k reševanju kreditnih institucij, kot je navedla Komisija v točki 17 sporočila o bančništvu, zadevnim upnikom iz postopka v glavni stvari ne omogoča sklicevanja na načelo varstva legitimnih pričakovanj.
- 66 Ni namreč mogoče šteti, da je taka okoliščina natančno, brezpogojno in skladno zagotovilo, ki bi pri delničarjih in podrejenih upnikih lahko vzbudilo legitimna pričakovanja, da se zanje v prihodnje ne bodo uporabili ukrepi porazdelitve bremena. Kot je Sodišče že presodilo, čeprav načelo varstva legitimnih pričakovanj spada med temeljna načela Unije, gospodarski subjekti ne morejo imeti legitimnih pričakovanj glede ohranitve obstoječega položaja, ki ga lahko institucije Unije spremenijo na podlagi svoje diskrecijske pravice, in to zlasti na področju, kot je področje državnih pomoči v bančnem sektorju, ki se stalno prilagaja spremembam gospodarskih razmer (glej po analogiji sodbo z dne 26. junija 2012, Poljska/Komisija, C-335/09 P, EU:C:2012:385, točka 180).
- 67 Predložitveno sodišče se poleg tega sprašuje, ali je nujno, da imajo države članice v vsakem primeru na voljo prehodno obdobje za prilagoditev novim zahtevam Komisije v zvezi s porazdelitvijo bremena med delničarji in podrejenimi upniki.
- 68 V zvezi s tem je Sodišče že presodilo, da tudi ob predpostavki, da je Unija predhodno ustvarila položaj, ki bi lahko vzbudil legitimna pričakovanja, za kar pa v obravnavanem primeru ne gre, lahko prevladujoč javni interes nasprotuje sprejetju prehodnih ukrepov za položaje, ki so nastali pred

začetkom veljavnosti nove ureditve, vendar se še vedno razvijajo (glej sodbi z dne 17. julija 1997, Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, točka 57, in z dne 17. septembra 2009, Komisija/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, točka 85).

- 69 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 70 sklepnih predlogov, cilj zagotovitve stabilnosti finančnega sistema ob izogibanju čezmernemu javnemu trošenju in čim manjšem izkrivljanju konkurence pomeni tak prevladujoč javni interes.
- 70 Drugič, v zvezi s pravico do zasebne lastnine, ki je določena v členu 17(1) Listine, je treba spomniti, kot je bilo ugotovljeno v točki 44 te sodbe, da sporočilo o bančništvu za države članice ne more ustvariti obveznosti, da sprejmejo ukrepe porazdelitve bremena, kot so ti iz točk od 40 do 46 tega sporočila.
- 71 Iz točke 15 sporočila o bančništvu je razvidno, da je porazdelitev bremena med delničarji in podrejenimi upniki le merilo Komisije za odobritev državnih pomoči, dodeljenih bankam z velikim kapitalskim primanjkljajem, ki omogoča, da so te pomoči omejene na najmanjše potrebne, in zagotavlja, da njihovi upravičenci ustrezno prispevajo k stroškom prestrukturiranja.
- 72 Kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 71 sklepnih predlogov, sporočilo o bančništvu ne zahteva nobene posebne oblike za ukrepe porazdelitve bremena iz točk od 40 do 46 tega sporočila ali posebnega postopka za njihovo sprejetje. Tako lahko take ukrepe prostovoljno sprejmejo delničarji oziroma so taki ukrepi sprejeti z dogovorom med zadevno kreditno institucijo in njenimi podrejenimi upniki, česar ni mogoče šteti za poseg v njihovo lastninsko pravico.
- 73 Poleg tega je treba v zvezi z delničarji bank spomniti, da v skladu s splošno ureditvijo, ki velja za položaj delničarjev v delniških družbah, ti v celoti nosijo tveganje svojih naložb. Iz uvodne izjave 5 Direktive 2012/30 je namreč razvidno, da je njen namen ohranjanje osnovnega kapitala, ki pomeni jamstvo upnikom.
- 74 Ker so delničarji odgovorni za dolgove banke do višine njenega osnovnega kapitala, ni mogoče šteti, da to, da se v točkah od 40 do 46 sporočila o bančništvu zahteva, da za odpravo kapitalskega primanjkljaja banke ti delničarji pred dodelitvijo državne pomoči prispevajo h kritju njenih izgub v enakem obsegu, kot če taka državna pomoč ne bi bila dodeljena, posega v njihovo lastninsko pravico.
- 75 Izgube delničarjev bank v težavah bi bile v vsakem primeru enako velike ne glede na to, ali vzrok zanje temelji na odločbi o začetku stečajnega postopka, ker državna pomoč ni bila dodeljena, ali na postopku dodelitve take pomoči, pogojene s predhodno porazdelitvijo bremena.
- 76 V zvezi s podrejenimi upniki je treba navesti, kot je Sodišče poudarilo v točki 27 te sodbe, da so podrejeni instrumenti finančni instrumenti, ki imajo nekatere značilnosti dolžniških in lastniških vrednostnih papirjev, kar pomeni, da so v primeru plačilne nesposobnosti izdajatelja teh instrumentov njihovi imetniki poplačani za imetniki navadnih obveznic, vendar pred delničarji.
- 77 Iz točk 41, 43 in 44 sporočila o bančništvu je razvidno, da morajo ti upniki prispevati k zmanjšanju kapitalskega primanjkljaja šele po tem, ko se izgube najprej krijejo z lastniškim kapitalom, in le „[č]e druge možnosti niso na voljo“ za odpravo morebitnega kapitalskega primanjkljaja zadevne banke oziroma le kadar ta banka ne izpolnjuje več minimalnih regulativnih kapitalskih zahtev. Poleg tega je v točki 46 tega sporočila navedeno, da „bi bilo treba upoštevati ‚načelo, da noben upnik ne utрпи večjih izgub, kot bi jih sicer‘. Zato podrejeni upniki z ekonomskega vidika ne bi smeli prejeti manj, kot bi bil njihov instrument vreden, če državna pomoč ne bi bila dodeljena.“
- 78 Iz te točke je razvidno, da ukrepi porazdelitve bremena, s katerimi je pogojena dodelitev državne pomoči banki s kapitalskim primanjkljajem, ne morejo povzročiti posega v lastninsko pravico podrejenih upnikov, ki ne bi nastal v stečajnem postopku, ki bi sledil, če pomoč ne bi bila dodeljena.

- 79 V teh okoliščinah ni mogoče tehtno trditi, da ukrepi porazdelitve bremena, kot so ti iz sporočila o bančništvu, pomenijo poseg v lastninsko pravico delničarjev in podrejenih upnikov.
- 80 Zato je treba na tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba načelo varstva legitimnih pričakovanj in pravico do zasebne lastnine razlagati tako, da ne nasprotujeta točkam od 40 do 46 sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki.

Peto vprašanje

- 81 Predložitveno sodišče s petim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člene 29, 34, 35 in od 40 do 42 Direktive 2012/30 razlagati tako, da nasprotujejo točkam od 40 do 46 sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki.
- 82 Členi 29, 34, 35 in od 40 do 42 Direktive 2012/30 v bistvu določajo, da mora biti o vsakem povečanju ali zmanjšanju kapitala delniških družb sprejet sklep na skupščini delničarjev družbe.
- 83 Po mnenju predložitvenega sodišča sporočilo o bančništvu v delu, iz katerega izhaja, da o nekaterih spremembah osnovnega kapitala bank ni treba odločati ali jih odobriti na skupščini delničarjev, ni združljivo s to direktivo.
- 84 Vendar kot je bilo poudarjeno v točki 72 te sodbe, sporočilo o bančništvu ne vsebuje nobene posebne določbe o pravnih postopkih, po katerih je treba izvršiti ukrepe porazdelitve bremena iz točk od 40 do 46 tega sporočila.
- 85 Zato čeprav bi države članice morebiti morale v posebnem primeru sprejeti take ukrepe porazdelitve bremena brez soglasja skupščine delničarjev družbe, ta okoliščina ne more vplivati na veljavnost sporočila o bančništvu glede na določbe Direktive 2012/30.
- 86 Poleg tega je treba poudariti, da je namen Direktive 2012/30 v skladu z njeno uvodno izjavo 3 zagotovitev minimalne enakovredne zaščite za delničarje in upnike delniških družb. Za to ta direktiva harmonizira nacionalne določbe v zvezi z ustanovitvijo navedenih družb in ohranitvijo, povečanjem ali zmanjšanjem njihovega kapitala.
- 87 Direktiva 2012/30 spada v okvir uresničevanja svobode ustanavljanja na notranjem trgu in njen glavni cilj je varstvo interesov družbenikov in tretjih oseb. Namenjena je temu, da se vlagateljem zagotovi, da bodo organi družb, v katere so vlagali, spoštovali njihove pravice po celotnem notranjem trgu, in sicer zlasti ob ustanavljanju družbe in povečanju ali zmanjšanju njenega osnovnega kapitala. Zato se ukrepi, ki jih Direktiva 2012/30 določa za zagotovitev tega varstva, nanašajo na redno delovanje delniških družb.
- 88 Ukrepi porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki pa so, kadar jih odredijo nacionalni organi, izredni ukrepi. Sprejeti jih je mogoče le v kontekstu resne motnje v gospodarstvu države članice ter za preprečitev sistemskega tveganja in zagotovitev stabilnosti finančnega sistema.
- 89 V nasprotju s trditvami predlagateljev iz postopka v glavni stvari Direktiva 2012/30 ne nasprotuje temu, da se v nekaterih posebnih okoliščinah, kot so te, na katere se nanaša sporočilo o bančništvu, ukrepi v zvezi z osnovnim kapitalom sprejmejo brez potrditve skupščine delničarjev družbe. Te razlage poleg tega ni mogoče izpodbiti s sodbo z dne 12. marca 1993, Pafitis in drugi (C-441/93, EU:C:1996:92).

- 90 Sodišče je namreč v navedeni sodbi razlagalo Direktivo Sveta 77/91/EGS z dne 13. decembra 1976 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v skladu z drugim odstavkom člena 58 Pogodbe glede ustanavljanja delniških družb ter ohranjanja in spreminjanja njihovega kapitala, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 17, zvezek 1, str. 8) v okviru spora, za katerega je bila značilna insolventnost le ene banke, v zadevi iz postopka v glavni stvari pa so ukrepi porazdelitve bremena iz točk od 40 do 46 sporočila o bančništvu določeni kot pogoj za to, da se bankam s kapitalskim primanjkljajem dodelijo državne pomoči, ki so v izrednem kontekstu resne motnje v nacionalnem gospodarstvu namenjene odpravi sistemske finančne krize, ki bi lahko prizadela celoten nacionalni finančni sistem in finančno stabilnost Unije.
- 91 V zvezi s tem je treba poudariti, kot je navedel generalni pravobranilec v točkah 105 in 107 sklepnih predlogov, da so bili nacionalni ukrepi, izpodbijani v zadevi Pafitis in drugi (C-441/93, EU:C:1996:92), sprejeti v obdobju med letoma 1986 in 1990, in sodba Sodišča izrečena leta 1996, torej precej pred začetkom tretje faze implementacije Ekonomske in monetarne unije z uvedbo eura, vzpostavitvijo Eurosistema in povezanimi spremembami Pogodb Unije. Čeprav obstaja jasen javni interes za zagotovitev močnega in doslednega varstva vlagateljev po vsej Uniji, pa ni mogoče šteti, da ta interes v vseh okoliščinah prevlada nad javnim interesom zagotovitve stabilnosti finančnega sistema.
- 92 Predložitevno sodišče pa meni, da določbe Direktive 2014/59 lahko vodijo do ugotovitve, da sporočilo o bančništvu ni združljivo z Direktivo 2012/30.
- 93 Vendar – poleg navedenega v točkah 72 in 84 te sodbe – okoliščina, da se na podlagi člena 123 Direktive 2014/59 od 1. januarja 2016 členi 29, 34, 35 in od 40 do 42 Direktive 2012/30 ne uporabljajo v primeru uporabe mehanizmov za reševanje iz Direktive 2014/59, ne omogoča sklepanja, da so bila pred tem datumom tovrstna odstopanja prepovedana.
- 94 Glede na navedeno je treba na peto vprašanje odgovoriti, da je treba člene 29, 34, 35 in od 40 do 42 Direktive 2012/30 razlagati tako, da ne nasprotujejo točkam od 40 do 46 sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki.

Šesto vprašanje

- 95 Predložitevno sodišče s šestim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba sporočilo o bančništvu razlagati tako, da sta ukrepa pretvorbe ali odpisa podrejenih instrumentov, kot sta določena v točki 44 tega sporočila, nujen in zadosten pogoj za to, da je državna pomoč, ki spada na področje uporabe tega sporočila, razglašena za združljivo z notranjim trgom, ali pa za odobritev navedene pomoči zadostuje, da se podrejeni instrumenti pretvorijo ali odpišejo v sorazmernem delu.
- 96 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da želi Ustavno sodišče s tem vprašanjem izvedeti, ali je treba, če banka ne izpolnjuje minimalnih regulativnih kapitalskih zahtev v smislu točke 44 sporočila o bančništvu, uporabiti ukrepe odpisa podrejenih instrumentov, da v celoti pokrijejo vse izkazane izgube banke, ali pa je mogoče te ukrepe izvršiti deloma, in sicer v sorazmernem delu.
- 97 V skladu s točko 44 tega sporočila je treba v primeru, da banka ne izpolnjuje več minimalnih regulativnih kapitalskih zahtev, kar pomeni, da samo z njenim lastniškim kapitalom ni mogoče pokriti izgub banke, podrejene instrumente načeloma pretvoriti ali odpisati še pred dodelitvijo državne pomoči tej banki. Poleg tega v skladu z isto točko 44 državna pomoč ne sme biti dodeljena, dokler lastniški kapital in podrejeni instrumenti ne prispevajo v celoti k izravnavi morebitnih izgub banke.

- 98 Kot je bilo opozorjeno v točkah 40 in 41 te sodbe, na eni strani, se Komisija s tem, da sprejme taka pravila ravnanja in da z njihovo objavo razglasi, da jih bo v prihodnje uporabljala v primerih, na katere se nanašajo, sama omeji pri izvrševanju svoje diskrecijske pravice in od teh pravil načeloma ne more odstopiti, saj bi sicer lahko bila sankcionirana zaradi kršitve splošnih pravnih načel, kot sta načelo enakega obravnavanja ali načelo varstva legitimnih pričakovanj. Na drugi strani pa sprejetje takih pravil Komisije ne razbremeni obveznosti preverjanja posebnih izrednih okoliščin, ki jih uveljavlja neka država članica.
- 99 Iz navedenega je razvidno, da je to, da ukrep državne pomoči izpolnjuje merila iz točke 44 sporočila o bančništvu, načeloma zadosten pogoj za to, da Komisija ta ukrep razglasi za združljiv z notranjim trgov, ni pa za to nujno potreben.
- 100 Država članica torej pred dodelitvijo kakršne koli državne pomoči ni zavezana bankam v težavah naložiti, da podrejene instrumente pretvorijo v lastniški kapital ali jih odpišejo niti da zagotovijo, da ti instrumenti v celoti prispevajo h kritju izgub. Vendar v takem primeru ne bo mogoče šteti, da je bila načrtovana državna pomoč omejena na najmanjšo potrebno, kot zahteva točka 15 sporočila o bančništvu. Država članica in banke, upravičene do načrtovanih državnih pomoči, tvegajo, da bo Komisija izdala odločbo, v kateri bo navedene pomoči razglasila za nezdružljive z notranjim trgov.
- 101 Poleg tega sporočilo o bančništvu v točki 45 določa, da je izvzetje iz zahtev med drugim iz točke 44 tega sporočila mogoče, kadar bi izvajanje ukrepov pretvorbe ali odpisa navedenih instrumentov „ogrozilo finančno stabilnost ali povzročilo nesorazmerne rezultate“. Tako se banki ne sme naložiti, da pred dodelitvijo državne pomoči pretvori ali odpiše vse podrejene instrumente, zlasti če bi pretvorba ali odpis dela podrejenih instrumentov zadostovala za odpravo kapitalskega primanjkljaja zadevne banke.
- 102 Glede na prej navedeno je treba na šesto vprašanje odgovoriti, da je treba sporočilo o bančništvu razlagati tako, da ukrepi pretvorbe ali odpisa podrejenih instrumentov, kot so določeni v točki 44 tega sporočila, ne smejo presegati tega, kar je nujno za odpravo kapitalskega primanjkljaja zadevne banke.

Sedmo vprašanje

- 103 Predložitveno sodišče s sedmim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2, sedma alineja, Direktive 2001/24 razlagati tako, da ukrepi porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki, kot so določeni v točkah od 40 do 46 sporočila o bančništvu, spadajo pod pojem „reorganizacijski ukrepi“ v smislu prvonavedene določbe.
- 104 Poudariti je treba, da je cilj Direktive 2001/24, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 6, uvedba sistema vzajemnega priznavanja reorganizacijskih ukrepov, brez namena harmonizacije nacionalne zakonodaje na tem področju (glej sodbo z dne 24. oktobra 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, točka 39).
- 105 Ta cilj zahteva, da imajo reorganizacijski ukrepi, ki jih sprejmejo upravni ali sodni organi izvirne države članice, to je države članice, v kateri je kreditna institucija pridobila dovoljenje za opravljanje dejavnosti, v vseh drugih državah članicah učinke, ki jih določa zakon te države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 24. oktobra 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, točka 22).
- 106 V skladu s členom 2, sedma alineja, Direktive 2001/24 so „reorganizacijski ukrepi“ „ukrep[i], s katerimi naj se ohrani ali ponovno vzpostavi finančni položaj kreditne institucije in ki lahko vplivajo na že veljavne pravice tretjih oseb, vključno z ukrepi, ki vključujejo možnost začasne ustavitve plačil in izvršilnih ukrepov ali znižanje terjatev“.

- 107 Kot so navedle vse stranke iz postopka v glavni stvari, ki so se izrekle o tem vprašanju, je iz besedila te določbe in široke opredelitve pojma „reorganizacijski ukrepi“, ki ga določa, razvidno, da ukrepi porazdelitve bremena, kot so določeni v točkah od 40 do 46 sporočila o bančništvu, lahko spadajo pod pojem „reorganizacijski ukrepi“ v smislu Direktive 2001/24.
- 108 Na eni strani, ker namreč ukrepi porazdelitve bremena stremijo k obnovi kapitalskega položaja kreditnih institucij in odpravi njihovega primanjkljaja, kot je navedeno v točki 43 sporočila o bančništvu, je namen teh ukrepov ohranitev ali ponovna vzpostavitev finančnega položaja kreditne institucije.
- 109 Na drugi strani, ukrepi porazdelitve bremena, zlasti pretvorba podrejenih instrumentov v lastniški kapital ali odpis teh instrumentov, lahko že po sami naravi vplivajo na že veljavne pravice tretjih oseb in zato vodijo do znižanja terjatev.
- 110 Da bi ukrepi porazdelitve bremena spadali pod pojem „reorganizacijski ukrepi“ v smislu Direktive 2001/24, jih mora poleg tega, kot je razvidno zlasti iz uvodne izjave 6 in člena 3(1) te direktive, sprejeti upravni ali sodni organ. Kadar pa o ukrepih porazdelitve bremena odločijo in jih izvršijo delničarji ali podrejeni upniki, brez kakršnega koli posredovanja upravnih ali sodnih organov, ti ukrepi ne morejo biti reorganizacijski ukrepi v smislu Direktive 2001/24.
- 111 Poleg tega predložitveno sodišče sprašuje, ali je na podlagi tega, da je bil člen 2, sedma alineja, Direktive 2001/24 spremenjen s členom 117 Direktive 2014/59, da bi se v pojem „reorganizacijski ukrepi“ izrecno vključili instrumenti za reševanje, določeni z zadnjenavedeno direktivo – ki so analogni ukrepom porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki – mogoče sklepati, da v času dejanskega stanja spora o glavni stvari ti zadnji ukrepi niso spadali pod pojem „reorganizacijski ukrepi“ v smislu Direktive 2001/24.
- 112 Take razlage ni mogoče sprejeti.
- 113 Kot je namreč poudaril generalni pravobranilec v točki 143 sklepnih predlogov, je treba to spremembo razumeti ob upoštevanju tega, da namen Direktive 2001/24 ni bil harmonizacija upoštevne zakonodaje držav članic, ampak le vzpostavitev sistema vzajemnega priznavanja. Direktiva 2014/59 pa zdaj obvezuje države članice, da uvedejo nekatere ukrepe za reorganizacijo bank, za kar je potrebno, da so ti ukrepi izrecno opredeljeni, da bi se zagotovila enotna uporaba te zadnje direktive v Uniji. To pa nikakor ne pomeni, da pred tem opredelitev reorganizacijskih ukrepov ni obsegala podobnih javnih ukrepov.
- 114 Na sedmo vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba člen 2, sedma alineja, Direktive 2001/24 razlagati tako, da ukrepi porazdelitve bremena, kot so določeni v točkah od 40 do 46 sporočila o bančništvu, spadajo pod pojem „reorganizacijski ukrepi“ v smislu prvonavedene določbe.

Stroški

- 115 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (v nadaljnjem besedilu: sporočilo o bančništvu) je treba razlagati tako, da za države članice nima zavezujočega učinka.**

2. Člene od 107 PDEU do 109 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo točkam od 40 do 46 sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in imetniki podrejenih instrumentov.
3. Načelo varstva legitimnih pričakovanj in pravico do zasebne lastnine je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta točkam od 40 do 46 sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in imetniki podrejenih instrumentov.
4. Člene 29, 34, 35 in od 40 do 42 Direktive 2012/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v pomenu drugega odstavka člena 54 Pogodbe o delovanju Evropske unije, glede ustanavljanja delniških družb ter ohranjanja in spreminjanja njihovega kapitala, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo točkam od 40 do 46 sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in imetniki podrejenih instrumentov.
5. Sporočilo o bančništvu je treba razlagati tako, da ukrepi pretvorbe ali odpisa hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov, kakor so določeni v točki 44 tega sporočila, ne smejo presegati tega, kar je nujno za odpravo kapitalskega primanjkljaja zadevne banke.
6. Člen 2, sedma alineja, Direktive 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij je treba razlagati tako, da ukrepi porazdelitve bremena, kot so določeni v točkah od 40 do 46 sporočila o bančništvu, spadajo pod pojem „reorganizacijski ukrepi“ v smislu prvonavedene določbe.

Podpisi