



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 juli 2016*

[Rättad lydelse enligt beslut av den 30 september 2016]

”Begäran om förhandsavgörande — Giltigheten och tolkningen av kommissionens bankmeddelande — Tolkning av direktiven 2001/24/EG och 2012/30/EU — Statligt stöd till banker i samband med finanskrisen — Bördefördelning — Nedskrivning av eget kapital samt av hybridkapital och efterställda lån — Principen om skydd för berättigade förväntningar — Rätten till egendom — Skydd för bolagsmännens och tredje mans intressen — Rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut”

Mål C-526/14

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Ustavno sodišče (Författningsdomstolen, Slovenien) genom beslut av den 6 november 2014, som inkom till domstolen den 20 november 2014, i målet

Tadej Kotnik m.fl.,

Jože Sedonja m.fl.,

Fondazione cassa di risparmio di Imola,

Andrej Pipuš m.fl.,

Tomaž Štrukelj,

Luka Jukič,

Angel Jaromil,

Franc Marušič m.fl.,

Stajka Skrbinšek,

Janez Forte m.fl.,

Državni svet Republike Slovenije,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije,

Igor Karlovšek,

* Rättegångsspråk: slovenska.

Marija Karlovšek,

Janez Gosar

mot

Državni zbor Republike Slovenije

ytterligare deltagare i rättegången:

Vlada Republike Slovenije,

Banka Slovenije,

Okrožno sodišče v Ljubljani,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça (referent), A. Arabadjiev, C. Toader och D. Šváby samt domarna M. Safjan, M. Berger, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund och C. Vajda,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 december 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Tadej Kotnik m.fl., genom M. Kunič och J. Sladič, advokater,
- Jože Sedonja m.fl., genom T. Kek, advokat,
- Fondazione cassa di risparmio di Imola, genom U. Ilić, M. Jan, B. Ilić, A. Arko, advokater, och P. Trifoni, C.G. Sinatra och G. Altomare, advokater,
- Andrej Pipuš m.fl., som för sin egen talan, advokat
- Luka Jukič, som för sin egen talan,
- Franc Marušič m.fl., genom B. Rejc, advokat,
- Stajka Skrbinšek, genom T. Bromše, advokat,
- Janez Forte m.fl., genom Z. Fritz,
- Državni svet Republike Slovenije, genom M. Bervar, biträdd av H. Butolen, advokat, och av B. Kekec, J. Slivšek och D. Štrus,
- Igor Karlovšek och Marija Karlovšek, genom I. Karlovšek, advokat,

- Janez Gosar, som för sin egen talan,
- Državni zbor Republike Slovenije, genom M. Brglez,
- Banka Slovenije, genom B. Jazbec, biträdd av R. Grilc, odvetnik, och T. Lübbig, Rechtsanwalt,
- Sloveniens regering, genom V. Klemenc, T. Mihelič Žitko, B. Kekec och D. Štrus, samtliga i egenskap av ombud,
- [Rättad lydelse enligt beslut av den 30 september 2016] Irlands regering, genom E. Creedon, L. Williams och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av E. McCullough, SC, och av A. O'Neill, BL,
- Spaniens regering, genom A. Rubio González, i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom L. Flynn, P.J. Loewenthal, K.-Ph. Wojcik och M. Žebre, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 18 februari 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten och tolkningen av punkterna 40–46 i kommissionens meddelande om tillämpning, från och med den 1 augusti 2013, av reglerna om statligt stöd på stödåtgärder till förmån för banker i samband med finanskrisen (bankmeddelandet) (EUT C 216, 2013, s. 1), och tolkningen av artiklarna 29, 34, 35 och 40–42 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/30/EU av den 25 oktober 2012 om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i artikel 54 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt avsedda bolagen i bolagsmännens och tredje mans intressen när det gäller att bilda ett aktiebolag samt att bevara och ändra dettas kapital, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga (EUT L 315, 2012, s. 74), samt av artikel 2 sjunde strecksatsen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG av den 4 april 2001 om rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut (EGT L 125, 2001, s. 15).
- 2 Begäran har framställts inom ramen för ett förfarande för prövning av författningsenligheten av vissa bestämmelser i Zakon o bančništvu (lag om banksektorn) av den 23 november 2006, i den version som är tillämplig i det nationella förfarandet (Uradni List RS, nr 99/10) (nedan kallad lagen om banksektorn) och i vilka det föreskrivs exceptionella åtgärder för att omstrukturera banksystemet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2001/24

3 Skälen 5 och 6 i direktiv 2001/24 har följande lydelse:

”(5) Antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar [EGT L 135, 1994, s. 5], genom vilket principen om kreditinstitutens obligatoriska anslutning till ett garantisystem i hemlandet infördes, understryker ytterligare behovet av ett ömsesidigt erkännande av rekonstruktionsåtgärderna och likvidationsförfarandena.

(6) Det är viktigt att de administrativa eller rättsliga myndigheterna i hemlandet får exklusiv behörighet att besluta om och tillämpa de rekonstruktionsåtgärder som föreskrivs i lagstiftning och gällande praxis i denna medlemsstat. På grund av svårigheterna att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning och praxis bör medlemsstaterna ömsesidigt erkänna de åtgärder som var och en av dem vidtar för att återskapa möjligheterna för de institut som medlemsstaten har auktoriserat att driva sin verksamhet vidare.”

4 Enligt artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv 2001/24 ska med *resolutionsåtgärder* förstås ”åtgärder som är avsedda att bevara eller återställa ett kreditinstituts finansiella situation och som kan påverka tredje mans redan befintliga rättigheter, däribland åtgärder som kan komma att innebära inställande av betalningar, inställande av verkställighetsåtgärder eller nedskrivning av fordringar”.

Direktiv 2012/30

5 I skälen 3 och 5 i direktiv 2012/30 anges följande:

”(3) För att aktieägarna och borgenärerna skall kunna garanteras ett minimum av likvärdigt skydd är det särskilt viktigt att samordna de nationella bestämmelserna om att bilda ett aktiebolag samt om att bevara, öka och sätta ned dess kapital.

...

(5) Det är nödvändigt med unionsregler om att bevara det kapital som utgör borgenärernas säkerhet, särskilt regler som förbjuder en minskning av kapitalet genom utdelning till aktieägarna och begränsar bolagens möjligheter att förvärva egna aktier.”

6 I artikel 29.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Alla kapitalökningar ska beslutas av bolagsstämman. ...”

7 I artikel 34 första stycket i detta direktiv föreskrivs följande:

”Varje nedsättning av det tecknade kapitalet, med undantag för en sådan nedsättning som sker genom ett rättsligt avgörande, ska minst beslutas av bolagsstämman ...”

8 I artikel 35 i direktiv 2012/30 anges att ”[o]m det finns flera slag av aktier, ska bolagsstämmans beslut om nedsättning av det tecknade kapitalet bli föremål för en särskild omröstning minst för varje kategori av aktieägare vilkas rätt berörs av beslutet”.

- 9 I artikel 40.1 b i detta direktiv föreskrivs följande:

”Om lagstiftningen i en medlemsstat tillåter bolagen att sätta ned det tecknade kapitalet genom att tvångsvis dra in aktier, ska lagstiftningen kräva att minst följande villkor är uppfyllda:

...

b) I det fallet att tvångsindragningen endast tillåts i bolagsordningen eller stiftelseurkunden ska den beslutas av bolagsstämman, om inte samtliga berörda aktieägare har godkänt indragningen.”

- 10 I artikel 41.1 i nämnda direktiv anges följande:

”Om det tecknade kapitalet sätts ned genom indragning av aktier som bolaget har förvärvat direkt eller genom någon som handlar i eget namn men för bolagets räkning, ska bolagsstämman alltid besluta om indragningen.”

- 11 I artikel 42 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Om det finns flera slag av aktier ska i de fall som avses i ... artikel 40.1 b ... bolagsstämmans beslut om inlösen av det tecknade kapitalet eller nedsättning av detta genom indragning av aktier bli föremål för en särskild omröstning minst för varje kategori av aktieägare vilkas rätt berörs av åtgärden.”

Direktiv 2014/59/EU

- 12 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 2014, s. 190), antogs den 15 maj 2014.

- 13 Genom artikel 117 i direktiv 2014/59 ändrades bland annat definitionen av *resolutionsåtgärder* i artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv 2001/24. Efter ändringen ska med resolutionsåtgärder förstås ”åtgärder som är avsedda att bevara eller återställa ett kreditinstituts eller ett värdepappersföretags finansiella situation enligt definitionen i artikel 4.1.2 i förordning (EU) nr 575/2013 och som kan påverka tredje mans redan befintliga rättigheter, däribland åtgärder som kan komma att innebära inställande av betalningar, uppskjutande av verkställighetsåtgärder eller nedskrivning av fordringar; de åtgärderna omfattar tillämpningen av de resolutionsverktyg och utövandet av de resolutionsbefogenheter som fastställs i direktiv 2014/59/EU”.

- 14 Artikel 130.1 direktiv 2014/59 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall senast den 31 december 2014 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser.

Medlemsstaterna ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den 1 januari 2015.

Medlemsstaterna ska dock tillämpa bestämmelser som antagits för att uppfylla avdelning IV kapitel IV avsnitt 5 senast från och med den 1 januari 2016.”

Bankmeddelandet

15 I punkterna 2 och 3 i bankmeddelandet anges följande:

- ”2. Krismeddelandena skapar en övergripande ram för samordnade åtgärder till stöd för finanssektorn för att säkerställa finansiell stabilitet samtidigt som man minimerar snedvridningen av konkurrensen mellan banker och medlemsstater på den inre marknaden. De redogör för villkoren för tillgång till statligt stöd och vilka krav som måste uppfyllas för att sådant stöd ska anses som förenligt med den inre marknaden mot bakgrund av de principer för statligt stöd som anges i fördraget. Genom krismeddelandena har regler för statligt stöd som gäller offentligt stöd till finanssektorn uppdaterats regelbundet vid behov för att anpassa dem till krisens utveckling. Den senaste utvecklingen kräver ytterligare uppdatering av krismeddelandena.
3. Krismeddelandena och samtliga enskilda beslut om stödåtgärder och stödordningar som faller inom tillämpningsområdet för dessa meddelanden antogs på grundval av artikel 107.3 b i fördraget, som undantagsvis tillåter stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi.”

16 Punkt 15 i meddelandet har följande lydelse:

”I krismeddelandena sägs det tydligt att de allmänna principerna för kontroll av statligt stöd fortsätter att gälla även under finanskrisen. För att begränsa snedvridningen av konkurrensen mellan banker och medlemsstater på den inre marknaden och hindra ett överdrivet risktagande bör stödet framför allt begränsas till vad som är absolut nödvändigt, och stödmottagaren bör lämna ett lämpligt eget bidrag till omstruktureringskostnaderna. Banken och dess kapitalägare bör i största möjliga utsträckning bidra med egna medel till omstruktureringen. Statligt stöd bör beviljas på villkor som innebär en lämplig fördelning av bördan mellan dem som investerat i banken.”

17 Punkt 17 i meddelandet lyder:

”Under de första faserna av krisen gick medlemsstaterna generellt inte utöver de minimikrav som föreskrivs i reglerna för statligt stöd vad gäller på förhand fastställd bördefördelning, och långivarna behövde inte bidra till att rädda kreditinstitut för att säkra den finansiella stabiliteten.”

18 Del 3 i bankmeddelandet rör rekapitalisering och övertagande av värdeminskade tillgångar. I meddelandets avsnitt 3.1.2, som har rubriken ”Bördefördelning: aktieägare och innehavare av efterställda fordringar”, återfinns punkterna 40–46.

19 Punkterna 40–46 har följande lydelse:

”40. Statligt stöd kan leda till överdrivet risktagande och undergräva marknadsdisciplinen. För att minska ett överdrivet risktagande bör stöd endast ges på villkor som omfattar en lämplig ansvarsfördelning mellan befintliga investerare.

41. En lämplig bördefördelning omfattar vanligtvis, efter det att förlusterna först absorberats av eget kapital, bidrag från innehavare av hybridkapital och innehavare av efterställda lån. Innehavare av hybridkapital och innehavare av efterställda lån måste bidra till att minska kapitalunderskottet i största möjliga utsträckning. Sådana bidrag kan utgöras antingen av en omräkning till kärnprimärkapital ... eller en nedskrivning av kapitalbeloppet av instrumenten. Under alla omständigheter måste utbetalningar från stödmottagaren till innehavarna av sådana värdepapper förhindras så långt det är möjligt enligt lag.

42. Kommissionen kommer inte att kräva något bidrag från innehavare av prioriterade skulder (särskilt inte från försäkrade insättningar, oförsäkrade insättningar, obligationer och övriga prioriterade skulder) som ett obligatoriskt inslag i bördefördelningen enligt reglerna om statligt stöd, vare sig genom omvandling till kapital eller genom nedskrivning av instrumenten.
43. Om kapitaltäckningskvoten för den bank som lider av det konstaterade kapitalunderskottet fortfarande ligger över den miniminivå som EU-reglerna föreskriver bör banken normalt sett kunna återställa kapitalpositionen på egen hand, särskilt genom kapitalanskaffningsåtgärder som anges i punkt 35. Om det inte finns några andra möjligheter, till exempel andra tillsynsåtgärder såsom tidiga interventionsåtgärder eller andra korrigerande åtgärder för att råda bot på det underskott som bekräftats av den behöriga tillsyns- eller rekonstruktionsmyndigheten ska det efterställda lånet omvandlas till eget kapital, i princip innan statligt stöd beviljas.
44. I fall där banken inte längre uppfyller de lagstadgade minimikapitalkraven ska efterställda skulder omvandlas eller skrivas ned, i princip innan statligt stöd beviljas. Statligt stöd får inte beviljas innan eget kapital, hybridkapital och efterställda skulder i full utsträckning har bidragit till att uppväga eventuella förluster.
45. Ett undantag från kraven i punkterna 43 och 44 kan göras om genomförandet av dessa åtgärder skulle äventyra den finansiella stabiliteten eller leda till orimliga resultat. Detta undantag kan omfatta fall där det stödbelopp som ska tas emot är litet i förhållande till bankens riskvägda tillgångar och kapitalunderskottet har minskat avsevärt i synnerhet genom kapitalanskaffningsåtgärder som avses i punkt 35. Oproportionerliga resultat eller ett hot mot den finansiella stabiliteten skulle också kunna hanteras genom en omprövning av i vilken ordning åtgärder för att avhjälpa kapitalunderskottet vidtas.
46. I samband med genomförandet av punkterna 43 och 44 bör principen 'inte sämre villkor för borgenär' ... följas. Efterställda fordringshavare bör således inte få mindre i ekonomiska termer än vad deras instrument skulle ha varit värt om inget statligt stöd beviljats."

Slovensk rätt

20 I artikel 253.3 i lagen om banksektorn föreskrivs att "de extraordinära åtgärderna ska anses utgöra resolutionsåtgärder i den mening som avses i direktiv 2001/24/EG".

21 I artikel 261a i denna lag anges följande:

"(1) Genom ett beslut om extraordinära åtgärder kan Sloveniens centralbank förordna om

1. fullständig eller partiell nedskrivning av kvalificerade skulder eller
2. fullständig eller partiell omvandling av bankernas kvalificerade skulder ... till nya ordinarie aktier i en bank på grundval av en ökning av aktiekapitalet i denna bank genom tillförda sakvärden i form av fordringar som utgör kvalificerade skulder.

...

(5) Sloveniens centralbank ska beträffande nedskrivning eller omvandling av bankens kvalificerade skulder säkerställa att den enskilde borgenären på grund av nedskrivning eller omvandling av bankens kvalificerade skulder, inte ådrar sig större förluster än vad som hade varit fallet vid bankens konkurs.

(6) Kvalificerade skulder i banken är

1. bankens aktiekapital (åtagande av första rang),
2. skyldigheter gentemot innehavare av hybridkapital ... (åtagande av andra rang),
3. skyldigheter mot innehavare av skuldinstrument som ... beaktas vid beräkning av bankens eget tilläggskapital, med undantag för det fall då de redan omfattas enligt punkterna 1 eller 2 i detta stycke (åtagande av tredje rang),
4. skyldigheter som inte omfattas av punkterna 1, 2 eller 3 i förevarande stycke och som vid händelse av bankens konkurs fullgörs efter det att bankens ordinära fordringsägare har ersatts (åtagande av fjärde rang).”

22 I artikel 261b i lagen om banksektorn anges följande:

”(1) Sloveniens centralbank ska i sitt beslut om nedskrivning av kvalificerade skulder ... besluta om nämnda nedskrivning i den mån det är nödvändigt för att täcka bankens förluster med beaktande av värderingen av tillgångarna i enlighet med föregående artikel. ...”

Målet vid den nationella domstolen och tolknings- och giltighetsfrågorna

- 23 Med anledning av den världsomspännande finansiella krisen som började år 2007 och som försvårades under åren därefter, konstaterade Banka Slovenije (Sloveniens centralbank, Slovenien) i september 2013 att fem slovenska banker, nämligen Nova Ljubljanska banka d.d., Nova Kreditna banka Maribor d.d., Abanka Vipava d.d., Probanka d.d. och Factor banka d.d., redovisade ett underskott i eget kapital. Underskottet var av sådan art att dessa banker inte förfogade över tillräckliga medel för fullgöra sina skyldigheter gentemot borgenärerna och för att täcka värdet på insättningar.
- 24 Den 17 december 2013 antog Banka Slovenije (Sloveniens centralbank, Slovenien) beslut om att vidta extraordinära åtgärder för att rekapitalisera de två första bankerna, rädda den tredje banken och sätta de två sistnämnda bankerna i likvidation (nedan kallade de aktuella åtgärderna).
- 25 Den 18 december 2013 godkände kommissionen de statliga stöden till förmån för de fem berörda bankerna, efter en anmälan från de slovenska myndigheterna.
- 26 De aktuella åtgärderna, vilka antogs på grundval av lagen om banksektorn, i synnerhet artiklarna 261a–261c och 261e i denna lag, innebar en nedskrivning av eget kapital samt av hybridkapital och efterställda lån (nedan tillsammans kallade efterställda skulder).
- 27 Det framgår av de handlingar som ingetts till domstolen att efterställda skulder utgör finansiella instrument som har vissa egenskaper gemensamma med skuldinstrument och kapitalinstrument. För det fall den emitterande enheten hamnar på obestånd eller sätts i likvidation, ska innehavarna av efterställda skulder (nedan kallade de efterställda fordringsägarna) erhålla betalning efter innehavarna av ordinära fordringar, men före aktieägarna. Som vederlag för den finansiella risken som innehavarna ikläder sig, ger dessa finansiella instrument en högre avkastning.
- 28 Det har vid Ustavno sodišče (Författningsdomstolen, Slovenien) anhängiggjorts flera mål om prövning av författningen. Talan har väckts av såväl enskilda som Državni svet Republike Slovenije (Lagrådet, Slovenien) och Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Ombudsman för mänskliga rättigheter, Slovenien). Målen rör frågan huruvida de bestämmelser i lagen om banksektorn som ligger till grund för de aktuella åtgärderna är förenliga med Sloveniens författning, i synnerhet principerna om reaktivitetsförbud, skydd för berättigade förväntningar och proportionalitet samt rätten till egendom.

- 29 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att bestämmelserna i lagen om banksektorn har till syfte att införliva bankmeddelandet med nationell rätt för att nationella myndigheter ska kunna bevilja företagen i denna sektor statligt stöd som är förenligt med den inre marknaden. Den hänskjutande domstolen anser följaktligen att även om sökandenas anmärkningar i de nationella målen riktar sig mot dessa bestämmelser, avser de i själva verket bankmeddelandet. Nämnda sökande har gjort gällande att meddelandet inte bara strider mot Sloveniens författning utan även mot artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt direktiven 2012/30 och 2001/24. Den hänskjutande domstolen har funnit att den är behörig att pröva frågan angående författningen av de nationella bestämmelser genom vilka direktivet genomförs. Denna domstol anser däremot att så inte är fallet när det föreligger tvivel angående tolkningen eller giltigheten av en bestämmelse i unionsrätten som utgör den rättsliga grunden för den nationella bestämmelse vars författningen har ifrågasatts. Den hänskjutande domstolen konstaterar att EU-domstolen i en sådan situation har exklusiv behörighet att besvara frågor angående giltigheten och tolkningen av denna bestämmelse för att den hänskjutande domstolen därefter i det vid EU-domstolen anhängiggjorda målet ska kunna bedöma om bestämmelserna i den nationella lagstiftningen är författningen förenliga.
- 30 Under dessa omständigheter beslutade Ustavno sodišče (Författningsdomstolen) att förklara målet vilande och att ställa följande tolknings- och giltighetsfrågor till domstolen:
- ”1) Ska bankmeddelandet, med avseende på de rättsverkningar som det konkret medför, tolkas så, att det har en bindande verkan gentemot medlemsstater som avser att avhjälpa en allvarlig störning i ekonomin genom statligt stöd till förmån för kreditinstitut, när sådant stöd är av permanent slag och svårt att upphäva, med hänsyn till att Europeiska unionen har exklusiv befogenhet på området för statligt stöd i enlighet med artikel 3.1 b [FEUF] och att kommissionen, i enlighet med artikel 108 [FEUF], är behörig att fatta beslut på området för statligt stöd?
 - 2) Ska punkterna 40–46 i bankmeddelandet, enligt vilka möjligheten att bevilja statligt stöd i syfte att avhjälpa en allvarlig störning i den nationella ekonomin villkoras av fullgörandet av skyldigheten att skriva ned eget kapital, [efterställda skulder] och/eller att genomföra en omvandling av [efterställda skulder] till kapital, i syfte att begränsa stödet till vad som är absolut nödvändigt med beaktande av ett överdrivet risktagande, anses vara oförenliga med artiklarna 107 [FEUF], 108 [FEUF] och 109 [FEUF], på grund av att de går utöver kommissionens befogenhet, såsom den definieras i ovannämnda bestämmelser i [EUF-fördraget] angående statligt stöd?
 - 3) Om fråga 2 besvaras nekande, ska punkterna 40–46 i bankmeddelandet, enligt vilka möjligheten att bevilja statligt stöd villkoras av en nedskrivningsskyldighet och/eller en skyldighet att omvandla till eget kapital, i den mån denna skyldighet avser aktier (eget kapital), [efterställda skulder] som emitterats före offentliggörandet av bankmeddelandet och som vid emissionen helt eller delvis kunde skrivas ned utan ersättning endast vid bankens konkurs, anses vara förenliga med den i unionsrätten stadgade principen om skydd för berättigade förväntningar?
 - 4) Om fråga 2 besvaras nekande och fråga 3 besvaras jakande, ska punkterna 40–46 i bankmeddelandet, enligt vilka möjligheten att bevilja statligt stöd villkoras av skyldigheten att skriva ned eget kapital, [efterställda skulder] och/eller omvandla [efterställda skulder] till eget kapital, utan att ett insolvensförfarande inleds och avslutas i vilket gäldenärens tillgångar likvideras genom ett rättsligt förfarande inom ramen för vilket innehavarna av efterställda finansiella instrument skulle ha kunnat inta ställning som part, anses vara förenliga med rätten till egendom som föreskrivs i artikel 17.1 i [stadgan]?
 - 5) Om fråga 2 besvaras nekande och frågorna 3 och 4 besvaras jakande, ska punkterna 40–46 i bankmeddelandet, enligt vilka möjligheten att bevilja statligt stöd villkoras av skyldigheten att skriva ned eget kapital och/eller omvandla [efterställda skulder] till eget kapital, anses vara

oförenliga med artiklarna 29, 34, 35 och 40–42 i [direktiv 2012/30] på grund av att genomförandet av sådana åtgärder kräver en minskning och/eller en ökning av aktiebolagets aktiekapital på grundval av ett beslut av behörigt officiellt organ, och inte av aktiebolagets bolagsstämma?

- 6) Kan bankmeddelandet – vad beträffar punkt 19 i detta, särskilt det i denna punkt föreskrivna kravet på att respektera grundläggande rättigheter, vad beträffar punkt 20 i detta och vad beträffar fastställandet av den principiella skyldigheten i punkterna 43 och 44 i nämnda meddelande att omvandla eller skriva ned [efterställda skulder] före beviljandet av statligt stöd – tolkas så, att en sådan åtgärd inte medför att de medlemsstater som avser att avhjälpa en allvarlig störning i ekonomin genom statligt stöd till kreditinstitut åläggs att införa ett krav på att genomföra nämnda omvandling eller nedskrivning som villkor för beviljande av statligt stöd enligt artikel 107.3 b [FEUF], eller räcker det att åtgärden för omvandling eller nedskrivning är proportionerlig för att statligt stöd ska kunna tillåtas?
- 7) Kan artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv [2001/24] tolkas så, att även de föreskrivna åtgärderna för bördefördelning mellan aktieägare och innehavare av efterställda fordringar i enlighet med punkterna 40–46 i bankmeddelandet (nedskrivning av kärnprimärkapital, [efterställda skulder] samt omvandling av [efterställda skulder] till eget kapital) utgör rekonstruktionsåtgärder?”

Prövning av tolknings- och giltighetsfrågorna

Inledande anmärkningar

- 31 Den slovenska regeringen och kommissionen hyser tvivel om huruvida tolknings- och giltighetsfrågorna 2–5 rörande giltigheten av punkterna 40–46 i bankmeddelandet kan upptas till sakprövning, eftersom detta meddelande inte medför någon direkt rättsverkan gentemot tredjeman.
- 32 Domstolen framhåller att grunden för det aktuella målet i huvudsak utgörs av de statliga stöd som beviljats av den slovenska regeringen i syfte att säkerställa en omstrukturering av det nationella banksystemet.
- 33 Målet rör närmare bestämt lagenligheten av flera bestämmelser i unionsrätten rörande det villkor för bördefördelning mellan aktieägare och efterställda fordringsägare, vilket kommissionen uppställt för att kunna anse att statligt stöd som beviljas i banksektorn är förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 b FEUF. Giltigheten av ett sådant villkor måste kunna prövas av domstolen i ett förfarande enligt artikel 267 FEUF och det är just detta som utgör föremålet för tolknings- och giltighetsfrågorna 2–5.
- 34 Tolknings- och giltighetsfrågorna kan följaktligen tas upp till sakprövning.

Den första frågan

- 35 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida bankmeddelandet ska tolkas så, att det har bindande verkan för medlemsstaterna.
- 36 Genom artikel 108.3 FEUF införs en förhandskontroll av såväl ändringar av befintligt stöd som planerat nytt stöd. Den förhandskontroll som härvid införs syftar till att enbart stöd som är förenligt med den inre marknaden ska genomföras (se dom av den 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punkterna 25 och 26).

- 37 Bedömningen av om stödåtgärder är förenliga med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 FEUF omfattas av kommissionens exklusiva befogenhet. Kommissionens utövande av denna befogenhet kan bli föremål för unionsdomstolarnas prövning (se dom av den 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punkt 28).
- 38 Kommissionen har härvid ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i vilket ingår att göra komplicerade ekonomiska och sociala bedömningar (se, för ett liknande resonemang, dom Tyskland m.fl./Kronofrance, C-75/05 P och C-80/05 P, EU:C:2008:482, punkt 59, och dom av den 8 mars 2016, Grekland/kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 68).
- 39 I samband med utövandet av detta utrymme för skönsmässig bedömning får kommissionen anta riktlinjer för att fastställa de kriterier som ska utgöra grunden för att bedöma om de stödåtgärder som planeras av medlemsstaterna är förenliga med den inre marknaden.
- 40 Det följer av fast rättspraxis att kommissionen, genom att anta förhållningsregler och offentliggöra dessa och genom att tillkännage att den fortsättningsvis ska tillämpa dem på de fall som omfattas av dem, själv begränsar utrymmet för sin skönsmässiga bedömning och riskerar, om den frångår dessa regler, att dömas för att ha åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar (dom av den 8 mars 2016, Grekland/kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkterna 69 och 70 samt där angiven rättspraxis).
- 41 Kommissionen kan emellertid inte genom att anta förhållningsregler avstå från att utöva det utrymme för skönsmässig bedömning som den tillerkänns enligt artikel 107.3 b FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2016, Grekland/kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 71). Antagandet av ett meddelande såsom bankmeddelandet fråntar således inte kommissionen dess skyldighet att undersöka de specifika särskilda omständigheter som åberopats av en medlemsstat i ett specifikt fall för att hävda en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF och att motivera sitt avslag på en sådan begäran (dom av den 8 mars 2016, Grekland/kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 72).
- 42 Det framgår i förevarande fall av punkterna 41, 43 och 44 i bankmeddelandet att en rättvis bördefördelning, vilket enligt meddelandet utgör ett villkor för beviljandet av statligt stöd, innebär att förluster i första hand ska absorberas av eget kapital och därefter, i princip, genom tillskott från efterställda fordringsägare. Ett undantag från kraven i punkterna 43 och 44 i detta meddelande kan göras enligt punkt 45 i detta om genomförandet av dessa åtgärder skulle äventyra den finansiella stabiliteten eller leda till orimliga resultat.
- 43 Det följer av det ovanstående att verkan av att förhållningsregler antagits i nämnda meddelande begränsas till verkan av att kommissionen själv inskränkt utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning, i den meningen att om en medlemsstat anmäler ett planerat statligt stöd till kommissionen som uppfyller kraven i dessa regler, är kommissionen i princip skyldig att godkänna det planerade stödet. Vidare behåller medlemsstaterna möjligheten att till kommissionen anmäla planerat statligt stöd som inte uppfyller kriterierna i detta meddelande och kommissionen kan under exceptionella omständigheter godkänna sådant planerat stöd.
- 44 Av detta följer att bankmeddelandet inte kan medföra fristående skyldigheter för medlemsstaterna, utan det inskränker sig till att fastställa de villkor som ska säkerställa att sådant statligt stöd som beviljas banker i samband med den finansiella krisen är förenligt med den inre marknaden. Kommissionen är därvid skyldig att beakta dessa villkor vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning i enlighet med artikel 107.3 b FEUF.
- 45 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt. Bankmeddelandet ska tolkas så, att det inte har någon bindande verkan för medlemsstaterna.

Den andra frågan

- 46 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 107–109 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för punkterna 40–46 i bankmeddelandet, såvitt det i dessa punkter – för att statligt stöd ska kunna godkännas – uppställs ett villkor om bördefördelning mellan aktieägarna och efterställda fordringsägare.
- 47 Bankmeddelandet har antagits på grundval av artikel 107.3 b FEUF.
- 48 Det framgår av denna bestämmelse att kommissionen kan anse stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi som förenligt med den inre marknaden.
- 49 Med stöd av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning enligt denna bestämmelse, har kommissionen rätt att motsätta sig att ett stöd beviljas när detta inte har utgjort ett incitament för de mottagande företagen att agera på ett sätt som kan bidra till att uppnå ett av de mål som anges i nämnda bestämmelse. Ett sådant stöd måste anses vara nödvändigt för att uppnå målen i denna bestämmelse på så sätt att marknadskrafterna i sig, utan stödet, inte är tillräckliga för att de stödmottagande företagen ska agera så att de bidrar till att förverkliga dessa mål. Ett stöd som skulle förbättra det mottagande företags finansiella situation, men som inte är nödvändigt för att uppnå de mål som anges i artikel 107.3 b FEUF är nämligen inte förenligt med den inre marknaden (dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 104 och där angiven rättspraxis).
- 50 När det gäller antagandet av punkterna 40–46 i bankmeddelandet med stöd av denna bestämmelse, påpekar domstolen att finansiella tjänster har en central funktion i unionens ekonomi. Bankerna och kreditinstituten utgör en väsentlig finansieringskälla för företag som är verksamma på olika marknader. Bankerna är dessutom ofta sammanlänkade med varandra och många banker är verksamma internationellt. Det är skälet till att om en eller flera banker hamnar på obestånd, riskerar det att snabbt sprida sig till andra banker, antingen i den berörda medlemsstaten eller i andra medlemsstater. Detta riskerar i sin tur att få negativa följdverkningar inom andra sektorer i ekonomin.
- 51 Generaladvokaten har påpekat i punkt 56 i sitt förslag till avgörande, att mot bakgrund av att många medlemsstater har påverkats av allvarliga störningar i sina ekonomier med anledning av den världsomfattande finansiella krisen, vilken lett till antagandet av detta meddelande, finns det än större anledning att tillämpa artikel 107.3 b FEUF som rättslig grund.
- 52 I förevarande fall följer det av punkt 2 i bankmeddelandet att kommissionen genom detta meddelande önskade uppställa villkor för att få tillgång till statligt stöd för att stötta medlemsstaternas finansiella sektor och närmare ange de krav som stöden ska uppfylla för att anses förenliga med den inre marknaden.
- 53 Bland dessa krav finns i punkterna 40–46 i bankmeddelandet ett krav på bördefördelning mellan aktieägare och efterställda fordringshavare i samband med täckandet av kostnaderna för omstrukturering av nödställda banker i syfte att täcka kapitalunderskott. Detta innebär att efter det att förlusterna absorberats av det egna kapitalet måste även efterställda fordringshavare bidra till genomförandet av detta syfte, antingen genom omvandling av deras fordringar till eget kapital eller genom nedskrivning av dessa fordringar.
- 54 I samband med kommissionens prövning av om de statliga stödåtgärderna är förenliga med den inre marknaden, kan den, i enlighet med vad som anges i punkt 15 i bankmeddelandet, anse att det krävs åtgärder för bördefördelning för att begränsa de statliga stöden inom banksektorn till vad som är absolut nödvändigt och begränsa snedvridningen av konkurrensen på den inre marknaden.

- 55 Sådana åtgärder för bördefördelning kan nämligen ses som ett sätt att förhindra att statligt stöd används enbart som ett instrument för att avhjälpa finansiella svårigheter i de berörda bankerna.
- 56 Vidare syftar åtgärderna för bördefördelning till att säkerställa att banker med kapitalunderskott, innan något statligt stöd beviljas, tillsammans med sina investerare försöker att minska underskottet, bland annat genom anskaffning av eget kapital och genom bidrag från efterställda fordringshavare, eftersom sådana åtgärder kan begränsa storleken på det beviljade statliga stödet.
- 57 En motsatt lösning skulle kunna orsaka en snedvridning av konkurrensen, eftersom banker, vars aktieägare och efterställda fordringshavare inte har bidragit till att minska kapitalunderskottet, skulle erhålla ett högre statligt stöd än det som hade varit nödvändigt för att avhjälpa det kvarvarande kapitalunderskottet. Mot denna bakgrund skulle ett sådant stöd i princip inte vara förenligt med unionsrätten.
- 58 För att vidare komma till rätta med problemet med ”den moraliska risken” som hänger samman med att enskilda är benägna att fatta riskfyllda beslut när de eventuella negativa konsekvenserna av dessa beslut kommer att bäras av samhället, måste det förhindras att bankerna, av möjligheten att kunna beviljas statligt stöd, uppmuntras till att använda mer riskfyllda finansiella instrument som kan orsaka betydande förluster, något som skulle kunna orsaka allvarliga snedvridningar av konkurrensen och äventyra den inre marknadens funktion.
- 59 Domstolen påpekar att kommissionen inte inkräktade på Europeiska unionens råds befogenhet enligt artiklarna 108 och 109 FEUF genom att anta bankmeddelandet. Eftersom meddelandet enbart fastställer förhållningsregler som begränsar det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen tillerkänns enligt artikel 107.3 b FEUF, påverkar det inte rådets befogenhet enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF att på begäran av en medlemsstat förklara att ett statligt stöd under exceptionella omständigheter är förenligt med den inre marknaden, och det utgör inte en sådan förordning som avses i artikel 109 FEUF, vilken enligt artikel 288 andra stycket FEUF har en generell bindande verkan.
- 60 Mot bakgrund av det ovanstående ska den andra frågan besvaras på följande sätt. Artiklarna 107–109 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder för punkterna 40–46 i bankmeddelandet, såvitt det i dessa punkter – för att statligt stöd ska kunna godkännas – uppställs ett villkor om bördefördelning mellan aktieägarna och efterställda fordringshavare.

Den tredje och den fjärde frågan

- 61 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den fjärde frågan, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar samt rätten till egendom ska tolkas så, att de utgör hinder för punkterna 40–46 i bankmeddelandet, såvitt det i dessa punkter – för att statligt stöd ska godkännas – uppställs ett villkor om bördefördelning mellan aktieägarna och efterställda fordringshavare.
- 62 När det gäller principen om skydd för berättigade förväntningar, framgår det av fast rättspraxis att det för att kunna åberopa denna princip krävs att tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga samt härrör från behöriga och tillförlitliga källor har meddelats den berörde av behöriga unionsmyndigheter. Denna rätt tillkommer varje person som befinner sig i en situation där en institution, ett organ eller en byrå inom unionen, genom att ge tydliga försäkringar, har väckt grundade förhoppningar (dom av den 16 december 2010, Kahla Thüringen Porzellan/kommissionen, C-537/08 P, EU:C:2010:769, punkt 63, och dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 132).

- 63 Aktieägare och efterställda fordringshavare i banker som har varit föremål för åtgärder för bördefördelning i enlighet med punkterna 40–46 i bankmeddelandet, såsom åtgärderna i det nationella målet, kan inte åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar för att motsätta sig genomförandet av de aktuella åtgärderna.
- 64 Aktieägarna och de efterställda fordringshavarna i de berörda bankerna har nämligen inte erhållit någon försäkran från kommissionen om att den skulle godkänna ett statligt stöd för att avhjälpa kapitalunderskottet i dessa banker. Vidare hade dessa investerare inte någon försäkran om att det bland de åtgärder som var avsedda att avhjälpa kapitalunderskottet i banker som mottar statligt stöd som godkänts av kommissionen, inte förekom åtgärder som skulle kunna påverka deras investeringar.
- 65 Det förhållandet att efterställda fordringshavare, under den första fasen av den internationella finanskrisen, inte behövde bidra till att rädda kreditinstitut, vilket kommissionen har erinrat om i punkt 17 i bankmeddelandet, kan inte heller ge de aktuella fordringshavarna någon rätt att åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 66 En sådan omständighet kan nämligen inte anses utgöra en tydlig försäkran som är ovillkorlig och samstämmig och som kan ge upphov till berättigade förväntningar hos aktieägare och efterställda fordringshavare om att de i framtiden inte ska omfattas av åtgärder för bördefördelning. Även om principen om skydd för berättigade förväntningar är en av unionens grundläggande principer, kan ekonomiska aktörer, såsom domstolen redan har slagit fast, dock inte med fog förvänta sig att rådande förhållanden ska bestå när dessa kan ändras av unionsinstitutionerna med utövande av sin skönsmässiga befogenhet. Detta gäller särskilt på ett sådant område som statligt stöd till banksektorn, där stödet ständigt anpassas med hänsyn till variationerna i de ekonomiska förhållandena (se, analogt, dom av den 26 juni 2012, Polen/kommissionen, C-335/09 P, EU:C:2012:385, punkt 180).
- 67 Den hänskjutande domstolen vill vidare få klarhet i huruvida det är nödvändigt för medlemsstaterna att under alla omständigheter ha en övergångsperiod för att anpassa sig till kommissionens nya krav på bördefördelning mellan aktieägare och efterställda fordringshavare.
- 68 Domstolen har härvid redan slagit fast att även om det antas att unionen har skapat en situation som kan ge upphov till berättigade förväntningar, vilket inte är fallet i detta mål, kan ett överordnat allmänintresse hindra att det antas övergångsbestämmelser för situationer som har uppstått före ikraftträdandet av de nya reglerna men som ännu inte har upphört (se dom av den 17 juli 1997, Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, punkt 57, och dom av den 17 september 2009, kommissionen/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, punkt 85).
- 69 Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 70 i sitt förslag till avgörande, utgör ändamålet att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet och samtidigt förhindra alltför stora offentliga utgifter samt minimera snedvridningen av konkurrensen, ett sådant överordnat allmänt intresse.
- 70 När det gäller rätten till egendom som är stadfäst i artikel 17.1 i stadgan, erinrar domstolen om att bankmeddelandet, såsom har konstaterats ovan i punkt 44, inte kan medföra en skyldighet för medlemsstaterna att genomföra åtgärder för bördefördelning, såsom de åtgärder som föreskrivs i punkterna 40–46 i detta meddelande.
- 71 Det framgår av punkt 15 i bankmeddelandet att bördefördelningen mellan aktieägare och efterställda fordringshavare endast utgör ett kriterium för att kommissionen ska godkänna statligt stöd som beviljas banker med ett väsentligt kapitalunderskott, vilket gör det möjligt att begränsa stödet till vad som är absolut nödvändigt och tillse att stödmottagarna bidrar på lämpligt till kostnaderna för omstruktureringen.

- 72 Sålösom generaladvokaten har påpekät i punkt 71 i sitt förslag till avgörande, kräver inte bankmeddelandet att bördefördelningsåtgärdena i punkterna 40–46 ska ha viss form eller antas på visst sätt. Sådana åtgärder kan således antas frivilligt av aktieägarna och genom en överenskommelse mellan det berörda kreditinstitutet och dess efterställda fordringshavare, vilket inte kan anses utgöra ett ingrepp i deras rätt till egendom.
- 73 När det gäller aktieägare i banker, erinrar domstolen om att enligt de regler som gäller i allmänhet för aktieägarnas ställning i aktiebolag, bär aktieägarna hela risken för sina investeringar. Det följer nämligen av skäl 5 i direktiv 2012/30 att detta direktiv syftar till att bevara aktiekapitalet, vilket utgör borgenärernas säkerhet.
- 74 Eftersom aktieägarna är ansvariga för bankens skulder upp till dess aktiekapital, kan det förhållandet att det i punkterna 40–46 i bankmeddelandet föreskrivs att aktieägarna – för att avhjälpa ett kapitalunderskott i en bank och innan ett statligt stöd beviljas – ska bidra till att absorbera bankens förluster i samma utsträckning som om något statligt stöd inte hade beviljats, inte anses påverka aktieägarnas rätt till egendom.
- 75 Aktieägarna i banker som befinner sig i svårigheter kommer under alla omständigheter att drabbas av lika stora förluster oavsett om orsakerna till förlusterna beror på ett konkursbeslut på grund av att statligt stöd inte beviljats eller om det beror på ett förfarande för beviljande av ett sådant stöd i vilket det uppställs ett krav på bördefördelning.
- 76 När det gäller efterställda fordringshavare, utgör efterställda skulder, såsom domstolen påpekät ovan i punkt 27, finansiella instrument som har vissa egenskaper gemensamma med skuldinstrument och kapitalinstrument. Det innebär för det fall emissionsinstitutet ställer in betalningarna, att innehavarna av dessa instrument erhåller betalning efter innehavarna av ordinära obligationer, men före aktieägarna.
- 77 Det framgår av punkterna 41, 43 och 44 i bankmeddelandet att dessa fordringshavare ska bidra till att minska kapitalunderskottet först efter det att förlusterna i första hand har absorberats av eget kapital och först ”om det inte finns några andra möjligheter” för att åtgärda ett eventuellt kapitalunderskott i den berörda banken eller när denna bank inte längre uppfyller de lagstadgade minimikapitalkraven. Vidare föreskrivs i punkt 46 ”att principen inte sämre villkor för borgenär [bör] följas. Efterställda fordringshavare bör således inte få mindre i ekonomiska termer än vad deras instrument skulle ha varit värt om inget statligt stöd beviljats”.
- 78 Det följer av denna punkt att åtgärdena för bördefördelning, vilka utgör ett villkor för beviljandet av statligt stöd till förmån för en bank med kapitalunderskott, inte kan innebära ett ingrepp i efterställda fordringshavares rätt till egendom som dessa inte skulle ha drabbats av i ett konkursförfarande med anledning av att ett statligt stöd inte beviljats.
- 79 Mot denna bakgrund kan det inte med giltig verkan hävdas att åtgärdena för bördefördelning, såsom de som föreskrivs i bankmeddelandet, utgör ett ingrepp i aktieägarnas och efterställda fordringshavares rätt till egendom.
- 80 Den tredje och den fjärde frågan ska följaktligen besvaras på följande sätt. Principen om skydd för berättigade förväntningar samt rätten till egendom ska tolkas så, att de inte utgör hinder för punkterna 40–46 i bankmeddelandet, såvitt det i dessa punkter – för att statligt stöd ska godkännas – uppställs ett villkor om bördefördelning mellan aktieägarna och efterställda fordringshavare.

Den femte frågan

- 81 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 29, 34, 35 och 40–42 i direktiv 2012/30 ska tolkas så, att de utgör hinder för punkterna 40–46 i bankmeddelandet, såvitt det i dessa punkter – för att statligt stöd ska godkännas – uppställs ett villkor om bördefördelning mellan aktieägarna och efterställda fordringshavare.
- 82 I artiklarna 29, 34, 35 och 40–42 i direktiv 2012/30 föreskrivs i huvudsak att alla kapitalökningar eller kapitalminskningar i aktiebolag ska beslutas av bolagsstämman.
- 83 Enligt den hänskjutande domstolen är bankmeddelandet inte är förenligt med detta direktiv med hänsyn till att det i meddelandet föreskrivs att vissa ändringar i bankernas aktiekapital inte behöver beslutas eller godkännas av bolagsstämman.
- 84 Såsom domstolen redan har påpekat ovan i punkt 72, innehåller bankmeddelandet inte någon särskild bestämmelse angående de rättsliga förfaranden som krävs för att genomföra åtgärderna för bördefördelning i punkterna 40–46 i detta meddelande.
- 85 Även om medlemsstaterna i en särskild situation skulle vara föranledda att anta sådana åtgärder om bördefördelning utan godkännande av bolagsstämman, kan denna omständighet följaktligen inte påverka giltigheten av bankmeddelandet mot bakgrund av bestämmelserna i direktiv 2012/30.
- 86 Det ska dessutom påpekas att det följer av skäl 3 i direktiv 2012/30 att direktivet syftar till att garantera aktieägarna och borgenärerna ett minimum av likvärdigt skydd. Direktivet harmoniserar i detta syfte de nationella bestämmelserna angående bildande av aktiebolag samt bestämmelserna om att behålla, öka och minska aktiekapitalet.
- 87 Direktiv 2012/30 utgör en del av genomförandet av etableringsfriheten på den inre marknaden och har som huvudsakligt ändamål att skydda bolagsmännens och tredjemans intressen. Det syftar till att garantera att investerarnas rättigheter iakttas inom hela den inre marknaden av organen i de bolag i vilka de har investerat, särskilt i samband med transaktioner vid bildandet av ett bolag och transaktioner för att öka och minska dess aktiekapital. De åtgärder som föreskrivs i direktiv 2012/30 för att säkerställa detta skydd rör följaktligen det sätt på vilket aktiebolag normalt fungerar.
- 88 Åtgärderna för bördefördelning mellan aktieägare och efterställda fordringshavare utgör däremot, när de utgör ett krav från nationella myndigheter, exceptionella åtgärder. Dessa åtgärder kan endast antas i samband med en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi samt i syfte att förhindra en systemrisk och för att säkerställa stabiliteten i finanssystemet.
- 89 Tvärtemot vad sökandena i det nationella målet har hävdade, utgör direktiv 2012/30 inte något hinder för att under vissa särskilda omständigheter, såsom de omständigheter som avses i bankmeddelandet, anta åtgärder rörande aktiekapitalet utan godkännande från bolagsstämman. Denna tolkning påverkas för övrigt inte av dom av den 12 mars 1993, Pafitis m.fl. (C-441/93, EU:C:1996:92).
- 90 I den domen tolkade domstolen rådets direktiv 77/91/EEG av den 13 december 1976 om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i artikel 58 andra stycket i fördraget avsedda bolagen i bolagsmännens och tredje mans intressen när det gäller att bilda ett aktiebolag samt att bevara och ändra dess kapital, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga (EGT L 26, 1977, s. 1; svensk specialutgåva, område 17, volym 1, s. 7) i samband med en tvist rörande en enda bank som hamnat på obestånd, trots att åtgärderna för bördefördelning i punkterna 40–46 i bankmeddelandet, i det nationella målet, är avsedda att utgöra ett villkor för att bevilja statligt stöd till banker med kapitalunderskott, i syfte att, mot bakgrund av exceptionella förhållanden vid en allvarlig störning i den nationella ekonomin, åtgärda en finansiell systemkris som kan komma att påverka hela det nationella finansiella systemet och den finansiella stabiliteten i unionen.

- 91 Domstolen framhåller, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkterna 105 och 107 sitt förslag till avgörande, att de angripna nationella åtgärderna i målet Pafitis m.fl. (C-441/93, EU:C:1996:92) antogs under perioden 1986–1990 och domstolen meddelade sitt avgörande år 1996, det vill säga långt innan det tredje steget i genomförandet av den Ekonomiska och monetära unionen inleddes i samband med införandet av euron, inrättandet av eurosyste­met och de därmed sammanhängande ändringarna av unionsfördragen. Även om det finns ett tydligt allmänintresse av att i hela unionen säkerställa ett starkt och konsekvent skydd för investerare, kan det intresset inte i alla situationer äga företräde framför allmänintresset att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet.
- 92 Den hänskjutande domstolen anser emellertid att bestämmelserna i direktiv 2014/59 kan leda till att bankmeddelandet konstateras vara oförenligt med direktiv 2012/30.
- 93 Utöver vad som har påpekats ovan i punkterna 72 och 84, kan det förhållandet att det i artikel 123 i direktiv 2014/ 59 anges att artiklarna 29, 34 och 35 samt 40–42 i direktiv 2012/30 inte längre är tillämpliga efter den 1 januari 2016 för det fall resolutionsmekanismen i direktiv 2014/59 används, under alla omständigheter inte läggas till grund för slutsatsen att undantag av detta slag var förbjudna före detta datum.
- 94 Mot bakgrund av det ovanstående ska den femte frågan besvaras på följande sätt. Artiklarna 29, 34, 35 och 40–42 i direktiv 2012/30 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för punkterna 40–46 i bankmeddelandet, såvitt det i dessa punkter – för att statligt stöd ska godkännas – uppställs ett villkor om bördefördelning mellan aktieägarna och efterställda fordringshavare.

Den sjätte frågan

- 95 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte frågan för att få klarhet i huruvida bankmeddelandet ska tolkas så, att åtgärderna för omvandling eller nedskrivning av värdet på efterställda skulder, såsom föreskrivs i punkt 44 i detta meddelande, utgör ett nödvändigt och tillräckligt villkor för att ett statligt stöd som omfattas av detta meddelande ska förklaras vara förenligt med den inre marknaden eller om det räcker för att godkänna stödet, att det sker en proportionerlig omvandling eller nedskrivning av de efterställda skulderna.
- 96 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att Ustavno sodišče (Författningsdomstolen) med denna fråga vill få klarhet i – för det fall en bank inte uppfyller de lagstadgade minimikapitalkraven i den mening som avses i punkt 44 i bankmeddelandet – om det då är nödvändigt att vidta nedskrivningsåtgärder av efterställda skulder så att dessa åtgärder fullständigt uppväger alla bankens fastställda förluster eller om dessa åtgärder kan genomföras delvis på ett proportionellt sätt.
- 97 För det fall en bank inte uppfyller minimikraven på eget kapital, vilket innebär att detta kapital ensamt inte kan absorbera bankens förluster, då ska efterställda skulder enligt punkt 44 i detta meddelande omvandlas eller skrivas ned i princip innan statligt stöd beviljas denna bank. Vidare får statligt stöd enligt nämnda punkt 44 inte beviljas innan eget kapital, hybridkapital och efterställda skulder i full utsträckning har bidragit till att uppväga eventuella förluster i banken.
- 98 Såsom domstolen har erinrat om ovan i punkterna 40 och 41, har kommissionen, genom att anta förhållningsregler och genom att i samband med reglernas offentliggörande tillkännage att den ska tillämpa dem på de fall som omfattas av reglerna, själv begränsat sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Om kommissionen inte rättar sig efter dessa regler riskerar den, om den frångår dessa regler, att dömas för att ha åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar. Antagandet av sådana regler fråntar inte heller kommissionen dess skyldighet att pröva de specifika exceptionella omständigheter som åberopas av en medlemsstat.

- 99 Härav följer att det förhållandet att en stödåtgärd uppfyller alla kriterierna i punkt 44 i bankmeddelandet i princip utgör ett tillräckligt villkor för att kommissionen ska förklara stödåtgärden förenlig med den inre marknaden, men är inte absolut nödvändigt för ett sådant beslut.
- 100 En medlemsstat är således inte skyldig att föreskriva att banker i svårigheter – innan statligt stöd beviljas – ska omvandla efterställda skulder till eget kapital eller genomföra en nedskrivning av deras värde och inte heller att dessa skulder helt ska absorbera förlusterna. I ett sådant fall kan det planerade stödet emellertid inte anses ha begränsats till vad som är absolut nödvändigt, såsom krävs enligt punkt 15 i bankmeddelande. Medlemsstaten och de banker som är mottagare av det planerade stödet tar således risken att kommissionen fattar ett beslut till deras nackdel och förklarar stödet oförenligt med den inre marknaden.
- 101 I punkt 45 i bankmeddelandet föreskrivs att ett undantag från kraven i punkt 44 kan göras om genomförandet av åtgärder för omvandling och nedskrivning av efterställda skulder ”skulle äventyra den finansiella stabiliteten eller leda till orimliga resultat”. En bank kan således inte åläggas att omvandla eller skriva ned värdet på samtliga efterställda skulder innan statligt stöd beviljas för det fall omvandlingen eller nedskrivningen av en del av de efterställda skulderna räcker för att avhjälpa den berörda bankens kapitalunderskott.
- 102 Mot bakgrund av det ovanstående ska den sjätte frågan besvaras på följande sätt. Bankmeddelandet ska tolkas så, att åtgärder för omvandling eller nedskrivning av värdet på efterställda skulder, såsom föreskrivs i punkt 44 i detta meddelande, får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att avhjälpa den berörda bankens kapitalunderskott.

Fråga 7

- 103 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjunde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv 2001/24 ska tolkas så, att åtgärder för bördefördelning mellan aktieägare och efterställda fordringshavare, såsom föreskrivs i punkterna 40–46 i bankmeddelandet, omfattas av begreppet rekonstruktionsåtgärder i den mening som avses i den förstnämnda bestämmelsen.
- 104 Domstolen framhåller att direktiv 2001/24, vilket framgår av direktivets skäl 6, har till syfte att inrätta ett system för ömsesidigt erkännande av rekonstruktionsåtgärder utan att genomföra en harmonisering av den nationella lagstiftningen på detta område (se dom av den 24 oktober 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, punkt 39).
- 105 Genomförandet av detta syfte kräver att rekonstruktionsåtgärder som vidtagits av administrativa eller rättsliga myndigheter i hemmedlemsstaten, det vill säga den medlemsstat i vilken ett kreditinstitut blivit auktoriserat, får samma rättsverkan i alla andra medlemsstater som åtgärderna får i hemmedlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, punkt 22).
- 106 Enligt artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv 2001/24 ska med ”rekonstruktionsåtgärder” förstås ”åtgärder som är avsedda att bevara eller återställa ett kreditinstituts finansiella situation och som kan påverka tredje mans redan befintliga rättigheter, däribland åtgärder som kan komma att innebära inställande av betalningar, inställande av verkställighetsåtgärder eller nedskrivning av fordringar”.
- 107 Såsom samtliga parter i det nationella målet som har yttrat sig angående denna fråga har gjort gällande, framgår det av lydelsen i denna bestämmelse, och den vidsträckt definitionen av begreppet rekonstruktionsåtgärder i denna bestämmelse, att sådana åtgärder för bördefördelning som föreskrivs i punkterna 40–46 i bankmeddelandet kan omfattas av begreppet rekonstruktionsåtgärder i den mening som avses i direktiv 2001/24.

- 108 Med hänsyn till att åtgärderna för bördefördelning är avsedda att återställa kreditinstitutens finansiella ställning och avhjälpa kreditinstitutens kapitalunderskott, såsom följer av punkt 43 i bankmeddelandet, har dessa åtgärder till syfte att bevara eller återställa ett kreditinstituts kapitalposition.
- 109 Åtgärderna för bördefördelning, särskilt omvandlingen av värdet på efterställda skulder till eget kapital eller nedskrivning av värdet på dessa skulder, kan genom själva sin beskaffenhet påverka tredjemans befintliga rättigheter och därigenom leda till en minskning av fordringarna.
- 110 För att omfattas av begreppet rekonstruktionsåtgärder i den mening som avses i direktiv 2001/24, är det emellertid nödvändigt, vilket bland annat följer av skäl 6 och direktiv 3.1 i detta direktiv, att åtgärderna för bördefördelning har antagits av en administrativ eller rättslig myndighet. När åtgärderna för bördefördelning däremot beslutas och genomförs av aktieägarna eller efterställda fordringshavare, utan något ingripande av administrativa eller rättsliga myndigheter, kan dessa åtgärder inte utgöra rekonstruktionsåtgärder i den mening som avses i direktiv 2001/24.
- 111 Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida det förhållandet att artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv 2001/24 har ändrats genom artikel 117 i direktiv 2014/59, på så sätt att de resolutionsinstrument som föreskrivs i detta direktiv – vilka motsvarar åtgärderna för bördefördelning mellan aktieägare och efterställda fordringshavare – uttryckligen ska omfattas av begreppet rekonstruktionsåtgärder, kan läggas till grund för ståndpunkten att sistnämnda åtgärder vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, inte omfattades av begreppet rekonstruktionsåtgärder i den mening som avses i direktiv 2001/24.
- 112 En sådan tolkning kan inte godtas.
- 113 Såsom generaladvokaten har framhållit punkt 143 i sitt förslag till avgörande, ska denna ändring tolkas mot bakgrund av det förhållandet att direktiv 2001/24 inte syftade till att harmonisera de relevanta lagstiftningarna i medlemsstaterna utan enbart till att inrätta ett system för ömsesidigt erkännande. Enligt direktiv 2014/59 är medlemsstaterna emellertid numera skyldiga att införa vissa åtgärder som är avsedda att rekonstruera bankerna, vilket kräver att dessa åtgärder uttryckligen definieras för att säkerställa detta direktivs enhetliga tillämpning i unionen. Detta innebär dock inte att liknande offentliga åtgärder inte tidigare omfattades av definitionen av rekonstruktionsåtgärder.
- 114 Den sjunde frågan ska således besvaras på följande sätt. Artikel 2 sjunde strecksatsen i direktiv 2001/24 ska tolkas så, att sådana åtgärder för bördefördelning som dem som föreskrivs i punkterna 40–46 i bankmeddelandet, omfattas av begreppet rekonstruktionsåtgärder i den mening som avses i den förstnämnda bestämmelsen.

Rättegångskostnader

- 115 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Meddelandet från kommissionen om tillämpning, från och med den 1 augusti 2013, av reglerna om statligt stöd på stödåtgärder till förmån för banker i samband med finanskrisen (bankmeddelandet) ska tolkas så, att det inte har någon bindande verkan för medlemsstaterna.**

- 2) **Artiklarna 107–109 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder för punkterna 40–46 i bankmeddelandet, såvitt det i dessa punkter – för att statligt stöd ska kunna godkännas – uppställs ett villkor om bördefördelning mellan aktieägarna och innehavarna av efterställda skulder.**
- 3) **Principen om skydd för berättigade förväntningar samt rätten till egendom ska tolkas så, att de inte utgör hinder för punkterna 40–46 i bankmeddelandet, såvitt det i dessa punkter – för att statligt stöd ska godkännas – uppställs ett villkor om bördefördelning mellan aktieägarna och innehavarna av efterställda skulder.**
- 4) **Artiklarna 29, 34, 35 och 40–42 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/30/EU av den 25 oktober 2012 om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i artikel 54 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt avsedda bolagen i bolagsmännens och tredje mans intressen när det gäller att bilda ett aktiebolag samt att bevara och ändra dettas kapital, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga ska tolkas så, att de inte utgör hinder för punkterna 40–46 i bankmeddelandet, såvitt det i dessa punkter – för att statligt stöd ska godkännas – uppställs ett villkor om bördefördelning mellan aktieägarna och innehavarna av efterställda skulder.**
- 5) **Bankmeddelandet ska tolkas så, att åtgärder för omvandling eller nedskrivning av värdet på hybridkapital och efterställda skulder, såsom föreskrivs i punkt 44 i detta meddelande, får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att avhjälpa den berörda bankens kapitalunderskott.**
- 6) **Artikel 2 sjunde strecksatsen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG av den 4 april 2001 om rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut ska tolkas så, att sådana åtgärder för bördefördelning som dem som föreskrivs i punkterna 40–46 i bankmeddelandet, omfattas av begreppet rekonstruktionsåtgärder i den mening som avses i den förstnämnda bestämmelsen.**

Underskrifter